

SZÁMVEVŐSZÉK



Az EK-Szerződés 248. cikkének (1) és (4) bekezdése, a Tanács 1605/2002/EK, Euratom, az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendelete 143. cikkének és 181. cikke (2) bekezdésének, valamint a 9. Európai Fejlesztési Alapra alkalmazandó 2003. március 27-i pénzügyi szabályzat 116. cikkének és 135. cikke (2) bekezdésének megfelelően, az Európai Közösségek Számvevőszéke 2005. szeptember 28-i ülésén elfogadta a következő

ÉVES JELENTÉSEKET a 2004-as pénzügyi évről

A jelentések az intézményeknek a Számvevőszék észrevételeire adott válaszaival együtt megküldésre kerültek a mentesítés megadásáért felelős hatóságoknak, illetve a többi intézménynek.

ÉVES JELENTÉS A KÖLTSÉGVETÉS VÉGREHAJTÁSÁRÓL

(2005/C 301/01)

TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Oldal</i>
Általános bevezetés	7
1. fejezet – A megbízhatósági nyilatkozat és az azt alátámasztó információk	9
2. fejezet – Költségvetési gazdálkodás	43
3. fejezet – Bevételek	59
4. fejezet – Közös agrárpolitika	79
5. fejezet – Strukturális intézkedések	129
6. fejezet – Belső politikák, a kutatási területtel egyetemben	159
7. fejezet – Külső fellépések	185
8. fejezet – Előcsatlakozási stratégia	205
9. fejezet – Működési kiadások	217
10. fejezet – Pénzügyi eszközök és banki tevékenységek	237
I. melléklet ⁽¹⁾ – Pénzügyi információ	III
II. melléklet ⁽¹⁾ – A Számvevőszék által 2000 óta elfogadott jelentések és vélemények	XIX

⁽¹⁾ A költségvetés végrehajtásáról szóló éves jelentés mellékletei a kiadvány végén található.

ÁLTALÁNOS BEVEZETÉS

0.1. A 2004-es pénzügyi évet tárgyaló ezen dokumentum a Számvevőszék 28. éves jelentése az Európai Unió általános költségvetésének végrehajtásáról, valamint a Számvevőszék éves jelentése az Európai Fejlesztési Alapról. A dokumentum a legutóbbi éves jelentések szerkezetét követi: a megbízhatósági nyilatkozat az 1. fejezetben szerepel; a költségvetési gazdálkodásra vonatkozó lényegi észrevételek a 2. fejezetben kerülnek sorra; a 3–9. fejezetek bevételekről és a költségvetés különböző részeiből finanszírozott tevékenységekről számolnak be a pénzügyi terv tételeinek megfelelően; míg a 10. fejezet a pénzügyi eszközökről és banki tevékenységekről szól. A Bizottság – illetve adott esetben más EU-intézmény – válaszai a jelentések mellett jelennek meg.

0.2. Az általános költségvetés végrehajtásáról szóló éves jelentésnek a bevételeket és a fő kiadási területeket tárgyaló fejezetei középpontjában a következők állnak:

- részletes elemzések és a megbízhatósági nyilatkozattal kapcsolatban elvégzett ellenőrzések eredményei külön értékelések formájában;
- a Számvevőszéknek és a költségvetési hatóságoknak a korábbi ellenőrzésekből származó ajánlásai végrehajtásában mutatkozó előrehaladás utóellenőrzéseinek eredményei;
- összefoglalók a Számvevőszék legutóbbi éves jelentése óta közzétett különjelentéseiről.

0.3. A külön értékelések a következőkön alapulnak: a bevételre és minden kiadási területre vonatkozó fő felügyeleti és ellenőrzési rendszerek működésének értékelésén, a Számvevőszéknek az alapul szolgáló ügyleteket érintő vizsgálatának eredményein, a Főigazgatók éves tevékenységi jelentésének és nyilatkozatainak értékelésén, valamint adott esetben egyéb ellenőrök munkájának eredményein. A Számvevőszéknek ezen összes tényezőt átfogó értékelése képezi az 1. fejezetben kifejtett megbízhatósági nyilatkozat alapját. Emellett a 4–9. fejezetek függelékei azt mutatják be, hogy milyen tényezők tekintetbevételével történik az EU költségvetése pénzügyi irányításának felügyelete és értékelése.

0.4. A 2004-es év tíz új tagállam 2004. május 1-jei csatlakozása, az EU történelmének legnagyobb bővítése jegyében zajlott. Folytatódott a Bizottság pénzügyi irányítási reformjának megszüldése a 2004-es évvel, amelyben a költségvetést először határozták meg és hajtották végre teljes mértékben a tevékenységalapú költségvetés-tervezésnek megfelelően. Ez változást eredményezett a pénzügyi információk bemutatásában, a költségvetést ugyanis most a tevékenységalapú költségvetés-tervezés alapján meghatározott politikai területek szerint bontják le.

0.5. A Bizottság folytatta a felkészülést az eredmény szemléletű számvitel – amely alapvető reformot jelent a számlák vezetésében és a pénzügyi információk bemutatásában – 2005-ös pénzügyi évre történő teljes bevezetésére. Ezen jelentés 1. fejezete (lásd 1.21–1.45. bekezdés) tartalmazza az erre a folyamatban lévő eljárásra, különösen a nyitómérleget elkészítő kulcsfontosságú eljárásra vonatkozóan végzett ellenőrzési munka eredményeit. A Számvevőszék munkája mutatja, hogy további erőfeszítésekre van szükség ahhoz, hogy a Bizottság pontos számviteli információkat tudjon adni a 2005-ös év végére.

0.6. A 2000-ben bevezetett reformeljárás óta a Számvevőszék fejlődést állapított meg arra vonatkozóan, ahogy a Bizottság a munkáját szervezi és az EU költségvetését kezeli. A Bizottság által végzett azon kiadások ellenőrzése területén is fejlődés történt, amelyeket a Bizottság közvetlenül kezel. Azonban még mindig jelentős erőfeszítés szükséges, különösen a költségvetés azon területein, amelyek a tagállamokkal közös irányítás alá esnek. Rendkívüli fontosságú, hogy a Bizottság és a tagállamok együttműködjenek a rendszerek kialakításában és működésében rejlő hiányosságok azonosításában, valamint a megfelelő helyreállító intézkedések bevezetésében.

0.7. 2004 áprilisában a Számvevőszék közzétette a 2004/2. sz. véleményét⁽¹⁾ a „single audit” modellről (egységes szemléletű belső ellenőrzés), amelyben javaslatot tett a közösségi belső ellenőrzési keretrendszer létrehozására. A vélemény alapján a Számvevőszéknek az éveken át történő ellenőrzési munkája során nyert tapasztalata szolgált – különösen azon európai intézményi és tagállami szinteken megvalósuló belső ellenőrzési rendszerekben megállapított hiányosságok, amelyek a költségvetés nagy részében az alapul szolgáló ügyleteket jelentős hibák előfordulását eredményezik. A Számvevőszék azt javasolja, hogy a Bizottságnál és a tagállamokban összehangolt módon, valamint közös elvek és normák szerint meglévő vagy új rendszereket fejlesszenek és alkalmazzanak. Ezen túlmenően az ellenőrzési rendszereknek biztosítaniuk kellene az ellenőrzések költsége és azon hasznok közötti megfelelő egyensúlyt, amelyeket az ellenőrzések a szabályszerűtlenségek kockázatkezelésével eredményeznek.

0.8. A Bizottság pozitívan reagált a Számvevőszék véleményére, és a 2005. júniusi közleményében⁽²⁾ az integrált belső ellenőrzési keretrendszerhez ütemterv elkészítését javasolta. A Bizottság elismeri annak alapvető fontosságát, hogy az Unió polgárai ésszerű bizonyosságot kapjanak arról, hogy az európai közpénzeket jogszerűen és szabályszerűen kezelik. Ezen túlmenően az integrált belső ellenőrzési keretrendszerek egyértelműen meghatározott standardjai és céljai objektív alapot nyújtanának, amelyre támaszkodva a Számvevőszék az ellenőrzés során felmérhetné a rendszerek kialakítását és működését; ezáltal növelné munkájának eredményességét.

(1) HL C 107., 2004.4.30.

(2) COM(2005) 252 végleges, 2005. június 15.

1. FEJEZET

A megbízhatósági nyilatkozat és az azt alátámasztó információk

TARTALOM

	<i>Bekezdés</i>
A Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozata	I–VIII
A beszámoló megbízhatósága	II–IV
Az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűsége és szabályszerűsége	V–VIII
A megbízhatósági nyilatkozatot alátámasztó információk	1.1–1.86
Bevezetés	1.1–1.5
A beszámoló megbízhatósága	1.6–1.45
A költségvetés (bevétel és kiadás) végrehajtására vonatkozó összevont jelentések	1.12–1.15
Összevont pénzügyi beszámolók	1.16–1.20
Cselekvési terv a számviteli rendszer korszerűsítésére	1.21–1.45
Az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűsége és szabályszerűsége	1.46–1.53
A Számvevőszék DAS-módszere	1.46–1.47
A DAS-ellenőrzés eredményei 2004-ben	1.48–1.53
A Bizottság belső ellenőrzési rendszere	1.54–1.86
Az ellenőrzés hatóköre	1.54
A Bizottság állásfoglalásai (<i>management representations</i>)	1.55–1.70
A belső ellenőrzési rendszer megerősítésében elért haladás	1.71–1.83
Egy közösségi belső ellenőrzési keretrendszer felé	1.84–1.86

A SZÁMVEVŐSZÉK MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZATA

I. A Szerződés 248. cikke alapján a Számvevőszék megvizsgálta az Európai Közösségeknek a 2004. december 31-én véget ért pénzügyi évre vonatkozó, „a költségvetés végrehajtásáról szóló összevont jelentéseit és összevont pénzügyi beszámolóit”⁽¹⁾. A Számvevőszék saját ellenőrzési irányelvei és standardjai szerint végezte az ellenőrzést, amelyek általánosan elfogadott nemzetközi standardokat alkalmaznak a közösségi környezethez. Ellenőrzése révén a Számvevőszék kellő bizonyosságot nyert a megalapozott véleményalkotáshoz. A bevételt illetően a Számvevőszék vizsgálatának hatóköre korlátozott volt, ugyanis a HÉA- és GNI-alapú saját forrásokra irányuló számvevőszéki ellenőrzések olyan makrogazdasági statisztikákat használnak fel, amelyek alapjául a Számvevőszék által közvetlenül nem ellenőrizhető adatok szolgálnak, másrészt pedig a hagyományos saját források ellenőrzése olyan behozott termékre nem vonatkozhat, amelyet nem vettek vámfelügyelet alá.

A beszámoló megbízhatósága

II. A Számvevőszék véleménye szerint az Európai Közösségeknek „a költségvetés végrehajtásáról szóló összevont jelentéseit és összevont pénzügyi beszámolóit” a 2002. június 25-i költségvetési rendeletnek, illetve az összevont pénzügyi kimutatások függetlenségét kifejtett számviteli elveknek, szabályoknak és módszereknek megfelelően állították össze⁽²⁾. A III. pontban kifejtett észrevétel kihatásaira vonatkozó fenntartással a beszámoló híven tükrözi a Közösségeknek a tárgyévre vonatkozó bevételeit és kiadásait, illetve év végi pénzügyi helyzetét.

III. Az „Adósok számlái” tétellel kapcsolatos ügyletek nyilvántartásának helyességét és hiánytalanságát a különböző bevételekre és a kifizetett előlegekre vonatkozó belső ellenőrzés hatékony eljárásainak hiányában a Számvevőszék nem tudja szavatolni.

IV. A II. pontban kifejtett véleményének fenntartásával a Számvevőszék felhívja a figyelmet a következőkre:

- a) Akárcsak a korábbi években, a 2004-es beszámoló elkészítésére használt számviteli rendszert sem úgy tervezték meg, hogy képes lett volna szavatolni az eszközök és források teljes körű kimutatását.
- b) A Bizottság folytatta az Európai Közösségek számviteli rendszerének korszerűsítésére irányuló cselekvési tervét, és jelentős előrelépést tett az eredmény szemléletű számvitel 2005-ös bevezetése felé. Késedelmesen folynak azonban az új számviteli keretrendszer teljes körű bevezetéséhez elengedhetetlen átdolgozások és érvényesítések.

Az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűsége és szabályszerűsége

V. Ellenőrzési eredményeinek alapján a Számvevőszék úgy ítéli meg, hogy azokon a területeken, ahol a kiépített felügyeleti és ellenőrzési rendszerek megfelelő kockázatkezelést tesznek lehetővé – vagyis a bevételeket, a kötelezettségvállalásokat, a működési kiadásokat és az előcsatlakozási stratégiát illetően –, az Európai Közösségek összevont éves beszámolója alapjául szolgáló ügyletek összességükben véve jogszerűek és szabályszerűek. A Közös Agrárpolitika (KAP) kiadásait illetően a számvevőszéki ellenőrzés ezen felül azt állapította meg, hogy az Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer (IIER) – megfelelő alkalmazása esetén – eredményesen korlátozza a szabálytalan kiadások kockázatát.

VI. Az V. pontban kifejtett véleményének fenntartásával a Számvevőszék hangsúlyozza, hogy az előcsatlakozási stratégia területén a tagjelölt országokban minden támogatási program és eszköz vonatkozásában továbbra is különböző mértékű kockázatok állnak fenn a végrehajtó szervezetek szintjén.

⁽¹⁾ A „költségvetés végrehajtásáról szóló összevont jelentés és az összevont pénzügyi kimutatás” az Európai Közösségeknek a 2004-es pénzügyi évre vonatkozó éves elszámolásainak első kötetét alkotják.

⁽²⁾ Lásd az Európai Közösségeknek a 2004-es pénzügyi évre vonatkozó végleges beszámolója I. kötetének 1. mellékletét.

VII. Jobban kell törekedni a felügyeleti és ellenőrzési rendszerek hatékony működtetésére és hiányosságaik kiküszöbölésére, s ezáltal javítani kell a kapcsolt kockázatok kezelését a következő területeken, ahol továbbra is jelentős hibák terhelik a kifizetéseket:

- a) A KAP-kiadások terén a Számvevőszék ismételten bizonyosságot lelt arra nézve, hogy az olyan kiadások, amelyekre nem vonatkozik az IIER, vagy amelyek esetében nem alkalmazták azt megfelelően, az ellenőrzési rendszerek kevésbé eredményes volta miatt nagyobb kockázatot hordoznak. Az IIER által nem lefedett KAP-támogatásokra vonatkozó, kifizetés utáni ellenőrzések nem szolgálnak megfelelő biztosítékkal a közösségi jogszabályoknak való megfelelésre nézve. A Számvevőszék következtetése szerint a KAP-kiadások egészét tekintve azokat továbbra is jelentős hibák terhelik.
- b) A strukturális intézkedések terén a Számvevőszék ismét hiányosságokat talált az irányítási és ellenőrzési rendszerekben. Ez rávilágít arra, hogy az eredményes napi irányítási ellenőrzésekre és/vagy a 2000–2006-os programozási időszak műveleteinek szűrőpróbaszerű független ellenőrzésére vonatkozó jogszabályi előírásoknak való teljes megfelelés csak különböző mértékű javítások megtételével lehet biztosítható. Mindkét programozási időszakra (1994–1999 és 2000–2006) vonatkozóan számos jogszerűségi és szabályszerűségi hibára derült fény a bizottsági kifizetésekhez vezető nyilatkozatokban foglalt kiadásokban.
- c) A belső politikák terén – az egyes területeken elért haladás ellenére – a Számvevőszéknek a felügyeleti és ellenőrzési rendszerekre és az azok alapjául szolgáló ügyletekre vonatkozó ellenőrzési megállapításai nem szolgálnak elégséges bizonyossággal a kifizetések jogszerűségét és szabályszerűségét illetően. Valószínű, hogy a hibák kockázata mindaddig fenn fog állni, amíg a jogi szabályozás változtatásával nem sikerül egyszerűsíteni a költségterítési rendszereket, illetve világosabbá tenni a különböző programok eljárás- és utasításrendszereit.
- d) A külső fellépések terén a Bizottság felügyeleti és ellenőrzési rendszerei javulásának hatása még nem érződik a végrehajtó szervezetek szintjén, ahol viszonylag magas számú hibát (gyakoriság és pénzügyi kihatás) tártak fel a kifizetésekben, többek közt abból fakadóan, hogy e szervezeteknél hiányzik egy egységes felügyeleti és ellenőrzési megközelítés.

VIII. A Számvevőszék tudomásul veszi a Bizottság által elért haladást mind a belső ellenőrzési rendszerének reformja terén, mind azzal a pozitív hatással kapcsolatban, amelyet ez a reform a Bizottság belső kiadáskezelésének jogszerűségére és szabályszerűségére gyakorol. A működési hatékonyság érdekében mindazonáltal még további erőfeszítések szükségesek.

2005. szeptember 28.

Hubert WEBER
elnök

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

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZATOT ALÁTÁMASZTÓ
INFORMÁCIÓK*Bevezetés*

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

1.2. Az Európai Közösségek elszámolásainak megbízhatóságára irányuló munka célja elégséges bizonyosságot szerezni annak megállapításához, hogy milyen mértékben tekinthető megfelelőnek az összes bevétel, kiadás, eszköz és forrás feltüntetése, illetve hogy az éves beszámoló hűen tükrözi az év végi pénzügyi helyzetet (lásd 1.6–1.45. bekezdés).

1.3. Az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét vizsgáló munka célja – elégséges közvetett vagy közvetlen jellegű bizonyíték beszerzésével – véleményt adni arról, hogy ezek az ügyletek összhangban vannak-e az alkalmazandó rendeletekkel vagy szerződéses rendelkezésekkel és helyesen kerültek-e kiszámításra (lásd 1.46–1.86. bekezdés) ⁽³⁾.

1.4. A Számvevőszék ezúttal is különös figyelmet szentelt a Bizottság belső ellenőrzési rendszerének erősítésére irányuló törekvéseinek, valamint annak, hogy mi valósult meg azon cselekvési tervekben, amelyek a 2003-as pénzügyi évre vonatkozó éves tevékenységi jelentések, illetve ezek összefoglalása függeléként láttak napvilágot (lásd 1.54–1.86. bekezdés).

1.5. A Számvevőszék ezenkívül mutatókkal szolgál mind az átfogó érvényű, mind az egyes bevételi és kiadási területekre vonatkozó belső ellenőrzések javulásának figyelemmel kíséréséhez (lásd ennek, illetve a 3–9. fejezetnek a mellékleteit).

A beszámoló megbízhatósága

1.6. A Számvevőszék megállapításai a Bizottság által a 2002. június 25-i költségvetési rendelet rendelkezéseinek ⁽⁴⁾ megfelelően összeállított, a 2004-es pénzügyi évre vonatkozó végleges, összevont éves beszámolóra vonatkoznak ⁽⁵⁾.

⁽³⁾ Lásd az Európai Parlament állásfoglalását (EP 353.338, 35. bekezdés) és a Tanács ajánlását (6850/05 BUDGET 5, 8. oldal) a 2003-as költségvetési mentesítésről.

⁽⁴⁾ Az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL L 248., 2002.9.16., 1. o.).

⁽⁵⁾ A beszámoló a „költségvetés végrehajtásáról szóló” – az éves bevétel és kiadást tárgyaló – „összevont jelentésből”, valamint az – eszközökről és forrásokról év végi mérleget adó – „összevont pénzügyi kimutásból” áll.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

1.7. Mivel a számviteli rendszer korszerűsítésére irányuló cselekvési tervnek a 2005-ös pénzügyi évvel kezdődő végrehajtása még folyamatban van (lásd 1.21–1.45. bekezdés), illetve megfelelő számviteli rendszer hiányában az év végi pénzügyi beszámoló elkészítésénél nagymértékben az elszámolásokon kívüli feljegyzésekre kellett támaszkodni, az ehhez felhasznált információkat nem sikerült mindig azokhoz a költségvetési ügyletekhez kapcsolni, amelyekre vonatkoznak, a központi számviteli osztály pedig nem mindig tudta szavatolni az információk pontos és teljes voltát (lásd 1.9. bekezdés).

1.8. Ezenkívül 2004-ben a még mindig nagymértékben pénzforgalmi szemléletű számviteli rendszer nem tette lehetővé a különbségtételt tőkekiadások és egyéb kiadások, végső kifizetések és előfinanszírozás között, de még a tartozások és követelések összegének meghatározását sem. Ez befolyásolta a gazdasági eredmény kiszámítását (lásd még 1.17–1.18. bekezdés, valamint 1.28–1.45. bekezdés).

1.9. A költségvetési főigazgató nyilatkozatában foglalt fenntartásokat (a Közösség és az EFA eszközeinek és forrásainak, illetve pénzügyi helyzetének nem megfelelő bemutatása, valamint a számviteli rendszerrel kapcsolatos biztonsági kérdések⁽⁶⁾) a Számvevőszék megállapításai alátámasztják. A Bizottságnak a számviteli rendszer korszerűsítésére irányuló törekvései folytán azonban máris javult a szolgáltatott információ minősége.

1.10. Az **1.1. táblázat** áttekintést ad a 2003. pénzügyi évről vonatkozó megbízhatósági nyilatkozatnak az elszámolások megbízhatóságára vonatkozó fenntartása nyomán tett lépésekről, valamint a Számvevőszék ezen éves jelentésében említett más olyan témákról, amelyeket a Bizottság szerint a Közösség számviteli keretrendszere korszerűsítésével összefüggésben kellene megoldani.

1.11. Bár a Számvevőszék több téren, különösen az éves beszámoló bemutatása, valamint a fenntartások számának és mértékének csökkenése terén haladást észlelt, a számviteli ellenőrzés feltárt gondokat is, amelyek legtöbbször már korábbi jelentéseiben is felhívta a figyelmet (lásd 1.12–1.20. bekezdés).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.7. Az új számviteli rendszert 2005 januárjában vezették be. A számlák 2004-es lezárását – a költségvetési rendeletben, valamint az Európai Közösségek számviteli rendszerének korszerűsítéséről szóló, 2002. decemberi bizottsági közleményben (lásd COM(2002) 755 végleges, 2002. december 17.) előírtak szerint – az előző évvel azonos szabályok és rendszer szerint végezték.

1.8. A tőkekiadások és egyéb kiadások közötti különbségtétel az új számviteli rendszer bevezetéséből fakadó fejlesztések egyike. A 2005-ös pénzügyi év nyitómérlegét e megkülönböztetés alkalmazásával jelenleg állítják össze.

1.10. A múlt évi válaszhoz hasonlóan, illetve a Számvevőszék megjegyzésében foglaltak szerint, a Számvevőszék 2003-as bevételekkel és előlegekkel kapcsolatos fenntartását az új számviteli rendszer 2005-ben történő bevezetésével válaszolják meg. Az új rendszer foglalkozik az 1.1. táblázatban felvetett egyéb pontokkal is.

1.11. Amint a Számvevőszék megjegyezte, valóban történt előrelépés az éves beszámoló bemutatása terén. A Számvevőszék által említett számos megjegyzés viszont csak az eredményelszámolás-alapú számvitel és az új számviteli rendszer 2005-ös bevezetésével válaszolható meg.

⁽⁶⁾ Lásd a Számvevőszék 2003. évi éves jelentésének 1.18. bekezdését.

1.1. táblázat – A beszámoló megbízhatóságát és a számviteli rendszer korszerűsítésének lehetséges hatásait illetően a 2003-as megbízhatósági nyilatkozatban megfogalmazott fenntartások nyomán tett lépések bemutatása, a 2003-as éves jelentésben tett egyes észrevételekre vonatkozóan

Fenntartások a 2003. évi megbízhatósági nyilatkozatban	Válaszok a 2003-as éves jelentésben	A helyzet alakulása
<p>A különböző bevételekre és a kifizetett előlegekre vonatkozó hatékony belső ellenőrzési eljárások hiányában a Számvevőszék nem lehet biztos abban, hogy az adósok számláival kapcsolatos műveletek könyvelése pontosan és teljesen történt-e.</p>	<p>A Bizottság tovább javítja ennek a területnek a kezelési módszereit, s ehhez a jelenleg rendelkezésre álló rendszereket használja (...) (például a 2003-as év közepétől kezdve rendszeres jelentéstétel az esedékes összegről) jelentősebb javítások ezen a területen azonban (...) csak az új számviteli rendszer 2005-ös bevezetése után történhetnek, különösen az előfinanszírozási kifizetések számvitelére vonatkozóan.</p>	<p>A Bizottság rámutatott arra, hogy már tett különböző intézkedéseket. A tartozások és beszedési utalványok esedékesség szerint időrendbe állított egyenlegét a behajtás állapotára vonatkozó mutatókkal együtt negyedévente megküldik az engedélyező osztályoknak; a behajtási eljárás során szorosabb az együttműködés az engedélyező osztályokkal; rendszeresen beszedik a beszedési utalványok utáni hátraléki kamatot. A Bizottság leltárba veszi az előfinanszírozási műveleteket, és jelezté, hogy 2005-től kezdve megfelelő számviteli eljárásokat fog alkalmazni. A 2004 végéig megtett intézkedések azonban nem tették lehetővé, hogy a Számvevőszék addigra megoldottnak tekintse valamennyi problémát (lásd I.17–I.19. bekezdés).</p>
<p>A Bizottság számviteli rendszerének korszerűsítése során esetleg megoldott pontok</p>	<p>Válaszok a 2003-as éves jelentésben</p>	<p>A korszerűsítési projekt jövőbeli hatása a Közösségek számviteli rendszerére</p>
<p>Megfelelő számviteli rendszer hiányában az év végi pénzügyi beszámoló előkészítésénél nagymértékben az elszámolásokon kívüli feljegyzésekre kellett támaszkodni, és az ehhez felhasznált értékelések nem mindig vonatkoznak közvetlenül a megfelelő költségvetési ügyletekre. A jelenlegi számviteli rendszer nem teszi lehetővé a költségtérített tökéltadások és egyéb kiadások között, végső kifizetések és előfinanszírozás között, de még a tartozások és követelések összegének meghatározását sem. A gazdasági eredmény kiszámítását mindez hátrányosan befolyásolja.</p>	<p>Az Európai Közösségek a közszektor legtöbb intézményéhez hasonlóan pénzforgalmi számvitelt folytat. A Bizottság tudatában van e módszer korlátainak, és ezért fogott bele a számviteli rendszer korszerűsítése és az eredményelszámolás-alapú számvitelre történő áttérés projektjébe. A Bizottság célja, hogy 2005-re megfeleljen az IPSAS-standardoknak.</p>	<p>2005. január 10-én az általános költségvetés céljára használhatóan megnyitották a központi számviteli rendszert. A Bizottság szerint az általános számvitel most már teljesen eredményelszámolás-alapon áll, a küldöttségeket és a Bizottság központján kívüli sajtóirodákat kivéve; ezekre decentralizált pénzügyi felelősséget ruháztak, és 2005-től kezdve fokozatosan fogják integrálni őket a központi rendszerbe. A 2005-ös beszámoló lezárásának és a 2005-ös pénzügyi beszámoló elkészítésének eljárásait még véglegesíteni kell.</p>
<p>A mérleg bizonyos soraiban megjelenő összegek értékelésével összefüggő bizonyos problémák elsődlegesen a pénzügyi közvetítőknél lévő (az „adó-sok számlái” alatt feltüntetett) összegekre, azok tényleges felhasználási arányára és a kapcsolódó kamat összegére, vagy a költségvetési előirányzatokból fedezett egyes befektetésekre és kölcsönökre (például ECP, Euro-tech Capital, Venture Consort és Joint Venture Programme) vonatkoznak.</p>	<p>A Bizottság már jelentős munkát végzett a pénzügyi közvetítőikkel kapcsolatos kérdésekkel. E gondolat azonban végső soron csak az új számviteli rendszer 2005-ös bevezetésével lehet majd megoldani. A számadatokat jelenleg manuálisan számolják ki, és a Bizottság tovább javította a kamathozam-könyvelési eljárásokat. Az eredményelszámolás-alapú számvitelre történő átállás részeként jelenleg folyik minden lezáratlan ECP-akta felfülvizsgálata.</p>	<p>Jelentős erőfeszítések történtek a pénzügyi közvetítők nyilvántartásba vételére. Egyes kérdésekkel a számviteli szabályok foglalkoznak.</p>
<p>Egyéb, továbbra is fennálló hiányosságok a számlák bemutatására vonatkoznak: egyes mezőgazdasági kiadásokat és egyéb előlegeket nem fizettek ki, mégis kifizetként vannak feltüntetve; céltartalék jellemzőivel bíró hozzávetőleges összegek tartozásaként jelennek meg; a nyugdíjjogosultság könyvelési módja semlegesíti a gazdasági eredmény hatását.</p>	<p>Az eredményelszámolás-alapú számvitelre történő 2005-ös átállás keretében több témával is sikerült foglalkozni. A Bizottság – a felesleges változtatásokat elkerülendő – csak a 2005-ös beszámolóra nézve fog változtatásokat bevezetni.</p>	<p>A számvitelért felelős tisztviselő által 2004. december 28-án elfogadott számviteli szabályok alkalmazása feltehetőleg megoldja a legtöbb felvetődött gondot. A nyugdíjkiadatok jelenlegi bemutatási módja a mérlegben azonban a Bizottság szerint mindaddig megmarad, amíg az IPSAS nem bocsát ki erre alkalmazható standardot.</p>
<p>Továbbra sincs jele annak az év végi elszámolásokban, hogy néhány ügyletet a Bizottság szervezeti egységei vagy a tagállamok később valószínűleg helyesbíteni fognak (lásd I.12. bekezdés), és ezeknek a helyesbítéseknek a lehetséges mértékére sem történik semmilyen utalás. Vanak további, az elszámolásra esetleg ideiglenes hatással lévő bizonytalanságok (lásd I.13. bekezdés).</p>	<p>Az éves beszámoló csak úgy mutathatja be a pénzügyi információt, ahogy az a beszámoló lezárásakor ismeretes. Ennek az információnak a megbízhatósága mindig függ a folyamatban lévő vagy később elvégzett ellenőrzés megállapításaitól. A beszámoló csak akkor veheti figyelembe a behajtandó összegeket, amikor a Bizottság számlaelszámolási határozat vagy más hasonló eljárás révén már meghozta határozatát. A Bizottság a számviteli rendszer korszerűsítése keretében most készít elő szabályokat az ilyen behajtások számviteli kezelésére, illetve az éves beszámolóhoz fűzött magyarázó jegyzetek javítására.</p>	<p>A helyzet a 2004-es beszámolóban is változatlan, és várhatóan a számviteli rendszer korszerűsítésének keretében változatható meg.</p>

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A költségvetés (bevétel és kiadás) végrehajtására vonatkozó összevont jelentések*A költségvetés végrehajtásának átmeneti összetevői*

1.12. A Számvevőszék 2002-es ⁽⁷⁾ és 2003-as ⁽⁸⁾ éves jelentéseiben tett észrevételei ellenére az év végi elszámolásokhoz fűzött magyarázó jegyzetek továbbra sem jelzik elégségesen és pontosan azt, hogy néhány ügyletet a Bizottság vagy a tagállamok később valószínűleg helyesbítenek fognak (az EMOGA-Garanciaalap keretében a kifizető ügynökségek beszámolóinak elfogadása; a belső politikákkal, a külső fellépésekkel és a strukturális alapokkal kapcsolatos projektek és programok lezáró eljárása esetén az átmeneti összegek kiigazítása). A magyarázó jegyzetekben nem utal semmilyen jelzés ezen helyesbítések lehetséges mértékére sem (említhető volna pl. a korábbi pénzügyi években tett kiigazítások nagysága, vagy az, hogy a költségvetésre terhelt kifizetésekre milyen mértékben vonatkozhatnak további kiigazítások).

1.13. Vannak további, az elszámolásra esetleg ideiglenes hatással lévő bizonytalanságok, például az, hogy az igazoló szervek ellenőrzési véleménye korlátozó vagy elutasító záradékot tartalmazott 20, a mezőgazdasági alapokból összesen 11 000 millió EUR-t kezelő kifizető ügynökség kimutatásainak esetében (lásd 4.19. bekezdés), illetve az, hogy a Bizottság további információra, illetve bizonyos ellenőrzési feladatok befejezésére várva egyes kifizető ügynökségek elszámolásait – a 2004-es pénzügyi évre bejelentett kiadások 9 %-át kitevő összeget – illetően elhalasztotta a 2004-es pénzügyi évre vonatkozó pénzügyi elszámolási határozatát (lásd 4.20. bekezdés).

Nem megfelelő költségvetési tételre könyvelt kiadás

1.14. A csatlakozási szerződés szerint ⁽⁹⁾ azokat az ISPA-projekteket, amelyek végrehajtása a csatlakozás időpontjáig nem fejeződött be teljesen, a Kohéziós Alapról szóló rendelet által jóváhagyottnak kell tekinteni, míg azok a kifizetések, amelyeket

1.12. A 2004-es végső beszámolót egy további megjegyzéssel egészítették ki annak megjelölésével, hogy a Bizottság által az adott évben végrehajtott kifizetések többsége ideiglenes és különféle feltételektől függ. A számviteli rendszer korszerűsítését követően a Bizottság új számviteli szabályokat vezetett be a kifizetett összegek behajtásának számviteli kezelésére, valamint az éves beszámolóhoz fűzött magyarázó jegyzetekre. Az új szabályok hatásai várhatóan a 2005-ös éves beszámolóban mutatkoznak meg.

A Strukturális Alapból történő kifizetések esetében nehéz előrelátni a további kiigazítások szintjét, mivel azok számos egyedi esetben hosszú eljárások eredményeitől függenek.

A mezőgazdasági kiadásokkal kapcsolatban az éves beszámoló szükség szerűen csak a beszámoló lezártakor ismeretes pénzügyi információkat tartalmazza. Ezen információk megbízhatósága mindig a folyamatban lévő vagy később elvégzett ellenőrzések megállapításaitól függ. A beszámoló csak akkor veheti figyelembe a pontosan behajtható összegeket, amikor a Bizottság számlaelszámolási határozatot vagy más hasonló eljárás révén már meghozta végső határozatát.

A Bizottság megvizsgálja az előző évekre vonatkozólag végrehajtott kiigazítások pénzügyi hatásával kapcsolatos információ fejlesztésének lehetőségét.

1.13. A 4.19. pontban foglaltak szerint, a fenntartások és negatív vélemények az esetek többségében a 20 érintett kifizető ügynökség tevékenységeinek sajátos vonatkozásaival kapcsolatos egyedi kérdésekre és intézkedésekre korlátozódnak. A szóban forgó kiadás általában korlátozott.

Hangsúlyoznunk kell, hogy a számlaelszámolási határozat elnapolása nem jár semmilyen pénzügyi következménnyel az érintett tagállamra nézve, és nem is vonja maga után a közösségi finanszírozási kiadás kizárását. A Bizottság már eljárást kezdeményezett a jelentős jogosulatlan kifizetések behajtására.

1.14. A költségvetési rendelet alapján kifizetést csak azon költségvetési tétel terhére történhet, amelyre a kötelezettségvállalási előirányzat vonatkozik. A költségvetési tétel címe most „a 8 tagjelölt államnak nyújtott előcsatlakozási segélyek lezárására” változott. Ezért a Bizottság

⁽⁷⁾ 1.10–1.11. bekezdés.

⁽⁸⁾ 1.11. bekezdés.

⁽⁹⁾ Csatlakozási szerződés, II. melléklet, 15. fejezet, 1. bekezdés e) pont (HL L 236., 2003.9.23.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

ezen időpont után eszközölnék az érintett új tagállamok részére (345,5 millió EUR), továbbra is az előcsatlakozási intervenciók előirányzatok terhére történnek. Helyénvaló volna, ha a pénzügyi beszámoló ezt a helyzetet a költségvetési átláthatóság elvének⁽¹⁰⁾ megfelelően tisztázná.

1.15. A közös mezőgazdasági politika keretében⁽¹¹⁾ a tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy csökkentsék az egyes támogatási rendszerek szerint a termelőknek járó kifizetéseket, s az így fennmaradó eszközöket további vidékfejlesztési intézkedések finanszírozására használják fel. Ennek a („modulációnak” nevezett) rendszernek az alapján egyes számviteli bejegyzések nem azon költségvetési tételekre történtek, amelyekre végső soron el fogják könyvelni az érintett kiadásokat (2004-ben 165,2 millió EUR), egyes még meg nem történt kiadások (2004. december 31-én 263 millió EUR) pedig úgy jelennek meg a beszámolóban, mintha már végrehajtották volna őket (lásd 1.13–1.14. bekezdés a 2002-es, illetve 1.10. bekezdés a) pontja a 2003-as éves jelentésből).

Összevont pénzügyi beszámolók

Mérleg

A tagállamokkal szemben fennálló követelések

1.16. Több igazoló szerv fenntartással élt a Bizottságot illető tartozások összegének teljességét és pontosságát illetően az EMOGA-Garanciaalap követeléseinek főkönyvével kapcsolatban (nettó 665,5 millió EUR 2004. december 31-én) (lásd 1.25. bekezdés a 2002-es, illetve 1.10. bekezdés d) pontja a 2003-as éves jelentésből).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

többé már nem az előcsatlakozási előirányzatokból hajtja végre a kifizetéseket. Ahogyan azt a Számvevőszék hangsúlyozta, e projekteknek a Kohéziós Alap szabályai szerint történő irányítását a Csatlakozási Szerződés írta elő.

1.15. A 165,2 millió EUR összegű 2004-es könyvelési tétel tekintetében az 1259/1999/EK rendelet 3. és 4. cikke, valamint az 1655/2004/EK rendelet 1. cikke szerint visszatartott összegek könyvelésének részletes szabályait (a 296/96/EK rendelet 2. cikkét módosító) 1017/2001/EK bizottsági rendelet 1. cikke szerint állapítják meg.

A tagállamok által még ki nem fizetett kiadások (2004-ben 263 millió EUR) tekintetében a tagállamok – a moduláció és a kölcsönös megfelelés alapján – visszatartathatják a gazdáknak ítélt közvetlen támogatások egy részét, melyet egy meghatározott időszak alatt a vidékfejlesztési kísérőintézkedésekre kell felhasználni (az 1259/99/EK rendelet 3–5. cikke, valamint az 1782/2003/EK rendelet 153. cikkének (4) bekezdése és 155. cikke alkalmazásában). A visszatartott és fel nem használt összegeket ezen időszak vége előtt vissza kell téríteni.

A moduláció jelenlegi rendszerét fokozatosan megszüntetik, és ez utóbbi években nem tervezik a „költségvetési elszámolásokba” történő bevezetés módosítását. Általános számvitelben történő kezelését jelenleg az eredményelszámolás-alapú számvitelre történő 2005-ös átállás összefüggésében vizsgálják.

1.16. A kétes követelések céltartalékát – az előző évekhez hasonlóan – továbbra is az érintett ügynökségek legjobb becslései alapján állapítják meg. Feltételezhető, hogy a kifizető ügynökségek képesek legjobban értékelni e behajtások lehetőségét. A Bizottság az elmúlt években számos javítást végzett a KAP-adósokra vonatkozó számviteli szabályokon, többek között annak előírását, hogy a kifizető ügynökségek főkönyvet vezessenek a követelésekről, és hogy az igazoló szervek ellenőrizzék e főkönyvek teljességét. A 91 kifizető ügynökségből 86 esetben igazoló szervek bizonyították, hogy a követelések főkönyveit megfelelően vezették.

A Számvevőszék által említett összeg mintegy egyharmada egy olyan kifizető ügynökségnek tulajdonítható, amelyre vonatkozólag az igazoló szerv fenntartást fogalmazott meg, és amely esetében a Bizottság elküldöztette a számlákat.

⁽¹⁰⁾ A költségvetési rendelet 29. cikke (HL L 248., 2002.9.16.).

⁽¹¹⁾ Az 1999. május 17-i 1259/1999/EK tanácsi rendelet (HL L 160., 1999.6.26., 113. o.) és a 2001. május 17-i 963/2001/EK bizottsági rendelet (HL L 136., 2001.5.18., 4. o.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Adósok számlái

1.17. Az adósok számláinak könyvelése (4 139,8 millió EUR 2004. december 31-én) továbbra is problémákat vet fel ⁽¹²⁾. Egyes ideiglenes kifizetéseket továbbra is végleges kiadásként könyvelnek el, és nem tüntetnek fel rögtön egyes behajtható összegeket. Mivel az engedélyező tisztviselők osztályain hiányoznak az egyéb bevételekre vonatkozó megfelelő belső ellenőrzési eljárások, a Számvevőszék nem bizonyosodhat meg arról, hogy a követelések könyvelése teljes körű és pontos.

1.18. Megfelelő számviteli rendszer hiányában a Számvevőszék nem tudja továbbá szavatolni a pénzügyi közvetítőknél lévőként elkönyvelt, 2004. december 31-én összesen 1 313,6 millió EUR értékű ⁽¹³⁾ tételek ⁽¹⁴⁾ pontosságát és teljeskörűségét (lásd 1.27. bekezdés a 2002-es és 1.10. bekezdés f) pontja a 2003-as éves jelentésből).

1.19. Ezenkívül a Bizottságnak az ECIP (European Community Investment Partners, az Európai Közösség Beruházási Partnerei) részére előlegként kifizetett összeg (51,5 millió EUR 2004. december 31-én) 29,6 millió EUR nagyságú ⁽¹⁵⁾ értékcsökkenéséről tett bejegyzése nélkülözötte a szilárd alapot, mert a lezáratlan akták felülvizsgálatának befejezetlensége miatt még nem határozták meg teljesen, hogy ennek mely összetevőkre kell vonatkoznia (lásd 1.18. bekezdés a 2002-es, illetve 1.10. bekezdés b) pontja a 2003-as éves jelentésből).

Céltartalék nyugdíjra

1.20. A mérleg jelenlegi tagolása szerint a nyugdíj céltartaléka ⁽¹⁵⁾ (amely egy biztosításmatematikai tanulmány szerint 2004. december 31-én 26 008 millió EUR volt: ebből 25 814 millió EUR az alkalmazozatokra, 194 millió EUR pedig a Bizottság tagjaira, a Bíróság bírúira és főtanácsnokaira, illetve a Számvevőszék tagjaira vonatkozott) egyfelől, illetve a tagállamokkal szemben ennek megfelelően fennálló követelés másfelől semlegesíti egymásnak a gazdasági eredményre gyakorolt hatását, mert nem teszi láthatóvá a közösségi intézmények nyugdíjkötelezettségeiben 2004 során beállt változásokat (lásd 1.31–1.32. bekezdés a 2002-es, illetve 1.10. bekezdés h) pontja a 2003-as éves jelentésből).

1.17. Az elmúlt években adott válaszokhoz hasonlóan a Bizottság elfogadja a Számvevőszék e megjegyzését, ugyanakkor megállapítja, hogy a 2005-ös új számviteli rendszer foglalkozik a felvetett problémákkal.

1.18. A 2005-ben bevezetett, eredményszámolás-alapú új rendszer révén a Bizottság hatékonyabban ellenőrizheti az előfinanszírozási összegeket (például a pénzügyi közvetítők esetében).

1.19. A lezáratlan akták felülvizsgálata 2005-ben folytatódik. A 2004. év végi mérlegbe bevezetett 51,5 millió EUR számadat megfelel az előfinanszírozási összegekkel kapcsolatos 41,2 millió EUR-nak (2. eszköz), valamint az ECIP program különféle pénzügyi partnerei által nyitott számlákon szereplő 10,3 millió EUR-nak. A 29,6 millió EUR-s értékcsökkenés csak az előfinanszírozási összegekre vonatkozik. Az értékcsökkenést úgy állapították meg, hogy a teljes összegből kivonták a szinte biztosan behajtható összeget (11,5 millió EUR). A 10,3 millió EUR-s összeget adategyeztetés útján azonosították, amelyek a 3. és 4. számú eszköz helyzetének visszaigazolását szolgálták. Az összeget a szükséges beszédési utalványok elküldése után utalják át a Bizottságnak.

1.20. Már a Bizottság korábbi válaszaiban is szerepelt, hogy a nyugdíjak számviteli kezelése összhangban van a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője által, a Számviteli Standardok Bizottságában folytatott megbeszéléseket követően elfogadott számviteli szabályokkal. A kérdést újratárgyalják, amint hozzáférhető lesz egy Nemzetközi Költségvetési Számviteli Standard (IPSAS) a nyugdíjak közintézményekben történő kezeléséről.

⁽¹²⁾ Lásd a Számvevőszék 2002-es éves jelentésének 1.23. bekezdése, illetve a 2003-as éves jelentés 1.10. bekezdésének e) pontja és 1.14–1.15. bekezdése.

⁽¹³⁾ Ebből 19,6 millió EUR kamat.

⁽¹⁴⁾ E tételek az 1.17. bekezdésben említett, az adósok számláin szereplő összegek részét képezik.

⁽¹⁵⁾ A nyugdíj céltartaléka „kockázatokra és kiadásokra képzett céltartalék” alatt jelenik meg.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Cselekvési terv a számviteli rendszer korszerűsítésére*Általános háttér*

1.21. A Bizottság 2002. december 17-én hagyta jóvá az Európai Közösségek számviteli rendszerének korszerűsítésére irányuló cselekvési tervet ⁽¹⁶⁾. Ez a Számvevőszék korábban tett észrevételeire reagálva, illetve a 2002 júniusában elfogadott új költségvetési rendelet rendelkezéseinek figyelembevételével történt ⁽¹⁷⁾, amely többek között előírja az eredményszemléletű számviteli rendszer bevezetését (125. cikk). A cselekvési terv, amelynek 2005. január 1-jével kell teljes mértékben működésbe lépnie ⁽¹⁸⁾, két részből áll: az egyik az új számviteli keretrendszer bevezetése ⁽¹⁹⁾, a másik pedig a gyakorlatba való átültetéshez szükséges számítógépes rendszerek kifejlesztése ⁽²⁰⁾. A projekt megvalósítását a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője felügyeli; támogatására egy projektfelügyeleti bizottságot, illetve a számviteli standardok tanácsadó bizottságát állították fel.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

1.22. A Bizottság korszerűsítési projektjének alapvető fontosságára való tekintettel a Számvevőszék már megkezdte a folyamatban lévő projektmegvalósítás különböző szakaszainak ellenőrzését. A Számvevőszék idei éves jelentésében előzetes megállapításait közli, s a következő években is be fog számolni a projekt további szakaszairól.

1.22. Az új számviteli rendszer működőképes, és a 2005-ös éves beszámoló (beleértve a nyitó mérleget is) előkészítése a Számvevőszék vizsgálatának 2005 májusában történő véglegesítése óta továbbra is halad.

1.23. Az első szakaszban, amely a 2004-es átállási időszakot öleli fel, a Számvevőszék az alábbiakra összpontosított:

- ellenőrizte, hogy az új számviteli szabályok és számviteli irányelvek összeegyeztethetők a költségvetési rendelettel és a nemzetközi standardokkal (lásd 1.24–1.27. bekezdés);
- rendszerértékelést és megerősítő tesztek ⁽²¹⁾ végezve (lásd 1.28–1.37. bekezdés) azonosította, hogy melyek azok a korábban rendelkezésre nem álló adatok, amelyeket be kell vezetni a rendszerbe (előfinanszírozás és az annak megfelelő garanciák, számlák/kifizetési kérelmek, jogi személyek),

⁽¹⁶⁾ A Bizottság közleménye – Az Európai Közösségek számviteli rendszerének korszerűsítése (COM(2002) 755 végleges, 2002.12.17.).

⁽¹⁷⁾ Lásd még az Európai Parlamentnek a 2001-es pénzügyi évről szóló beszámoló elfogadásáról szóló állásfoglalását, 23. bekezdés (HL L 148., 2003.6.16.).

⁽¹⁸⁾ Azzal azonban már kezdettől fogva számoltak, hogy valamennyi helyi számviteli rendszer teljes integrálása több időt igényel, mint a cselekvési terv bizottsági elfogadását követő két éves időszak.

⁽¹⁹⁾ A cselekvési terv 16. intézkedése (számviteli keretrendszer) (COM(2002) 426 végleges, 2002.7.24.).

⁽²⁰⁾ A cselekvési terv 17. intézkedése (központi pénzügyi információs rendszerek) (COM(2002) 426 végleges, 2002.7.24.).

⁽²¹⁾ Tételes vizsgálatra az ellenőrzés későbbi szakaszában fog sor kerülni.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- a számvitelért felelős tisztviselő és szolgálatai átfogó felmérést végeztek arra nézve, hogy az egyes főigazgatóságoknál és egyéb szolgálatoknál létező, a bizottsági számlák részére adatokat szolgáltató helyi pénzügyi irányítási rendszerek (helyi rendszerek) készen állnak-e az eredményszemléletű számvitel (Accrual Based Accounting, ABAC) bevezetésére (lásd 1.38–1.42. bekezdés).

Új számviteli keretrendszer

1.24. 2004. december 28-án a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője a költségvetési rendelet 133. cikkének megfelelően 15 szabályt fogadott el⁽²²⁾. Ezek a szabályok a számvitel és a pénzügyi információk közzététele szempontjából alapvető témakörökre vonatkoznak, és a közszektor számára nemzetközileg elfogadott standardokon⁽²³⁾ alapulnak, amelyeket a Bizottság és az Európai Közösségek sajátos igényeihez igazítottak⁽²⁴⁾. Ezen szabályok alapján azután – a 2005-ös pénzügyi év beszámolójának elkészítéséhez alkalmas időben – végrehajtási szabályokat és számviteli kézikönyvet dolgoztak ki azon intézmények és szervezetek számára, amelyek elszámolását bevonják az összevont elszámolásba⁽²⁵⁾.

1.25. Tekintettel a 2005-ös pénzügyi év nyitómérlegén elvégzendő feladataira (a nyitómérleget a Számvevőszék ellenőrzési munkájának befejeztekor, 2005 májusában még nem véglegesítették), a Számvevőszék négy, az átmenet szempontjából kulcsfontosságú számviteli szabályra korlátozta első elemzését, mégpedig azokra, amelyek a pénzügyi beszámolóra, a kiadásokra és kötelezettségekre, az előfinanszírozásra és céltartalékokra, illetve a függő követelésekre és kötelezettségekre vonatkoznak. A többi szabályt az ellenőrzés későbbi szakaszaiban fogják elemezni.

⁽²²⁾ 1. Csoportos számvitel, 2. Pénzügyi kimutatások, 3. Kiadások és kötelezettségek, 4. Bevétel és követelések, 5. Előfinanszírozás, 6. Immateriális javak, 7. Állóeszközvagyon, 8. Lízingek, 9. Készlet, 10. Céltartalékok, függő kötelezettségek és függő követelések, 11. Pénzügyi eszközök és források, 12. Munkavállalói juttatások, 13. Külföldi pénznemek átváltása, 14. Éves gazdasági eredmény, alapvető hibák és a számviteli politika változásai, 15. Kapcsolt felekre vonatkozó közzétételek.

⁽²³⁾ A Könyvvizsgálók Nemzetközi Szövetsége (IFAC) által kibocsátott Nemzetközi Költségvetési Számviteli Standardokon (IPSAS), vagy ezek hiányában a Nemzetközi Számviteli Standardokon (IAS)/Nemzetközi Pénzügyi Beszámolási Standardokon (IFRS), amelyeket a Nemzetközi Számviteli Standard Testület (IASB) bocsátott ki.

⁽²⁴⁾ Az alkalmazandó számviteli szabályok egyes esetekben a költségvetési rendelet 133. cikkének (2) bekezdése alapján eltérhetnek a közszektor számára nemzetközileg elfogadott számviteli standardoktól, amennyiben ezt a Közösségek tevékenységeinek sajátos természete indokolja.

⁽²⁵⁾ Lásd a 2002. június 25-i költségvetési rendelet 129. cikkét.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.26. Az ellenőrzés megállapította, hogy ez a négy szabály minden lényeges szempontból megfelel mind a költségvetési rendelkezések, mind a Nemzetközi Költségvetési Számviteli Standardoknak (IPSAS), amennyiben ezek vonatkoznak rájuk⁽²⁶⁾. Mivel azonban igen összetett témakörökről van szó, ez a megfelelés bizonyos mértékig annak köszönhető, hogy mind az alapszabályok, mind a részletesebb számviteli kézikönyv meglehetősen általánosan fogalmaznak, s így az egyes elemek értelmezése a különböző főigazgatóságok belátásán múlik (lásd 1.32. bekezdés). Szükséges ezenkívül tisztázni a garanciákkal és az előfinanszírozással kapcsolatos kérdéseket (lásd 1.33. bekezdés).

1.27. Az utasítások kidolgozása és jóváhagyása még nem ért véget az ellenőrzési feladatok befejezése idején (2005. május), jelenleg áll például előkészítés alatt a pénzügyi évek elválasztásának (cut-off) eljárása. Fontos ugyanis világosan megszabni, hogy melyik kiváltó eseményt melyik pénzügyi évhez kell sorolni, mivel ez közvetlen hatással van az ügyletek könyvelésére, illetve a pénzügyi helyzetről adott megbízható és valós képre.

A nyitómérleghez további adatok szükségesek

1.28. A 2005-ös pénzügyi évre a Bizottságnak az új költségvetési rendelet szerint kell elkészítenie a beszámolót. E célból újra át kell tekinteni a 2004-es pénzügyi év zárását, hogy 2005 nyitómérlegét már az új számviteli szabályok szerint lehessen elkészíteni. Mivel a nyitómérleghez szükséges egyes adatok a 2004. év végi beszámolóban nem szerepelnek, ezeket az adatokat külön eljárások révén meg kell határozni, majd 2005-re bevezetni.

1.29. A következő bekezdések a legfontosabb elemeket tárgyalják: az aktívák közé sorolt előfinanszírozásokat (előlegeket); a 2004. december 31-ig ki nem fizetett számlákat/kifizetési kérelmeket, amelyek a passzívák között jelennek meg; a garanciákat, amelyeket a mérleg mellékletében fognak feltüntetni; és a jogi személyeket, amelyek érvényesítése a kifizetések végrehajtásának szükséges feltétele.

1.30. A Bizottság az előfinanszírozásoknak a beszámolóban feltüntetendő összegét kb. 64 000 millió EUR-ra becsüli. Ennek az összegnek több mint 90 %-a öt főigazgatóság között oszlik meg, ezek: a Regionális Politikai Főigazgatóság, a Foglalkoztatási, Szociálpolitikai és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság, a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság, a Kutatási Főigazgatóság, illetve az EuropeAid Együttműködési Hivatal. Ezért az a döntés született, hogy az előfinanszírozások, illetve a garanciák és más előfinanszírozással kapcsolatos témák ellenőrzése erre az öt főigazgatóságra fog összpontosulni.

1.26. A Bizottság számvitelért felelős tisztviselője által elfogadott számviteli szabályokat megvitatták a Számviteli Standardok Bizottságában, és azok természetüknél fogva szükségszerűen inkább általánosak, mint egyediék. Ugyanez vonatkozik az alapjukul szolgáló nemzetközi számviteli szabályokra, a Nemzetközi Számviteli Standardokra, a Nemzetközi Pénzügyi Beszámolási Standardokra (IAS/IFRS), valamint a Nemzetközi Költségvetési Számviteli Standardokra (IPSAS). Részletesebb utasítások és útmutatás a Bizottság intranetén elérhető számviteli kézikönyvben és tájékoztatókon olvasható. A főigazgatóságok kötelesek alkalmazni e szabályokat.

1.27. A fenti utasítások kidolgozása jelenleg is folyamatban van, és a Számvevőszék vizsgálatának véglegesítése óta jelentősen előrehaladt. Az utasításokat időben elkészítették. A pénzügyi évek elválasztásának (cut-off) eljárását bemutatták, és a főigazgatóságokkal július végén, illetve augusztus elején megvitatták. Végül pedig, ahogyan azt előre tervezték, az elválasztási utasításokat augusztus közepére véglegesítették, a főigazgatóságoknak megküldték, valamint a belső weboldalon is közzétették.

⁽²⁶⁾ Az IPSAS által még nem tárgyalt előfinanszírozásokat és egyoldalú műveleteket illetően a Számvevőszék igyekezett tiszteletben tartani az IPSAS szellemét.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Előfinanszírozás

1.31. Az ezzel az éves jelentéssel kapcsolatos ellenőrzési feladatok végeztéig, 2005 májusáig, még nem került sorra minden technikai és fogalmi kérdés (lásd 1.25–1.27. bekezdés). Ezenkívül a rendszerbe bevezetett összegek még ideiglenesek voltak, mivel az engedélyező tisztviselők még nem érvényesítették azokat. Ennek következtében még nem állt rendelkezésre a 2005-ös pénzügyi év végleges nyitómérlege. A nyitómérleg pontossága előfeltétele annak, hogy a 2005-ös évre megbízható és valós képet nyújtó pénzügyi beszámolót lehessen készíteni.

1.32. A főigazgatóságok egymástól eltérő eljárásokat alkalmaznak az előfinanszírozások nyilvántartásba vételére, elszámolására és felmérésére az általános elszámolásban. Ez hatással lehet az érintett időszak gazdasági eredményének bemutatására, következésképpen az arról szóló információra ⁽²⁷⁾.

Garanciák

1.33. Jelenleg minden főigazgatóság kezdeti nominálértékükön tartja a garanciákat. Ennek az értéknek a változatlanul tartása azonban – a garancia lehívására okot adó esemény bekövetkezése esetén követelhető összeg nagyságától függetlenül – a garanciák által lefedett végösszeg nagyságának túlértékeléséhez vezet. Ezért szükséges volna, hogy a magyarázó jegyzetek kiegészítő tájékoztatással szolgáljanak a függő követelésekről és kötelezettségekről.

Számlák/kifizetési kérelmek

1.34. A rendszerbe a számlák/kifizetési kérelmek tekintetében bevezetett összegek az ezzel az éves jelentéssel kapcsolatos ellenőrzési feladatok végeztekor, 2005 májusában az előfinanszírozási összegekhez hasonlóan (lásd 1.31. bekezdés) még csak előzetesek voltak.

1.35. A Számvevőszék ellenőrzése feltárt néhány, a helyi rendszerekkel kapcsolatos kockázatot. Fény derült arra (például a Regionális Politikai Főigazgatóságon), hogy a helyi rendszerek és az ABAC között nem folyik a sikeres adatátvitel megerősítését szolgáló rendszeres egyeztetés, illetve arra (a Foglalkoztatási, Szociálpolitikai és Esélyegyenlőségi Főigazgatóságon), hogy egyes összegeket egynél többször vezettek be, majd továbbították a központi rendszerbe. Találtak ezenkívül az adatok félreértelmezéséből fakadó hibákat (például a Foglalkoztatási, Szociálpolitikai és Esélyegyenlőségi Főigazgatóságon): ilyen volt, amikor a költségigénylés és a fennálló kötelezettségvállalás közül a nagyobbik összegűt számlának/kifizetési kérelemnek tekintették, és így táplálták be a központi rendszerbe.

1.31. Lásd az 1.26–1.27. pontokra adott válaszokat.

A nyitó mérlegek megállapításának folyamata várhatóan időben befejeződik. Január első hetében végezték el az új rendszer adatokkal való első feltöltését. A főigazgatóságok ellenőrizték és kijavították az adatokat, illetve a nyitó mérlegeket hivatalosan is érvényesíteniük kell.

1.32. A számos különféle szerződési feltétel különböző eljárásokat tesz szükségessé az előfinanszírozási összegek elszámolására. Az előfinanszírozás pénzügyi beszámolóiban történő megjelenítése tükrözi a gazdasági helyzetet.

1.33. Az összes garanciát először nominálértéken rögzítik. Ezt az összeget csak akkor csökkentik, ha az engedélyezésre jogosult tisztviselő elfogadta a nyújtott garancia csökkentését. Mind a fenntartott garancia, mind a garantált jelenlegi nettó összeg értékét a pénzügyi nyilatkozatokhoz tartozó magyarázó jegyzetek tartalmazzák, a számviteli rendszerben található információ felhasználásával.

1.34. Lásd az 1.31. pontra adott választ.

1.35. A Számvevőszék által feltárt ellentmondásokat felülvizsgálták és kijavították. A Számvevőszék ellenőrzése óta valamennyi főigazgatóság egyeztetést hajtott végre, amire a végleges nyitó mérleg érvényesítéséhez volt szükség.

A Foglalkoztatási, Szociálpolitikai és Esélyegyenlőségi Főigazgatósággal kapcsolatos megjegyzések olyan hibákat érintenek, melyeket 2005 májusában kijavítottak, valamint a beérkezett költségigénylések óvatos céltartalékának elfogadására vonatkoztak. A 2005 elején végrehajtott IT-fejlesztések félbeszakították a Regionális Politikai Főigazgatóság helyi rendszerének az ABAC-kal történő rendszeres egyeztetését.

⁽²⁷⁾ Tevékenységének ebben a szakaszában a Számvevőszék szorosan véve az előfinanszírozások nyilvántartásba vételére és elszámolására összpontosította ellenőrzéseit. Olyan ezzel összefüggő kérdéseknek, mint pl. a hosszú lejáratú előfinanszírozások értékelésének (biztosításmatematikai módszer), a kamathozamnak vagy a külföldi pénznemek átváltásának a vizsgálatára egy későbbi időpontban fog sor kerülni. Megjegyzendő, hogy az ellenőrzés idején még tartott a vita az előfinanszírozás fogalmának tartalmi összehangolása érdekében tervezett számviteli kiigazításokról (pl. a céltartalékok révén történő kiigazításokról).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Jogi személyek

1.36. 2005-től kezdve bármely költségvetési ügyletet csak egy előzőleg a jogi személyek nyilvántartó rendszerébe (Legal Entity File, LEF) felvett és érvényesített jogi személyre való hivatkozás feltüntetésével lehet végrehajtani. A LEF általában véve alacsony kockázatú terület, hiszen bármilyen hiba merül fel vele kapcsolatban, annak hatására le kell állítani minden kifizetést. A kifizetési folyamat folytatása előtt ki kell javítani és érvényesíteni kell a LEF bejegyzéseit.

1.37. Az ellenőrzött öt főigazgatóság és egyéb szolgálatok közül csak az EuropeAid Együttműködési Hivatalnak okozott gondot – a tevékenység jellege miatt – a jogi személyek érvényesítése, mert a szükséges dokumentációt nem lehetett beszerezni (mivel a világ különböző részein működő szerződéses megbízottak más-más jogrendszer alá tartoznak, eltérések vannak a banki eljárásokban, a HÉA-rendszerekben, a cégbejegyzési eljárásban stb.)

A helyi rendszerek érvényesítése

1.38. A számvitelért felelős tisztviselőnek ellenőriznie és érvényesítenie kell, hogy a helyi rendszerek képesek ellátni a központi rendszert az új számviteli szabályoknak megfelelő adatokkal ⁽²⁸⁾. Ennek az eljárásnak a lezárulása után a központi rendszer már nem fogadhat el nem érvényesített helyi rendszerek által szállított adatokat.

1.39. Az érvényesítésre két szakaszban kerül sor. Az első szakaszban az ellenőrzések csak az állásfoglalásokon (*management representations*) alapultak. Habár eredetileg 2004 december végére kellett volna elkészülnie negyven egyéni és egy végleges összefoglaló jelentésnek, ezek csak 2005 februárjában váltak hozzáférhetővé.

1.40. Miután a számvitelért felelős tisztviselő mind a negyven rendszert megvizsgálta, öt rendszerben ⁽²⁹⁾ bizonyos kockázatok kerültek napvilágra, míg három másik rendszerrel ⁽³⁰⁾ úgy ítélte meg, hogy azokban komoly problémák merültek fel. Mivel azonban rövid távon nem lehetett módosításokat eszközölni, ezeket a rendszereket 2005 folyamán is tovább használták.

⁽²⁸⁾ A költségvetési rendelet 61. cikke (1) bekezdésének e) pontja szerint a számvitelért felelős tisztviselő felel a következőkért: „a számviteli rendszerek megállapítása és érvényesítése, és adott esetben az engedélyező tisztviselő által a számviteli információk szolgáltatására vagy igazolására megállapított rendszerek érvényesítése”. A végrehajtási szabályok megfelelő, 57. cikke szerint „amennyiben az engedélyező tisztviselő által létrehozott pénzügyi igazgatási rendszerek adatokat szolgáltatnak az intézmény elszámolásáról, vagy az említett elszámolások adatainak megalapozására szolgálnak, úgy a számvitelért felelős tisztviselő hozzájárulása szükséges az ilyen rendszerek bevezetéséhez vagy módosításához”.

⁽²⁹⁾ Az Információs Társadalmi főigazgatóság, az Oktatásügyi és Kulturális Főigazgatóság, a Humanitárius Segélyek Hivatala, az EuropeAid Együttműködési Hivatal és az Európai Közösségek Személyzeti Felvételi Hivatala rendszereiben.

⁽³⁰⁾ A Küllkapcsolati Főigazgatóság, a Személyi Juttatásokat Kezelő és Kifizető Hivatal és az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala rendszereinél.

1.37. *Egyedi intézkedéseket hoztak a szóban forgó Főigazgatóság körüli sajátos problémák megoldására, így azok várhatóan többé már nem fordulnak elő.*

1.39. *A végső jelentést 2005. február végén fogadták el, miután a Költségvetési Főigazgatóság kiegészítette azt a főigazgatóságok megjegyzéseivel. A végleges változat magában foglalta a 2004-es érvényesítési folyamat átfogó értékelését, valamint a 40 főigazgatóságnak szóló egyedi értékelést.*

1.40. *Amikor öt rendszer esetében kockázatot tártak fel, a jelentések megállapították, hogy e kockázatok jelenleg nem kérdőjelezik meg, hogy a rendszerek képesek adatokat szolgáltatni az intézmény elszámolásáról, vagy felhasználhatók az említett elszámolások adatainak megalapozására.*

A 2005-ben végrehajtott nyomon követési munka részeként 13 főigazgatóság és hivatal esetében mélyreható vizsgálatot végeznek el. Ez magában foglalja a Számvevőszék által említett főigazgatóságokat, valamint ötöt a nagyobb főigazgatóságok közül ⁽¹⁾. E munka már elkezdődött és az év végéig folytatódik. E 13 főigazgatóság esetében 2005 vége előtt jelentéstervezeteket adnak ki a helyi rendszerek érvényesítéséről.

⁽¹⁾ Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság, Foglalkoztatási, Szociálpolitikai és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság, Regionális Politikai Főigazgatóság, Kutatási Főigazgatóság, valamint Sajtó és Tájékoztatási Főigazgatóság.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.41. A jelenlegi érvényesítési eljárás nem tartalmaz olyan mechanizmust, amely értesítené a számvitelért felelős tisztviselőt a helyi rendszerek módosításairól – e módosítások a költségvetési rendelet 61. cikke szerint új érvényesítést tennének szükségessé.

1.42. A második (a tervek szerint még 2005-ben elkezdődő) érvényesítési szakaszban a megfelelő adatminőség biztosítása és az első szakasz eredményeinek megerősítése érdekében mélyreható ellenőrzésekre fog sor kerülni. A költségvetési rendelet 61. cikkének előírásai csak akkor tekinthetők teljesítettnek, amikor a számvitelért felelős tisztviselő ezen ellenőrzések eredményeinek alapján véglegesen érvényesíti a helyi rendszereket.

Az eddigi haladás felmérése

1.43. A számviteli rendszer korszerűsítését a költségvetési rendelet megszabta ütemterven belül kellett megtervezni és végrehajtani. A hasonló reformokba kezdő közigazgatási intézmények⁽³¹⁾ tapasztalata az, hogy az ilyen nagyszabású projekteknek mindig számos különböző gond késlelteti az akadálytalan megvalósítást. Ennek figyelembevételével elmondható, hogy a Bizottság jelentős előrelépést tett az eredményes számvitel bevezetése felé.

1.44. Amint azonban a Számvevőszék már korábbi éves jelentéseiben is észrevételezte⁽³²⁾, a szükséges átdolgozások és érvényesítések ütemterve igen feszített. Nem csoda, hogy az eredeti tervek szerint a 2004-es év vége előtt összeállítandó 2005-ös nyitó mérleg még 2005 közepére sem készült el.

1.45. További előrelépésre van szükség: a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője még mindig nem érvényesítette a 2005-ös nyitómérleg összeállításához szükséges számadatokat, az érvényben lévő szabályozás még nem vesz tekintetbe minden szempontot, és az érintett szolgálatok nem értelmezik egységesen az utasításokat. A következetesség és egységesség biztosítása érdekében a számvitelért felelős tisztviselőnek meg kellene tennie a szükséges intézkedéseket, hogy a bemutatott pénzügyi információ megbízható és valós képet nyújtson. Ha a Bizottság nem lép fel időben, akkor a Számvevőszék által feltárt hiányosságok kihatással lehetnek a 2005-ös pénzügyi beszámoló megbízhatóságára.

1.41. A Költségvetési Főigazgatóság 2005 vége előtt, az említett érvényesítési eljárás során nyert tapasztalatok alapján eljárást dolgoz ki a helyi rendszereken eszközölt módosítások bejelentésére.

1.42. 2005-ben a helyi rendszerek további érvényesítését tervezik. Kezdetben egyéni nyomon követési kérdőíveket intéztek a 40 főigazgatóság és szolgálat mindegyikéhez, amelyekre a határidőn belül, azaz 2005. június vége előtt válaszokat kaptak. Az előrehaladásról jelentést állítottak össze, amely 27 olyan főigazgatóságot ölel fel, amelyek esetében nem tártak fel jelentős problémákat. E jelentést először az engedélyezésre jogosult tisztviselőnek küldték meg, és megfelelő időben a Számvevőszék számára is hozzáférhető lesz.

1.44. A projekt korszerűsítése betartotta az új rendszer bevezetésének 2005 januárjára kitűzött határidejét – 2005. január 1-jén a Bizottság a pénzforgalmi alapú számviteli rendszerről eredményelszámolás-alapú számviteli rendszerre változtatta az EU költségvetésének jelentéstételét. A Bizottság biztos abban, hogy a nyitó mérleget időben összeállítják.

1.45. Az eredményelszámolás-alapú számviteli rendszert 2005-ben és 2006-ban tovább fejlesztik és javítják. A korszerűsítési projekt nagyban megvalósította a 2005 első 8 hónapjára kitűzött céljait. Valamennyi szolgálat komoly erőfeszítésekkel készítette elő az eredményelszámolás-alapú számviteli rendszer megkezdéséhez, valamint helyi rendszereik kiigazításaihoz szükséges információkat, hogy ezáltal az új rendszerben lehetővé tegyék az ügyletek pontos könyvelését.

A Bizottság minden szükséges lépést megtesz – ahogyan a korszerűsítési projekt folyamán is megtett – a munka teljesítésének biztosításához.

⁽³¹⁾ Például az Egyesült Nemzetek Szövetségének székhelyén, illetve Franciaországban, Spanyolországban, Svédországban és az Egyesült Királyságban.

⁽³²⁾ Lásd a Számvevőszék 2002. évi éves jelentésének 1.8. bekezdését és a 2003. évi éves jelentés 1.25. bekezdését.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűsége és szabályszerűsége

A Számvevőszék DAS-módszere

1.46. Tekintettel a Szerződés 248. cikkének (1) bekezdésére, a – rendkívül összetett és a Bizottság pénzügyi reformja következtében alapvetően megváltozott – ellenőrzési környezetre, illetve a DAS „felhasználóinak” (nevezetesen a költségvetési beszámoló elfogadásáért felelős hatóságnak) az elvárásaira, a Számvevőszék úgy határozott, hogy ellenőrzési véleményében egybeötvözi a saját forrásokra, illetve a 2000–2006-os pénzügyi terv hat működési fejezetére ⁽³³⁾ vonatkozó külön értékeléseket. Ezek az értékelések azt célozzák, hogy a költségvetési beszámoló elfogadásáért felelős hatóság a Közösség valamennyi főbb tevékenységi területén felügyelhesse a pénzeszközök kezelésének minőségét ⁽³⁴⁾. Az értékelések négyfajta forrásból származó ellenőrzési bizonyítékon alapulnak:

- a) a közösségi intézményekben, a tagállamokban és harmadik országokban kiépített felügyeleti és ellenőrzési rendszerek működésének vizsgálatán;
- b) az összes fő területtel kapcsolatos ügyletekből választott mintáknak egészen a végső kedvezményezett szintjéig történő megvizsgálásán;
- c) a főigazgatók éves tevékenységi jelentéseinek és nyilatkozatainak, valamint az azok összeállításához használt eljárásoknak az elemzésén;
- d) más, a közösségi irányítási eljárásoktól független ellenőrök munkájának lehetőség szerinti megvizsgálásán.

1.47. A felügyeleti és ellenőrzési rendszerek ellenőrzése azt célozza felmérni, hogy azok milyen mértékben képesek az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségével és szabályszerűségével kapcsolatos kockázatok kezelésére. Az ügyletek tételes vizsgálatának célja az, hogy közvetlen bizonyítékokat szolgáltatson a jogszerűséggel és szabályszerűséggel kapcsolatban, illetve adalékokkal szolgáljon a feltárt szabálytalanságok eredetére, gyakoriságára, jellegére és hatására vonatkozóan. Az ügyletek vizsgálatának eredményei hozzájárulnak a rendszerekről tett

1.47. A Bizottság örömmel fogadja a Számvevőszék értékelését arról, hogy a felügyeleti és ellenőrzési rendszerek milyen mértékben képesek az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek szabályszerűségével kapcsolatos kockázatok kezelésére, és igyekszik fejleszteni azokat, amennyiben a Számvevőszék gyenge pontokat talál. Hasonlóan, amennyiben a Számvevőszéknek az ügyletekkel kapcsolatos vizsgálata azt mutatja, hogy a felügyeleti és ellenőrzési rendszerek nem a tervek szerint működnek, a Bizottság megpróbálja kiigazítani a hiányosságokat és helyrehozni a Közösségek költségvetését ért károkat.

⁽³³⁾ Agrárpolitika, strukturális intézkedések, belső politikák, külső fellépések, működési kiadások, előcsatlakozási stratégia.

⁽³⁴⁾ A kiadásokat illetően a költségvetési rendelet a következő lehetőségeket különbözteti meg (53. cikk): a Bizottság centralizált alapon hajtja végre a költségvetést (a működési kiadások és a belső politikák terén); az ügyletek irányítását megosztja a tagállamok nemzeti hatóságaival (az EMOGA-garanciaalap és a strukturális alapok esetében); a decentralizált igazgatás keretében műveletei bizonyos elemeinek végrehajtását előzetes ellenőrzés után a kedvezményezett országokra ruhazza át (az előcsatlakozási stratégia terén); végül egyes műveleteket nemzetközi szervezetekkel történő közös igazgatással is végrehajthat (lásd a Számvevőszék 2003. évi éves jelentésének 1.57. bekezdése).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

következtetésekhez és kiegészítik azokat. Az e két forrásból származó információt felhasználják a helyesbítő intézkedésekre tett ajánlások megfogalmazásánál. A nemzetközi ellenőrzési standardokkal összhangban a Számvevőszék figyelembe veszi a főigazgatók éves tevékenységi jelentéseiben és nyilatkozataiban, valamint az ezeket összegző, a Bizottság által elfogadott jelentésben foglalt „állásfoglalásokat” (*management representations*) is. Végül más ellenőrök⁽³⁵⁾ munkáját megvizsgálva felméri ezeknek a külön értékelésekkel kapcsolatos felhasználhatóságát.

A DAS-ellenőrzés eredményei 2004-ben

Eredményes felügyeleti és ellenőrzési rendszerekre van szükség

1.48. A külön értékelésekből a DAS-bizonyítékok különböző forrásaira vonatkozóan levonható következtetések túlnyomórészt egybevágnak egymással. Azokon a területeken, ahol a számvevőszéki ellenőrzés szerint a kiépített felügyeleti és ellenőrzési rendszerek megfelelő kockázatkezelést tesznek lehetővé, az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségével és szabályszerűségével kapcsolatban a tételes ellenőrzés rendszerint csak jelentéktelen megállapításokra vezetett, és a Számvevőszéknek a főigazgatók, illetve a felhatalmazás által engedélyező tisztviselők nyilatkozatairól⁽³⁶⁾ adott értékelése is megerősítette, hogy legfeljebb kis jelentőségű fenntartásokat lehetett megfogalmazni (lásd 3.52–3.55., 8.31–8.32. és 8.36–8.37. bekezdés, illetve 9.13. és 9.26–9.28. bekezdés).

1.49. Azokon a területeken, ahol a Számvevőszék értékelése szerint léteznek ugyan felügyeleti és ellenőrzési rendszerek, de ezek kockázatkezelési eredményessége tökéletesítésre szorul, az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségével és szabályszerűségével kapcsolatban a tételes ellenőrzés rendszerint lényeges megállapításokat eredményezett (lásd 4.55–4.62., 5.47–5.50., 6.46. és 7.39–7.40. bekezdés). A főigazgatók nyilatkozatainak számvevőszéki értékelése is megerősítette, hogy jelentős fenntartások kerültek megfogalmazásra, illetve – a Számvevőszék véleménye szerint – ilyeneket kellett volna megfogalmazni. Ez arra mutat, hogy maguknak az irányítóknak további erőfeszítéseket kell tenniük annak érdekében, hogy megfelelő ellenőrzés alatt tartsák az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségével és szabályszerűségével kapcsolatos kockázatokat (lásd **1.2. táblázat**).

1.49. *Ahogy az a Számvevőszék által említett bekezdésekre adott válaszokban is szerepel, a Bizottság úgy véli, hogy a főigazgatóságok megfelelő biztosítékkal rendelkeztek arra nézve, hogy az alkalmazott felügyeleti és ellenőrzési rendszerek elegendőek az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek hibaveszélyeinek és szabálytalanságainak kezelésére. Amennyiben jelentős veszélyek merülnek fel, a közösségi költségvetés védelme az érintett igénylőktől, vagy a közösen kezelt alapok esetében az érintett tagállamtól történő behajtások által biztosított. A Bizottság folyamatosan e rendszerek fejlesztésén munkálkodik, legutóbb a jelenlegi rendszerek, illetve a Számvevőszék által a 2/2004. sz. véleményében, valamint a 2007–2013-as pénzügyi tervre irányuló szabályozási javaslatokban ajánlott rendszerek közötti különbségekről készített elemzéssel.*

⁽³⁵⁾ „Más ellenőr” alatt bármely olyan magánszemély vagy közszereplő értendő, aki felkérésre pénzügyi ellenőri véleményt nyilváníт olyan műveletekről, amelyeket részben vagy egészben a közösségi költségvetésből finanszíroztak, megbízatása azonban nem a közösségi szabályozásból eredeztethető.

⁽³⁶⁾ Egyes intézmények (a Bíróság és a Régiók Bizottsága) esetében a Számvevőszék nem vehette figyelembe az éves tevékenységi jelentéseket, mert azok a számvevőszéki ellenőrzés befejezéséig nem készültek el (lásd 9.13. bekezdés).

Szektor	A főigazgatók 16 feladatai	2003	2004	E 16 feladatok hatása a főigazgató által adott megfigyelési nyilatkozatra a Számvevőszék szintjén (*)	Változás (*)		A Számvevőszék ellenőrzése során felírt egyéb hiányosságok	2003	2004	A nyilatkozatok tartalma (*)		Változás (*)		Jelentőség a Számvevőszék ellenőrzési következtetési szempontjából (*)	
					2003	2004				2003	2004	2003	2004		
Belső politikák idejére a kutatást	<ul style="list-style-type: none"> Előzetes tesztelés a közvetett központi irányítás keretén belül (Költségvetési rendelet végrehajtási szabályai, 35. cikk) Helyszíni ellenőrzések Hibák gyakorisága (ámogathatóság) a kutatási szerződéses költségnyilatkozataiban Hiányosságok az Európai Menekültügyi Alap irányítási rendszerében az Egyesült Királyságban és Luxemburgban 	x	x	B	=	- A kutatás területén a fizetési időszak rendszeres túllépéséhez kapcsolódó kockázatok	x	x	B	B	+	B	B	+	
Külső fellépések	<ul style="list-style-type: none"> Partnerség egy nem-kormányzati szervevvel Az egyik humanitárius szervezet nem tartotta be a közbeszerzési eljárásokat 	x	x	B	+	- A végrehajtott szervezetek szintjén bonyolított ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét biztosítani hivatott felügyeleti és ellenőrzési rendszerek maradéktalan működéséhez még további javításokra van szükség (lásd 7.40. bekezdés)	x	x	C	B	+	C	C	+	
Előcsatlakozási stratégia	<ul style="list-style-type: none"> ISPA: irányítási és ellenőrzési rendszerek PHARE: A decentralizált rendszerek eredendő kockázatai, mulasztások a rendszerek és ügyletek ellenőrzésében 	x	x	C	+	- Fennáll annak a kockázata, hogy egyes tagállamok nem tudnak eleget tenni társfinanszírozási kötelezettségeiknek	x	x	C	B	+	C	B	+	
Működési kiadások	<ul style="list-style-type: none"> Belső ellenőrzési standardok megvalósítása az EU-küldötségeknel 	x	x	A	=	/			A	A		B	A	+	

Jelmagyarázat:

(1) E 16 feladatok hatása a főigazgató által adott megfigyelési nyilatkozatra a Számvevőszék szintjén.

A: megvalósított bizonyosság arról, hogy a belső ellenőrzési rendszerek kielégítő záróadékkal rendelkeznek a költségvetés és szabályszerűségét.

B: megvalósított bizonyosság kielégítő záróadékkal arról, hogy a belső ellenőrzési rendszerek kielégítő záróadékkal rendelkeznek a költségvetés és szabályszerűségét, amelyek pénzügyi kihatása az érintett költségvetés < 10 %-a).

C: nem lehet bizonyosságot szerezni (> 2 % hibák vagy olyan rendszerhiányosságok, amelyek pénzügyi kihatása az érintett költségvetés > 10 %-a).

(2) A nyilatkozatok tartalma:

A: világos és egyértelmű.

B: pontatlanságokat tartalmaz.

C: lényeges vagy nem kellően indokolt pontatlanságokat tartalmaz.

(3) Jelentőség a Számvevőszék ellenőrzési következtetési szempontjából:

A: elégséges bizonyosságot nyújt a Számvevőszék következtetéseivel.

B: korrekciók után elégséges bizonyosságot nyújt a Számvevőszék következtetéseivel.

C: nem nyújt elégséges bizonyosságot a Számvevőszék következtetéseivel (pl. megfelelő vagy elégséges információ hiányában).

(4) Változás:

= előrelépés

+ változatlan

- vissza lépés

A: megvalósított bizonyosság kielégítő záróadékkal arról, hogy a belső ellenőrzési rendszerek kielégítő záróadékkal rendelkeznek a költségvetés és szabályszerűségét, amelyek pénzügyi kihatása az érintett költségvetés < 2 % hibák vagy olyan rendszerhiányosságok, amelyek pénzügyi kihatása az érintett költségvetés < 2 % hibák vagy olyan rendszerhiányosságok, amelyek pénzügyi kihatása az érintett költségvetés

B: megvalósított bizonyosság kielégítő záróadékkal arról, hogy a belső ellenőrzési rendszerek kielégítő záróadékkal rendelkeznek a költségvetés és szabályszerűségét, amelyek pénzügyi kihatása az érintett költségvetés < 2 % hibák vagy olyan rendszerhiányosságok, amelyek pénzügyi kihatása az érintett költségvetés

C: nem lehet bizonyosságot szerezni (> 2 % hibák vagy olyan rendszerhiányosságok, amelyek pénzügyi kihatása az érintett költségvetés > 10 %-a).

(2) A nyilatkozatok tartalma:

A: világos és egyértelmű.

B: pontatlanságokat tartalmaz.

C: lényeges vagy nem kellően indokolt pontatlanságokat tartalmaz.

(3) Jelentőség a Számvevőszék ellenőrzési következtetési szempontjából:

A: elégséges bizonyosságot nyújt a Számvevőszék következtetéseivel.

B: korrekciók után elégséges bizonyosságot nyújt a Számvevőszék következtetéseivel.

C: nem nyújt elégséges bizonyosságot a Számvevőszék következtetéseivel (pl. megfelelő vagy elégséges információ hiányában).

(4) Változás:

= előrelépés

+ változatlan

- vissza lépés

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A Bizottság úgy véli, hogy – az 1.2. táblázatnak „a Számvevőszék ellenőrzése során feltárt egyéb hiányosságok” oszlopában megállapítottak szerint – nincs szükség további tartalmak bemutatására. Minden eset az illetékes szolgálatok számára ismert olyan kérdéseket érint, amelyek esetében megfelelő intézkedést hoztak az EK költségvetésének védelmére, vagy amelyek nem jelentettek jelentős pénzügyi veszélyt (lásd a 4.58., 5.45., 6.39., 7.40. bekezdésekre adott válaszokat).

A Számvevőszéknek a táblázat 1.2. pontjában szereplő „A Számvevőszék következtetéseiben az összes ilyen információ figyelembevétele” oszloppal kapcsolatos értékelésére tekintettel, a nyilatkozatok tartalmának, valamint a nyilatkozatok alapjául szolgáló szabványok tiszteletben tartása nyomon követésének fejlesztésére irányuló erőfeszítéseinek köszönhetően, a Bizottság úgy véli, hogy a tevékenységekről készített éves jelentések és az éves nyilatkozatok az irányítás hatékony eszközévé, valamint az általa elért eredmények, illetve a beazonosított veszélyekkel való megbirkózáshoz alkalmazott stratégiájának megbízható mutatójává váltak, így azokat a Számvevőszék alapul használhatja fel megbízhatósági nyilatkozataihoz. Mindazonáltal a Bizottság továbbra is igyekszik bővíteni a bennük foglalt információkat, hogy a Számvevőszék még hasznosabban figyelembe vehesse azokat megbízhatósági nyilatkozata megerősítésére.

A Bizottság örömmel fogadna némi útmutatást arra vonatkozólag, hogy a Számvevőszéknek milyen információra van szüksége ahhoz, hogy a 2004-es három költségvetési területen (mezőgazdaság, strukturális intézkedések és külső fellépések) fejlessze a nyilatkozatok jelentőségére vonatkozó értékelését.

1.50. Éves jelentéseiben – különösen a Bizottság reformjáról szóló fehér könyv 2000. áprilisi kibocsátása óta⁽³⁷⁾ – a Számvevőszék elismerte a felüyeleti és ellenőrzési rendszerek megtervezése, megvalósítása és működése terén elsősorban bizottsági szinten történt előrelépéseket (lásd 1.71–1.83. bekezdés). Ez a fejlődés az EU-költségvetés végrehajtásával kapcsolatos ügyintézési szokások változásával párhuzamosan ment végbe. Míg korábban a költségvetés végrehajtása állt a középpontban, az utóbbi időben nagyobb jelentőségre tettek szert az ellenőrzési szempontok. Nagyobb figyelmet szenteltek az irányítási kérdéseknek is (lásd 1.55–1.70. bekezdés). A számvevőszéki ellenőrzés tanúsága szerint azonban további, különböző mértékű javulás szükséges ahhoz, hogy a felüyeleti és ellenőrzési rendszerek – különösen tagállami szinten – eredményesen működjenek (lásd 3.54–3.55., 4.55–4.62., 5.47–5.50., 6.42–6.45., 7.39–7.40., 8.37. és 9.26–9.28. bekezdés).

1.50. A Bizottság örömmel fogadja a Számvevőszék pozitív értékelését a reform kezdete óta az ellenőrzési rendszer és a kockázatkezelési gyakorlat tekintetében megvalósított haladásról.

Elismeri, hogy a belső ellenőrzés tekintetében még mindig lenne mit fejleszteni. E további erőfeszítéseket meg is teszi – ahogyan arról a jelentés vonatkozó fejezeteiben a Bizottságnak a Számvevőszék észrevételeire adott válasza is tanúskodnak –, különösen olyan tevékenységek révén, melyek biztosítják a kulcsfontosságú ellenőrzések tagállamok által történő megfelelő végrehajtását.

Ráadásul jelen pillanatban a Bizottság azzal is bizonyítja kötelezettségvállalását, hogy – a Számvevőszék egyszeri ellenőrzésről szóló 2/2004. sz. véleményében foglalt elvekkel összhangban – igyekszik megerősíteni egy integrált ellenőrzési rendszer bevezetését.

⁽³⁷⁾ Az Európai Parlamentnek a bizottsági irányítás racionalizálására vonatkozó 2000. januári kérését követően a Bizottság 2000. április 5-én a „A Bizottság reformja” címmel fehér könyvet bocsátott ki (COM(2000) 200).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A haladás felmérésére szolgáló mutatókat kell kidolgozni

1.51. Annak megítéléséhez, hogy a megerősített felügyeleti és ellenőrzési rendszerek biztosítják-e a kockázat megfelelő kezelését, gondos figyelemmel kísérésre van szükség. Ennek a jelentősége különösen az ellenőrzési környezetben bekövetkezett fejlemények fényében (bővítés, a szakpolitikák reformja, az adminisztratív struktúrák változásai) nyilvánvaló.

1.52. A vezetés felelős a szükséges mutatók kidolgozásáért ⁽³⁸⁾. Ezért a Bizottságnak biztosítania kellene, hogy a felügyeleti és ellenőrzési rendszerek egyenletesen és kellő időben pontos és megfelelő információt szolgáltatassanak a kulcsfontosságú ellenőrzések megvalósulásáról és eredményes működéséről, illetve az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek szintjén bekövetkező azon szabálytalanságok gyakoriságáról, jellegéről és hatásáról, amelyeket nem sikerült megelőzni, feltárni és helyesbíteni. A Számvevőszék ezután értékelhetné és kommentálhatná a Bizottság és a tagállamok által szolgáltatott információ pontosságát, és felmérhetné az elért haladást ⁽³⁹⁾.

1.53. A Számvevőszék ellenőrzései rámutattak, hogy a belső ellenőrzési rendszerek minőségének, illetve az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségének és szabályszerűségének folyamatos figyelemmel kíséréséhez a Bizottság továbbra sem dolgoz ki, illetve használ fel elégséges módon mutatókat ⁽⁴⁰⁾ (lásd 1.6.1. bekezdés) ⁽⁴¹⁾.

⁽³⁸⁾ Lásd INTOSAI – Ellenőrzési standardok, 1. fejezet, 1.0.6. bekezdés d) pont: „Olyan megfelelő információs... és beszámolási rendszereket kell kialakítani, amelyek lehetővé teszik az elszámoltatást. A vezetés felelős a pénzügyi beszámolók és egyéb információk formájának és tartalmának pontosságáért és teljességéért.” A Számvevőszék véleménye szerint a megfelelő információ fogalmába beletartoznak a mutatók is.

⁽³⁹⁾ 2003-as költségvetési mentesítési állásfoglalásában az Európai Parlament is ezt az eljárásmodot javasolta (lásd 65. és 66. bekezdés), amely lehetővé tenné a mentesítésért felelős hatóság kérdéseire történő választást.

⁽⁴⁰⁾ A Számvevőszék 2002. évi éves jelentésének 1.68–1.74. bekezdése és a 2003. évi éves jelentés 1.85–1.87. bekezdése.

⁽⁴¹⁾ A Számvevőszék a következőkre vonatkozóan dolgozta ki saját nyomonkövetési elemeit: a reformról szóló fehér könyvben vagy az összefoglaló jelentések cselekvési terveiben szereplő intézkedések megvalósítása; a belső ellenőrzési standardok bevezetése; a DAS-t illető fenntartásokkal és észrevételek nyomán történt lépések; a főigazgatók fenntartásainak nyomán történt lépések; kulcsfontosságú ellenőrzések megvalósításának értékelése stb.

1.52. A statikus mutatók összeállítását nem szükségszerűen igazítják a Bizottság változó irányítási és ellenőrzési környezetéhez. Az integrált belső ellenőrzési keretrendszer ütemtervének (COM(2005)252/4, 2005.6.15.) megvalósítása céljából, jelentést állítottak össze a Bizottság szervezeti egységeiben alkalmazott belső ellenőrzési keretrendszer, valamint a Számvevőszéknek a közösségi belső ellenőrzési keretrendszer-ről szóló, 2/2004. sz. véleményében megállapított ellenőrzési elvek közötti eltérések értékeléséről. A jelentés megállapítja, hogy az alkotó programok vegyes összetételét és többéves jellegét figyelembe véve nincs mindig értelme megállapítani a politikákra vonatkozó globális hibák arányát. Megfelelőbb, ha minden egyes főigazgatóság saját maga határozza meg (főként utólagos) ellenőrzési stratégiáját, célmutatóit, valamint a kívánt időbeni alakulást. A Bizottság elismeri, hogy szolgálatain belül e 2003-ban már meggyengült folyamatot tovább lehetne formalizálni.

A belső ellenőrzés hatékonysága főként olyan eszközök révén végzett minőségi vizsgálatoktól függ, amelyeket nem lehet mindig egyszerű mutatókra korlátozni.

1.53. A Bizottság már rendelkezik a Számvevőszék által alkalmazottakhoz (lásd 44. megjegyzés) hasonló nyomon követési mutatókkal: a belső ellenőrzési standardokkal kapcsolatos minimumkövetelmények végrehajtásának nyomon követése a belső ellenőrzésről készített átfogó jelentésben, a reformmal kapcsolatos tevékenységek és a főigazgatók fenntartásainak nyomon követése a reform előrehaladásáról készített helyzetjelentésekben és a tevékenységekről készített éves jelentések (AAR) összefoglalójában, valamint a DAS észrevételek nyomon követése különösen a mentesítés nyomon követésének keretében. A Bizottság elismeri, hogy e mutatókat tovább lehetne fejleszteni, főként kockázatkezelésre irányuló megközelítése keretében.

Az Összefoglalóban a Bizottság kötelezettséget vállal amellyel, hogy a meglévő mutatókat – főként a „családonként” elvégzett szakértői értékelés fényében – elemezni fogja, hogy megvizsgálja, hogyan válhatnak e mutatók az irányítás működőképesebb eszközeivé.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A Bizottság belső ellenőrzési rendszere

Az ellenőrzés hatóköre

1.54. A Számvevőszék abból a szempontból értékelte a Bizottság belső ellenőrzési rendszerét a különböző irányítási területekre vonatkozóan (lásd a költségvetési rendelet 53. cikke), hogy az milyen biztosítékokkal szolgál az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét illetően. A Számvevőszék egyrészt azt vizsgálta, hogy a Számvevőszék ellenőrzési megállapításai mennyiben erősítették meg a főigazgatók éves tevékenységi jelentéseiben és nyilatkozataiban, valamint az ezeket összegző bizottsági jelentésben foglalt állásfoglalásokat (*management representations*), s hogy ezeket szükség szerint mennyiben lehet figyelembe venni a DAS vonatkozásában. A Számvevőszék másrészt azt is megvizsgálta, hogy milyen előrelépés történt a Bizottság belső ellenőrzése kulcsfontosságú elemeinek (belső ellenőrzési standardok és a 2003-as éves tevékenységi jelentésekhez, illetve összefoglalójukhoz csatolt cselekvési tervek) megvalósításában, és értékelte a bevezetett eljárások és kidolgozott eszközök eredményességét.

A Bizottság állásfoglalásai (management representations)

A 2004-es Összefoglaló jelentés

1.55. A 2004. évi tevékenységi jelentéseket összefoglaló jelentésében ⁽⁴²⁾ a Bizottság újabb lépést tett afelé, hogy – kötelezettségéhez híven – átláthatóbb módon adjon számot irányítási tevékenységéről, és határozott arról, hogy milyen alkalmas intézkedéseket tesz a horizontális szempontoknak való megfelelés érdekében ⁽⁴³⁾.

1.56. A Bizottság belső ellenőrzési rendszerének az Összefoglaló jelentésben adott értékelése általában egybevág a Számvevőszék elemzésével. Egyes esetekben azonban a számvevőszéki ellenőrzés megállapításai arra utalnak, hogy a 2004-es Összefoglaló jelentésben leírt „összességében kielégítő” helyzet (a számviteli rendszer korszerűsítése, lásd 1.21–1.45. bekezdés; a haladás felmérésére szolgáló mutatók, lásd 1.51–1.53. bekezdés; a főigazgató éves tevékenységi jelentései és nyilatkozatai, lásd 1.59–1.70. bekezdés; cselekvési tervek, lásd 1.72–1.74. bekezdés) eléréséhez még további lépésekre van szükség.

1.56. A 2004-es összefoglalóban a Bizottság tudomásul veszi, hogy a felhatalmazás által engedélyezésre jogosult valamennyi tisztviselő megfelelő biztosítékkal tudott szolgálni.

Folyamatos fejlesztési folyamatban a Bizottság egy sor olyan célkitűzést állított fel magának, amelyek az irányítási munka minőségével kapcsolatos fő horizontális kérdéseket érintenek. Főként egy integrált ellenőrzési keret, a számlák egységességének, koherenciájának és megbízhatóságának igazolása, az éves tevékenységi jelentések bemutatási folyamatának megerősítése és egy közös kockázatkezelési módszer révén a Bizottság vállalta, hogy működésén elvégzi a reform által lehetővé tett fejlesztéseket.

⁽⁴²⁾ A Bizottság közleménye, 2004-as összefoglalás (COM(2005) 256, 2005.6.15.).

⁽⁴³⁾ Az új horizontális cselekvési terv tizenkét, a következő területekre vonatkozó intézkedést tartalmaz: irányítási kérdések, tevékenységalapú irányítás, pénzügyi irányítás és beszámolás, humán erőforrások.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.57. 2003. évi mentesítési határozatában a Parlament felkérte a Bizottságot, hogy éves összefoglalóját alakítsa át a pénzügyi irányításról és ellenőrzésekről mint egészről szóló átfogó megbízhatósági nyilatkozattá, ám a Bizottság úgy nyilatkozott, hogy az összefoglaló olyan aktus, amelynek révén az éves tevékenységi jelentések elemzése által gyakorol politikai felelősséget. Az irányítási felelőségeket átruházó decentralizáló módszert követve a Bizottság nem szolgál további bizonyossággal, mert úgy ítéli meg, hogy ez a főigazgatók nyilatkozataiban már megtörtént. A Számvevőszék azt javasolja, hogy a Bizottság cselekedjen „mint a Szerződés (274. cikk) értelmében a költségvetés végrehajtásáért felelős intézmény”, és tegye magáévá „a felhatalmazás által engedélyező tisztviselők állásfoglalásait” (*management representations*) (lásd a Számvevőszék 2003. évi éves jelentésének 1.58–1.60. bekezdése).

1.58. Az Összefoglaló jelentés által létrehozott referenciakeretben a Bizottság többek között azt a középtávú célt igyekszik elérni, hogy a Számvevőszéktől kapott megbízhatósági nyilatkozat csak csekély jelentőségű fenntartásokat tartalmazzon. A Számvevőszék megjegyzi, hogy a Bizottság stratégiája minőségi változást feltételez, mivel nem valamely új reform bevezetése révén, hanem a létező rendszerek teljesítőképességének teljes kibontakoztatása útján kíván elérni további javulást, a következő területekre összpontosítva:

- a) az elszámoltathatóság előmozdítása a főigazgatók által nyújtott biztosítékok, illetve a számvitelért felelős tisztviselő kézigyével ellátott, eredményelszámolás-alapú beszámoló révén;
- b) az eredményes teljesítményirányítás előmozdítása eredményes felügyeleti és ellenőrzési rendszerek és felelős napi irányítás révén, amely utóbbi magában foglalja a kockázatkezelés dimenzióját is;
- c) a felelősség és a felügyeleti kapacitás megerősítése egy integrált belső ellenőrzési keretrendszer segítségével (lásd 1.84–1.86. bekezdés).

A főigazgatóknak a 2004-es pénzügyi évre vonatkozó éves tevékenységi jelentései és nyilatkozatai

Az útmutató javulása

1.59. A Bizottság központi szolgálatai (Főtitkárság, Költségvetési Főigazgatóság, Személyzeti és Igazgatási Főigazgatóság) a korábbi évek tapasztalatai alapján általános útmutatót dolgoztak ki az éves tevékenységi jelentésekkel és nyilatkozatokkal kapcsolatban, amelyet a 2004-es pénzügyi évről szóló körlevél⁽⁴⁴⁾ formájában közzétek, és amely az eljövendő pénzügyi évekre nézve is hivatkozási alapul szolgálhat.

1.57. *Az előző évek gyakorlatához hasonlóan, az éves tevékenységi jelentések 2004-es összefoglalójának elfogadásakor a Bizottság összeállította szervezeti egységei irányításának mérlegét, és foglalkozott a szervezeti egységek által az éves tevékenységi jelentéseikben felvetett főbb horizontális kérdésekkel.*

Egy testületi szinten összevont megbízhatósági nyilatkozat megkövetelése ellentétes lenne a pénzügyi irányítás 2000 óta bevezetett reformjával, melynek célja a felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselők elszámoltathatósága. Az összefoglaló jelentés révén a Bizottság eleget tesz politikai feladatainak, elemezve az éves tevékenységi jelentéseket és nyilatkozva a főbb horizontális kérdésekről, beleértve a Bizottság szintjén megoldandó problémákkal kapcsolatos cselekvéseket is.

⁽⁴⁴⁾ Feljegyzés a főigazgatók és szolgálatok vezetői részére – Körlevél a 2004-es tevékenységi jelentésekről (SEC(2004) 1562, 2004.12.3.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

1.60. A Számvevőszék 2003-hoz képest javulást észlelt az útmutató minőségében, különösen a jogszerűséggel és szabályszerűséggel kapcsolatos következő szempontokat illetően:

- a) a kockázatkezelésnek, illetve a belső ellenőrzés értékelésének keretében tett intézkedések figyelemmel kísérése;
- b) annak magyarázata, hogy a megosztott igazgatású politikák területén milyen kapcsolatok állnak fenn a Bizottság felelőssége alatt, illetve a tagállamok felelőssége alatt álló rendszerek között;
- c) annak tisztázása – a centralizált igazgatás kivételével valamennyi igazgatási módozat esetében –, hogy a fenntartásra okot adó hiányosságok a Bizottságnak vagy egy harmadik félnek (is) tulajdonítandóak-e;
- d) a fenntartásoknak a nyilatkozatokra gyakorolt együttes hatására vonatkozó következtetések.

1.61. Az észlelt haladás ellenére van még javítanivaló, különösen a jogszerűsége és szabályszerűsége közvetlenül vonatkozó mutatók terén (lásd 1.51–1.53. bekezdés).

1.62. A rendszerhiányosságok lényeges voltát, illetve a főigazgatók által nyújtott megfelelő biztosítékra gyakorolt hatásukat illetően a 2004-es körlevél a már 2003 januárjában elfogadott alapelvekre ⁽⁴⁵⁾ utal. A javasolt kritériumok alkalmazásával kapcsolatos nehézségekkel egy szakértői értékelés (peer review) foglalkozott, amelynek középpontjában a főigazgatók esetleges fenntartásainak elemzése állt, s amely főként a következőket tárgyalta:

- a) a fenntartások hatóköre, lényegesség és egységesség ⁽⁴⁶⁾;

⁽⁴⁵⁾ A Bizottság közleménye: „A Bizottság tevékenység alapú irányítása végrehajtásának 2002-es vizsgálata, módszertani útmutatással az éves tevékenységi jelentések megírásához” (COM(2003) 28, 2003.1.21.).

⁽⁴⁶⁾ A fenntartások tényleges horderejének megállapítása érdekében a főigazgatóknak világossá kell tenniük, hogy milyen ismérvek alapján határozzák meg a lényegességi küszöböt. Eltekintve a jellegén és a kontextuson alapuló jelentőségtől, az irányvonalak ezt a küszöböt az érintett tevékenység költségvetésének függvényében, vagyis a kérdéses tevékenység értékének 2 %-ában állapítják meg (COM(2003) 28, 2003.1.21.). A Számvevőszék véleménye szerint, mint azt már 2003. évi éves jelentésében is jelezte (1.64–1.65. bekezdés), a jelentőség ilyen meghatározása nem elégséges a rendszer hiányosságainak azonosításához. A főigazgatók eltérhetnek ezektől az ismérvektől, amennyiben úgy vélik, hogy a körülmények ilyen döntést követelnek meg, vagy ha természeténél fogva lényeges hiányosságról van szó. Ilyen esetekben az éves tevékenységi jelentésben meg kell indokolni, hogy miért került sor új lényegességi küszöb, illetve egyéb lényegességi ismérv meghatározására.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.60. A Bizottság úgy véli, hogy az éves jelentések 3. részével („management and internal control systems”) kapcsolatos körlevélben foglalt rendelkezések – azáltal, hogy a belső ellenőrzési standardok minimális követelményeinek való megfelelés értékelése helyett a szervezeti egységek elemzését a benne rejlő veszélyekre koncentrálják – ugyancsak jelentősen javítják az irányítási környezetüket és a belső ellenőrzési rendszer hatékonyságát. A főigazgatók megbízhatósági nyilatkozatával kapcsolatban megfogalmazott fenntartások ettől fogva a belső ellenőrzési rendszer erősségeiről és gyenge pontjairól szóló érvelés logikus következtetését képezik, biztosítva a Számvevőszék 2003. évi éves jelentésében kért koherenciát az éves jelentés, a nyilatkozat és a fenntartások között.

1.61. Bár az éves tevékenységi jelentéseknek nem az az egyedüli céljuk, hogy felügyeljék az ellenőrző rendszerek végrehajtását és meghatározzák, hogy azok mennyire garantálják az ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét, az éves tevékenységi jelentésekben a Bizottság hajlandó megerősíteni a felügyelet és a kockázatkezelés ellenőrzését.

Lásd továbbá az 1.52. és 1.53. pontra adott válaszokat.

1.62–1.63. Miután a szakértők értékelték az esetleges fenntartásokat, a Bizottság tanulmányozni kezdte annak lehetőségét, hogy hogyan lehetne bizonyos fokú modulációt bevezetni a különféle irányítási területekre vonatkozó lényegi küszöbök meghatározására vonatkozólag. Ahogyan az a Bizottság szervezeti egységeiben alkalmazott belső ellenőrzési keretrendszer, valamint a Számvevőszéknek a közösségi belső ellenőrzési keretrendszerrel szóló 2/2004. sz. véleményében megállapított ellenőrzési elvek közötti eltérések értékeléséről szóló jelentésben olvasható, normális, hogy a megállapított hibaarány a programok tulajdonságai szerint és időben változik. E munka a tárgya az Összefoglalás által kezdeményezett tevékenységek egyikének (8. cselekvés).

A 2005. évi tevékenységi jelentésekhez a Bizottság megvizsgálja egy olyan közös módszer kidolgozásának lehetőségét, amely lehetővé teszi a gyenge pontok – beleértve a szisztematikus jellegűeket is – lényegességi küszöbének meghatározását (vö. 2004. évi Összefoglalás), hogy következetesebben értékelhessék a megosztott irányítás, kutatás és belső politikák „családjai” számára nyújtott ésszerű biztosítékra gyakorolt hatásukat.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- b) a fenntartásoknak az ésszerű bizonyosságra gyakorolt hatása;
- c) a fenntartások és a tervezett intézkedések megújítása.

1.63. A Számvevőszék megállapítja, hogy történt bizonyos haladás, különösen ami a fenntartások világosságát és a lényeges hiányosságokkal való összefüggésüket illeti. Arra azonban még nem került sor, hogy költségvetési területenként az érintett műveletek jellegének és az adott területen megengedhető kockázatnak a figyelembevételével egy-egy közös lényegességi küszöböt állapítsanak meg⁽⁴⁷⁾. Ezenkívül a rendszerhiányosságok jelentős voltának és esetleges pénzügyi kihatásuknak meghatározására kidolgozott irányelvek – a főigazgatók általi következetes és egységes értelmezés érdekében – további tisztázásra szorulnak.

A főigazgatók nyilatkozatai

1.64. Az éves tevékenységi jelentésekhez csatolt nyilatkozataikban a főigazgatók kijelentik, hogy a szolgálataiknál végrehajtott belső ellenőrzések megfelelő bizonyossággal szolgálnak arra vonatkozóan, hogy az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűek és szabályszerűek. Ha a belső ellenőrzés lényeges hiányosságokat vagy szabálytalanságokat tár fel, fenntartásokat fogalmaznak meg. Az éves tevékenységi jelentésekre vonatkozó iránymutatás értelmében és a felhatalmazás által engedélyező tisztviselők alapszabálya szerint a fenntartások nem tehetik a nyilatkozatot értelmetlenné, és szélsőséges esetben⁽⁴⁸⁾ megtörténhet, hogy a főigazgató nem tudja megadni a kért bizonyosságot. A hiányosságok kiküszöbölésére cselekvési terveket kellene készíteni, megvalósítási határidőkkel.

1.65. A főigazgatók nyilatkozatainak számvevőszéki vizsgálata megerősíti, hogy a lényegességi kritériumokat heterogén módon alkalmazzák, és hogy a bizottsági szolgálatok nehezen tudják felhasználni ezeket fenntartásaik megfogalmazásánál, különösen a rendszerhiányosságokat illetően (lásd 1.63. bekezdés). Egyes főigazgatóságok például nem tették kellően világossá, hogy milyen kritériumokat választottak, és/vagy nem adtak kielégítő mennyiségi becslést a pénzügyi kihatásról⁽⁴⁹⁾.

1.65. A Bizottság megjegyzi, hogy maga a Számvevőszék is elismeri (1.63. pont) a főigazgatók megbízhatósági nyilatkozatára vonatkozó fenntartások megfogalmazásában – e nehéz és a Bizottságban csak nem régóta alkalmazott gyakorlatban – általánosan elért haladást.

Ahogy az a 2004-es éves tevékenységi jelentés összefoglalásának 6. célkitűzésében szerepel, továbbra is egy olyan főigazgatósági „családokban” alkalmazandó közös módszer kidolgozásán munkálkodnak, amelylyel meghatározható a főigazgatóságok megbízhatósági nyilatkozatára kiható hiányosságok, beleértve a szervezeti jellegűeket is, fontossága.

Ugyanakkor, valamennyi tevékenységi terület sajátosságainak és összefüggéseinek, valamint a bizottsági reform keretében a hatáskörök, valamint az azokhoz kapcsolódó jelentéstétel decentralizációjának figyelembevételével, elkerülhetetlen a fontosság vizsgálatának bizonyos fokú vegyes összetétele.

A nyilatkozatokat azon éves tevékenységi jelentésekkel együtt kell olvasni, amelyekhez azokat csatolták. E jelentések további indoklást tartalmaznak.

⁽⁴⁷⁾ A Számvevőszék 2/2004. sz. véleménye az ún. „single ellenőrzés” modellről (és javaslata a Közösség belső ellenőrzési keretrendszerére).

⁽⁴⁸⁾ Pl. amikor a fenntartások jelentős hatással vannak az adott főigazgatóság költségvetésére.

⁽⁴⁹⁾ Pl. a Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi, a Vállalkozás- és Iparpolitikai, a Halászati és Tengerészeti, a Bel- és Igazságügyi, a Külkapcsolati Főigazgatóság, illetve az Eurostat és a Személyi Juttatásokat Kezelő és Kifizető Hivatal.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

1.66. Kijelentései szerint minden főigazgató megalapozott bizonyosságot szerzett arra vonatkozóan, hogy a rendelkezésére bocsátott forrásokat a tervezett célokra fordította, és hogy az általa bevezetett belső ellenőrzések szavatolták az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét. 40 nyilatkozatból 18 tartalmaz fenntartást.

1.67. A főbb fenntartásokat az **1.2. táblázat** mutatja. A 2004-ben megfogalmazott 32 fenntartás többsége (26) olyan hiányosságokra vonatkozik, amelyek már 2003-ban napvilágra kerültek. Ez megerősíti, hogy a legtöbb kimutatott hiányosságot csak középtávon lehet kiküszöbölni (lásd a Számvevőszék 2003. évi éves jelentésének 1.67. bekezdése). Az, hogy a fenntartások száma 2004-ben a 2003-as 49-ről 32-re csökkent⁽⁵⁰⁾, elsősorban annak tudható be, hogy a főigazgatók javítottak nyilatkozataik bemutatásán, és azon hiányosságokra összpontosítottak, amelyek az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűsége és szabályszerűsége szempontjából jelentős kockázattal járnak.

1.68. A helyzet javulásának köszönhetően (lásd 1.60. és 1.63. bekezdés) a fenntartásoknak a nyilatkozatokban nyújtott bizonyosságra gyakorolt együttes hatását általában világosabban határozták meg, mint a 2003-as pénzügyi évben. Egyes főigazgatóságok azonban olyan mértékű fenntartásokat fogalmaztak meg, hogy azok nem mindig férnek össze a kifejtett bizonyossággal, vagy ahhoz képest elégtelen az indoklásuk (lásd **1.2. táblázat**, illetve 4.27–4.32., 4.62. és 5.42. bekezdés).

1.69. A Számvevőszék vizsgálata rámutatott, hogy a pénzügyi terv számos területén a felügyeleti rendszerek és ellenőrzések még mindig nem értek kielégítő szintre, és tovább kell törekedni erősítésük érdekében. Ezért a Számvevőszék ellenőrzései során feltárt egyes hiányosságoknak szerepelniük kellett volna a főigazgatók nyilatkozataiban (lásd **1.2. táblázat** és 4.58., 5.46., 6.39. és 7.37. bekezdés).

1.70. A megerősített irányelveknek és a szakértői ellenőrzésnek (peer review) köszönhetően a főigazgatók éves tevékenységi jelentéseiben és nyilatkozataiban javulás észlelhető. A Számvevőszék azonban úgy ítéli meg, hogy ezek továbbra is csak korlátozottan szolgálhatnak a bizonyosság forrásául, mert az egyes módszertani elvek egységes alkalmazása nehézségekbe ütközik.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.66. Ahogyan a gyakorlat fokozatosan rutinná válik, egyre jobban javul a fenntartások megbízhatóságára gyakorolt hatásának meghatározása. A főigazgatók és a szolgálatok vezetői általánosan, világos érveléssel támasztották alá a megfogalmazott fenntartások következményeit az erőforrások alkalmazása, valamint az ügyletek jogszerűsége és szabályszerűsége tekintetében. Mindannyian arra a következtetésre jutottak, hogy meg tudják adni biztosítékukat.

1.67. A nyilatkozatok tartalmának és a nyilatkozatok alapját képező standardokkal való megfelelés felügyeletének fejlesztésére irányuló munkái révén, a Bizottság azon igyekszik, hogy az éves nyilatkozatokat a teljesítmény és a beazonosított kockázatok kezelésére alkalmazott stratégia megbízható mutatójává tegye, hogy ezáltal a Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozata alapjául használhassa fel azokat.

A fenntartások hatása és mértéke (lásd 1.2. táblázat, 1.49. pont) tekintetében a Bizottság tudomásul veszi a Számvevőszék észrevételeit, és tovább bővíti az információkat annak érdekében, hogy a Számvevőszék azokat hasznosabban figyelembe vehesse megbízhatósági nyilatkozata alátámasztásához.

1.68. A Bizottság megjegyzi, hogy a felhatalmazás által engedélyezésre jogosult valamennyi tisztviselő megfelelő biztosítékkal tudott szolgálni.

1.69. Lásd az 1.49., 4.58., 5.45., 6.39. és 7.37. pontokra adott válaszokat.

A főigazgatóságok által egy adott évben nyújtott biztosíték alapja nem csupán az érintett év során végzett ellenőrző munka, hanem a főigazgatóságok ellenőrzési stratégiája keretében az előző évek folyamán kialakított, valamint a tagállamok ellenőrzési tevékenysége által nyújtott biztosíték.

1.70. A Bizottság úgy véli, hogy az éves tevékenységi jelentések és nyilatkozatok már most is – és a jövőben még inkább – a szilárd biztosíték forrásai és a kezelés hatékony eszközei, amelyek lehetővé teszik főként a megállapított hiányosságok feltárását és azok hatékony orvoslását. A Bizottság úgy véli, hogy 2004-ben e jelentések és az azokat kísérő nyilatkozatok jelentősen fejlődtek. Lásd még az 1.49. pontra adott választ.

Ahogyan az Összefoglalásban szerepel, a Bizottság tovább erősíti az általa előírt irányelveknek szervezeti egységei által történő következetes alkalmazását. Az „integrált belső ellenőrzési keretrendszer ütemterve” (COM(2005) 252/4, 2005.6.15.) és az érintett pénzügyi szereplők összességének kölcsönös kötelezettségvállalása ugyancsak hozzájárul ahhoz, hogy megerősített támpontot bocsássonak a Számvevőszék rendelkezésére értékelése kidolgozásához.

⁽⁵⁰⁾ A fenntartások számának 2003 és 2004 közötti változása (– 17) 6 új fenntartás hozzáadásából, illetve a 2003-as pénzügyi év 23 fenntartásának eltávolításából adódik.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A belső ellenőrzési rendszer megerősítésében elért haladás

A belső ellenőrzés állapotának áttekintése

1.71. 2004 volt a második év, amikor a Költségvetési Főigazgatóság jelentésben szolgált áttekintéssel a belső ellenőrzés állapotáról a Bizottság főigazgatóságainál és különböző szolgálatainál⁽⁵¹⁾. Ez a jelentés összegzi a belső ellenőrzés megvalósításában a fehér könyv 2000. márciusi kibocsátása óta elért jelentős haladást, és elismeri, hogy az alapkövetelményeknek való megfeleléstől az eredményesség felé történő elmozdulás támogatása érdekében még további javulás szükséges, nevezetesen a következő területeken: a főigazgatóságok belső ellenőrzése eredményességének fokozott figyelemmel kísérése, a pénzügyi irányítás felülvizsgálata hatékonyabbá tétele, a kockázatkezelés erősítése, a kis értékű szerződések és támogatások felülvizsgálata és egyszerűsítése, valamint egy integrált belső ellenőrzési keret létrehozása. A Számvevőszék megítélése szerint a Bizottság belső ellenőrzési rendszeréről adott áttekintés kiegyensúlyozottan mutatja be az elért haladást, illetve a tökéletesítésre szoruló területeket.

Cselekvési tervek

Általános helyzet a megvalósítást illetően

1.72. A Számvevőszék megvizsgálta a 2003-as Összefoglaló jelentéshez csatolt összevont cselekvési tervben tervezett, a jogszabályokra és szabályszerűségekre közvetlenül vonatkozó intézkedések⁽⁵²⁾, valamint az Összefoglaló jelentésben nem szereplő, a 2003. évi éves jelentés 1.3. táblázatában feltüntetett horizontális intézkedések⁽⁵³⁾ megvalósításában elért haladást.

⁽⁵¹⁾ A 2001-es Összefoglalás 13. intézkedése.

⁽⁵²⁾ A 2002-es Összefoglalás következő intézkedései: 5.4.5. „A belső ellenőrzési standardok felülvizsgálata”, 3.3.2. „Kommunikáció”, 5.4.1. „Belső ellenőrzések a küldöttségeken”, 3.3.2. „Irányítási kockázatelemzés”, 5.4.6. „A szolgálatok általi nyomon követés”, 5.3.3A. „Megosztott igazgatás”, 5.3.3B. „Ellenőrzés megosztott igazgatás mellett”, 5.3.4. „Társfinanszírozás”, 5.3.2A. „Behajtás”, 5.3.7. „Számviteli keretrendszer”, 3.3.2–3.3.3. „A Bizottság ellenőrzési munkatársainak és az ellenőrzési haladást felmérő bizottság tagjainak koordinációja: áttekintés az ellenőrzésről” és 3.3.3. „Ellenőrzési módszerek”. A 2001-es Összefoglalás intézkedései: 2. „A decentralizáció végrehajtásának értékelése” és 7. „Interoperabilitás”. A fehér könyv 11. és 74. intézkedése: „Jogi személyek adatbázisának, illetve szerződések adatbázisának kidolgozása”.

⁽⁵³⁾ A 2002-es Összefoglalás 4.4. intézkedése: „Az éves tevékenységi jelentések módszertana”; a fehér könyv 87., 93., illetve 94. intézkedése: „A változás során tett előrehaladás vizsgálata a bizottsági szolgálatoknál”, „Az OLAF és egyéb szervezeti egységek közötti együttműködés jobb koordinációja”, „A közösségi jogszabályok csalásbiztossága és a szerződésirányítás”.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.73. A horizontális cselekvési tervek (akárcsak a külön cselekvési tervek és az ellenőrzési ajánlások) megvalósításának a nyomon követését kielégítő módon sikerült a Bizottság munkakörnyezetébe integrálni, elsősorban a főigazgatóságok által gyakorolt tevékenység alapú irányítás (éves irányítási tervek és éves tevékenységi jelentések) révén.

1.74. Az **1.3. táblázat** áttekintést ad a Számvevőszék által megvizsgált 19 intézkedés megvalósítási állapotáról. A pénzügyi év végén hat elvileg befejezett intézkedés esetében még további erőfeszítésekre van szükség a tervezett cél eléréséhez vagy bizonyos javítások megtételéhez ⁽⁵⁴⁾. A 2004. év végén öt intézkedés még megvalósítás alatt állt ⁽⁵⁵⁾.

A belső ellenőrzés erősítése

1.75. A fehér könyv 87. számú intézkedése előírta, hogy a belső ellenőrzési szolgálat (Internal Audit Service, IAS) mérje fel a Bizottság belső ellenőrzési rendszerének javulását, és bonyolítsa le minden főigazgatóságnál teljes ellenőrzési ciklust az irányításra és az ellenőrzési rendszerekre vonatkozóan. Az ezzel az intézkedéssel kapcsolatos feladatokat egy kétéves időszak során nagyrészt elvégezték. A különböző jelentések ⁽⁵⁶⁾ kiegyensúlyozottan mutatják be az ellenőrzési eredményeket (egyrészt az erősségeket és elért eredményeket, másrészt a tökéletesítésre szoruló területeket), és egészében véve megerősítik a számvevőszéki ellenőrzés megállapításait.

1.76. A belső ellenőrzési szolgálat (IAS), illetve a 2004 februárjában valamennyi főigazgatóságnál létrehozott belső ellenőrzési részlegek (IAC) ⁽⁵⁷⁾ közötti kapcsolat erősítése céljából a Bizottság kötelezte ez utóbbiakat, hogy végleges jelentéseiket rendszeresen küldjék meg az IAS-nak, emelt pedig felkérte, hogy évente kétszer tegyen jelentést ezek legfontosabb megállapításairól. A munkaprogramok koordinálására és az ellenőrzési módszerek, illetve beszámolási struktúrák összehangolására is történnek erőfeszítések. Az első közös ellenőrzésekre 2004-ben került sor. A Számvevőszék megítélése szerint ezek a lépések erősítik a Bizottságon belül a belső ellenőrzés működését.

⁽⁵⁴⁾ Belső ellenőrzések a küldöttségeken (a 2002-es Összefoglalás 5.4.1. intézkedése); megosztott igazgatás és ellenőrzés megosztott igazgatás mellett (a 2002-es Összefoglalás 5.3.3A. és 5.3.3B. intézkedése); társfinanszírozás (a 2002-es Összefoglalás 5.3.4. intézkedése), interoperabilitás (a 2001-es Összefoglalás 7. intézkedése), éves tevékenységi jelentések módszertana (a 2002-es Összefoglalás 4.4. intézkedése).

⁽⁵⁵⁾ A decentralizáció végrehajtásának értékelése (a 2001-es Összefoglalás 2. intézkedése), irányítási kockázatelemzés (a 2002-es Összefoglalás 3.3.2. intézkedése), az elszámolások megbízhatóságával kapcsolatos egyes kérdések (behajtások, számviteli keretrendszer és jogi személyek adatbázisának, illetve szerződések adatbázisának) kidolgozása (a 2002-es Összefoglalás 5.3.2A. és 5.3.7. intézkedése, a fehér könyv 11. és 74. intézkedése).

⁽⁵⁶⁾ A 2003-as évi éves belső ellenőrzési jelentés, a költségvetési rendelet 86. cikke (3) bekezdésének értelmében; „A 87. intézkedés végrehajtása” c. jelentés és az ún. RELEX családról készült jelentés.

⁽⁵⁷⁾ A Bizottság közleménye: „A reformmegbízatus teljesítése: haladási jelentés és a 2004-ben végrehajtandó lépések” (COM(2004) 93, 2004.2.10.).

1.74. A Bizottság úgy véli, hogy a Számvevőszék által említett cselekvések többsége azóta már befejeződött. A még be nem fejezett cselekvések nyomon követését – többéves jelleggel, és mint az irányítási munka minősége tekintetében kulcsfontosságú horizontális kérdéseket érintő témák – belefoglalták a 2004-es Összefoglalásban megállapított célkitűzésekbe.

1.3. táblázat – A Számvevőszék elemzése a fő, folyamatban lévő akciókra a 2004. december 31-i állapot szerint

Térület	Intézkedés	Az intézkedés jellege	A cselekvési terv forrásai	Diagnózis/még végrehajtandó intézkedések
KÜLSŐ CSELEKVÉSEK	„Belső ellenőrzések a küldöttségeken”	Belső ellenőrzések	2002-es Összefoglalás (5.4.1.)	Befejezett/megvalósítás alatt álló intézkedés – javulás lehetséges A következő években tovább kell törekedni a küldöttségek belső ellenőrzési rendszerei megfelelésének és hatékonyságának erősítésére (lásd 7.41. bekezdés c) pont).
	„A decentralizáció végrehajtásának értékelése”	Horizontális politikai témák	2001-es Összefoglalás (2.)	Folyamatban lévő intézkedés A következő években figyelemmel kell kísérni (lásd 7.48–7.51. bekezdés).
	„Megosztott igazgatás”	Pénzügyi irányítás	2002-es Összefoglalás (5.3.3.A.)	Befejezett/megvalósítás alatt álló intézkedés – javulás lehetséges 2005-ben figyelemmel kell kísérni, hogy világosabbá váljon, melyek a tagállamok és a Bizottság felelősségei a különböző irányítási területeken (lásd 5.7. bekezdés).
MEGOSZTOTT IGAZGATÁS (SZERKEZETI CSELEKVÉSEK)	„Ellenőrzés megosztott igazgatás mellett”	Ellenőrzés	2002-es Összefoglalás (5.3.3B.)	Befejezett/megvalósítás alatt álló intézkedés – javulás lehetséges A 2005-re és 2006-re tervezett ún. „single audit” módszertanának erősítése és fogalmi fejlesztése (lásd 5.54. bekezdés).
	„Társfinanszírozás”	Pénzügyi irányítás	2002-es Összefoglalás (5.3.4.)	Befejezett/megvalósítás alatt álló intézkedés – javulás lehetséges Egyes kiadási kategóriák átalányteljesítvé tevésének bevezetése a költségvetési rendletbe (lásd 6.47. bekezdés).
	„Éves tevékenységi jelentések módszertana”	Éves tevékenységi jelentések módszertana	2002-es Összefoglalás (4.4.)	Befejezett/megvalósítás alatt álló intézkedés – javulás lehetséges További erőfeszítések szükségesek a következő témákkal kapcsolatban: lényegesség (lásd 1.63. bekezdés); a fenntartások kihatása az ésszerű bizonyosságra (lásd 1.68. bekezdés); mutatók (lásd 1.61. bekezdés).
BELSŐ POLITIKÁK (KUTATÁS)	„Társfinanszírozás”	Pénzügyi irányítás	2002-es Összefoglalás (5.3.4.)	Folyamatban lévő intézkedés A következő években további erőfeszítések szükségesek (lásd 1.78–1.79. bekezdés).
	„Irányítási kockázateértékelés”	Tevékenységalapú irányítás/stratégiai tervezés és programozás	2002-es Összefoglalás (3.3.2.)	
	„Interoperabilitás”	A reform megvalósítása	2001-es Összefoglalás (7.)	Befejezett/megvalósítás alatt álló intézkedés – javulás lehetséges A következő években további erőfeszítések szükségesek (az újonnan fellát informaticai főigazgatóság részéről).
A SZÁMVITEL ÉS AZ IT-RENDSZEREK HORIZONTÁLIS SZEMPONTJAI	„Behajtás”	Pénzügyi irányítás	2002-es Összefoglalás (5.3.2.A.)	Folyamatban lévő intézkedés Még nem kötelező a behajtásra vonatkozó specifikus teljesítménymutatók bemutatása (lásd 1.61. bekezdés).
	„Számviteli keret”	Pénzügyi irányítás	2002-es Összefoglalás (5.3.7.)	Folyamatban lévő intézkedés További erőfeszítések szükségesek (lásd 1.21–1.45. bekezdés).
	„Jogi személyek és szerződések adatbázisának kidolgozása”	II. fejezet „Szolgáltatásalapú kultúra” és V. fejezet „Ellenőrzés, pénzügyi irányítás és ellenőrzés”	Fehér könyv (11. és 74.)	Folyamatban lévő intézkedés További erőfeszítések szükségesek (lásd 1.21–1.45. bekezdés).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

1.77. A Számvevőszék továbbá annak megfontolására hívja fel a Bizottságot, hogy a Bizottság belső ellenőrzésén belül egy logikai láncot alkotó struktúra⁽⁵⁸⁾ bevezetésével biztosítsa az IAS és a belső ellenőrzési részlegek közötti együttműködést: így a belső ellenőrzési szolgálat figyelembe veheti a belső ellenőrzési részlegek munkájának eredményeit.

Kockázateértékelés

1.78. A 2002-es Összefoglalás 3.3.2., „Irányítási kockázateértékelés” c. intézkedése értelmében a kockázatok kezelésének olyan műveleti és stratégiai eszközzé kell válnia, amely támogatja a pénzügyi forrásoknak, illetve a humán erőforrásoknak a bizottsági szolgálatokon belüli elosztására vonatkozó döntéseket. E célból a Költségvetési Főigazgatóság Központi Pénzügyi Szolgálata (Central Financial Service, CFS) 2004-ben hét főigazgatóságon kísérleti projektbe kezdett, hogy kipróbálja a kockázateértékelési keretrendszer előzetes változatát és a hozzá tartozó végrehajtási kézikönyvet, és ezzel párhuzamosan előkészítette a feladattervezési folyamatot és 2005 fő céljainak kitűzését.

1.79. Az összességükben biztató eredmények ellenére tovább kell törekedni szilárd, a Bizottság valamennyi szolgálatánál eredményesen alkalmazható szerkezeti keretrendszerbe illeszkedő módszertani elemek, illetve kockázatelemzési és -kezelési eszközök kidolgozására. A közös keretrendszer kidolgozását intézményközi irányítóbizottság is figyelemmel kíséri. A keretrendszer

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.77. A Bizottság egyetért a Számvevőszékkel abban, hogy a Bizottságon belüli különböző belső ellenőrzési szereplők közötti lehetséges szinergiákat a lehető legteljesebben ki kell aknázni.

A Bizottság már tett intézkedéseket ezzel kapcsolatban: a 2005 tavaszán létrehozott világos tájékoztatási és jelentéstételi struktúra, valamint a közös jelentéstételi keret, amely különösen az ellenőrzési észrevételek és ajánlások minősítésével foglalkozik, fontos előrelépés a belső ellenőrzési feladat hatékonyságának megerősítése szempontjából a Bizottság egészére nézve. A Belső Ellenőrzési Szolgálatot (IAS) és a Belső Ellenőrzési Kapacitások (IAC) munkaprogramjait az átfedések elkerülése érdekében koordinálják, és az ellenőrzési tervezés e koordinációját a következő programozási időszakra megerősítik. Sor került közös IAS és IAC ellenőrzésekre is.

Az IAS bevezette az IAC-k minőségértékelését, amely 2005-ben egy önértékelési feladattal kezdődött, 2006-ban pedig már az IAS végezte. Ennek nemcsak az volt a célja, hogy minőségi belső ellenőrzési szolgálatok elérhetőségét biztosítsa a főigazgatóságok számára, hanem az is, hogy egy olyan objektív alapot határozzon meg, amellyel az ellenőrök a más szinteken végzett ellenőrzési munkákra is támaszkodhatnak.

1.79. A Bizottság egyetért azzal, hogy további erőfeszítésekre van szükség, és hogy a Számvevőszék észrevételei jól tükrözik a Bizottság cselekvési tervét.

⁽⁵⁸⁾ A Számvevőszék 2/2004. sz. véleménye az ún. „single ellenőrzés” modellről (és javaslata a Közöségi belső ellenőrzési keretrendszerre), V. bekezdés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

bizottsági elfogadása 2005 második felére várható, ami után az felhasználható lesz a 2006-os stratégiai tervezési és programozási (Strategic Planning and Programming, SPP) ciklus előkészítésében. A keretrendszer alapján készülő megfelelő éves irányítási terveknek köszönhetően a főigazgatóságok csökkenthetik az elfogadhatatlannak ítélt, ám el nem kerülhető, illetve átruházhatatlan kockázatokat.

Belső ellenőrzési standardok

1.80. A Számvevőszék elemezte a belső ellenőrzési standardoknak⁽⁵⁹⁾ a Bizottság 14 főigazgatóságán⁽⁶⁰⁾ történő alkalmazását. Az elemzés nemcsak a megvalósítás fokának felmérésére irányult, hanem azt is értékelte, hogy mennyire eredményes a standardok működése az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét illetően (lásd 1.58. és 1.71. bekezdés).

1.81. A CFS-nek a belső ellenőrzési standardokat meghatározó irányelvei (alapvető követelmények) a 2004-es pénzügyi évben nem hoztak jelentős változást 2003-hoz képest⁽⁶¹⁾.

1.82. A Bizottság főigazgatóságai és különböző szolgálatai belső ellenőrzésének 2004-es állapotáról adott áttekintéshez (lásd 1.71. bekezdés) csatolt önértékeléseikben a főigazgatóságok úgy nyilatkoztak, hogy a 2004-es pénzügyi évben a CFS által meghatározott alapvető követelmények 93 %-ának tesznek eleget. Ezt általánosságban a Számvevőszék elemzése is megerősíti. Tekintve, hogy az alapvető követelmények lényegében változatlanok maradtak, a Számvevőszék megállapítja, hogy a belső ellenőrzési standardoknak való megfelelés 2003-hoz képest kismértékben (91 %) növekedett. A belső ellenőrzési standardok megvalósításáról adott számvevőszéki elemzést az **1.4. táblázat** mutatja be.

⁽⁵⁹⁾ A következő standardok: 11. „Kockázatelemzés és -kezelés”, 12. „Megfelelő irányítási információ”, 14. „Szabálytalanságok jelentése”, 17. „Felügyelet”, 18. „Kivételek naplózása”, 20. „Belső ellenőrzési hiányosságok naplózása és javítása”, 21. „Ellenőrzési jelentések” és 22. „Belső ellenőrzési szolgálatok”.

⁽⁶⁰⁾ A Gazdasági és Pénzügyi, a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési, a Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi, a Halászati és Tengerészeti, a Regionális Politikai, a Kutatási, az Információs Társadalmi és Média-, a Bővítési, a Költségvetési, a Személyzeti és Igazgatási, az Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatóság, a Humanitárius Segélyek Hivatala, az EuropeAid Együttműködési Hivatal és az Eurostat.

⁽⁶¹⁾ Az alapvető követelmények száma 74-ről 71-re csökkent. A 2004-ben is érvényes követelmények közül négyet megerősítettek 2003-hoz képest.

1.4. táblázat – A Számvevőszék elemzése az (elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségére és szabályszerűségére közvetlenül vonatkozó) belső ellenőrzési standardok megvalósításáról a jelentősebb főigazgatóságokon (2004. december 31-i helyzet)

Főigazgatóság vagy osztag	A kifizetési előirányzatok végrehajtása 2004-ben (millió EUR)		11. standard „Kockázatelemzés és -kezelés”		12. standard „Megfelelő irányítási információ”		14. standard „Jelentési pontatlanságok”		17. standard „Felügyelet”		18. standard „Kivételek naplózása”		20. standard „Belső ellenőrzési hiányosságok naplózása és javítása”		21. standard „Ellenőrzési jelentések”		22. standard „Belső ellenőrzési szolgálatok”	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Személyzeti és igazgatási			A	A	A	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Mezőgazdasági és vidékfejlesztési			A	A	A	A	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A
EuropeAid			A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Költségvetési			A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Gazdasági és pénzügyi			B	B	B	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Humanitárius segélyügyi			A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Bővítési			A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Foglalkoztatási, szociális ügyi és esélyegyenlőségi			A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Eurostat			B	B	B	A	A	A	B	B	B	B	B	B	A	A	A	B
Halászati és tengerügyi			A	B	A	A	A	A	B	B	A	A	A	B	A	A	B	B
Információstársadalmi és médiaügyi			B	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A	A	A
Regionális politikai			A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Kutatási			A	A	B	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Egészségügyi és fogyasztóvédelmi			B	A	B	A	A	A	A	A	B	B	A	A	A	A	A	B

Értékelés:

A: Alapvető követelmények megvalósítása

B: Alapvető követelmények részleges megvalósítása

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.83. A belső ellenőrzési rendszer éves felülvizsgálatára vonatkozó irányelvek a 2004-es pénzügyi évre azt az újítást vezették be, hogy a főigazgatóságok értékelést adnak a belső ellenőrzési standardok alkalmazásának eredményességéről. Az éves tevékenységi jelentések számvevőszéki felülvizsgálata azonban arra mutatott rá, hogy ez az igen általános jellegű értékelés nem teszi lehetővé a tökéletesítésre szoruló területek rendszeres azonosítását (lásd 1.58. bekezdés). Egyes főigazgatóságok⁽⁶²⁾ nem adtak kielégítő értékelést belső ellenőrzési rendszerük eredményességéről. A kielégítő önértékelést bemutató szolgálatok többsége⁽⁶³⁾ úgy nyilatkozott, hogy a 11. belső ellenőrzési standard („Kockázatelemzés és -kezelés”) és/vagy a 17. standard („Felügyelet”) eredményes működéséhez további törekvés szükséges.

1.83. A reform bevezetése óta a főigazgatóságokban fokozatosan vezették be a belső ellenőrzési standardokat. A hangsúlyt 2004-ben a megvalósítás hatékonyságára helyezték. E területen már fontos munkákat végeztek, főként két kulcsfontosságú standard, a felügyelet és a kockázatkezelés tekintetében.

A munkák folytatódnak, és a Bizottság elismeri, hogy e ponton – mely az 1.60. pontra adott válaszban foglaltak szerint a 2004-es tevékenységi jelentésről szóló körlevél fontos újításainak egyike – további előrelépésekre van szükség.

Egy közösségi belső ellenőrzési keretrendszer felé

1.84. 2/2004. sz. véleményében a Számvevőszék egy olyan közösségi belső ellenőrzési keretrendszer bevezetését javasolta, amely a már meglévő elemek integrálása és erősítése mellett új szempontok segítségével növelné az ellenőrzések hatékonyságát és eredményességét (alkalmazzanak közös elveket az intézmények és a tagállamok minden adminisztrációs szintjén; a belső ellenőrzések szolgáljanak ésszerű (nem abszolút) bizonyossággal az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségére és szabályszerűségére nézve; az ellenőrzések költségei álljanak arányban mind a monetáris, mind a politikai értelemben vett hasznukkal; a rendszerek egy olyan, logikai láncot alkotó struktúrára támaszkodjanak, amelyben az ellenőrzéseket közös standard szerint hajtják végre, tartják nyilván és számolnak be róluk, ami minden érintett szemében megbízhatóvá teheti ezeket).

⁽⁶²⁾ Pl. a Versenypolitikai, a Fejlesztési, az Információs Társadalmi, a Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi, a Vállalkozás- és Iparpolitikai, a Sajtó- és Tájékoztatási, a Regionális Politikai, a Külkapcsolati, az Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi, az Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság, az Európai Közösségek Személyzeti Felvételi Hivatala, az Eurostat, az Európai Szakpolitikai Tanácsadó Iroda, a Közös Kutatóközpont, a brüsszeli Infrastrukturális és Logisztikai Hivatal, a luxembourgi Infrastrukturális és Logisztikai Hivatal, az Európai Csalás Elleni Hivatal, a Személyi Juttatásokat Kezelő és Kifizető Hivatal és a Jogi Szolgálat.

⁽⁶³⁾ Pl. a Költségvetési, az Oktatásügyi és Kulturális, a Gazdasági és Pénzügyi, a Bővítési, a Halászati és Tengerészeti, az Információs Társadalmi és Média-, a Fordítási, az Energiaügyi és Közlekedési, a Tolmácsolási, a Bel- és Igazságügyi, a Kutatási Főigazgatóság, az EuropeAid Együttműködési Hivatal, az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.85. A Bizottság stratégiai céljaként tűzte ki annak biztosítását, hogy a Számvevőszék ésszerű bizonyossággal bírhatson az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségére és szabályszerűségére nézve⁽⁶⁴⁾. A Bizottság elfogadta továbbá az „integrált belső ellenőrzési keretrendszer ütemtervét”⁽⁶⁵⁾, egy olyan folyamat kezdeményezésének céljával, amely 2005 végére közös – a Parlament, a Tanács, illetve a Bizottság között intézményközi megállapodásban rögzíthető – megegyezéshez vezet a jelenlegi belső ellenőrzési keretrendszer olyan célú tökéletesítéséről, hogy a Számvevőszék annak révén ésszerű bizonyosságra tehesen szert.

1.86. A Számvevőszék pozitívan értékeli ezt a kezdeményezést, illetve azt, hogy a Bizottság a Számvevőszék 2/2004. sz. véleményében kifejtett ajánlásai szellemében elkötelezte magát egy eredményes közösségi belső ellenőrzési keretrendszer létrehozása mellett. Az eredményes felügyeleti és ellenőrzési rendszerek megléte igen nagy jelentőséggel bír, különösen annak fényében, hogy a közösségi költségvetés kiadásai jelentős részben eleve magas kockázatúak, vagy azért, mert a kedvezményezettek által szolgáltatott információ függvényei, vagy azért, mert egyes esetekben rendkívül összetett, máskor pedig pontatlan szabályok vonatkoznak rájuk.

1.86. *A műveletek és kiadások támogathatóságát szükségszerűen számos feltétel szabályozza, de a Bizottság ezekhez útmutatást biztosít, és a lehető legjobban leegyszerűsítette a szabályokat.*

⁽⁶⁴⁾ A Bizottság közleménye, Stratégiai célok a 2005–2009-es időszakra, Európa 2010: Partnerség az európai megújulás, prosperitás, szolidaritás és biztonság érdekében (COM(2005) 12, 2005.1.26.).

⁽⁶⁵⁾ A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek és az Európai Számvevőszéknek az integrált belső ellenőrzési keretrendszer ütemtervéről (COM(2005) 252/4, 2005.6.15.).

2. FEJEZET

Költségvetési gazdálkodás

TARTALOM

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	2.1–2.3
Észrevételek	2.4–2.29
Több információ a Bizottsági jelentésben, de nem megfelelő elemzés	2.4–2.5
Nagyobb költségvetés a kibővült Unió részére	2.6–2.8
A kifizetések teljesítési aránya 95 %-ra emelkedett	2.9
Alacsonyabb többlet	2.10–2.13
A jelenlegi kiadási programok elérték a várt teljesítési arányt	2.14–2.16
A fennálló költségvetési kötelezettségvállalások növekedése a bővítés következtében	2.17–2.20
A fennálló költségvetési kötelezettségvállalások nem jelentik az összes jogi kötelezettségvállalást	2.21–2.23
Az n + 2 év szabály ezidáig kevés költségvetési kötelezettségvállalás megszüntetését eredményezte	2.24–2.26
Helytelen költségvetési tervezés a kiadási programok futamidejére	2.27–2.29
Következtetések és ajánlások	2.30–2.35

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

BEVEZETÉS

2.1. Ez a fejezet az EU 2004. évi általános költségvetésének végrehajtásából adódó ügyeket vizsgálja.

2.2. Az Európai Unió költségvetését a költségvetésért felelős hatóságok (a Parlament és a Tanács) fogadják el a Bizottság által beterjesztett javaslatok alapján, és a pénzügyi tervek többéves keretébe illesztik be. A Bizottság a tagállamokkal és más kedvezményezett államokkal együttműködve hajtja végre a költségvetést a legtöbb kiadási terület – a mezőgazdaság, a strukturális intézkedések, a külső fellépések, valamint az előcsatlakozási támogatások – kiadásai tekintetében.

2.3. A költségvetésen belül külön előirányzatok vannak a kötelezettségvállalásokra és a kifizetésekre. Az előirányzott kötelezettségvállalások azokat az összegeket jelentik, amelyekkel az Unió abban az évben költségvetési kötelezettségvállalások céljából rendelkezik és abból a folyó és a következő évek⁽¹⁾ jogi kötelezettségvállalásait (vagy megállapodásait) fizeti ki. Az előirányzott kifizetések azokat az összegeket jelentik, amelyeket el lehet költeni a folyó év során. A strukturális intézkedések, valamint a belső és külső politikák esetében a legtöbb kiadás több éven át tartó programok keretében valósul meg (pl. 2000-től 2006-ig a strukturális alapok jelenlegi programozási időszakában). Ezekben az esetekben a jogi kötelezettségek általában nem abban az évben jelentkeznek költségvetési kötelezettségvállalásként, amikor köttetnek, hanem nagyjából azonos évi részletekben a programok időtartama során⁽²⁾.

ÉSZREVÉTELEK

Több információ a Bizottsági jelentésben, de nem megfelelő elemzés

2.4. A 2004-es költségvetés végrehajtására vonatkozó részletes információkat a Bizottságnak a 2004-es pénzügyi év költségvetési és pénzügyi gazdálkodásról összeállított beszámolója tartalmazza⁽³⁾. A Számvevőszék a 2003-as éves jelentésében⁽⁴⁾ javasolta, hogy szolgáltatassanak több adatot a közösségi programok végrehajtásának összesített helyzetére vonatkozóan. A közösségi programok végrehajtásának összesített helyzetére nézve rendelkezésre bocsátottak további adatokat, ami növeli a

2.4. A Bizottság bevezető szöveg, táblázatok és ábrák formájában átfogó tájékoztatást nyújtott a legjelentősebb többéves programok (pl. a strukturális alapok, a Kohéziós Alap, SAPARD és ISPA) összesített helyzetéről. Az éves költségvetések szemléltetik a várt teljesítményt, valamint összevetik ezeket a jelenlegi végrehajtással. A Bizottság a jövőben meg fogja vizsgálni a Számvevőszék által a költségvetési és pénzügyi gazdálkodásról szóló jelentésben javasolt kiegészítő adatszolgáltatás lehetőségét. A strukturális alapok költségvetési végrehajtásáról a

⁽¹⁾ Az elkülönített előirányzatok esete.

⁽²⁾ A 2.21. bekezdés és az **I. melléklet** tartalmaz a költségvetésre vonatkozó további általános információkat.

⁽³⁾ Ez a dokumentum idén is csak a Bizottság honlapján érhető el – http://europa.eu.int/comm/budget/infos/publications_en.htm – annak ellenére, hogy a költségvetési rendelet 29. cikke szerint közzé kell tenni az Európai Unió Hivatalos Lapjában.

⁽⁴⁾ 2.4. bekezdés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

jelentés információértékét. A Számvevőszék azt javasolja, hogy a jövőben hasznosabbá tenné a jelentést az adatok jobb magyarázata és elemzése, valamint összevetésük a várt teljesítménnyel. A strukturális alapok esetében politikai célkitűzések szerint mutatják be az adatokat. Hasznos lenne ugyanakkor az információkat az egyes alaponként külön bemutatni, mivel ez jobban tükrözné a Bizottság irányítási és elszámoltathatósági rendszerét.

2.5. A költségvetési rendelet végrehajtására vonatkozó rendelet 185. cikke meghatározza a költségvetési és pénzügyi irányításról szóló jelentés feltételeit ⁽⁵⁾: „pontos ismertetést kell adni [...] az éves célkitűzések megvalósításáról, a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban”. Ezt a követelményt csak általános szinten tartották be. A főigazgatók éves tevékenységi jelentéseiben részletesebb információk találhatóak.

Nagyobb költségvetés a kibővült Unió részére

2.6. A 2004-es költségvetést eredetileg a 15 tagállamból álló EU-ra tervezték ⁽⁶⁾. A végleges 2003-as költségvetéshez képest az előirányzott kötelezettségvállalások 0,3 %-al csökkentek, míg az előirányzott kifizetések 2,3 %-al nőttek. A bővítés költségvetés-módosítást tett szükségessé ⁽⁷⁾ május 1-jétől. A hatályos költségvetés 11,5 %-os kötelezettségvállalási és 7,8 %-os kifizetési növekedést jelentett a végleges 2003-as költségvetéshez viszonyítva. A kötelezettségvállalásokban bekövetkezett változás arányosan nagyobb, mivel több mint egy évre képes lefedni a kiadásokat (lásd 2.3. bekezdés).

2.7. A kötelezettségvállalási előirányzatok 4,3 milliárd EUR-val, a kifizetési előirányzatok pedig 11,8 milliárd EUR-val voltak a megnövekedett pénzügyi tervi határértékek alatt. A kötelezettségvállalások terén a különbözet főként a mezőgazdaság (2,5 milliárd EUR) és az előcsatlakozási stratégia (1,7 milliárd EUR) kapcsán adódik, a többi kiadási terület a rájuk vonatkozó határértéken vagy azokat valamivel meghaladó mértékben valósult meg ⁽⁸⁾.

Bizottság 1977 óta részletes éves jelentést tesz közzé. Ez a jelentés tartalmazza többek között a végrehajtás összesített helyzetének részletes elemzését, valamint az egyes alapok elemzését. A 2004-es jelentést 2005 májusában tették közzé, és a következő internetes oldalon érhető el: http://europa.eu.int/comm/budget/furtherinfo/index_pg2_en.htm.

A strukturális alapok végrehajtásának állapotáról (feltüntetve az előirányozott, lekötött és kifizetett összegeket, célkitűzésenként, alaponként és tagállamonként) ezenfelül részletes tájékoztatást tesznek közé a strukturális alapok végrehajtásáról szóló éves jelentésben, amely a következő év októberében jelenik meg, lásd például a 2003-as jelentést (COM(2004) 721 végleges).

2.5. A jelentés célja, hogy áttekintést nyújtson az éves költségvetés alakulásáról és végrehajtásáról. A Bizottság ezenfelül különböző szakpolitikai területekről számos szakosított, részletes éves jelentést bocsát rendelkezésre, nevezetesen a strukturális alapok költségvetési végrehajtásának éves jelentését.

⁽⁵⁾ A költségvetési rendelet 128. cikke szerint ezt a jelentést megküldik az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Számvevőszéknek.

⁽⁶⁾ Az Európai Parlament 2003. december 18-án fogadta el (HL L 53., 2004.2.23.).

⁽⁷⁾ Az 2004. március 9-i 1/2004. számú költségvetés-módosítás (HL L 128., 2004.4.29., 1. o.).

⁽⁸⁾ A „rugalmassági eszköz” használata lehetővé teszi a azoknak az egyértelműen azonosítható kiadásoknak a finanszírozását, amelyeket nem tudtak volna a rendelkezésre álló határértékeken belül finanszírozni. A szabály az, hogy a rugalmassági eszközt nem szabad két egymást követő évben ugyanazon szükségletek fedezésére használni.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

2.8. Az évközben megszavazott költségvetés-módosítások ⁽⁹⁾ összességében 1,6 milliárd EUR csökkenést eredményeztek az előirányzott kötelezettségvállalásokban (a tervezetthez képest kevesebb mezőgazdasági kiadás miatt) és 2,0 milliárd EUR növekedést az előirányzott kifizetésekben, legfőképp a strukturális intézkedésekre fordított további előirányzatok miatt (lásd 2.14. bekezdés).

A kifizetések teljesítési aránya 95 %-ra emelkedett

2.9. A 2004-es pénzügyi évben a kötelezettségvállalások, valamint a kifizetések költségvetési alakulásáról a **2.1. táblázat** ad áttekintést. 2004-ben a felhasznált előirányzott kötelezettségvállalások aránya (a kötelezettségvállalások végrehajtási aránya) 98 % volt, csekély mértékben alacsonyabb, mint 2003-ban (99 %). A végleges felhasznált előirányzott kifizetések aránya (a kifizetések teljesítési aránya) 95 % volt, magasabb, mint 2003-ban (92 %, noha csökkentett költségvetésen alapul ⁽¹⁰⁾) és 2002-ben (86 %). A kiadásoknál tapasztalt növekedés minden területet érintett.

Alacsonyabb többlet

2.10. 2004-ben a költségvetési többlet ⁽¹¹⁾ teljes összege 2,7 milliárd EUR volt (lásd **2.2. táblázat**), a következő okok miatt:

- a tényleges bevétel 1,7 milliárd EUR-val több volt, mint a költségvetésben tervezett bevétel,
- a kiadások (a kifizetési előirányzatok átvitelét figyelembe véve) 2,1 milliárd EUR-val alacsonyabbak voltak a költségvetéshez képest,
- 1,0 milliárd EUR levonáshoz vezető egyéb elemek, elsősorban a meghatározott rendeltetésű bevételek kiigazításával kapcsolatosan.

⁽⁹⁾ Kivéve az 1/2004. számú bővítési költségvetés-módosítást, de beleértve a 2–10/2004. költségvetés-módosításokat.

⁽¹⁰⁾ Lásd a Számvevőszék 2003. évi éves jelentésének 2.10. bekezdését.

⁽¹¹⁾ A többlet nem olyan tartalék, amelyet fel lehet halmozni és a következő évek kiadásainak finanszírozására felhasználni. A fel nem használt bevétel, amit a többlet jelent, egy jóváírás a következő évre beszedendő saját forrásokkal szemben. Az előirányzott kifizetések fel nem használt részét a legtöbb esetben törlik és ezért „elvesznek”.

2.1. táblázat – A 2004. évi költségvetés teljesítése a pénzügyi tervidőszak címsorai szerint

(millió EUR & %)

Pénzügyi tervidőszak címsora	Pénzügyi terv határérték	Költségvetés		A költségvetés teljesítése					
		Eredeti előirányzatok ⁽¹⁾	Végleges előirányzatok ⁽²⁾	Teljesített köt.vállalások és kifizetések	Teljesítési arány	2005-re átvitt előirányzatok	A végleges előirányzatokra vetített %-os arány	Elévült előirányzatok	A végleges előirányzatokra vetített %-os arány
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = (d)/(c)	(f)	(g) = (f)/(c)	(h)
<i>Kötelezettségvállalási előirányzatok</i>									
Közös agrárpolitika	49 305	44 761	45 122	44 760	99 %	50	0,1	312	0,7
Strukturális intézkedések	41 035	34 326	41 046	40 834	99 %	115	0,3	97	0,2
Belső politikák	8 722	7 051	9 835	9 010	92 %	619	6,3	206	2,1
Külső fellépések	5 082	5 177	5 368	5 198	97 %	121	2,3	49	0,9
Előcsatlakozási támogatás	3 455	1 732	1 837	1 718	94 %	91	5,0	29	1,6
Működési kiadások	5 983	6 040	6 361	6 161	97 %	70	1,1	130	2,0
Tartalékok	442	442	442	182	41 %	0	0,0	260	58,9
Ellentételezés	1 410	0	1 410	1 410	100 %	0	0,0	0	0,0
<i>Kerekítés</i>			1						
Összesen	115 434	99 529	111 422	109 273	98 %	1 066	1,0	1 083	1,0
<i>Kifizetési előirányzatok</i>									
Közös agrárpolitika		44 761	44 308	43 579	98 %	398	0,9	331	0,7
Strukturális intézkedések		28 962	34 635	34 198	99 %	197	0,6	240	0,7
Belső politikák		6 606	8 992	7 255	81 %	1 152	12,8	585	6,5
Külső fellépések		4 951	5 098	4 606	90 %	176	3,5	317	6,2
Előcsatlakozási támogatás		2 856	3 220	3 053	95 %	58	1,8	109	3,4
Működési kiadások		6 040	6 927	5 856	85 %	850	12,3	221	3,2
Tartalékok		442	442	182	41 %	0	0,0	260	58,8
Ellentételezés		0	1 410	1 410	100 %	0	0,0	0	0,0
<i>Kerekítés</i>			1			-1			
Összesen	111 380	94 619	105 032	100 139	95 %	2 830	2,7	2 063	2,0

⁽¹⁾ Az Európai Parlament által 2003. december 18-án elfogadott végleges költségvetés a 15 tagú EU-ra (HL L 53., 2004.2.23.).⁽²⁾ A költségvetési módosítások (beleértve a bővítéssel kapcsolatosakat is), az átcsoportosítások, a 2003-ról áthozott előirányzatok, a harmadik felek hozzájárulásából keletkező előirányzatok, a címzett bevételek, valamint az újból rendelkezésre álló előirányzatok figyelembe vételével módosított költségvetési előirányzatok.

Forrás: 2004-es éves beszámoló.

2.2. táblázat – A többlet összetétele 2004-ben (és 2003-ban)

(millió EUR)

Bevételek	2004			2003		
	Költségvetés	Befizetett	Többlethez adódó összeg	Költségvetés	Befizetett	Többlethez adódó összeg
Saját források	94 997	95 051	54	84 011	83 633	- 378
Egyéb bevételek	6 810	8 461	1 651	8 514	9 836	1 322
Összesen	101 807	103 512	1 705	92 525	93 469	944
Kiadások	<i>Fel nem használt előirányzatok ⁽¹⁾</i>	<i>Kevesebb átvitel 2005-re ⁽²⁾</i>		<i>Fel nem használt előirányzatok</i>	<i>Kevesebb átvitel 2004-re</i>	
Agrárpolitika	729	- 398	331	717	- 331	386
Strukturális intézkedések	437	- 197	240	3 310	- 177	3 133
Belső politikák	1 737	- 1 152	585	1 585	- 920	665
Külső fellépések	492	- 176	316	613	- 113	500
Előcsatlakozási stratégia	167	- 58	109	559	- 55	504
Működési költségek	1 071	- 850	221	782	- 650	132
Tartalékok	260	0	260	216	0	216
Ellentételezés	0	0	0			
Kerekítés		1	1	- 1		- 1
Összesen	4 893	- 2 830	2 063	7 781	- 2 246	5 535
Árfolyamkülönbözet			- 50			- 109
Címzett bevételek ⁽³⁾			- 961			- 740
Egyéb ⁽⁴⁾			- 18			- 146
			Összes többlet			5 484

(¹) Tartalmazza 276 millió EUR áthozott, fel nem használt előirányzat törlését (2003-ban ugyanez 2 074 millió EUR volt).

(²) Az átvitt összeg 1 263 millió EUR összegű harmadik felek által befizetett címzett bevétel tartalmaz, amelyre az átvitelre vonatkozó szokásos törlési szabályok nem érvényesek (2003-ban ugyanez 1 044 millió EUR volt).

(³) A költségvetésbe be nem állított, befizetett címzett bevétel miatti kiigazítás.

(⁴) Egyéb, elsősorban átvitt, újból felhasznált előirányzatokhoz, valamint az EFTA-hozzájárulásokhoz kapcsolódó tételek.

Forrás: 2004-es éves beszámoló.

2.11. A 2004-es többlet további csökkenést jelent a 2003-as 5,5 milliárd EUR-hoz, a 2002-es 7,4 milliárd EUR-hoz és a 2001-es 15,0 milliárd EUR-hoz képest. A többlet csökkenésének nagy része a strukturális intézkedések magasabb teljesítési arányának tudható be. Ez nem csak a bizottsági irányítás javulását, hanem azt a tényt is tükrözi, hogy a 2000–2006-os futamidejű kiadási programok félideje után, 2004-re a teljesítési arányok nőttek (lásd 2.14–2.16. bekezdés).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

2.12. A Számvevőszék a 2002-es és 2003-as éves jelentésében⁽¹²⁾ is feltárta, hogy a tagállamokból érkező, a strukturális intézkedések kiadásaira vonatkozó gyenge előrejelzés volt az egyik fő oka annak, hogy a Bizottság nem tudott időben intézkedni a felhasználás elmaradására és az abból adódó többletre vonatkozóan. A becslések javultak, az előrejelzési hibaszázalék a 2003-as 50 %-ról 23 %-ra csökkent 2004-ben. Ugyanakkor, ez még mindig 6,5 milliárd EUR túlbecslést jelent és a Bizottság maga is elismeri a további előrelépés lehetőségét. A korábbi évekkel ellentétben a Bizottság 2004-es jelentése a költségvetési és pénzügyi irányításról nem szolgál adatokkal vagy elemzésekkel a tagállamok becsléseit illetően.

2.13. Korábban jelentős előirányzat-átvitelek történtek, amelyeket nem használtak fel⁽¹³⁾. A 2003-ból áthozott, nem meghatározott célra szolgáló kifizetési előirányzatok 23 %-a nem került felhasználásra⁽¹⁴⁾. Összesen 2,8 milliárd EUR került a 2005-ös évre átvitelre, amelyből 1,5 milliárd EUR összeg a működési költségvetéshez (2003-ban 1,2 milliárd EUR) és 1,3 milliárd EUR összeg pedig a harmadik felek jogcímhez rendelt bevételeihez (2003-ban 1,0 milliárd EUR).

A jelenlegi kiadási programok elérték a várt teljesítési arányt

2.14. A költségvetés nagy része – a strukturális intézkedések, egyes belső politikák és külső fellépések – többéves kiadási programokból áll, amelyek meghatározott ciklusokon belül évekig futnak (pl. 2000-től 2006-ig a strukturális alapok esetében). A Bizottság és a tagállamok jelentős késésekkel szembesültek ezen programok elindítása és működésük megkezdése során, különösen ami a strukturális alapokat illeti. Ugyanakkor 2004-ben a programok többsége elérte a tervezett éves felhasználás szintjét, beleértve a tagállamoknak a kedvezményezetteknek folyósított kifizetéseire vonatkozó visszatérítési kérelmeit. Valójában a strukturális alapok költségvetési kifizetési előirányzatai nem voltak eleendőek, így az év vége előtt egy összesen 3,7 milliárd EUR összegű költségvetés-módosítást⁽¹⁵⁾ kérvényeztek. Ebből az összegből 3,3 milliárd EUR a jelenlegi programokhoz kapcsolódott.

⁽¹²⁾ Lásd a Számvevőszék 2002. évi éves jelentésének 2.26. bekezdését és a Számvevőszék 2003. évi éves jelentése 2.31. és 2.47. bekezdését.

⁽¹³⁾ Lásd a Számvevőszék 2003. évi éves jelentése 2.14. bekezdését.

⁽¹⁴⁾ A meghatározott rendeltetésű bevételeket lefedő kifizetési előirányzatokra különleges szabályok vonatkoznak az eltérő természetük miatt. Lásd a Számvevőszék 2003. évi éves jelentésének 2.37. bekezdését.

⁽¹⁵⁾ 2004/10. sz. (HL L 80., 2005.3.29., 1. o.)

2.12. A Bizottság a strukturális alapok költségvetési végrehajtásáról szóló fenti jelentésben részletes jelentést adott a tagállamok kifizetési előrejelzéseiről, amelyben összevetették az 1998–2004-es előrejelzési hibaszázalékokat is.

A Bizottság hangsúlyozni szeretné, hogy az éves kifizetési költségvetés nem közvetlenül a tagállamok előrejelzésein alapul, hanem a Bizottságnak a kifizetési előirányzatok Bizottság által becsült várható szükségletén. A tagállamok előrejelzései esetenként hasznos adatként szolgálnak ehhez a becsléshez, a Bizottság ezért továbbra is sürgeti a tökéletesítésüket.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

2.15. A felhasználás jelenlegi szintje csak korlátozott csökkenést jelent a fennálló előirányzatok mértékében. A Bizottság jelentésében szereplő adatok a strukturális alapok végrehajtása helyzetének pénzügyi és költségvetési irányításáról (lásd 2.4. bekezdés) azt jelzik, hogy a 2000–2006-os időszak három politikai célkitűzésének körülbelül 40 %-át hajtották végre 2004 végéig.

2.16. Folyamatban van a strukturális alapok kiadási programjainak a lezárása is az előző programozási időszakra (1994-től 1999-ig) nézve. A Bizottság jelentős problémákat és késéseket tapasztalt a programok lezárásában és a végső kifizetésekben (lásd 5.29–5.31. bekezdés). A 2003 végén 9,1 milliárd EUR összegű fennálló költségvetési kötelezettségvállalások közül 3,6 milliárd EUR összegben teljesítettek kifizetéseket és 2,3 milliárd EUR összeg törlésre került, mivel nem kerül felhasználásra. 2004 végén 3,3 milliárd EUR összegű költségvetési kötelezettségvállalás marad függőben ezeknek a régi programoknak a lezárására 2005-ben és várhatóan azt követően.

A fennálló költségvetési kötelezettségvállalások növekedése a bővítés következtében

2.17. A fennálló költségvetési kötelezettségvállalások azokat az összegeket jelentik, amelyek jövőbeni kifizetésére a Bizottság jogi kötelezettséget vállalt. Minél nagyobb a fennálló kötelezettségvállalási előirányzatok értéke, annál nagyobbak lesznek a következő években a kifizetési költségvetéssel szemben támasztott követelések. A fennálló költségvetési kötelezettségvállalások 4,5 %-kal 110,1 milliárd EUR-ra növekedtek (lásd **2.3. táblázat**). A növekedés a bővítést követően az új tagállamok kiegészítő költségvetési kötelezettségvállalásainak tudható be. A bővítés előtti EU alapul szolgáló fennálló költségvetési kötelezettségvállalásai nem változtak. Az elkülönített kiadásokra szánt fennálló költségvetési kötelezettségvállalások összességében 2,2 év kifizetéseit jelentik a jelenlegi teljesítési arány (2,5 év 2003-ban) mellett.

2.18. A **2.1. ábra** mutatja az elkülönített kiadások tekintetében fennálló költségvetési kötelezettségvállalások összegét 1994 óta. A növekedés egyrészt a strukturális alapok éves kötelezettségvállalásainak rendszerében a 2000–2006-os tervidőszakra bevezetett változásnak, másrészt az 1999 és 2003 közötti fel nem használt előirányzatok összesített hatásának tudható be, ami 40 milliárd EUR összegű kifizetési előirányzat törlését eredményezte ⁽¹⁶⁾.

2.15. A Bizottság igyekszik minden támogatható kifizetési kérelmet pontosan előírányozni a költségvetésben, beleértve a költségvetés módosításait is, amennyiben a kifizetések összege meghaladja a várakozásokat.

2.16. A tagállamoknak legkésőbb 2003. március 31-ig kellett benyújtaniuk az ezekre a programokra vonatkozó kifizetési kérelmeiket. Igen sok kérelem éppen a határidő lejárta előtt érkezett meg, és az ezeket kísérő lezáró iratok eltérő minősége további vizsgálatokat tett szükségessé a kérelmek feldolgozása előtt. A lezárási gyakorlat 2004-ben jelentős fejlődésen ment keresztül. Ezt mutatja a fennálló kötelezettségvállalások kétharmaddal, a strukturális alapokra vonatkozó összesített fennálló kötelezettségvállalások kb. 5 %-ára való csökkentése.

2.17. A Számvevőszék által hivatkozott 2,2 év normális és az N + 2 szabályhoz közeli értéknek tekinthető.

⁽¹⁶⁾ Lásd a Számvevőszék 2003. évi éves jelentésének 2.12. bekezdését.

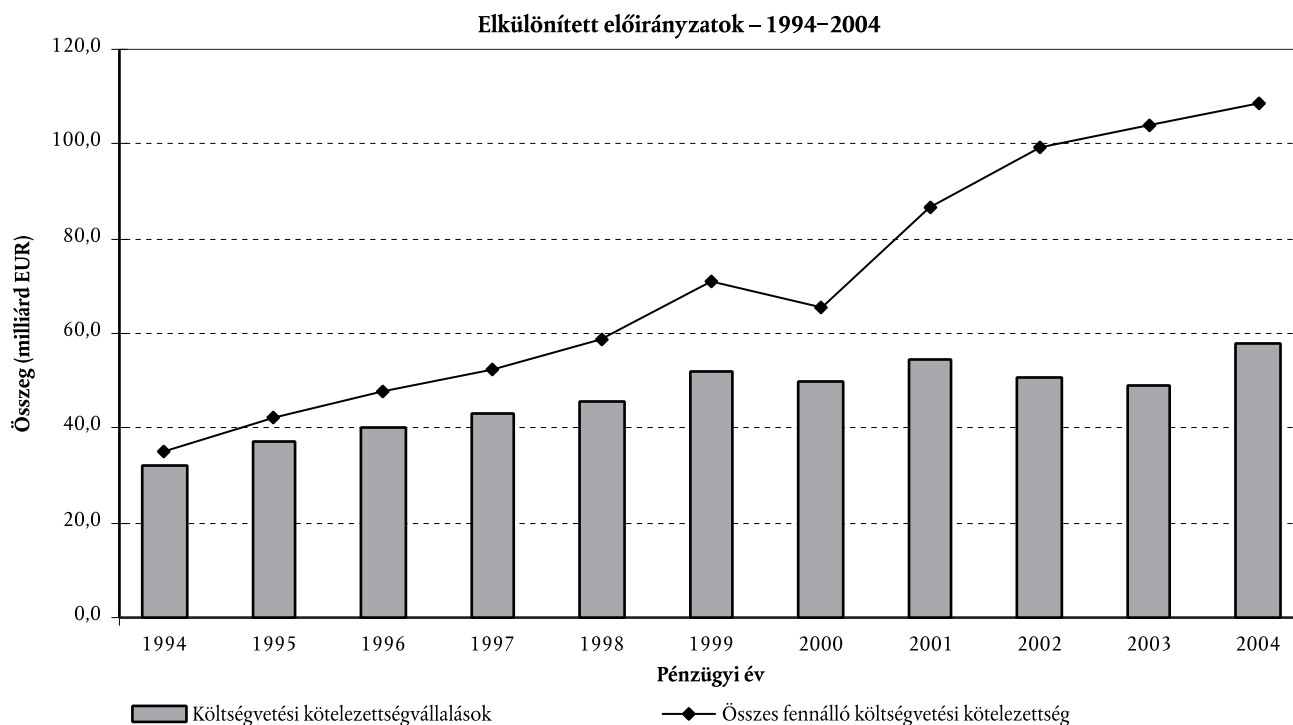
2.3. táblázat – A fennálló kötelezettségvállalások egyenlegének alakulása 2004-ben

(millió EUR)

	Típus szerint		Összesen	A pénzügyi perspektívában szereplő fejezetek szerint								
	Nemkülönített kiadások	Elkülönített kiadások		Agrárpolitika	Strukturális intézkedések	Belső politikák	Külső fellépések	Működési kiadások	Tartalékok	Előcsatlakozási stratégia	Ellentételezés	Kiegészítések
Előrehozott kötelezettségvállalások												
Áthozatali egyenleg	877	103 883	104 760	290	69 274	12 196	12 156	584	0	10 260	0	0
Kifizetések	- 776	- 41 221	- 41 997	- 271	- 30 969	- 3 995	- 3 245	- 503	0	- 3 013	0	- 1
Visszavonások	- 17	- 3 626	- 3 643	- 5	- 2 624	- 501	- 436	0	0	- 85	0	8
Törlések	- 81	0	- 81	- 14	0	0	0	- 59	0	0	0	- 8
2004-ben tett kötelezettségvállalások												
Kötelezettségvállalások	51 494	57 779	109 273	44 761	40 834	9 010	5 198	6 161	182	1 718	1 410	- 1
Kifizetések	- 50 162	- 7 981	- 58 143	- 43 308	- 3 229	- 3 260	- 1 361	- 5 354	- 182	- 40	- 1 410	1
Törlések	- 22	0	- 22	0	0	0	0	- 22	0	0	0	0
Kerekítés				- 1	- 1		1					1
2005-re átvitt egyenleg	1 313	108 834	110 147	1 452	73 285	13 450	12 313	807	0	8 840	0	0

Forrás: 2004-es éves beszámoló és a költségvetési és pénzügyi irányításról szóló jelentés.

2.1. ábra – Fennálló költségvetési kötelezettségvállalások 1994–2004

Megjegyzés: Az elkülönített kifizetési előirányzatok tartalmazzák a strukturális intézkedések, a belső politikák, a külső fellépések, valamint az előcsatlakozási stratégiák kiadásait.
Forrás: 1994–2004 közötti beszámolók.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

2.19. A Bizottság a 2003-as éves jelentésre adott válaszaiban megállapította, hogy a fennálló költségvetési kötelezettségvállalások mértéke összhangban áll az előrejelzésekkel⁽¹⁷⁾. 2002-ben a Bizottság elvégezte a strukturális alapok költségvetési végrehajtásának mélyreható elemzését, figyelembe véve és igazodva a 2000 és 2002 közötti alacsony teljesítési arányokhoz, továbbá előrejelezve a fennálló költségvetési kötelezettségvállalások várható mértékét minden év végére, egészen 2010-ig⁽¹⁸⁾.

2.20. Végül is a 2000-től 2006-ig tartó programokra a fennálló kötelezettségvállalások szintje 2004 végén 3,7 milliárd EUR-val magasabb volt, mint azt a Bizottság 2002-ben előrejelezte a 15 tagú EU-ra. Az 1994-től 1999-ig tartó programok esetében a fennálló költségvetési kötelezettségvállalások összege 3,3 milliárd EUR volt: a Bizottság 2002-es elemzése arra számított, hogy teljes mértékben kiegyenlítésre kerülnek. Volt továbbá a bővítéshez kapcsolódó 2,1 milliárd EUR összegű fennálló költségvetési kötelezettségvállalás, amelyet nem tartalmazott a Bizottság elemzése.

2.20. Az 1994–99-re vonatkozó fennálló kötelezettségvállalások szintje azért volt magasabb az előrejelzettnél, mert késett e programok lezárása, és a késés mértékét akkor nehéz volt meghatározni (lásd válasz a 2.16. pontra). A 2002-es adatok a rendelkezésre álló információ alapján felállított legjobb becslések voltak. A becslések elkészítésének nehézségei nagyrésztben a 2000–2006-os új programok kifizetési rendszerében beállt, az előző programokhoz képest alapvető változásoknak tulajdoníthatók.

A fennálló költségvetési kötelezettségvállalások nem jelentik az összes jogi kötelezettségvállalást

2.21. A költségvetési eljárás természetéből adódóan a fennálló költségvetési kötelezettségvállalások egyenlege nem fejezi ki az Unió jogi kötelezettségvállalásainak teljes mértékét, mivel a legtöbb kiadási időszakra különleges szabályok vonatkoznak. A programozási időszak kezdetén hozott finanszírozási döntéseket, amelyek jogilag fizetési kötelezettségvállalásokat jelentenek, nem ültetik át rögtön költségvetési kötelezettségvállalásokká, hanem a költségvetési rendelet⁽¹⁹⁾ kínálta lehetőség szerint nagyjából azonos évi részletekben a programozási időszak során. A vállalt, de költségvetési kötelezettségvállalássá még át nem ültetett jogi kötelezettségvállalásokat az éves beszámoló mérlegen kívüli tételei⁽²⁰⁾ között tüntetik fel.

⁽¹⁷⁾ A Számvevőszék 2003. évi éves jelentésének 2.48. bekezdése szerint a jelenlegi éves kifizetések 2,3-szorosának megfelelő összegű fennálló költségvetési kötelezettségvállalások a 2000–2006 időszakokra [...] összhangban vannak a Bizottság előrejelzéseivel.

⁽¹⁸⁾ A Bizottság közleményének 7. ábrája: A strukturális alapok költségvetési végrehajtásának fejlődése, különösen a fennálló kötelezettségvállalások (R.A.L.) tekintetében (COM(2002) 528 végleges, 2002.9.20.). A Kohéziós Alap esetében nem készítettek ilyet, noha a fennálló költségvetési kötelezettségvállalások egyenlege összesen 9,7 milliárd EUR.

⁽¹⁹⁾ A 76. cikk (3) bekezdése szerint az egy pénzügyi évet meghaladó felépésekre vállalt költségvetési kötelezettségeket kizárólag akkor lehet több évre vonatkozó éves részletekre lebontani, ha a jogalapot megteremtő jogi aktus így rendelkezik.

⁽²⁰⁾ Lásd a mérlegen kívüli kötelezettségvállalásokat az éves beszámolóban: a függő kötelezettségek 6. tétele.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

2.22. 2004 végén a 2000-tól 2006-ig tartó programozási időszakokra a strukturális alapokra szánt fennálló költségvetési kötelezettségvállalások 60 milliárd EUR-t tettek ki, ami 2,2 évnyi kiadást jelent a 2004-es teljesítési arány mellett. A költségvetési kötelezettségvállalásokká még át nem ültetett jogi kötelezettségvállalások (lásd 2.21. bekezdés) 75 milliárd EUR-t tesznek ki. A 2000–2006-os programozási időszakokra strukturális alapokra szánt, fennálló jogi kötelezettségvállalások összege így 2004 végén 136 milliárd EUR volt, ami majdnem ötévnyi kifizetésnek felel meg a 2004-es teljesítési arány mellett. Az összes fennálló jogi kötelezettségvállalás csak kis mértékben csökkent 2004-ben, a bővítésből származó további jogi kötelezettségvállalások hatásának köszönhetően. Ugyanakkor, az összes 2000–2006 programozási időszakra fennálló jogi kötelezettségvállalásnak a kifizetési időszak végéig (2010) való felszámolása érdekében a Bizottságnak fenn kell tartania a magas kifizetési arányt és/vagy lényeges kötelezettségvállalás-megszüntetéseket kell végrehajtania az $n + 2$ szabály szerint (lásd 2.24–2.26 bekezdés).

2.23. A jelenlegi strukturális alapok programozási időszakkal kapcsolatban a tagállamok 2008 végéig teljesíthetnek kifizetéseket a kedvezményezetteknek, a Bizottság pedig 2010-ig teljesítheti a tagállamok visszatérítési igényeit, beleértve a lezárásokat is. A korábbi időszakokkal kapcsolatos tapasztalatok azt mutatják, hogy a teljesítési arányok csökkennek a ciklus vége felé és a lezárás problematikus ⁽²¹⁾. Emiatt fennáll annak a kockázata, hogy a jelenlegi programok teljesítése még jobban a következő időszakokra halasztódik, és csúszni fog az új programok megkezdése.

Az $n + 2$ év szabály ezidáig kevés költségvetési kötelezettségvállalás megszüntetését eredményezte

2.24. A Bizottság szerint ⁽²²⁾ a strukturális alapokon belüli fennálló költségvetési kötelezettségvállalások magas szintje által adódó kockázatokat csökkenti az $n + 2$ év szabály. Ez a szabály előírja, hogy azok a kötelezettségvállalások, amelyekre nem teljesítettek a kötelezettségvállalás időpontjától számított két éven belül kifizetést, automatikusan törésre kerülnek. 2003-ban a szabály alkalmazása következtében 31 millió EUR értékben töröltek kötelezettségvállalásokat. 2004-ben a szóban forgó összeg magasabb volt, 219 millió EUR, ami csak 0,3 %-át jelentette a strukturális alapokra szánt fennálló költségvetési kötelezettségvállalások év végi egyenlegének.

2.22. A Bizottság úgy véli, hogy az egy adott évben a kifizetésekre vonatkozó „fennálló jogi kötelezettségvállalások” mértékének bemutatása önmagában nem hasznos mutató; a kifizetésekre vonatkozó „fennálló jogi kötelezettségek” mértéke a programozási időszak vége felé közeledve természetesen csökken. A fennálló kötelezettségvállalások teljes szintjét ezért mindig a fennálló kifizetések végrehajtására fennmaradó időszak tekintetében kell vizsgálni. Ebben a tekintetben a Bizottság egyetért a Számvevőszék utolsó mondatban tett észrevételeivel.

2.23. A folyó időszak programjaira vonatkozó egyenlegrészt természetesen a 2007–2010-es években fizetik ki. Az $n + 2$ szabálynak a strukturális alapokra való alkalmazásából következően a Bizottság a folyó időszak végére nem számít a fennálló kötelezettségvállalások semmilyen jelentős felhalmozódására.

A 2000–2006-os programok lezárása nem jelenti azt, hogy a következő időszakban csúszna a programok indítása. A Bizottság olyan költségvetéseket fog javasolni, amelyek összhangban vannak a támogatható kifizetési kérelmek várható szintjével, érkezzenek azok akár a 2000–2006-os, akár a 2007–13-as programozási időszakból.

2.24. A Bizottság fenntartja azon nézetét, hogy az $n + 2$ szabály stabilizálni fogja a fennálló kötelezettségvállalások szintjét.

A programozási időszak elején adott előlegek, amelyek minden egyes program egész 2000–2006-os keretének 7 %-át teszik ki, viszonylag hosszú távú védelmet nyújtanak az $n + 2$ szabály szerinti visszavonások ellen, mivel az előlegfizetések csökkentik az automatikus visszavonások elkerüléséhez szükséges visszatérítések szintjét. Ez a védelem mindazonáltal idővel gyengül, amely az $n + 2$ szabály alapján történő visszavonások növekedéséhez vezethet az elkövetkezendő években.

Az $n + 2$ szabály ugyanakkor ösztönzi a gyorsabb végrehajtást és a kifizetési kérelmek rendszeresebb benyújtását. A hatását ugyanakkor nem lehet csupán a visszavonások szintje alapján megítélni.

⁽²¹⁾ „Az 1994–99 programok befejezésével kapcsolatos igazgatási és pénzügyi kényszer nagyban hozzájárult a 2000–06 időszak programjainak megkezdésében bekövetkezett késésekhez”. COM(2002) 528 végleges, 4. oldal.

⁽²²⁾ Lásd, például, a Bizottság választát a Számvevőszék 2003. évi éves jelentésének 2.48. bekezdésére: „Az $n + 2$ szabálynak a fennálló kötelezettségvállalások stabilizált szintjét kellene eredményeznie az elkövetkezendő években ...”.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

2.25. Az ennek a szabálynak a következtében törölt kötelezettségvállalások 76 %-a az ESZA kiadásokhoz kapcsolódott Hollandiában. A gyakorlatban egyes esetekben a teljesítéshez kötött tartalékból⁽²³⁾ új kötelezettségvállalásokat tettek azokra a programokra, amelyeknél kötelezettségvállalásokat töröltek, ezzel közömbösítve az eljárás hatását⁽²⁴⁾. A többi tagállamra vonatkozó törlések hiánya a teljesítések növekedését jelzi. A Számvevőszék ugyanakkor talált bizonyítékot arra nézve, hogy a tagállamok jogosulatlan kifizetéseket tartalmazó igényeket nyújtottak be, hogy elkerüljék a törléseket. Ez szemlélteti a Számvevőszék által a 2003. évi éves jelentésben⁽²⁵⁾ felismert kockázat valódi jellegét.

2.26. Noha a Bizottság az $n + 2$ szabályt egy fontos költségvetési irányítási eszköznek tartja, a működéséről és hatásáról nincs elemzés a Bizottság költségvetési és pénzügyi irányításról szóló jelentésében.

Helytelen költségvetési tervezés a kiadási programok futamidejére

2.27. Noha a strukturális alapok 2004-es egyenlege túlnyomórészt kielégítő volt, a többéves kiadási programok végrehajtása során tapasztalt ismétlődő problémák közül több – késések, a fennálló költségvetési kötelezettségvállalások növekedése – a programozási időszak költségvetési tervezéséből adódik, amely nem veszi kellően figyelembe a tagállamok képességét, hogy felhasználják a pénzeszközöket az előre betervezett időn belül. Továbbá a kötelezettségvállalásokat, ahogy a 2.21. bekezdés is mutatja, nagyjából azonos évi részletekben teszik a program

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

2.25. A Számvevőszék által leírt helyzet, miszerint a teljesítéshez kötött tartalékból egy olyan programra vonatkozó kiegészítő kötelezettségvállalásra vonatkozik, amelyből a finanszírozás az $n + 2$ alatt már vissza lett vonva, háttérben az áll, hogy mivel ezek a rendeltetések nem mozgathatók a célkitűzések között (az összegeket az 1999-es berlini Európa Tanács és a strukturális alapokról szóló rendelet rögzítette), a teljesítéshez kötött tartalékért folyó verseny egy tagállam egy célkitűzésen belüli programjaira korlátozódik. Mivel Hollandiában egyetlen EPD3 célkitűzés van, a Bizottságnak nincs más választása, minthogy a tartalékot ebbe a programba utalja, természetesen a legjobb teljesítési prioritásokat alkalmazva.

A Bizottság megvizsgálja a Számvevőszéknek a tagállamokban a kérvényekben szereplő jogosulatlan kiadásokkal kapcsolatban végzett ellenőrzései során talált bizonyítékokat, és megteszi a szükséges intézkedéseket. Ezt a veszélyt saját ellenőrzései során vizsgálja meg.

2.26. Az $n + 2$ szabály egyik célja, hogy ösztönözze a végrehajtást, hogy így a szabály hatásai részben lemérhetőek legyenek a költségvetési és pénzügyi gazdálkodásról szóló jelentésben megadott végrehajtásról szóló információkból. A strukturális alapokkal kapcsolatban részletesebb tájékoztatás található a strukturális alapokról szóló fenti éves, 2005 májusában közzétett jelentésben.

2.27. A kötelezettségvállalások költségvetési tervezése a források Európai Tanács által meghatározott elosztásának közvetlen következménye. Az éves tervezett kötelezettségvállalások normális esetben a programozást (illetve a felülvizsgált programozást) tükrözik. A Bizottság, politikájának megfelelően, igyekszik előre jelezni, hogy mik az aktuális éves kifizetési szükségletek.

⁽²³⁾ Az egyes tagállamok számára megállapított előirányzatok 4 %-a tartalékba került, hogy a legjobban teljesítő programok között kerüljön kiosztásra 2004-től 2006-ig három részletben.

⁽²⁴⁾ Például a $n + 2$ év szabály következtében Hollandiában visszavontak 167 millió EUR-t egy programtól, majd ugyanaz a program 76 millió EUR-ban részesült a teljesítéshez kötött tartalékból.

⁽²⁵⁾ 2.35. bekezdés: „... fennáll annak kockázata, hogy a tagállamok az előirányzatok eltörlésének elkerülése érdekében el nem számolható kiadások támogatására nyújtottak be kifizetési igénylést.”

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

névleges futamideje során. Ez nem tükrözi sem a várt fizetési profilt, sem a jogi kötelezettségvállalások ⁽²⁶⁾ teljes mértékét, és ezáltal olyan adatokat szolgáltat, amelyeket könnyen félre lehet értelmezni.

2.28. Kifizetéseket a program névleges futamidején túli időszakban is szándékoznak teljesíteni (a 2000–2006-os időszak esetében 2010-ig). A fizetési profil nagyban változik a programciklus során: a program (és az az által finanszírozott projektek) meghatározása és megkezdésének kezdeti alacsonyabb kifizetéseit követően a közbűlső években magasabb az igény, és a vége felé újra csökken. Amikor két ciklus részben egybeesik, a Bizottság szándékai szerint az első ciklus végének kifizetése hivatottak kompenzálni a második ciklus kezdeti éveinek alacsonyabb igényeit, ami a kifizetési előirányzatok zavartalan és következetes igénylését eredményezi.

2.29. Gyakorlatban a Bizottság szükségletei a költségvetési kifizetésekre a tagállamok kérelmeitől függenek, amelyek maguk is függenek attól, hogy a kedvezményezettek képesek-e végrehajtani a projekteket és fedezni a kiadásokat. A 2003 előtti öt évben az igények egyenetlensége az előirányzatok jelentős felhasználatlanságát eredményezte ⁽²⁷⁾. Az előirányzatok fel nem használásának különböző következményei vannak a kifizetési előirányzatok és a kötelezettségvállalások esetében: a fel nem használt kifizetési előirányzatokat törlik, míg a kötelezettségvállalásokat fennmaradnak. Ez az elbánásbeli különbség a fennálló költségvetési kötelezettségvállalások halmozódását (lásd 2.18. bekezdés), valamint a kötelezettségvállalások és a kifizetések közötti késleltetést eredményezi.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

2.30. A költségvetési irányításról szóló bizottsági jelentés most már további adatokkal szolgál a kiadási programok alakulásáról. Ezeket az adatokat ugyanakkor még tovább lehetne fejleszteni részletesebb magyarázattal, az előrehaladást a várt eredményekkel való összevető értékeléssel és a költségvetési irányításra és az elszámoltathatóságra való szorosabb reflektálással. A tagállamok kiadási becsléseire és a strukturális alapok $n + 2$ év szabályának működésére nézve is adatokat kellene szolgáltatni.

2.29. *A fennálló kötelezettségvállalások halmozódása – ahogy a strukturális alapoknál is – a többéves programozás normális tulajdonsága. A fennálló kötelezettségvállalások mennyiségének „normális esetben” nőnie kell a kezdeti években, majd stabilizálódni és a programozási időszak vége felé csökkenni. Egy differenciált előirányzatokkal működő rendszer esetében nincs különösebb ok, amiért egy adott évben a kifizetéseknek és a kötelezettségvállalásoknak egyezniük kellene.*

2.30. *Ahogy a múlt évi jelentésben a Számvevőszék javasolta, a Bizottság átfogó tájékoztatást nyújtott a legjelentősebb többéves programok átfogó állapotáról és fejlődéséről (vagyis a strukturális alapok, a Kohéziós Alap, SAPARD és ISPA).*

A Bizottság – ahogy azt a múltban is tette – igyekszik fejleszteni a tájékoztatást, többek között a 2004-es jelentéssel. A Bizottság ezenfelül felhívja a Számvevőszék figyelmét a strukturális alapok költségvetési végrehajtásáról szóló átfogó éves jelentésre, amelyet a Költségvetési Főigazgatóság májusban tett közzé.

A Bizottság a 2.4. pontban adott válaszára is hivatkozik.

⁽²⁶⁾ Az adott programozási időszak utolsó éve végének kivételével.

⁽²⁷⁾ Lásd a Számvevőszék 2003. évi éves jelentésének 2.12. bekezdését és a 2.3. táblázatát.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

2.31. A teljesítési arány javulása és az annak eredményeképpen lecsökkent többlet a Bizottság jobb irányítását és a kiadások teljesítésének magasabb fokát tükrözik a főbb kiadási programokon, különösen a strukturális alapokon belül.

2.32. A fennálló kötelezettségvállalások halmozódása folytatódott, és a 2004. év végére elérte a 109 milliárd EUR-t. A növekedés oka elsősorban a bővítés volt, miközben a 15 tagú EU-hoz kapcsolódó fennálló költségvetési kötelezettségvállalások némelyest csökkentek. A strukturális alapok helyzetét szabályozni hivatott $n + 2$ év szabály igen kevés kötelezettségvállalás megszüntetését eredményezte a bevezetése óta.

2.33. A strukturális alapokra vonatkozó fennálló költségvetési kötelezettségvállalások meghaladják a Bizottság 2002-es felülvizsgált előrejelzéseit. A Számvevőszék javasolja a Bizottságnak, hogy fontolja meg az elemzéseinek a frissítését annak érdekében, hogy felismerje a következményeket a jelenlegi és a következő időszakra nézve, továbbá hogy megállapítsa egy esetleges különleges fellépés szükségességét.

2.34. Az EU költségvetési adatai se nem tükrözik teljes mértékben a kiadások valóságát, se nem szolgáltatnak eléggé világos adatokat az Unió jogi kötelezettségeiről. A strukturális alapok esetében a kötelezettségvállalásokra vonatkozó költségvetések egyenlő éves részleteken, a kifizetésekre vonatkozó költségvetések pedig kiegyensúlyozott és egyenletes kínálatvezérelt kiadási feltételezéseken alapulnak, de egyenetlen, keresletvezérelt tagálami igények alapján kerültek végrehajtásra. Amint azt a Bizottság már felismerte, csak korlátozott lehetősége van a többéves kiadási programok végrehajtásának aktív irányítására ⁽²⁸⁾.

2.32. A visszavonások mértéke önmagában nem megfelelő mutatója az $n + 2$ szabály hatékonyságának. Ez a szabály ösztönzőleg hat a végrehajtásra is (lásd a 2.24. pontban adott választ is).

2.33. Az előzetes költségvetés-tervezet elkészítésekor elemzik a jelenlegi végrehajtás és a fennálló kötelezettségvállalások helyzetét, és azt felhasználják a kifizetési szükségletek becsléséhez. Jelenleg nem tervezik felülvizsgált közlemény elkészítését.

2.34. A strukturális alapok esetében az éves kötelezettségvállalási előirányzatokat közvetlenül a többéves programozás határozza meg előre (pl. kínálatvezérelt). Ez részben vonatkozik a többi jelentős többéves programra is.

Másrésről a kifizetési előirányzatoknak – a korlátozott előlegfizetések kivételével – keresletvezéreltnek kell lenniük. A kifizetési előirányzatokat évente betervezik a költségvetésbe, hogy a végrehajtások alakulása és más fontos információ alapján valószínű előrejelzést tudjanak adni az aktuális keresletről. A strukturális alapokra vonatkozó kifizetési szükségleteket a Bizottság rendszerint az előzetes költségvetés-tervezetben foglaltak alapján becsüli fel. Egészében véve 2004-ben jelentős fejlődés ment végbe a kifizetések költségvetési előirányzásában.

Azon jogi kötelezettségvállalásoknak az összegét, amelyekhez még nem készült költségvetési kötelezettségvállalás, a Közösségek éves beszámolójában a függő kötelezettségek tételei között tüntetik fel.

⁽²⁸⁾ Lásd a Bizottság válaszát a Számvevőszék 2003-as éves jelentésének 2.32. bekezdésére.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

2.35. Mivel a fel nem használt előirányzott kifizetéseket és a kapcsolódó finanszírozásukat nem lehet átvinni jövőbeni igények kielégítésére, kérés van a tervezett kiadási időszak (pl. 2000–2006) és a kiadás tényleges megvalósulása között. Ez vagy a programozási időszak végén jelentkező – nehezen kezelhető – megnövekedett kiadási szükségleteket eredményez, vagy pedig a fennálló költségvetési kötelezettségvállalások és kiadások magas és egyre növekvő szintjét, a jelenlegi tervidőszak kiadásainak a következő tervidőszakra történő halasztásával, ezzel potenciálisan megakadályozva annak indulását. Különleges odafigyelés nélkül ez a késleltetés folytatódni fog a jövőben.

2.35. A Bizottságnak kötelessége elégséges kifizetési előirányzatot biztosítani, ha szükséges költségvetés-módosítást javasolva, ahogy az 2004-ben a strukturális alapok esetében történt. 2004-ben a költségvetés végrehajtása nem növelte a fennálló kötelezettségvállalásokat, kivéve az új tagállamokra vonatkozóan, ami természetes és elkerülhetetlen volt ilyen új műveletek esetében. A strukturális alapok esetében a kifizetéseket elsősorban a tagállamok visszatérítési kérelmei határozzák meg, és a költségvetési tervezetnek ezt tükröznie kell. Az $n + 2$ szabály határt szab a kifizetéseknek a programok végére történő csoportosításának, és a Bizottság nem osztja azon aggodalmat, hogy a 2000–2006-os programokra vonatkozó kifizetések gátolnák a következő programozási időszak elindítását.

A Bizottság a 2.23. pontban adott válaszára is hivatkozik.

3. FEJEZET

Bevételek

TARTALOM

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	3.1
Külön értékelés a megbízhatósági nyilatkozattal összefüggésben	3.2–3.55
Hagyományos saját források	3.2–3.26
Bevezetés	3.2–3.3
A felügyeleti és ellenőrzési rendszerek értékelése	3.4–3.18
A Bizottság felügyeleti és ellenőrzési rendszerei	3.4–3.5
A felügyeleti és ellenőrzési rendszerek a tagállamokban	3.6–3.18
Ellenőrzési megállapítások a pénzügyi év ügyleteiről	3.19–3.26
Megállapított, de a Bizottság rendelkezésére még nem bocsátott összegek (B-számlák)	3.19–3.23
Cukorilletékek	3.24–3.26
HÉA- és GNI-alapú saját források	3.27–3.49
Bevezetés	3.27–3.28
A felügyeleti és ellenőrzési rendszerek értékelése	3.29–3.49
A Bizottság felügyeleti és ellenőrzési rendszerei	3.29–3.46
A felügyeleti és ellenőrzési rendszerek a tagállamokban	3.47–3.49
A főigazgatók éves tevékenységi jelentései és nyilatkozatai	3.50–3.51
Következtetések és ajánlások	3.52–3.55

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

BEVEZETÉS

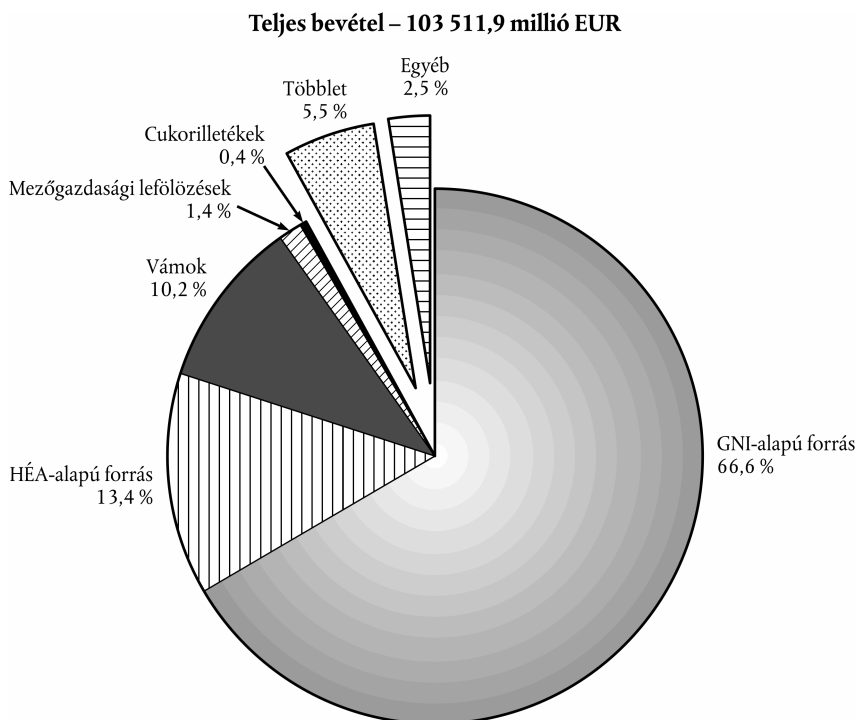
3.1. Az Európai Unió költségvetési bevétele saját forrásokból és egyéb bevételekből áll. Ahogy azt a **3.1. táblázat**, a **3.1. ábra** és a **3.2. ábra** mutatja, a saját források messze a legjelentősebb forrásai a költségvetési kiadások finanszírozásának (92 %). A saját forrásoknak három kategóriája van: a hagyományos saját források (vámok, mezőgazdasági lefölözések és a cukorilletékek) (13 %), a tagállamok által beszedett hozzáadottérték-adó alapján kiszámított (15 %), illetve a tagállamok bruttó nemzeti jövedelmén (72 %) alapuló saját források.

3.1. táblázat – A 2003-as és 2004-es pénzügyi évek bevétele

A bevétel típusa és a megfelelő költségvetési megnevezés	Tényleges bevétel 2003-ban	A 2004-es költségvetés alakulása		Tényleges bevétel 2004-ben	% -os változás (2003 és 2004 között)
		Eredeti költségvetés	Végleges költségvetés		
		(a)	(b)		
1 <i>Hagyományos saját források</i>	10 857,2	11 049,0	12 406,9	12 307,1	13,4 %
– Mezőgazdasági lefölözések (10. alcím)	1 011,8	839,1	1 325,6	1 313,4	29,8 %
– Cukor- és izoglükóz illetékek (11. alcím)	383,2	359,9	416,9	401,6	4,8 %
– Vámok (12. alcím)	9 462,1	9 850,0	10 664,4	10 592,1	11,9 %
2 <i>HÉA-alapú források</i>	21 260,1	13 319,5	13 579,9	13 912,1	– 34,6 %
– HÉA-alapú forrás a folyó pénzügyi évből (13. alcím)	21 534,9	13 319,5	13 579,9	13 679,3	
– Előző évek egyenlegei (31. alcím)	– 274,8	0,0	0,0	232,8	
3 <i>GNI-alapú forrás</i>	51 235,2	69 444,6	69 010,2	68 982,0	34,6 %
– HÉA-alapú forrás a folyó pénzügyi évből (14. alcím)	50 624,3	69 444,6	69 010,2	69 214,2	
– Előző évek egyenlegei (32. alcím)	610,9	0,0	0,0	– 232,2	
4 <i>Egyenlegek és kiigazítások</i>	280,1	0,0	0,0	– 148,0	– 152,8 %
– UK-kiigazítás (15. alcím)	281,1	0,0	0,0	– 149,3	
– A UK-kiigazítás végleges kiszámítása (35. alcím)	– 1,0	0,0	0,0	1,3	
5 <i>Egyéb bevételek</i>	9 836,1	805,6	6 809,6	8 458,7	– 14,0 %
– Többség az előző pénzügyi évből (30. alcím)	7 676,8	0,0	5 693,0	5 693,0	– 25,8 %
– Egyéb bevételek (4–9. címek)	2 159,3	805,6	1 116,6	2 765,7	28,1 %
Mindösszesen	93 468,6	94 618,7	101 806,6	103 511,9	10,7 %

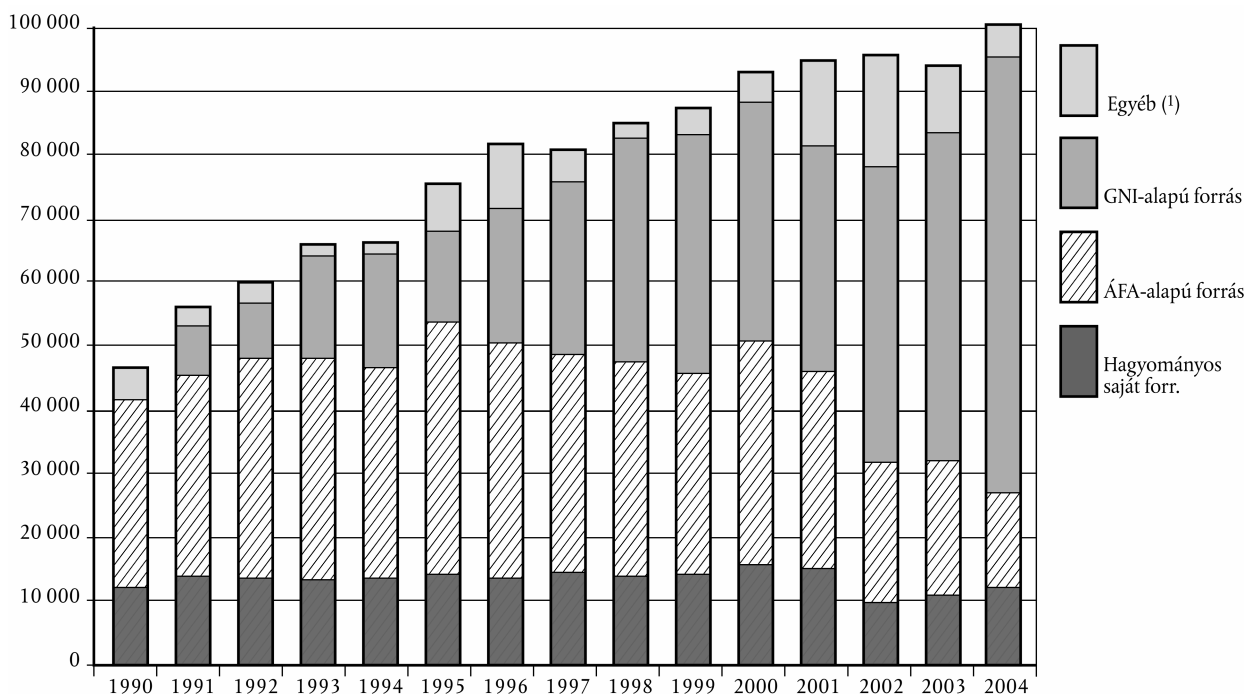
Forrás: A 2004-es költségvetések és költségvetés-módosítások; az Európai Közösségek 2004-es éves beszámolója.

3.1. ábra – A 2004. évi bevétel megoszlása



Forrás: Az Európai Közösségek 2004-es éves beszámolója.

3.2. ábra – A tényleges bevételek forrásainak alakulása 1990 és 2004 között



(1) Tartalmazza az előző évi többletet és az egyéb bevételeket.

Forrás: Az Európai Közösségek 2004-es éves beszámolója.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

KÜLÖN ÉRTÉKELÉS A MEGBÍZHATÓSÁGI
NYILATKOZATTAL ÖSSZEFÜGGÉSBEN

Hagyományos saját források

Bevezetés

3.2. A hagyományos saját forrásokat a tagállamok állapítják meg és szedik be a nemzeti jogszabályi és szabályozási intézkedések alapján, amelyeknek meg kell felelniük a közösségi szabályok ⁽¹⁾ követelményeinek. A hagyományos saját források beszedése a következő kockázatoknak van kitéve: az illeték kikerülése helytelen adatok közlése vagy egyszerűen csempészet révén; az illeték összegének helytelen kiszámítása vagy megállapításának elmulasztása a rendszer fel nem tárt hibái vagy gyengeségei miatt; a megállapított illeték tagállami elszámolásaiban előforduló tévedések és mulasztások miatt.

3.3. A számvevőszéki ellenőrzés nem terjedhet ki sem a bejelentetlen, sem a vámellenőrzéseket kikerülő behozatalokra. A Számvevőszék ellenőrzése során mind a Bizottságnál, mind a tagállamokban értékelte a felügyeleti és ellenőrzési rendszereket, valamint közvetlen vizsgálatnak vetette alá a vámárnyilatkozatokat és a számviteli rendszereket annak felmérésére, hogy a hatályos intézkedések és eljárások maradéktalansága ésszerű bizonyossággal állítható-e. Az ellenőrzés a következőkből állt:

- a) a vámfelügyelet szervezetének és a hagyományos saját források nemzeti számviteli rendszereinek vizsgálata 12 tagállamban ⁽²⁾. A Számvevőszék elsősorban az országhatárokon végzett vámfelügyeletet vizsgálta e tagállamok közül nyolcban, valamint az elektronikus vámkezelési rendszerek alkalmazását 12 tagállamban (lásd 3.6.–3.18. bekezdés);
- b) a cukorilletékek 2004-ben elvégzett kiszámításának felülvizsgálata;

⁽¹⁾ Az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló, 2000. szeptember 29-i 2000/597/EK, Euratom tanácsi határozat a (HL L 253., 2000.10.7., 42. o.); a 2028/2004/EK, Euratom rendelettel (HL L 352., 2004.11.27., 1. o.) módosított 2000. május 22-i 1150/2000/EK, Euratom tanácsi rendelet a 94/728/EK, Euratom, az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló határozat végrehajtásáról (HL L 130., 2000.5.31.).

⁽²⁾ Észtország, Görögország, Franciaország, Olaszország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Szlovénia, Szlovákia, Finnország és Egyesült Királyság.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- c) a Bizottság hagyományos saját forrásokkal kapcsolatos elszámolásainak vizsgálata, valamint az összes tagállamból befolyó vámok és mezőgazdasági lefölözések elemzése, annak érdekében, hogy megfelelő bizonyosságot lehessen szerezni az elszámolt összegek hiánytalanságáról és pontosságáról.

A felügyeleti és ellenőrzési rendszerek értékelése*A Bizottság felügyeleti és ellenőrzési rendszerei*

3.4. A Bizottság felkérheti a tagállamokat, hogy végezzenek vizsgálatokat a hagyományos saját források megállapítására és rendelkezésre bocsátására, és saját maga is folytathat ilyen vizsgálatokat, akár a tagállamok hatóságaival együttműködve, akár önállóan ⁽³⁾. Az érintett tagállamok megkapják az egyes vizsgálati jelentéseket, majd ezeket a rájuk adott válaszokkal együtt a saját forrásokkal foglalkozó tanácsadó bizottság ⁽⁴⁾ ülésein vitatják meg. A vizsgálatok működéséről háromévente átfogó beszámoló készül, amelyet benyújtanak a költségvetési hatóságnak ⁽⁵⁾.

3.5. A Számvevőszék átnézte a vizsgálatokat, és figyelembe vette az eredményeket. Akárcsak az előző években, ezek munkamódszerét megalapozottnak, a dokumentációt pedig jónak találta. A vizsgálatok megállapították, hogy a saját források beszedésének rendszerei általánosan kielégítőek, ugyanakkor megerősítették a B-számláknak bizonyos tagállamokban továbbra is fennálló kétséges megbízhatóságát (lásd 3.23. bekezdés).

3.5. A Bizottság továbbra is figyelemmel kíséri, hogy a tagállamok hagyományos saját forrásaik ellenőrzése során hogyan végzik a B-számlák kezelését.

A felügyeleti és ellenőrzési rendszerek a tagállamokban

3.6. A hagyományos saját források felügyeleti és ellenőrzési rendszere a tagállamokban első soron a vámhatóságok által a Közösségi Vámkódexben ⁽⁶⁾ meghatározott módon gyakorolt felügyeletét jelenti. A közösségi jogszabályok általában sem a vámellenőrzés sajátos módszereit, sem annak szintjét nem írják elő; ebben a tagállamok döntenek.

⁽³⁾ Az 1150/2000/EK, Euratom tanácsi rendelet 18. cikke.

⁽⁴⁾ Az 1150/2000/EK, Euratom tanácsi rendelet 20. cikkével felállított, a saját forrásokkal foglalkozó tanácsadó bizottság (ACOR) a tagállamok és a Bizottság képviselőiből áll, és a saját forrásokat érintő ügyekben biztosítja a kapcsolatot a Bizottság és a tagállamok között. A saját források rendszerének végrehajtását érintő kérdéseket, valamint a saját források becsléseit vizsgálja.

⁽⁵⁾ A legutóbbi dokumentum a COM(2003) 345 végleges: a Bizottság negyedik jelentése a hagyományos saját forrásokat érintő vizsgálati intézkedések működéséről (2000–2002).

⁽⁶⁾ A Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 1992. október 12-i 2913/92/EGK tanácsi rendelet (HL L 302., 1992.10.19., 1. o.) 4. cikk (13) és (14) bekezdése, valamint 37. cikke.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Vámvizsgálatok az EU külső országhatárainál

3.7. A Számvevőszék a vámfelügyeletet és -kezelést vizsgálta a kiválasztott szárazföldi határátkelőhelyeken nyolc tagállamban (7). Az ellenőrzés a vámvizsgálatokat és azokat az ellenőrzési eljárásokat értékelte, amelyek azt hivatottak biztosítani, hogy valamennyi áru vámkezelésre (8) kerüljön. A beérkező áruk helyes kezelését biztosító eljárások általában kielégítőek voltak a felkeresett határátkelőhelyeken.

A behozatali vámok beszédese az elektronikus vámkezelés alkalmazásával

3.8. A Bizottság cselekvési tervet (9) hajt végre a vámeljárások eredményességének növelésére általában az információtechnológia jobb felhasználása révén. A vámáru-nyilatkozatok benyújtására és kezelésére szolgáló számítógépes rendszerek lehetővé teszik a vámok kiszámításának és elszámolásának automatizálását, valamint számos rutinellenőrzését is. Ezeket a rendszereket arra a célra is fel lehet használni, hogy kiválasszák mely nyilatkozatokat és szállítmányokat kell a vámosoknak leellenőrizniük, míg a többit automatikusan kezelniük, ami a nemzetközi kereskedelem fennakadásait és az ellenőrzés költségeit számottevően csökkenti. Az elektronikus vámkezelési rendszerek megbízhatósága, valamint az ezekben épített kockázatelemzési eljárások minősége jelentősen kihat a hagyományos saját források maradéktalanságára és pontosságára. A tagállami rendszerek jelenleg a kifejlesztés eltérő szakaszaiban tartanak. A Bizottság 2003-ban vizsgálta az elektronikus vámkezelési rendszereket, melyeket egészében véve kielégítőnek talált, s javasolta alkalmazásuk kiterjesztését (10).

3.9. A Számvevőszék az elektronikus vámkezelési rendszereket vizsgálta tizenkét tagállamban (11), továbbá a bizottsági felügyeleti és szervezőmunkát. A számvevőszéki ellenőrzés nem tárt fel lényeges hiányosságokat sem az eddigi bizottsági intézkedésekben, sem a felkeresett tagállamok rendszereiben. Mindemellett a Számvevőszék felhívja a figyelmet a következő tárgykörökre, s ajánlja rendezésüket még a hagyományos papír alapú vámáru-nyilatkozatok használatának beszüntetése előtt.

(7) Észtország, Görögország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Szlovénia, Szlovákia és Finnország.

(8) Meg kell jegyezni, hogy a legtöbb árut nem a határnál, hanem tranzitmozgást követően belterületi vámhivataloknál kezelik.

(9) Lásd a Bizottság közleményét a Tanács, az Európai Parlament és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság felé: „A simple and paperless environment for Customs and Trade” (A vámügy és kereskedelem egyszerű és papírmunka nélküli környezete), (COM(2003) 452 végleges, 2003.7.24.).

(10) Lásd a 2003-as évről szóló éves jelentés 3.9. bekezdését.

(11) Németország, Észtország, Spanyolország, Franciaország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Hollandia, Lengyelország, Szlovákia, Finnország, Egyesült Királyság.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.10. Ahol számítógépes rendszereket használnak, kipróbált tervekre van szükség ahhoz, hogy katasztrófák esetén a *tartalék biztonsági rendszerek* beinduljanak és működjenek. Nem létezett átfogó katasztrófatervezet három felkeresett tagállamban, volt azonban néhány adatmentési eljárás és útmutatás. Négy tagállamban létezett terv, ezeket azonban nem próbálták ki. E hiányosságok kockázatot jelentenek a behozatali és kiviteli kereskedelem folyamatoságára és a vámilletékek beszedésére a rendszerek leállása vagy más szükséghelyzet esetén.

3.11. Hat felkeresett tagállamban az egységes vámkormányokat (EV-, másnéven SAD ⁽¹²⁾-okmányokat) papíron, mellékelt floppy-lemezzel lehet beküldeni, melyről a rendszerbe elektronikus aláírás nélkül töltik fel az adatokat. Jogilag csak a hagyományos papíralapú nyomtatvány kötelező erejű. Három tagállamban vagy nem voltak formálisan felállított és nyilvántartott *beviteli ellenőrzési eljárások* annak biztosítására, hogy a floppylemezen szereplő adatok egyezzenek a nyomtatványon szereplőkkel, vagy nem mindig tartották be ezeket az eljárásokat. Ilyen körülmények között fennáll annak a kockázata, hogy a számítógépes feldolgozásnál használt adatok, köztük a behozatali vámösszegek, eltérhetnek az EV-, illetve SAD-okmányon szereplő adatoktól.

3.12. Ahol a vámáru-nyilatkozatok 100 %-os ellenőrzése nem kivitelezhető, *kockázatelemzést és kockázati profilokat* kellene alkalmazni annak eldöntésére, hogy a szóban forgó behozatal vizsgálatot igényel-e. A kockázati profilokat leginkább a számítógépes vámkezelési környezetben lehet használni. A Bizottság a hatékonyság, valamint a minden egyes vámhivatalnál hasonló szintű ellenőrzés biztosítására számos eszközt ⁽¹³⁾ javasolt, köztük a kockázatkezelés egységes módszertanát és egységes szempontjait. A Bizottság javasolja továbbá, hogy a határátkelőhelyeken a beengedhetőségi és biztonsági ellenőrzésekre összpontosítsanak, a fiskális és kereskedelmi politikai szempontú ellenőrzést pedig általában végezzék a gazdasági szereplők telephelyein, közös kockázati szempontokon alapuló könyvvizsgálatok és helyszíni vizsgálatok révén.

3.10. A Bizottság egyetért a Számvevőszék észrevételeivel a tartalék rendszerekre kidolgozott mechanizmusok fontosságát illetően. A kereskedelem folyamatoságának megőrzése, a vámhatóságok ellenőrzésének lehetővé tétele és a hagyományos saját források biztonságos beszedése érdekében óvintézkedések megtétele szükséges. A Bizottság ezen eljárásokat a közösségi szinten informatizált tranzit eljárásra, az NCTS-re vonatkozóan jogilag szabályozta (837/2005/EK rendelet 353. cikke). A Bizottság azt is szeretné megvizsgálni, hogy a manuális eljárások kelthetnek-e zavart. Ilyen esetben a hagyományos saját források kifizetéseit úgy igazítják, hogy a Bizottság költségvetése emiatt ne szenvedjen kárt.

3.11. A Számvevőszék által felvetett kérdések szabályos ügymenetét követve a Bizottság a tagállamokkal közösen ki fogja alakítani a megfelelő ellenőrzési rendszert.

3.12. A nemzetközi kereskedelem volumene, illetve a vámhatóságok által végzett feladatok sokfélesége okán a vámvizsgálatok mindig is szelektív jellegűek maradnak. A kockázatelemzés szerepet fog játszani nem csupán a vámok egységes beszedésében (és a Bizottság részére történő gyors továbbításában), hanem más feladatokban is. Ezek a feladatok és a Bizottság által javasolt hozzájuk kapcsolódó eszközök magukban foglalják például az európai polgárok egészségét, biztonságát és védeltségét fenyegető veszélyek elleni küzdelmet csakis, mint a vámok beszedését.

⁽¹²⁾ Az áruk vámeljárás alá vonása vagy a Vámkódex 182. cikk (3) bekezdésével összhangban való újrakivitele céljából a vámhatósághoz benyújtandó, rendes eljárásoknál használatos írásbeli vámáru-nyilatkozat hivatalos formanyomtatványa az egységes vámkormány (EV-, másnéven SAD-okmány). (A Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról szóló, 1993. július 2-i 2454/93/EGK bizottsági rendelet(HL L 253., 1993.10.11., 1. o.))

⁽¹³⁾ Lásd a Bizottság közleményét a Tanács, az Európai Parlament és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság felé: „A simple and paperless environment for Customs and Trade” (A vámügy és kereskedelem egyszerű és papírmunka nélküli környezete).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

3.13. A Számvevőszék korábban már beszámolt a kockázatelemzési módszerek használatáról ⁽¹⁴⁾. A bizottsági támogatás és ajánlások ellenére azonban még továbbra is eltérések vannak abban, hogy a tagállamok mennyire rendszeresen használnak kockázatelemzéseket és kockázati profilokat az ellenőrzések kijelölése során, holott ezt a vám eljárások számítógépesítése lehetővé tette.

3.14. A módosított Vámkódex ⁽¹⁵⁾ kockázatkezelés alkalmazására kötelezi a tagállamokat, és határidőket szab annak tekintetében, hogy mikorra kell a tagállamoknak megfelelő kockázatalapú vizsgálatokat alkalmazniuk, valamint a vámvizsgálatokat automatizált adatfeldolgozási technikákra alapozniuk. Ahhoz, hogy a tagállamok meg tudjanak felelni ezeknek az új szabályoknak, további erőfeszítésekre lesz szükség. Ahogy azt a Számvevőszék ellenőrzése során feltárta, 2004-ben két tagállamban egyáltalán nem használtak kockázati profilokat, így a vámtisztviselő személyes szubjektív megítélésére maradt annak eldöntése, hogy fizikai vagy adminisztrációs ellenőrzést végezzen-e. Két másik tagállamban a kockázati profilokat csak a behozatok egy részénél használták, így bizonyos egyszerűsített eljárás szerint behozott árukra semmilyen profil alapján kitűzött ellenőrzési intézkedést nem alkalmaztak.

3.15. Az egyik tagállamban a fiskális szempontú kockázati profilokat csökkentették a határokon, s ezeket a gazdasági szereplő telephelyein végzett audit alapú fiskális ellenőrzésekkel helyettesítették. Ez a stratégia megfelel a 2003. júliusi bizottsági közleményben szereplő javaslatnak. Ez a megközelítés ugyanakkor gyengítheti a vámellenőrzést, tekintve, hogy a gazdasági szereplők népes körén végzett ellenőrzések gyakorisága alacsony.

3.16. Jóllehet a véletlenszerű mintavételezés fontosságát mint kiegészítő összetevőt általában elismerték a tagállamokban, az áruk statisztikai alapú véletlenszerű kiválasztását nem alkalmazzák a felkeresett tagállamok közül hatban.

3.17. A vámhatóságoknak rendszeresen figyelemmel kellene kísérniük és felül kellene vizsgálniuk a vámellenőrzések eredményeit, hogy a vámkezelési folyamatból érkező visszajelzéseket az ellenőrzési munkák elemzésének és rangsorolásának időszerszerűsítésére felhasználva felmérjék a kockázatkezelő rendszerek eredményességét és hatékonyságát.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.13. A Vámkódex legutóbbi módosításának (2005. április 13-i 648/2005/EK rendelet) megfelelően a Bizottság és a tagállamok továbbra is együttműködnek egy közösségi szintű kockázatkezelési kerethálózat létrehozása érdekében.

3.14. A Számvevőszék megállapítása szerint két tagállam nem végzett kockázatelemzést, azonban mindkettőnek szándékában állt, továbbá 2004 végéig mindkét tagállam vezetett be importra vonatkozó rendszereket. Bár mindez fontos, mivel a kiindulópont elérését jelenti, azonban az igazán széles körű hatást a vámvizsgálatok kockázatelemzési alapra történő helyezése biztosíthatná. A kockázatelemzés szerepet játszik minden vámvizsgálati típusban, például az egyszerűsített eljárás végzésére jogosult importőrök kiválasztásában, vagy a könyvvizsgálati ellenőrzés gyakoriságának és tartalmának megállapításában. Attól függően, hogy milyen nagyságrendű és típusú vámforgalom bonyolódik az egyes tagállamokban, az országok a speciális célrendszer által meghatározott védelmi és biztonsági intézkedéseken kívül számos további, egymástól különböző intézkedést fognak bevezetni egyéni ütemben.

3.15. A Bizottság emlékezteti a tagállamokat arra, hogy a vizsgálatok gyakorisága kulcsszerepet játszhat az audit alapú ellenőrzési stratégia végrehajtásában.

3.16. A Bizottság továbbra is azt ajánlja, hogy a közösségi kockázatkezelési kerethálózaton belül a vámvizsgálat tárgyát képező küldemény vagy nyilatkozat kiválasztásánál kapjon szerepet a véletlenszerűség is.

3.17–3.18. A Bizottság egyetért azzal, hogy az eredmények feljegyzése és a kockázati profilok felülvizsgálata, illetve aktualizálása kulcsfontosságú a megfelelő kockázatkezeléshez, és továbbra is ösztönzi a tagállamokat az ennek érdekében történő intézkedések végrehajtására.

⁽¹⁴⁾ A 13/98. sz. különjelentés a vámellenőrzéseknél és -kezeléseknél használt kockázatelemzési módszerek alkalmazásáról.

⁽¹⁵⁾ A Tanács 2913/92/EGK, a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló rendeletének módosításáról szóló, 2005. április 13-i 648/2005/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 117., 2005.5.4., 13. o.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.18. Egyes vámigazgatási szerveknél hiányosságok voltak észlelhetők az adminisztratív/fizikai ellenőrzések eredményeinek feljegyzésében és a központhoz történő bejelentésében. Egyes esetekben indoklás, illetve vezetői jóváhagyás nélkül tértek el a rendszer által meghatározott ellenőrzési utasítástól. A kockázati profilokat ráadásul nem mindig megfelelően vizsgálták felül ahhoz, hogy eredményességükről megbizonyosodjanak, vagy hiányzott az együttműködés a különböző szinteken (központi, regionális, helyi) a rendszer által meghatározott ellenőrzési utasítások kidolgozásáért felelős részlegek között. A kockázati profilok működésének, valamint a vámenellenőrzések eredményeinek elégtelen figyelemmel kísérése és felülvizsgálata miatt nem érkeznek visszajelzések a folyamatról, ami ezáltal akadályozza mind a kockázati profilok időszerezését, mind pedig a vámhatóság ellenőrzési munkáinak optimális rangsorolását.

Ellenőrzési megállapítások a pénzügyi év ügyleteiről

Megállapított, de a Bizottság rendelkezésére még nem bocsátott összegek (B-számlák)

3.19. A bizonyosságot nélkülöző járandóságokat, valamint azokat, melyeket megfellebbeztek, s ezért még módosításra kerülhetnek, nem kell a Bizottság rendelkezésére bocsátani abban az esetben, ha a tagállamok ezeket külön számlákon (az ún. B-számlákon) vezetik. Minden tagállam negyedéves kimutatást ad B-számláiról a Bizottságnak. A Közösségek pénzügyi mérlegében „A tagállamokkal szemben fennálló követelések” összege 739,4 millió EUR (2003-ban: 729,3 millió EUR).

3.20. A Bizottság könyvelésében a B-számlák bruttó egyenlege 2004. december 31-én 1 905,0 millió EUR volt, ami 19,4 %-kal kevesebb a 2003. december 31-i vonatkozó adatnál (2 364,3 millió EUR) ⁽¹⁶⁾. E változás fő oka, hogy az újjélandi

⁽¹⁶⁾ Bruttó, levonások előtti számadatok:

	(millió EUR)	
	2004	2003
Bruttó egyenleg	1 905,0	2 364,3
Tagállamoknál maradó beszédési költség (25%)	(476,2)	(591,1)
Leírások (lásd 3.22. bekezdés)	(689,4)	(1 043,9)
Nettó egyenleg	739,4	729,3

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

vajtermékek importjához kapcsolódó tételeket az ügy rendezését követően törölték a B-számláról ⁽¹⁷⁾.

3.21. A Számvevőszék üdvözli a Tanács 2028/2004/EK, Euratom rendeletének ⁽¹⁸⁾ elfogadását, amely arra kötelezi a tagállamokat, hogy írják le a meghatározott időn belül be nem hajtott hagyományos saját források összegeit. A rendelet azt a követelményt is bevezeti, hogy a tagállamoknak meg kell adniuk a B-számláikon szerepeltetett olyan tételek becsült összegét, amelyeknek a behajtása valószínűtlenné vált.

3.22. A valószínűtlen behajtás nagyságrendjének feltüntetése érdekében a Bizottság a mérlegén leírást könyvelt el a tagállamok által újonnan benyújtott információk alapján. A leírás teljes összege az előző évekkel történő összehasonlítás alapján várt értéktartományba esik. Ugyanakkor a tagállamok többsége nem adott információt a becsléseikhez használt módszerekről. Ennek következtében a Számvevőszék nem tudja igazolni a leírás összegét, és úgy találja, hogy a Bizottságnak az átfogó, következetes szemléletmód biztosítása céljából iránymutatást kellene adnia. A tagállamok által behajthatatlannak minősített összegek becsült aránya 10 % (12,8 millió EUR az Egyesült Királyság esetében) és 96 % (118 millió EUR Spanyolország esetében) ⁽¹⁹⁾ között változik.

3.23. Akárcsak az elmúlt években ⁽²⁰⁾, a számvevőszéki ellenőrzés és a bizottsági helyszíni vizsgálatok (lásd 3.5. bekezdés) vizsataró problémákat találtak a B-számlákkal kapcsolatban – mint pl. a tételek késedelmes könyvelése, téves tételek, mulasztások és helytelen törlések – több tagállamban (Belgium, Németország, Írország, Olaszország, Ciprus, Lengyelország, Szlovákia, Svédország, Egyesült Királyság). 2003-ban Németország 40,1 millió EUR nagyságrendben törölt tételeket a B-számlájáról anélkül, hogy részletes magyarázatot adott volna e csökkentésről.

3.22. A Bizottság megállapítja, hogy a tagállamok által elkészített becslések felhasználása során szem előtt tartotta a költségvetési rendeletben előírt óvatosság elvét. A vámtartozások behajtása a nemzeti törvények és eljárások függvényében történik, hiszen kizárólag a tagállamok tudják, mennyire megalapozott a tartozás kifizetésének követelése, hogy az adós rendelkezik-e tőkével, és hogy sikerrel járhat-e az alkalmazható behajtási eljárás. A Bizottság az ACOR 2004. december 9-i ülésén ismertette a tagállamokkal azt az alapelvet, melyet becsléseik kidolgozása közben kell szem előtt tartaniuk. A Bizottság emlékeztetni fogja a tagállamokat azon felelősségükre, hogy reális adatokra épülő becsléseket dolgozzanak ki.

3.23. A Bizottság továbbra is figyelmet szentel ezeknek a kérdéseknek; célja, hogy az érintett tagállamok magyarázatot adjanak, és kijavítsák a hibákat.

⁽¹⁷⁾ E tételek eredetéről lásd a Számvevőszék 4/98. sz. különjelentését az újjeländi tejtermékeknek és a svájci sajtnek a Közösségbe csökkentett vámilletéken történő importjáról és értékesítéséről. A végleges törlések a per kimenetéből következnek és ezeket már a korábbi évek leírásaiban is figyelembe vették. A behajtott összeget (11,6 millió GBP) a szokásos módon bocsátották a Bizottság rendelkezésére.

⁽¹⁸⁾ A Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 94/728/EK, Euratom határozat végrehajtásáról szóló 1150/2000/EK, Euratom rendelet módosításáról szóló, 2004. november 16-i 2028/2004/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL L 352., 2004.11.27., 1. o.).

⁽¹⁹⁾ Ezen kívül hét tagállam, melyek B-számláin csak kisebb összegek szerepelnek (összesen a B-számla egyenlegének kevesebb, mint 0,1 %-a), tekintette az összegeket teljes egészükben behajthatónak.

⁽²⁰⁾ Lásd 2003-as évről szóló éves jelentés 3.40. bekezdését.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Cukorilletékek

3.24. A cukorágazati piacok közös szervezése területén a termelők a cukor, az izoglükóz és az inulinszirup termelésére kivett illetékek révén pénzügyi felelősséget viselnek a kvótán túli többlet túladása kapcsán keletkező veszteségekért ⁽²¹⁾. Az illetékeket a Bizottság számolja ki (479,8 millió EUR a 2002/2003-as piaci évre) és a tagállamok szedik be a termelőktől. Az illetékek 25 %-a a tagállamoknál marad beszedési költség címén ⁽²²⁾.

3.25. A Számvevőszék a cukorilletékekkel kapcsolatban korábban végzett munkákat követte nyomon és a cukorilletékeknek (a 2002. július 1-től 2003. június 30-ig tartó piaci évre vonatkozó) a 2004. szeptemberében véglegesített kiszámítását vizsgálta. A Számvevőszék úgy találta, hogy a cukorilletékek kiszámítása általában kielégítően működött, még az előírt kiszámítási módszer ⁽²³⁾ félreérthetőségei ellenére is. Ez utóbbiakat azonban fel kellene számolni. A Számvevőszék továbbá a következő, kiigazító intézkedést igénylő észrevételekre hívja fel a figyelmet:

a) a cukorilleték teljes összegét (479,8 millió EUR) hibásan mintegy 6 millió EUR-val alábecsülték;

b) a számítás alapjául szolgáló két fő adatforrást érintően:

- i. az Eurostat COMEXT adatbázis ⁽²⁴⁾ pontatlanságokat tartalmazott az exportált inulinszirup mennyiségeit tekintve, melynek következtében a Bizottságnak – a rendelettel ellentétben – a tagállamoktól kapott más adatokat kellett felhasználnia;
- ii. a tagállamok által benyújtott tájékoztatásokat nem rendszeresen ellenőrizte le a Bizottság, továbbá még mindig nem adott iránymutatást az e tájékoztatások megbízhatóságát biztosító ellenőrzési mechanizmusokra vonatkozó legjobb gyakorlatról, ahogy azt a Számvevőszék 20/2000. sz. különjelentésében ⁽²⁵⁾ ajánlotta.

3.25.

a) A számítások korrekciója az előző gazdasági évek számításaira és jelentéseire alapuló 2005. évi illetékek kiszámítása során automatikusan történik.

b)

i) A 314/2002/EK rendelet – az említett különleges számítási modalitás pontosításának érdekében – módosításra kerül.

ii) A Bizottság ajánlásokat tett a tagállamok felé az általuk alkalmazott ellenőrzési mechanizmusok működésére vonatkozó irányelvekről. A Bizottság az új cukorpiaci rendszer ellenőrzési mechanizmusainak felállításakor figyelembe fogja venni a Számvevőszék vizsgálatait, illetve a saját ellenőrzései során nyert eredményeket.

⁽²¹⁾ A cukorágazat piacának közös szervezéséről szóló, 2001. június 19-i 1260/2001/EK tanácsi rendelet (HL L 178., 2001.6.30.).

⁽²²⁾ A 2000/597/EK, Euratom tanácsi határozat, 2. cikk (3) bekezdése.

⁽²³⁾ A cukorágazatban a kvótarendszer alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2002. február 20-i 314/2002/EK bizottsági rendelet (HL L 50., 2002.2.21., 40. o.).

⁽²⁴⁾ COMEXT a neve az Eurostat külkereskedelmi statisztikákat tartalmazó hivatkozási adatbázisának.

⁽²⁵⁾ 61. bekezdés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.26. Ezenfelül még mindig fennáll az a helyzet, amelyet a Számvevőszék a 4/91. sz. különjelentésében ⁽²⁶⁾ észrevételezett: a Bizottság jelenlegi számviteli rendszerében nem vehetők össze meggyőzően a bevételek és a cukorilletékekből finanszírozandó kiadások.

3.26. *Nem indokolt ilyesfajta számviteli párhuzamot vonni az illetékből és a költségvetési kiadásokból származó források között. Valójában a Tanács jelenlegi rendelkezésében előírt számítási módszer nem tesz egyenlőséget a két elem közé. Amennyiben szükséges, az összehasonlítást a számviteli rendszeren kívül kell elvégezni.*

HÉA- és GNI-alapú saját források

Bevezetés

3.27. A hagyományos saját forrásokból származó EU-bevételekkel ellentétben a HÉA (hozzáadottértékadó)-alapú és a GNI-alapú (bruttó nemzeti jövedelemből származó) saját források olyan makrogazdasági statisztikákat tükröznek, ahol az e statisztikák alapjául szolgáló adatok ellenőrzése nem végezhető el közvetlenül. Ezért a HÉA- és a GNI-alapú saját forrásokra vonatkozó ellenőrzés a tagállamok által összeállított és a Bizottságnak megküldött makrogazdasági aggregátumokat (előrejelzéseket, illetve tényleges számadatokat) veszi alapul, és értékelést ad a Bizottság adatkezelési rendszerének működéséről egészen az adatoknak a végleges elszámolásokba történő bekerüléséig. Az ellenőrzés tehát az éves költségvetés összeállítását és annak a tagállami havi befizetések tekintetében történő végrehajtását öleli fel. Az ellenőrzés ezen felül a bizottsági felügyeleti és ellenőrzési rendszerekre összpontosít, amelyek bizonyosságot hivatottak adni arról, hogy az uniós bevételeket helyesen állapították meg és szedték be. A HÉA- és GNI-alapú saját források sajátos szempontjai külön ellenőrzések tárgyát képezik.

3.28. A Számvevőszék HÉA- és GNI-alapú saját forrásokkal kapcsolatos külön ellenőrzései a következőket vizsgálták: a nemzeti számlák európai rendszeréhez (ESA 95) ⁽²⁷⁾ készített tagállami számbavételi rendek (Inventories) bizottsági ellenőrzését, a tagállamok hozzáadottértékadó-kimutatásaiban (továbbiakban: „HÉA-kimutatás”) ⁽²⁸⁾ a súlyozott átlagos hozzáadottérték-adó (WAR) kiszámítását, valamint a tagállamok statisztikai hivatalai által készített nemzeti számlák összeállításával kapcsolatos felügyeleti és ellenőrzési rendszereket.

⁽²⁶⁾ 5.19. bekezdés.

⁽²⁷⁾ A nemzeti számlák európai rendszerét (European System of Accounts 1995) a Közösségen belüli nemzeti és regionális számlák európai rendszeréről szóló, 2223/96/EK tanácsi rendelet (HL L 310., 1996.11.30., 1. o.) A mellékletét használják a nemzeti számlák – pl. a GNI-alapú saját források – közösségi célú összeállításakor (a piaci áron számított bruttó nemzeti jövedelem összehangolásáról szóló, 2003. július 15-i 1287/2003/EK, Euratom/EK, Euratom tanácsi rendelet (GNI-rendelet) (HL L 181., 2003.7.19., 1. o.)).

⁽²⁸⁾ A hozzáadottértékadó-kimutatás (HÉA-kimutatás) a tagállamok által készített dokumentum, amely tartalmazza a hozzáadottértékadóalap(HÉA-adóalap) meghatározásához szükséges adatokat. A HÉA-adóalap képezi a HÉA-alapú saját forrás kiszámításának alapját, amire szükség van a bizottsági ellenőrzéshez (az 1989. május 29-i 1553/89/EGK, Euratom, a hozzáadottérték-adóból származó saját források beszedésének végleges egységes intézkedéseiről szóló tanácsi rendelet 7. és 11. cikke (HL L 155., 1989.6.7., 9. o.)).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A felügyeleti és ellenőrzési rendszerek értékelése*A Bizottság felügyeleti és ellenőrzési rendszerei*

3.29. A Bizottságnak a tagállamokkal együttműködve végzett vizsgálati tevékenysége nélkülözhetetlen elemét alkotja a HÉA- és GNI-alapú saját források ellenőrzési rendszerének. A Számvevőszék ellenőrizte az e vizsgálatokat lefolytatató részlegek munkáját.

HÉA-alapú saját forrás

3.30. A HÉA-alapú saját forrásokat illetően a Bizottságnak a 2004-es pénzügyi év során végzett helyszíni vizsgálatai 28 új fenntartáshoz ⁽²⁹⁾ vezettek a tagállamok HÉA-kimutatásainak ⁽³⁰⁾ sajátos összetevőit illetően. E vizsgálatok eredményeinek összeállítására és jelentésbe foglalására jó minőségű volt. A korlátozottan rendelkezésre álló források miatt ugyanakkor a Bizottságnak nehéz továbbra is ugyanolyan minőségű és gyakoriságú tagállami helyszíni vizsgálatot végeznie, mint ahogy azt a bővítést megelőzően tette ⁽³¹⁾. Ami a fenntartásokhoz kapcsolódó ellenőrzési észrevételek nyomán követését illeti, e tekintetben csekély előrelépés történt (csupán 6 fenntartást szüntettek meg az év során), s így 107 fenntartás még 2004 végén is érvényes volt. E fenntartások gyakran több pénzügyi évre vonatkoznak, s közülük négy olyan HÉA-kimutatásokra nyúlik vissza, amelyeket több mint tíz évvel ezelőtt nyújtottak be. Pénzügyi kihatásukat a Bizottság nem becsülte fel.

A tagállami HÉA-kimutatásokban szereplő súlyozott átlagos hozzáadottérték-adó (WAR) mértékének kiszámításával kapcsolatos ellenőrzések

3.31. Az eltérő hozzáadottérték-adókat alkalmazó tagállamoknak ki kell számítaniuk a bizottsági hozzáadottérték-adó saját forrás kiszámításához használt súlyozott átlagos hozzáadottérték-adó (WAR) mértékét. Bármely ennek kiszámításában elkövetett hiba kihatással van a saját bevételek kiszámításánál használt HÉA-alapra, s következképp kihat a fizetett HÉA-alapú saját forrás összegére. A számvevőszéki ellenőrzés kiterjedt a rendszer ilyen szempontú bizottsági vizsgálataira, a WAR kiszámítására öt tagállamban ⁽³²⁾, valamint annak vizsgálatára, hogy a kiszámítás módszere megfelel-e a közösségi szabályozási követelményeknek ⁽³³⁾.

⁽²⁹⁾ A 28 közül tíz már létező fenntartásokat bont al csoportokra.

⁽³⁰⁾ A fenntartás a Bizottság által használt fontos eszköz annak biztosítására, hogy a tagállamok HÉA-kimutatásait a közösségi szabályozásban említett négyéves határidőn túl is korrigálni lehessen.

⁽³¹⁾ Átlagban két évente.

⁽³²⁾ Németország, Olaszország, Hollandia, Finnország és Svédország.

⁽³³⁾ Lásd a 1553/89 tanácsi rendelet (3) és (4) bekezdéseit.

3.30. A Bizottság elemzése kimutatja, mennyire nehéz felbecsülni a fenntartások pénzügyi hatását, mivel leginkább olyan ügyekre vonatkoznak, melyek esetében hiányoznak a megbízható adatok. Általában kifejezetten azért készülnek, hogy kötelezzék a tagállamokat, nyújtsanak be megbízható mennyiségi adatokat, és dolgozzanak ki elfogadható módszertant. Végül a Bizottság 2003-ban bejelentette azon szándékát, hogy szükség esetén, a hosszú ideje rendezetlen fenntartások ügyét az Európai Bíróság elé fogja tární. Már két esetben is hatékonynak bizonyult ez az folyamat: a szabálysértési eljárás még csak az előkészítő szakaszban járt, amikor a két tagállam végül eleget tett a Bizottság kívánalmainak. A Bizottság tudatában van a bővítésnek köszönhetően megnövekedett munkamennyiségnek, és vizsgálja, hogyan lehet jobban felhasználni az erőforrásokat az ellenőrzések minőségének fenntartása érdekében.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

3.32. Ami a WAR-t érintő 29 egyedi fenntartást illeti, a Számvevőszék azt állapította meg, hogy némelyikük rendkívül hosszú ideje ⁽³⁴⁾ megoldatlan. Fenntartás megfogalmazása esetén a tagállamok korlátlan időt kaptak annak rendezésére.

3.33. Másfelől a Bizottság nem fogalmazott meg fenntartást olyan esetekben, amikor a WAR kiszámításában rendszeres hiányosságok ⁽³⁵⁾ mutatkoztak.

3.34. A Bizottságon belül a Költségvetési Főigazgatóság (DG Budget) a WAR-számítások ellenőrzésének jelentős részét az Eurostatra, a számítások bizonyos fiskális szempontjait pedig az Adózás- és Vámunió Főigazgatóságára (DG TAXUD) delegálta. E főigazgatóságok szerepe és felelősségi köre a Számvevőszék ellenőrzésének időpontjában nem volt megfelelően rögzítve.

GNI-alapú saját forrás

3.35. A GNI-alapú saját források tekintetében a Bizottság még mindig elégtelen számú közvetlen felülvizsgálati ellenőrzést végzett a GNI-kérdőívekben ⁽³⁶⁾ szerepeltetett számadatok alapjául szolgáló nemzeti számlákon. A Bizottság ugyanakkor megkezdte

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.32. Nem létezik olyan jogi szankció, mely segítségével a Bizottság kötelezhetné a tagállamokat arra, hogy adatforrásaik színvonalát, illetve számítási módszereiket gyors ütemben javítsák (bár a szabálysértési eljárás hosszú távon megoldást jelenthet). Mindenesetre a rendezetlen fenntartásokat minden adandó alkalommal újrazvizsgálják, és az egyes fenntartásokkal kapcsolatos megbeszélések során kialakuló fejlődési irányt folyamatos vizsgálati jelentésekkel dokumentálják. Ausztria esetében olyan jelentős fejlődés ment végbe, hogy felmerült a lehetőség annak, hogy amennyiben a Bizottság megkapja a megbeszélte módosításokat, az Ausztria és a Bizottság által egyszerre megfogalmazott fenntartást eltöröljék.

3.33. A Számvevőszék által lábjegyzetben említett olaszországi példában a Bizottság azért fogadott el megközelítő adatokat, hogy néhány termékhez HÉA-kulcsot rendelhessen. Ezen termékek esetén a kiadás ismert, de nincs arra vonatkozó hozzáférhető információ, hogy milyen HÉA-kulcsokat rendelnek hozzájuk, vagy adómentesség illeti-e meg őket. A bruttó állóeszköz felhalmozásra vonatkozóan egy hozzávetőleges százalékláb használatos a szabvány és a csökkentett ráta megkülönböztetésére. Olaszország ezt az adózási rendszert csak korlátozott ideig képes biztosítani. A megfelelő ellenőrzés során a Bizottság megerősítette, hogy a fenti számítás elvégzéséhez szükséges adatok hiányoznak. A Bizottság a hozzávetőleges becslésre alapuló felosztást csak kivételes jelleggel, és csupán rövid, kétéves időszakra fogadta el, melyet később négy évre terjesztett ki. A Bizottság utolsó vizsgálati jelentésében már leszögezte, hogy ez az eljárás többé nem minősül elfogadhatónak.

3.34. A Költségvetési Főigazgatóság megtartja a WAR meghatározásának teljes felelősségi körét, miközben az Eurostat-tól a gazdasági szektorok súlyozásában, a TAXUD-tól pedig a javak és szolgáltatások HÉA-kulcsának megállapításában kap technikai segítséget. A Számvevőszék észrevételeinek eredményeképpen 2005 szeptemberében hatályba lépett egy olyan, a három főigazgató által aláírt egyetértési nyilatkozat, mely amellet, hogy az együttműködés más területeivel is foglalkozik, pontosítja e szerepeket.

⁽³⁴⁾ Például: a Németországgal szembeni „kisvállalatok kiigazítás” az 1991–2001 közötti évekre vonatkozóan, melyet egy 1995-ös vizsgálatot követően fogalmaztak meg, majd meghosszabbítottak, végül 2004-ben (a 2000-es évre vonatkozó fenntartás kivételével) feloldottak; valamint az 1999-ben megfogalmazott „személygépkocsi kompenzáció” fenntartás Ausztriával szemben az 1995–2001 közötti HÉA-kimutatások kapcsán.

⁽³⁵⁾ Olaszországban a háztartások végső fogyasztásának, valamint bruttó állóeszköz-felhalmozási (GFCF) kiadásoknak a megfelelő lebontásban történő bemutatásához használt módszerek nem voltak teljesen megbízhatóak.

⁽³⁶⁾ Közös mintán alapuló dokumentum, melynek segítségével a nemzeti statisztikai hivatalok évente tájékoztatják a GNI-számadatokról az Eurostatot.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

egy olyan szervezeti egység felállítását, melynek feladata a tagállamok által készített közpénz-elszámolások és nemzeti számlák felülvizsgálati ellenőrzése lesz.

3.36. 2003 óta a közösségi jogszabályozás előírja, hogy a tagállamoknak kötelező éves jelentést benyújtani a GNI-szám adatok minőségéről a Bizottságnak. A jelentésben ismertetni kell az aggregát GNI-szám adat kiszámításának levezetéséhez szükséges adatokat és különösen az eljárásokban és a felhasznált alapvető statisztikákban bekövetkezett bármely jelentős változtatást, valamint magyarázattal kell ellátni a korábbi GNI-bebecslésekben végzett módosításokat. Az 1287/2003/EK, Euratom tanácsi rendelet 2 cikkének (3) bekezdése szerint e jelentés tartalmának és formájának a Bizottság által lefektetett irányelveket kell követnie ⁽³⁷⁾.

3.37. A 2004-ben benyújtott minőségjelentések felülvizsgálata kimutatja, hogy:

- a) néhány tagállam nem követte a tartalomra és formára vonatkozó irányelveket;
- b) jelentős eltérések mutatkoznak a benyújtott információk mennyiségében és részletességében;
- c) nem nyújtottak be információt a GNI és összetevői minőségére vonatkozó vizsgálatok eredményeiről, holott az irányelvek megkövetelik ezt az információt.

Az ESA 95 számbavételi rendek bizottsági ellenőrzése

3.38. A GNI-alapú saját forrásokra vonatkozó bizottsági felügyeleti és ellenőrzési rendszerek fontos része kapcsolódik az ESA 95 szerinti számbavételi rendekhez. A GNI-adatot és a GNI-alapú saját források kiszámításának alapjául szolgáló nemzeti számlákat a tagállamoknak kell összeállítaniuk az ESA 95 módszerrel összhangban. Ennek érdekében a tagállamoknak GNI-számbavételi rendet kell készíteniük, amelyek a GNI-aggregátumok és az alapul szolgáló nemzeti számlák kiszámításához használt módszerek és eljárások országspecifikus leírásai.

3.39. Ahhoz, hogy az ESA 95 követelményeinek való tagállami megfelelést biztosítani hivatott ellenőrzések eredményességét értékelni tudja, a Számvevőszék felmérte, hogy a Bizottság milyen módon hajtotta végre az ESA 95 szerinti GNI-számbavételi rendek ellenőrzését a bővítést megelőző 15 tagállam esetében ⁽³⁸⁾.

3.37. *Minőségi jelentések először 2004-ben kerültek benyújtásra, az előző évekhez képest jelentős fejlődést eredményezve a kérdőívek által nyújtott információk terén. Nem szokatlan és nem is meglepő, ha az új iránymutatásokat bizonyos mértékig másképpen értelmezték, mint az első alkalommal. A GNI-bizottság a 2005 júliusában tartott ülésén jóváhagyta az iránymutatások kiterjesztésére vonatkozó Eurostat-javaslatot, amely az idej eredmények harmonizáltabb mivoltát lenne hivatott biztosítani.*

⁽³⁷⁾ Lásd a 2004. március 25–26-i, a GNI Bizottság 2. ülésének jegyzőkönyvét, amelyben a Bizottság elfogadta a 2004-es kérdőív és minőségjelentés javasolt szerkezetét.

⁽³⁸⁾ A 10 új tagállam GNI-számbavételi rendjének elkészítését 2006-ra tervezik.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

3.40. A GNI-számbavételi rendeket a 2000. év végéig kellett bemutatni a Bizottságnak. Jóllehet a tagállamok többsége 2001 során benyújtotta számbavételi rendjét, Franciaország és Luxembourg csak 2003-ban, illetve 2004-ben tette meg ezt.

3.41. A GNI-számbavételi értékelési kérdőív (GNI Inventory Assessment Questionnaire, GIAQ) ⁽³⁹⁾ kifejlesztésének köszönhetően a Bizottság jobbította ellenőrzési módszerét: létrehozott egy, a vizsgálatai elvégzésénél alkalmazandó rendszerezett és strukturált eszközt. Ugyanakkor a Bizottság nem ellenőrizte azt, hogy a számbavételi rendben leírt rendszereket és módszereket ténylegesen alkalmazzák-e a nemzeti statisztikai hivatalok.

3.42. A számbavételi rendekkel kapcsolatos bizottsági ellenőrzések dokumentációja hiányos volt. Csak azokat az eseteket dokumentálták, amikor a Bizottság hibákat vagy hiányosságokat észlelt. Ez a szemléletmód nem biztosítja a bizottsági ellenőrzések maradéktalan ellenőrzési nyomvonalát (audit trail), és így aláássa az ezekre az ellenőrzésekre alapozható felülvizsgálati ellenőrzéseket és a megbízhatóságot.

Szabályellenes tevékenységek

3.43. A GNI-számadat maradéktalanság fontos szempont annak biztosítására, hogy a GNI-alapú saját források igazságosan oszoljanak meg a tagállamok között. Az ESA 95 szerint a szabályellenes tevékenységek valamennyi kategóriáját bele kell foglalni a GNI-számadatba. A Bizottság felkérte a tagállamokat, hogy kezdjék meg a szabályellenes tevékenységek ⁽⁴⁰⁾ bizonyos kategóriáinak felbecslését.

3.44. Az ESA 95 szerinti számbavételi rendben végrehajtott bizottsági ellenőrzésekből úgy tűnik, hogy csak néhány tagállam foglalt bele a GNI-számadatba ilyen becsléseket, amelyek ráadásul eltérő típusú szabályellenes tevékenységekre vonatkoztak. Így a GNI-becslések nem teljesen összevethetőek, ami kihat a GNI-alapú saját források kiszámítására, és nem felel meg teljesen az ESA 95 követelményeinek.

Közbenső fogyasztás

3.45. Az ESA 95 módszertan arra ösztönöz, hogy a cégek alacsony értékű beszerzéseit (az 500 EUR-nál alacsonyabb értékű eszközöket) tekintsék közbenső fogyasztásnak. Az e szabálytól való eltérés kiigazítást kíván a szóban forgó tagállamtól, mert különben nem tud megfelelni az ESA-követelményeknek.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.40. A Bizottság folyamatos nyomást gyakorolt Franciaországra és Luxemburgra annak érdekében, hogy az általuk készített számbavételi rendek benyújtásra kerüljenek.

3.41. A tagállamok sok esetben számbavételi rendjükben leírják éppen aktuális számlával kapcsolatos gyenge pontjaikat és a helyzet javítására vonatkozó terveiket. A Bizottság szerint annak esélye, hogy a számbavételi rendekben leírt rendszereket és módszereket nem alkalmazzák, igen csekély. Ezt az a tény is alátámasztja, hogy sok tagállam közzéteszi az általa készített számbavételi rend egészét vagy annak részleteit.

3.42. A Bizottság a számbavételi rendek ellenőrzése során felhasználja a GIAQ-t (GNI-számbavételi értékelési kérdőív), mint ellenőrzési listát abból a célból, hogy biztosítsa, ugyanazokra a kérdésekre válaszolt minden tagállam. A tagállamok számára elküldött, a GNI helyszíni ellenőrzéseket előkészítő kérdések egyértelműen mutatják, hogy a GIAQ ezen kérdések összegyűjtésére használatos. A Bizottság úgy döntött, hogy nem lenne hasznos vagy optimálisan költségkímélő megoldás, ha információt kérne azon GIAQ-tételekkel kapcsolatban is, amelyek nem állnak összefüggésben a GNI helyszíni vizsgálat kérdéseivel, mivel így a Bizottságnak nem lenne elég ideje a számbavételi rendek elemzését megfelelő időn belül elkészíteni.

3.44. A Bizottság intenzív nyomást gyakorol a tagállamokra annak érdekében, hogy a GNI-ben térjenek ki a szabályellenes tevékenységekre is. Azonban mindez csak a 2002-es üzleti évtől kezdve kötelező (ettől az évtől tartalmazza az ESA95 a saját forrásokat). Ezek az évek jelenleg még felülvizsgálat előtt állnak. A tagállamoknak ebből a szempontból 2006-ig kell megfelelniük az ESA95-nek, mielőtt a lehetséges fenntartások megfogalmazásra kerülnének.

⁽³⁹⁾ A GIAQ egy, az Eurostat által a GNI-számbavételi rend ellenőrzéséhez alkalmazott standard kérdőív; a GIAQ-kérdőív 277 kérdést tartalmaz széles témakörben.

⁽⁴⁰⁾ A már létező tanulmányok alapján az Eurostat becslése szerint a GNI 1–2 %-át kitevő összeg.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.46. Az ellenőrzött nyolc tagállam ⁽⁴¹⁾ közül kettőben (Belgium és Írország), nincs határérték az üzleti számviteli szabályokban és nem igazítják ki az adatokat az ESA 95-nek történő megfeleléshez. A Bizottság az e két tagállammal folytatott egyeztetéseket követően anélkül fogadta el ezt a helyzetet, hogy bizonyosságot keresett volna arra nézve, hogy az ESA 95-től való ilyen eltérés nem eredményezett-e lényeges különbséget.

A felügyeleti és ellenőrzési rendszerek a tagállamokban

3.47. A bruttó nemzeti jövedelem (GNI) harmonizálásáról szóló közösségi jogszabály ⁽⁴²⁾ külön erőfeszítéseket ír elő a tagállamok GNI-összeállítási gyakorlatának javítása, valamint e területen a legjobb gyakorlatok elterjesztése érdekében. Olyan intézkedések elfogadásáról is rendelkezik, amelyek a GNI-adatokat összevethetőbbé, megbízhatóbbá és pontosabbá teszik. A Számvevőszék hét tagállamban ⁽⁴³⁾ vizsgálta, hogy milyen mértékben építették ki és hajtották végre a statisztikai hivatalokban a nemzeti számlák összeállítására vonatkozó felügyeleti és ellenőrzési rendszereket.

3.48. A Számvevőszék észrevételezi, hogy jelentős eltérések léteznek a tagállamok között a nemzeti számlák összeállítási eljárására vonatkozó felügyeleti és ellenőrzési rendszerek következő összetevőinek meglétében és végrehajtásában:

- a) a nemzeti számlák összeállítási eljárására vonatkozó formális és strukturált kockázatelemzés elvégzése ⁽⁴⁴⁾;
- b) a nemzeti számlákat készítő részlegek és a statisztikai adatokat biztosító részlegek közötti olyan szerződések vagy egyenértékű megállapodások létezése, amelyek az adatszolgáltatás feltételeit, valamint az adatok minőségét részletezik ⁽⁴⁵⁾;
- c) a statisztikai felméréseket kísérő „minőségjelentések” rendszeres elkészítése ⁽⁴⁶⁾;
- d) a nemzeti számlák összeállításával kapcsolatos vezetői felügyeleti ellenőrzések dokumentálása ⁽⁴⁴⁾;
- e) a statisztikai adatok gyűjtési és összeállítási folyamatára vonatkozó belső ellenőrzés eredményessége ⁽⁴⁴⁾.

3.46. Belgium és Írország esetében nincs adat arról, hogy a vállalatok milyen határértéket alkalmaznak a gyakorlatban, mivel nem létezik pénzügyi vagy számviteli határérték. Ebben az esetben még az esetleges kiigazítás előjele sem ismert, nemhogy a mértéke, így a Bizottság úgy gondolta, okosabb eltekinteni bármilyen korrekció alkalmazásától.

3.48–3.49. A tagállamok között fennálló eltérések okán a Bizottság azonos szabványosított eszközöket használ arra, hogy ellenőrizze a tagállamok saját forrásokra vonatkozó GNI-adatainak, a bennük található részletes leírásoknak (GNI számbavételi rendek), illetve azok – a minőségi jelentések segítségével történő – aktualizált változatainak megbízhatóságát, összevethetőségét és alaposágát. A Bizottság úgy véli, hogy ezek a rendszerek megfelelően garantálják a GNI-adatok megbízható, összevethető és alapos mivoltát.

A Bizottság meg fogja beszélni a tagállamokkal a GNI Bizottságban annak mértékét, melyben a nemzeti felügyeleti és ellenőrzési rendszerek részévé válnak a GNI ellenőrzési folyamatnak.

⁽⁴¹⁾ Belgium, Dánia, Franciaország, Írország, Luxembourg, Hollandia, Svédország és Egyesült Királyság.

⁽⁴²⁾ Az 1287/2003/EK, Euratom/EK, Euratom tanácsi rendelet, különösen annak 2., 3. és 5. cikkei.

⁽⁴³⁾ Németország, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Magyarország, Lengyelország és Egyesült Királyság.

⁽⁴⁴⁾ Ez az összetevő teljes egészében megvalósul az Egyesült Királyságban.

⁽⁴⁵⁾ Ez az összetevő teljes egészében megvalósul Németországban, Lengyelországban és az Egyesült Királyságban.

⁽⁴⁶⁾ Csak Franciaországban és az Egyesült Királyságban valósul meg.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.49. A Számvevőszék felhívja a figyelmet arra, hogy a felügyeleti és ellenőrzési rendszerek meglétében és végrehajtásában mutatkozó eltérések a nemzeti számlák eltérő megbízhatóságát, összevethetőségét és pontosságát eredményezhetik.

A főigazgatók éves tevékenységi jelentései és nyilatkozatai

3.50. A Számvevőszék megvizsgálta a Költségvetési Főigazgatóság, illetve az Eurostat főigazgatóinak éves tevékenységi beszámolóit és nyilatkozatait. Ahogy 2003-ban is, a Költségvetési Főigazgatóság éves tevékenységi jelentése tartalmazza ugyan a hozzáadottérték-adó tagállami helyszíni vizsgálatának számát, de nem tartalmaz semmi mást a HÉA-alapú saját források számadatainak felülvizsgálatáról. Ugyanígy nem tesz említést sem a GNI-alapú saját forrásokkal kapcsolatos ellenőrzési tevékenységekről, sem a tagállamok HÉA-kimutatásaival kapcsolatos 107 fenntartás létezéséről, sem pedig a fenntartások számában az év folyamán bekövetkezett változásról.

3.51. Az Eurostat éves tevékenységi jelentése említést tesz a tagállamok statisztikai adatforrásainak és módszereinek ESA 95 szerinti számbavételi rendjein végzett ellenőrzésekről. Azt állítja, hogy ezek eredményeképpen a korábbi, az összes tagállamot érintő valamennyi adatra vonatkozó általános fenntartásokat kevesebb, egyénibb fenntartás váltotta fel. A jelentés azonban nem számol be az egyéni fenntartások tényleges számáról (57), valamint arról a tényről, hogy 2004 végén még mindig érvényben volt egy általános érvényű fenntartás Németországra és Luxembourgra vonatkozóan. Az Eurostat éves tevékenységi jelentése sem számol be arról, hogy mennyiben valósították meg a Bizottság 2004-es évi statisztikai programjában említett, a tagállamok által összeállított HÉA- és GNI-adatok felülvizsgálatára vonatkozó 2004-es fő célkitűzéseket.

Következtetések és ajánlások

3.52. Az ellenőrzés hatókörét (lásd 3.3. bekezdés) figyelembe véve, a B-számlákkal kapcsolatban a 3.23. bekezdésben leírt problémák kivételével, a Számvevőszék által elvégzett ellenőrzések összességükben kielégítő eredménnyel jártak a hagyományos saját forrásokat tartalmazó számlák megbízhatóságát, valamint az alapjukul szolgáló ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét illetően.

3.53. Az ellenőrzésnek a 3.27. bekezdésben ismertetett hatókörét figyelembe véve a Számvevőszék úgy véli, hogy a Bizottság – a tagállamok által benyújtott adatok alapján – helyesen számította ki, szedte be és könyvelte le a közösségi számlákra a HÉA- és GNI-alapú saját forrásokat.

3.50. A főigazgatók éves tevékenységi jelentései természetüknél fogva kifejezetten szelektívek és vagy különösen fontos tevékenység bemutatását tartalmazzák, vagy szemléltető jelleggel készülnek. A Költségvetési Főigazgatóság esetében elégségesnek találták, hogy csupán a vizsgálatokat említsék meg anélkül, hogy további részleteket közölnének a fenntartásokról, melyek alapeszközei a HÉA-kimutatások fejlesztésének. A Költségvetési Főigazgatóság ettől függetlenül újra megvizsgálja a HÉA-forrás ellenőrzéséről szóló beszámolóját.

3.51. Az egyes tagállamokat érintő fenntartások száma alacsony, azonban ez még önmagában nem mérhető információ, hiszen a fenntartások GNI-re kifejtett, számadatokban is megjelenő hatása lehet kisebb is, nagyobb is. Az Eurostat beleegyezett, hogy éves tevékenységi jelentésében több információt fog szolgáltatni a GNI és a HÉA ellenőrzéséről.

3.52. Ahogyan a Számvevőszék jelentése 3.21. pontjában megállapítja, a B-számlákra vonatkozó rendelet 2004 végén módosításra került. A bevezetett változtatások abban fognak segíteni, hogy a B-számlák megbízhatóbbak és pontosabbak legyenek.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.54. A Számvevőszéknek a GNI-alapú saját forrásokra vonatkozó ellenőrzése azonban olyan hiányosságokat állapított meg, amelyek kihatással lehetnek azon adatok minőségére, amelyek alapján a tagállamok GNI-hozzájárulásait megállapítják. A Számvevőszék azt ajánlja a Bizottságnak, hogy:

- a) végezzen (közvetlen) felülvizsgálati ellenőrzéseket az erre kiválasztott nemzeti számla-aggregátumokon (lásd 3.35. bekezdés);
- b) terjessze ki ellenőrzéseit a nemzeti számlák összeállításához használt statisztikai adatforrások és módszerek tagállami számbavételi rendjére és fejlessze az ellenőrzések dokumentálásának rendszerét (lásd 3.41.–3.42. bekezdés);
- c) valamennyi tagállamot ösztönözze arra, hogy feleljenek meg az ESA 95 által a GNI-t érintő szabályellenes tevékenységekkel kapcsolatban támasztott követelményeknek (lásd 3.43.–3.44. bekezdés);
- d) a tagállamokkal konzultálva vizsgálja felül, hogyan lehetne a nemzeti számlák összeállításával kapcsolatos felügyelet és ellenőrzések legjobb gyakorlatát megvalósítani (lásd 3.47.–3.49. bekezdés);
- e) végezze el a minőségjelentések összehasonlító értékelését, fogalmazzon meg pontosabb irányelveket és fokozza ezek megvalósításának nyomon követését (lásd 3.36.–3.37. bekezdés).

3.55. A HÉA-alapú saját források kiszámításának alapját képező rendszerek bizottsági ellenőrzéseit illetően a Számvevőszék:

- a) úgy találja, hogy a fenntartások, különösen mivel a számuk nagy (107), kihatással vannak a tagállami HÉA-kimutatások helyességére, és azt ajánlja, hogy a Bizottság lehetőleg a tagállamokkal konzultálva számszerűsítse ezeket a fenntartásokat ⁽⁴⁷⁾ (lásd 3.30. bekezdés);
- b) ajánlja, hogy a Bizottság fokozza erőfeszítéseit a hosszú ideje rendezetlen fenntartások csökkentése érdekében (lásd 3.30. és 3.32. bekezdés);

3.54. A Bizottság úgy véli, hogy ezek a rendszerek megfelelően garantálják a GNI-adatok megbízható, összevethető és alapos mivoltát. Azonban a közelmúltban elfogadott, a nemzeti és közösségi statisztikai hivatalok függetlenségéről, integritásáról és elszámoltathatóságáról szóló ajánlás (COM(2005)217), mely magában foglalja az európai statisztikákra vonatkozó magatartási szabályzatot, nagy valószínűséggel hozzájárul a makrogazdasági statisztikák – ideértve a GNI – minőségi stabilizálásához.

- a) A Bizottság éppen azt vizsgálja, hogyan lehetne közvetlenebb módon – a Számvevőszék javaslatának megfelelően – végrehajtani az ellenőrzési tevékenységeket.
- b) A Bizottság elkövet minden tőle telhetőt, hogy javítsa dokumentációját erőforrásai szabta határain belül.
- c) Ez a tevékenység már folyamatban van.
- d) A Bizottság a GNI-bizottságon keresztül ösztönzi a nemzeti számlák összeállítására vonatkozó legjobb gyakorlatok kialakítását. A Bizottság továbbítja a Számvevőszék ajánlását a GNI-bizottságnak.
- e) A Számvevőszék könyvvizsgálata óta a GNI-bizottság 2005. júliusi ülésén összehasonlító elemzések eredményei és pontosabb irányvonalak kerültek bemutatásra és elfogadásra.

3.55.

- a) Általában a fenntartások kifejezetten azért készülnek, hogy rászorítsák a tagállamokat, hogy megbízható mennyiségi adatokat szolgáltatassanak, és elfogadható metodológiát dolgozzanak ki. Ráadásul mivel a Bizottság 2003-tól kezdve az átláthatóság és a könnyebb feloldhatóság végett felosztott egyes fenntartásokat, számuk ezáltal is jól érzékelhetően növekedett. A helyszíni vizsgálatok között eltelt 2–3 évig tartó ellenőrzési ciklus kissé késlelteti ezen politika jótékony hatásának jelentkezését.
- b) A hosszú ideje rendezetlen fenntartások csökkentése főként a tagállamok azon képességétől függ, hogy az adminisztráció minősége eléri-e a szükséges standard színvonalat. Amennyiben az adatok aktualitásukat veszítették, természetesen új fenntartások létrehozása szükséges. A Bizottság 2003-ban bejelentette, hogy amennyiben szükséges, kész a szabálysértési eljárást alkalmazni, hogy véget vessen a hosszú ideje rendezetlen fenntartásoknak.

⁽⁴⁷⁾ Lásd a 2002. évről szóló éves jelentés 3.38. bekezdését.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- c) észrevételezi, hogy a tagállamok 15-ről 25-re történő bővülésével a helyszíni vizsgálatok azonos lefedettsége és minősége csak akkor tartható fenn a jövőben, ha növelik az emberi erőforrásokat, valamint ha kockázatelemzések használatával és/vagy a HÉA-kimutatások összeállítására vonatkozó szabályozási és eljárási keretrendszer megerősítésével tovább ésszerűsítik a vizsgálati politikát (lásd 3.30. bekezdés).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- c) *A Bizottság várakozásai szerint a közeljövőben néhány tagállam esetében jelentős csökkenés várható a fenntartások számában, továbbá vizsgálati tevékenységét a kockázatelemzés alapjára helyezi.*

4. FEJEZET

Közös agrárpolitika

TARTALOM

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	4.1–4.3
Különértékelés a megbízhatósági nyilatkozat keretében	4.4–4.63
Az ellenőrzés hatóköre	4.4–4.5
Felügyeleti és ellenőrzési rendszerek	4.6–4.25
IIER	4.6–4.8
A 4045/89/EGK rendelet szerinti kifizetés utáni ellenőrzések – Elvégzetlen feladatok, elégtelen tájékoztatás az elvégzett ellenőrzések eredményeiről	4.9–4.10
Az exporttámogatásban részesülő mezőgazdasági termékek fizikai ellenőrzései – Az ellenőrzött ügyletek értéke és a szabálytalanságok értéke ismeretlen	4.11–4.14
Számlelszámolás	4.15–4.25
A Számvevőszék mintavétele az ügyletekből	4.26
A mezőgazdasági főigazgató 2004-es éves tevékenységi jelentése	4.27–4.34
Tapasztalható némi javulás az elmúlt évhez képest	4.27–4.32
Belső ellenőrzési standardok – Néhány standard végrehajtása nem teljes körű	4.33–4.34
A Számvevőszék értékelése a KAP kiadási területeiről	4.35–4.54
Területalapú támogatási programok	4.35–4.38
Állattenyésztési támogatási programok	4.39–4.42
A termelt mennyiség alapján fizetett támogatások	4.43–4.45
Vidékfejlesztés	4.46–4.48
Egyéb kiadások	4.49–4.54
Következtetés és ajánlások	4.55–4.63
Általános következtetés	4.55–4.57
Kifizetés utáni ellenőrzések	4.58
Számlelszámolás	4.59–4.61
A mezőgazdasági főigazgató éves tevékenységi jelentése	4.62
Ajánlások	4.63
Új tagállamok: átmenet	4.64–4.76
Az új tagállamok EMOGA kifizető ügynökségeinek akkreditálása	4.64–4.68
SAPARD – Megfelelő a felügyelet, de a kérelmek értékelésében hiányosságok mutatkoznak	4.69–4.76
Korábbi észrevételek nyomon követése	4.77–4.95
A banánágazat közös piacszerzése	4.77–4.84

	<i>Bekezdés</i>
Az export-visszatérítések előfinanszírozása	4.85–4.91
Burgonya- és gabonakeményítő	4.92–4.95
A különjelentések főbb észrevételei	4.96–4.99
A vidékfejlesztési politikán belüli erdőgazdálkodási intézkedések	4.96–4.97
Agrár-környezetvédelem	4.98–4.99

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

BEVEZETÉS

4.1. 2004-ben a közös agrárpolitika (KAP) – azaz az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (az EMOGA Garanciarésze) – kiadásai összesen 43 579 millió EUR-t tettek ki (2003: 44 379 millió EUR). A pénzeszközök felhasználását a **4.1. és 4.2. ábra** mutatja. A **4.1. ábra** gazdasági kategóriánként bontja le a kiadásokat (közvetlen kifizetések, exportvisszatérítések stb.), a **4.2. ábra** pedig főbb mezőgazdasági ágazatonként (marha- és borjúhús, olívaolaj stb.) mutatja a megoszlást.

4.2. A KAP-kiadások nagyobb részét (59 %) a termelőknek a megművelt földterület nagysága vagy a gazdaságukban tartott állatok száma alapján nyújtott kifizetések jelentik. E kifizetések elsődleges célja az, hogy a termelők számára ellentételezzék a KAP keretében alkalmazott árak csökkentését.

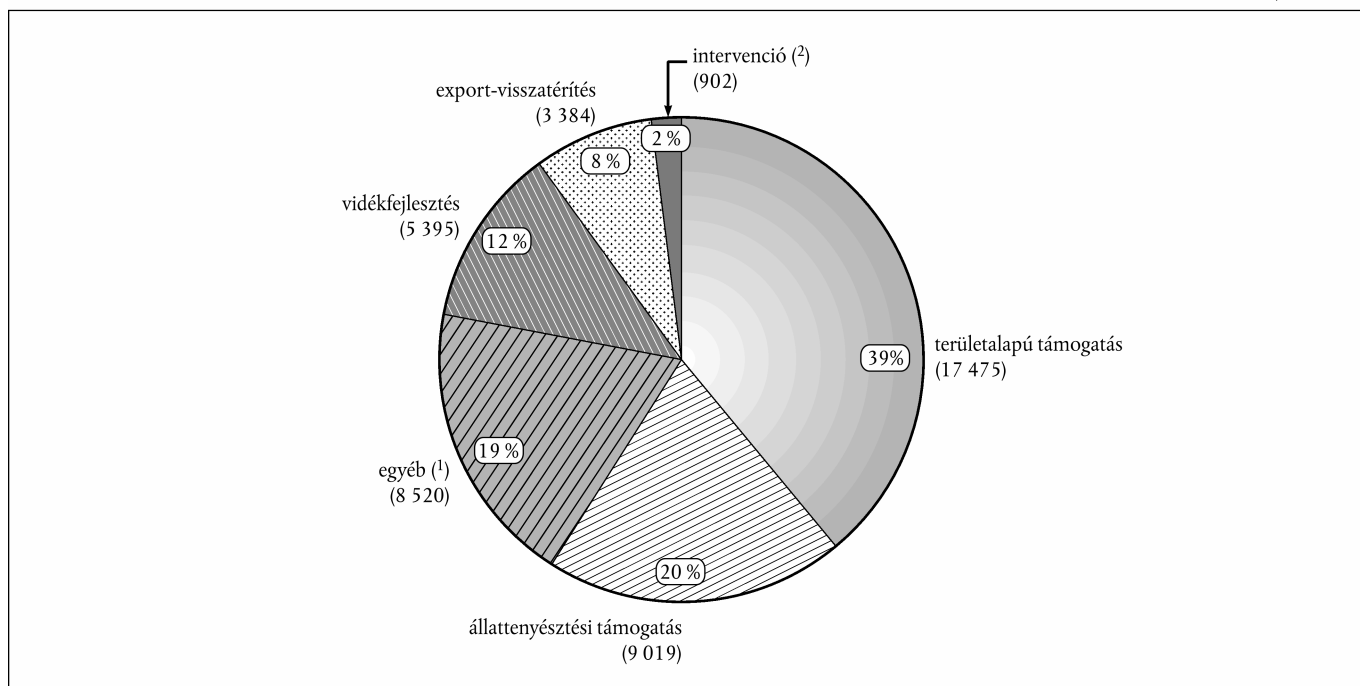
4.3. Gyakorlatilag valamennyi KAP-kifizetést a tagállamok kifizető ügynökségei hajtják végre. A termelőknek történő kifizetések eljárása a következő:

- a) a kifizetés esedékessége előtti évben a termelők benyújtják a megművelt területre, egy meghatározott birtokon tartási időszakban a tulajdonukban lévő támogatható állatok számára stb. alapozott kérelmüket a kifizető ügynökségeknek;
- b) a kifizető ügynökségek valamennyi kérelmet adminisztratív ellenőrzésnek vetik alá, a kérelmekből vett mintát pedig helyszíni ellenőrzésnek, főként az Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer (IIER) révén;
- c) az egyes kifizető ügynökségek fizetnek a kérelmezőknek, majd a felmerült kiadásokat jelentik a Bizottságnak, amely ezeket megtéríti nekik;
- d) a kifizető ügynökségek számláit és kifizetéseit független ellenőr (igazoló szerv) vizsgálja meg, aki a költségvetési évet követő év februárjában jelentést tesz a Bizottságnak;
- e) az adott év április 30-áig a Bizottságnak (pénzügyi elszámolási) határozatot kell hoznia arról, hogy elfogadja-e ezeket a számlákat és ellenőrzési jelentéseket, vagy további ellenőrzést, illetve információkat igényel ⁽¹⁾;
- f) a Bizottság ezután maga vizsgálhatja meg a kifizető ügynökségek által eszközölt kifizetéseket. Ha ezek szabálytalanok voltak, vagy ha a pénzügyi ellenőrzés nem volt megfelelő, határozhat úgy, hogy egyes kiadásokat ne az EU költségvetése, hanem az érintett tagállam viseljen (a közösségi szóhasználatban: a Bizottság megfelelőségi határozatot hoz, amely a „számlaelszámolási eljárás” keretében „kizárja a finanszírozásból” az ilyen kiadásokat), vagyis ennek megfelelően csökkenti a kifizető ügynökségnek teendő kifizetéseket (lásd 4.22. bekezdés).

⁽¹⁾ Ebben a szakaszban az igazoló szervek megállapításai alapján a Bizottság bizonyos kiadásokat kizárhat a finanszírozásból (lásd 4.3. bekezdés f) pont).

4.1. ábra – EMOGA-Garanciakiadások részletezése gazdasági kategóriánként – 2004. pénzügyi év

(millió EUR)



⁽¹⁾ Egyéb: termelés, feldolgozási vagy fogyasztási támogatás termelőknek vagy termelők, feldolgozók szervezeteinek és egyéb adminisztratív kiadások.

⁽²⁾ Intervenció: magán- és közraktározás, zöldség- és gyümölcs-visszavonási intézkedések, kötelező és önkéntes lepárlás.

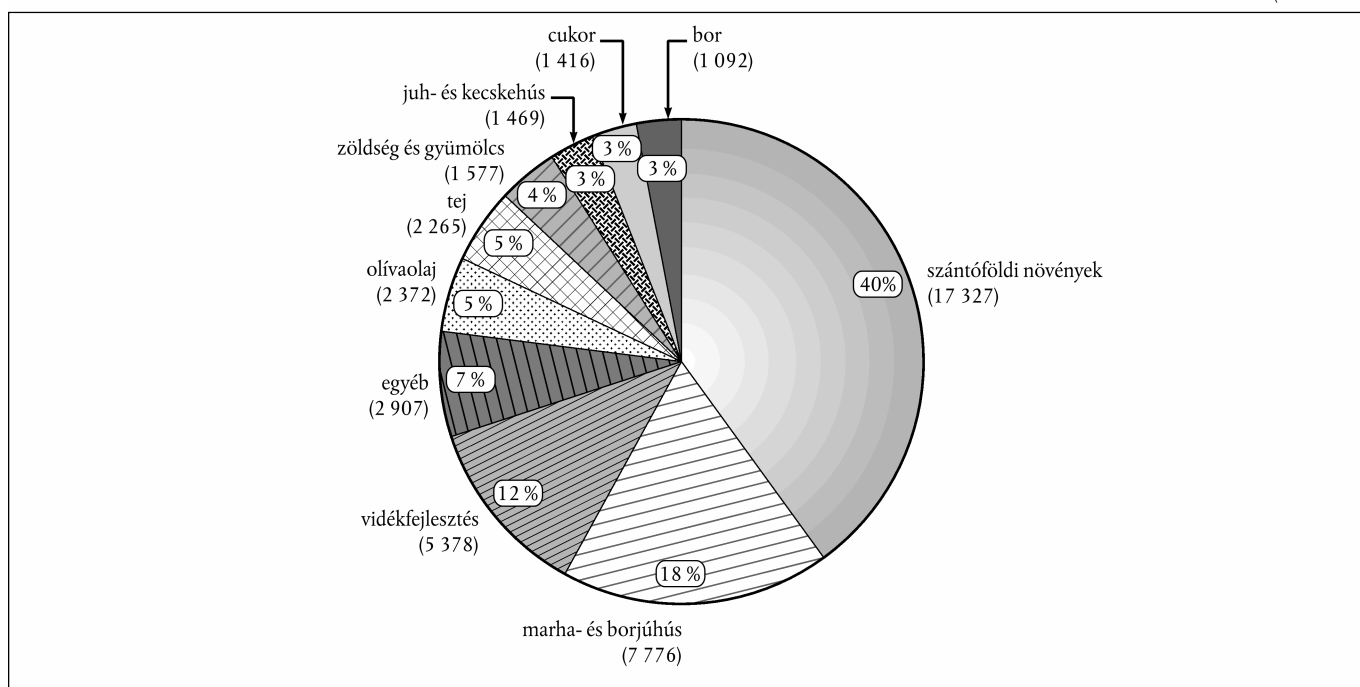
NB.: Az adatok gazdasági kategóriánkénti alakulását bruttó számadatok alapján számították a negatív kiadásba történő faktorálás előtt (beszedések, előlegek és tejjeltekék végső elszámolása és felfüggesztése).

A területalapú támogatások összege, állattenyésztési támogatások más közvetlen támogatásokkal együtt adják a közvetlen támogatások teljes összegét, ami a KAP-kiadások 76,17 %-a.

Forrás: A Bizottság éves elszámolásai 2004-ben – bruttó adatok.

4.2. ábra – EMOGA-Garanciakiadások alakulása ágazatonként – 2004. pénzügyi év

(millió EUR)



Forrás: A Bizottság 2004-es éves elszámolásai – II.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

KÜLÖNÉRTÉKELÉS A MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZAT KERETÉBEN

Az ellenőrzés hatóköre

4.4. Az ellenőrzés célja az volt, hogy a mezőgazdasági területről alkotott különértékelés révén hozzájáruljon a Számvevőszéknek az általános költségvetésre vonatkozó megbízhatósági nyilatkozatához annak érdekében, hogy bizonyosságot szerezzen az ellenőrzési rendszerek működéséről, valamint az ügyletek jogszerűségéről és szabályszerűségéről. E célból a Számvevőszék:

- a) értékelt az IIER (azaz a területalapú és állattenyésztési támogatások felügyeleti rendszere) működését, valamint a támogatott mezőgazdasági kivételre vonatkozó kifizetéseket követő ellenőrzéseket és fizikai ellenőrzéseket (az egyéb mezőgazdasági kiadások fő felügyeleti módszereit) (lásd 4.6–4.14. bekezdés);
- b) megvizsgálta a Bizottságnak a 2004-es kiadásokra vonatkozó pénzügyi elszámolási határozatát és a 2004-ben hozott, a kedvezményezettnek számára a korábbi években folyósított kifizetésekhez kapcsolódó megfelelési határozatait (lásd 4.15–4.25. bekezdés);
- c) közvetlenül megvizsgált egy ügyletmintát (lásd 4.26. bekezdés);
- d) megvizsgálta a mezőgazdasági főigazgató éves tevékenységi jelentését és nyilatkozatát, és felülvizsgálta a belső ellenőrzési standardok végrehajtását a Bizottságnál (lásd 4.27–4.34. bekezdés).

4.5. A 4.35–4.54. bekezdés a Számvevőszéknek a KAP keretében történő kifizetések jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozó, a fent említett információforrásokra alapozott értékelését tartalmazza. Az elszámolások megbízhatóságára vonatkozó észrevételeket az 1. fejezet 1.12., 1.13., 1.15. és 1.16. bekezdései tartalmazzák.

*Felügyeleti és ellenőrzési rendszerek***IIER**

4.6. Az Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer (IIER) a területalapú támogatási és állattenyésztési támogatási rendszerek kulcsfontosságú irányítási és ellenőrzési eszköze, amely a mezőgazdasági kiadások 59 %-át fedi le. Az IIER a mezőgazdasági üzemek és a támogatási kérelmek számítógépes adatbázisát, a mezőgazdasági parcellák azonosítási rendszerét és az állatállomány azonosítási és nyilvántartási rendszerét, valamint adminisztratív ellenőrzések és helyszíni vizsgálatok összehangolt együttesét foglalja magában. Számos olyan kérelemnek is összhangban kell lennie e rendszerrel, amelyet valamely más közösségi támogatási rendszer keretében nyújtanak be.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

4.7. 2004-ben a Számvevőszék négy tagállam további öt kifizető ügynökségénél ⁽²⁾ folytatta az IIER működésének vizsgálatát, Portugáliában pedig két kifizető ügynökség egyesülése után nyomon követte korábbi megállapításait. A felkeresett kifizető ügynökségeknél Görögország kivételével az IIER-ellenőrzések általában működnek és megfelelőnek értékelhetők (lásd **2. melléklet**); az IIER hasonlóan működik, mint ahogy az előző években ellenőrzött kifizető ügynökségeknél működött, bár a kockázatelemzés, az adminisztratív ellenőrzés és a helyszíni vizsgálatok terén még van lehetőség előrelépésre.

4.8. Több mint hét évvel az IIER teljes körű bevezetésének határidejeként megállapított dátum után az IIER Görögországban még mindig nem tudja biztosítani a területalapú támogatás és az állattenyésztési támogatás kifizetéseinek ⁽³⁾ jogszerűségét és szabályszerűségét (lásd még: 4.28. bekezdés b) pontja a Bizottság fenntartásáról az IIER görögországi működésével kapcsolatban; 4.44. bekezdés a Számvevőszék ügyletellenőrzéseinek eredményeiről). A hiányosságok és mulasztások fő okai a következők:

- a) az adatok bevitelét a számítógépes rendszerbe a termelők egyesületei irányítják. Nincs szavatolva a rendszer adatbiztonsága; a termelők egyesületei a kifizetés előtt bármikor módosíthatják és módosítják is az adatokat. A számítógépes rendszer nem tartja nyilván, hogy mikor és miért változtatnak az eredeti adatokon. A 2004. évi kiadásokra vonatkozóan a termelők egyesületei több mint 22 000 parcella esetében módosították az adatokat több mint 5 hónappal azután, hogy a kérelmek benyújtásának időszaka lezárult. Egy elemzés szerint e szabálytalan változtatások becsült pénzügyi hatása legalább 10 millió EUR, de a kérelmek benyújtásának teljes időszakára gyakorolt hatás lényegesen nagyobb is lehet;

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.7. Bár a Bizottság véleménye szerint a 2. függelékben található, Számvevőszék által készített értékelés némely esetben túl szigorúnak bizonyul, saját ellenőrzési eredményei nagyrészt egybeesnek a Számvevőszék megállapításaival, és 2005-től kezdődően előrelépést eredményezett a január 1-jétől kötelező földrajzi információs rendszerek életbeléptetése.

Az IIER-re vonatkozó jogi aktusokat 2004-től módosító 118/2004/EK rendelet tovább fogja javítani az általánosságban már kielégítő helyzetet.

4.8. Az IIER görögországi helyzete miatt a Bizottság rendszeresen hajtott végre jelentős pénzügyi korrekciókat (1999 és 2004 között 384 millió EUR értékben), továbbá 2002-ben szabálysértési eljárást kezdeményezett a tagállam ellen, amely 2004-ben az Európai Bíróság Görögország ellen hozott ítéletével végződött.

Ezenfelül a mezőgazdasági főigazgató éves jelentésében tett kikötésének megfelelően 2003–2004-ben életbe lépett egy olyan speciális cselekvési terv, amely egy továbbfejlesztett ellenőrzési programot és számos további ellenőrzési intézkedést tartalmazott. 2004-ben Görögországban kilenc ellenőrző látogatás során vizsgálták az IIER és a hozzá kapcsolódó intézkedések végrehajtását. A Bizottság ezen intézkedései, illetve egy új görögországi kifizető ügynökség (Opekepe) felállítása további fejlődést eredményezett, így 2004 végére (a 2005. pénzügyi évre) létrejöttek az IIER-rendszer különböző alkotóelemei. A Bizottság mindazonáltal továbbra is figyelemmel kíséri, azonosítja és értékeli az IIER görögországi működésében felmerülő hiányosságokat, és szükség esetén megfelelő pénzügyi korrekciókat hajt végre.

A Számvevőszék által említett gyenge pontokat illetően a Bizottság már többször bírálta a termelők egyesületeinek a kérelmek benyújtásának folyamatában betöltött szerepét és a vizsgálatok alacsony színvonalát. A Bizottság 2004 júniusában kelt levelével hivatalos úton felkérte Görögország hatóságait, hogy a támogatások elnyerésére vezessenek be egy olyan új pályázati eljárást, amely kevésbé függ a termelők egyesületeitől. Ez a tény, továbbá a helyi vizsgálatok már a Bizottság által is megállapított alacsony színvonala a jelenleg folyamatban lévő számlaelszámolási ellenőrzés keretei között kerül megvizsgálásra.

⁽²⁾ Németország (Türingia, Saar-vidék), Görögország, Spanyolország (Kasztília és León) és az Egyesült Királyság (Skócia).

⁽³⁾ 2003-ban a görögországi IIER-kiadások elérték a 868 millió EUR-t (ez a számadat nem foglalja magában a dohányra, a gyapotra és az olívaolajra vonatkozó kiadásokat, amelyek csak közvetetten tartoznak az IIER körébe).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- b) a helyszíni vizsgálatok színvonala alacsony. A vizsgálatok megállapításait alig vagy egyáltalán nem dokumentálják, illetve az eredményekről történő beszámolás megbízhatatlan. Amikor a kifizető ügynökség minőségbiztosítási céllal újból elvégzett egyes vizsgálatokat, az eredeti vizsgálatok több mint egyharmada esetében nem tudták megerősíteni az eredményeket. Feltehető, hogy néhány jelentés nem tényleges vizsgálatokon alapszik ⁽⁴⁾.

A 4045/89/EGK rendelet ⁽⁵⁾ szerinti kifizetés utáni ellenőrzések – Elvégzetlen feladatok, elégtelen tájékoztatás az elvégzett ellenőrzések eredményeiről

4.9. A tagállamoknak a kifizetéseket követően minden évben programszerűen ellenőrizniük kell az üzleti nyilvántartásokat számos KAP-támogatás tekintetében, beleértve az export-visszatérítéseket, a feldolgozási és átalakítási támogatásokat, a gyapot-, olívaolaj- és dohányfeldolgozási támogatásokat, illetve egyes vidékfejlesztési kiadásokat, azaz összesen a mezőgazdasági kiadások kb. 37 %-ára vonatkozóan. A tagállamoknak meg kell győződniük arról, hogy az ügyletekre sor került, és azokat helyesen hajtották végre, valamint lépéseket kell tenniük a szabálytalanság vagy hanyagság miatt elveszett összegek beszedésére.

4.10. A Bizottság megvizsgálja a tagállamok által évente benyújtott dokumentumokat, és a rendelet végrehajtásának helyszíni ellenőrzése céljából felkereshet néhány tagállamot. A Számvevőszék megvizsgálta a 4045/89/EGK rendelet szerinti ellenőrzéseknek a Bizottság által végzett felügyeletét, és megállapította, hogy:

- a) a tagállamok által benyújtott jelentések vizsgálata korlátozott értékű, mivel a jelenlegi szabályozás nem kötelezi arra a koordináló szerveket, hogy lényegi elemzést lehetővé tevő formában szolgáltatassanak statisztikai adatokat (például feltüntessék a különböző kiadási kategóriákra érvényes hibahianyokat);

4.10.

- a) A Bizottság úgy véli, hogy a tagállamok által benyújtott jelentések értékes információkat tartalmaznak. Elismeri azonban, hogy a 4045/89/EGK rendeletnek megfelelően benyújtott jelentések esetében további javításokra lenne szükség, ezért javaslatot fog tenni a 4/2004/EK bizottsági rendelet módosítására.

Az eredmények közzétételére például táblázatok beiktatását javasolja, hogy azok segítségével azonosíthatóvá és elemezhetővé váljon az eredmények száma, értéke és típusa. Ezenfelül – a tervek szerint – az elvégzetlen feladatok beazonosítása és a róluk szóló jelentés készítése új módszerekkel történne, aminek köszönhetően a jelentési időszak alatt be nem fejezett vizsgálatokat a későbbi jelentési időszakokról szóló jelentésekben folytatni lehetne.

⁽⁴⁾ *Területalapú támogatás:* az egyik vizsgált jelentésben a helyi ellenőr kijelenti, hogy egy nap alatt 85 parcellát mért le mérőszalaggal, és nem számol be eltérésekről. Egy másik, két helyi ellenőrből álló csoport jelentése szerint egy nap alatt 223 parcellát mértek le GPS-szel anélkül, hogy bármilyen eltérést találtak volna. A 2003-as pályázati évben egy szintén két ellenőrből álló csoport azt jelentette, hogy 653 parcella területét ellenőrizte, és ugyancsak nem talált eltérést. A területi mérések és tapasztalt eltérések gyakorlatával összevetve ezek az eredmények nem tűnnek életszerűnek.

Juhtámogatás: a vizsgálatok jelentős különbségeket találtak egy 470 juhból álló nyáj esetében, amelyről azt állították, hogy 2002 és 2004 között számbelileg nem változott. A különbségeket természetes okból (betegség, farkasok) történt veszteségekkel magyarázták (2002-ben, 2003-ban és 2004-ben 70, 192, majd 239 állat pusztult el). A veszteségeket a helyi állatorvosi hivatal által kiadott igazolások is alátámasztották. Azt azonban a gazda nem tudta bizonylatokkal igazolni, hogy miként állította vissza a nyája létszámát.

⁽⁵⁾ A Tanács 1989. december 21-i 4045/89/EGK rendelete (HL L 388., 1989.12.30., 18. o.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

b) 2003-ban a Számvevőszék tizenegy tagállamban vizsgálta a kifizetés utáni ellenőrzések alkalmazását, és az ellenőrzések kevesebb mint egyharmadát találta teljesen kielégítőnek ⁽⁶⁾. Válaszintézkedésként a Bizottság 2004-ben felkeresett három tagállamot; 2001 óta ezek voltak az első olyan helyszíni vizsgálatok, amelyeket a kifizetés utáni ellenőrzések teljes körű átvizsgálásának szentelt. A Bizottság ezenkívül rendszeresen áttekinti a kifizetés utáni ellenőrzések egyes vonatkozásait annak a számlaelszámolási ellenőrzésének keretében is, amelyet (az ilyen ellenőrzésnek alávetendő kiadások 25 %-át kitevő) export-visszatérítések tekintetében végez;

c) továbbra is fennállnak a tagállamok kifizetés utáni ellenőrzésekkel kapcsolatos éves programjainak megvalósításában tapasztalt azon késedelmek, amelyekre a Számvevőszék 2003-as éves jelentése rávilágított ⁽⁷⁾. A tagállamok éves jelentései szerint 2004 végéig a tervezett ellenőrzések közel 40 %-át még nem fejezték be.

A **4.3. ábra** az utóbbi hat jelentési időszakban elvégzett ellenőrzéseknek, illetve feltárt szabálytalanságoknak a tagállamok által megadott számát mutatja. Mivel az adatok alapján nem végezhető a kiadások összege vagy típusa szerinti elemzés, a szabálytalanságok jelentett gyakorisága változásainak jelentőségére, illetve okára nézve nem lehet következtetéseket levonni.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

b) A Számvevőszék 2003. évi éves jelentésében található hasonló megjegyzés következményeképpen a Bizottság további lépéseket tett a helyzet javítására. Még ha a vizsgálatok egy része nem is bizonyult teljes mértékben kielégítőnek, a Bizottság úgy véli, hogy a kifizetés utáni ellenőrzések összetettsége miatt abban az esetben is szükség lehet javításra, ha az elvégzett vizsgálat értéke nem kérdéses.

2004-ben a Mezőgazdasági Főigazgatóság három ellenőrző látogatást tett (Belgium, Görögország, Portugália) az általános szempontokat tartalmazó 4045/89/EGK rendelet végrehajtásával – azaz az éves jelentéssel, a kockázatelemzéssel és az ellenőrzési programmal – kapcsolatban. 2005-ben hat további ellenőrző látogatás van folyamatban, amelyek során a Számvevőszék különleges észrevételei alapján folynak a vizsgálatok.

Ezenfelül a Bizottság 2005-ben a megfelelési ellenőrzés keretében még nagyobb hangsúlyt fektetett a 4045/89/EGK rendeletben szabályozott ellenőrzésekre.

c) A Bizottság elismeri, hogy néhány tagállam esetében a kifizetés utáni ellenőrzések végrehajtása késedelmet szenvedett. A tagállamok által tervezett vizsgálatok száma azonban jelentősen meghaladja az elvárt minimális számot. Ebből a szempontból nézve a befejezetlen vizsgálatok száma kevesebb, mint 40 %.

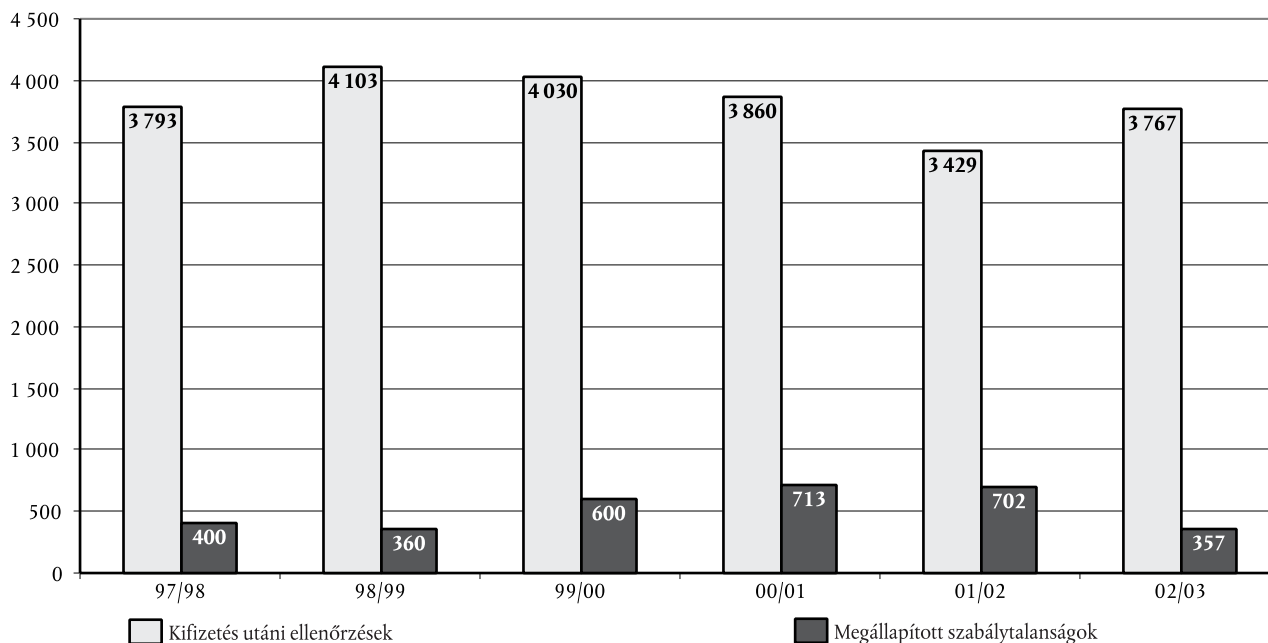
A vizsgálati időszak végén még lezáratlan vizsgálatokat a következő vizsgálati időszakban kell folytatni és befejezni. A Bizottság kutatja annak okait, hogy néhány tagállamban az ellenőrzési programokat miért nem fejezték be időben. Ahol szükséges, a tagállamoktól ezzel kapcsolatban magyarázatot kér.

4.3. ábra A tagállamok jelentést tesznek a 4045/89/EGK rendeletben meghatározott vizsgálatokban feltárt minden szabálytalanságról. Ezek a 2001/2002-es ellenőrzési program során 23,4 millió EUR-t tettek ki.

⁽⁶⁾ 2003-as éves jelentés, 4.15. bekezdés b) pontja.

⁽⁷⁾ 2003-as éves jelentés, 4.15. bekezdés a) pontja.

4.3. ábra – 4045/89/EGK rendelet: a folyósított kifizetés utáni ellenőrzések száma és a talált szabálytalanságok 1997/98–2002/03 között



Forrás: Bizottság, a tagállamok vizsgálati jelentéseinek éves összefoglalása.

Az exporttámogatásban részesülő mezőgazdasági termékek fizikai ellenőrzései⁽⁸⁾ – Az ellenőrzött ügyletek és a szabálytalanságok értéke ismeretlen

4.11. Az EU mezőgazdasági termékeinek kivitelével foglalkozó exportőröknek folyósított export-visszatérítések fedezik az EU belső piaci árai és a világpiacon árai közötti különbséget, és lehetővé teszik az EU termelési többletének világpiacon elhelyezését. 2004-ben a visszatérítések körülbelül 3,6 milliárd EUR-t, a KAP-kiadások 7,5 %-át tették ki (2003-ban 8,3 %). A tagállamok kötelesek fizikailag ellenőrizni a kivitel 5 %-át annak biztosítására, hogy a termékek megjelölése megfelel a valóságnak, és fennáll a jogosultság az igényelt export-visszatérítésre. A tagállamok által végzett ellenőrzések minőségét és számát a Bizottság felülvizsgálja.

4.12. 2004-ben a Bizottság 7 tagállamot keresett fel a fizikai ellenőrzések végrehajtásának értékelése céljából. A Bizottság fő előzetes megállapításaiiban az alábbiakkal kapcsolatban szerepelnek hiányosságok:

a) minőség és/vagy gyakoriság;

b) a szállítmányok kiválasztásának eljárásai;

4.12. Amint azt a Számvevőszék is megállapítja, a megjegyzések előkészítő jellegűek, és a Bizottság csak akkor véglegesítheti álláspontját, amikor a tagállamok már éltek a válaszadáshoz való jogukkal.

⁽⁸⁾ A Tanács 386/90/EGK rendelete (HL L 42., 1990.2.16., 6. o.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- c) előzetes értesítés;
- d) statisztika.

Ezek az eltérő jelentőségű hiányosságok a felkeresett tagállamok nem mindegyikében fordultak elő.

4.13. A Bizottság nem tudott tájékoztatást nyújtani a fizikailag ellenőrzött ügyletek értékére és a feltárt szabálytalanságok értékére vonatkozóan. 2004 során a Bizottság rendeletet fogadott el, amely a 2005. évi jelentéssel kezdődően kötelezi a tagállamokat ezen információk közlésére. A **4.1. táblázat** az ellenőrzött nyilatkozatok és a feltárt szabálytalanságok számát összegzi a 2001–2003 közötti időszakra vonatkozóan.

4.14. A Bizottság 2004-es éves tevékenységi jelentése tájékoztat a benyújtott kiviteli nyilatkozatok számáról, a tagállamok által ellenőrzött nyilatkozatok számáról és a talált szabálytalanságok számáról. Nem utal azonban a jelentés a tagállamok által végzett fizikai ellenőrzések végrehajtására vonatkozó bizottsági értékelés eredményeire, és arra sem, hogy ezek alapján milyen mértékben lehet ésszerű bizonyosságra szert tenni.

Számlaelszámolás

Pénzügyi elszámolás

4.15. A Számvevőszék megvizsgálta:

- a) az igazoló szervek jelentéseit a 25 kifizető ügynökségről (lásd **4.2. táblázat**), amelyek ügyleteiből mintát vettek (lásd 4.26. bekezdés), és valamennyi olyan kifizető ügynökség jelentéseit, amelyek beszámolójáról fenntartásos vélemény született;
- b) a Bizottság pénzügyi elszámolásról szóló határozatát;
- c) a Bizottságnak az előző évekről elhalasztott számlaelszámolását ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ A kifizető ügynökségek feladatainak különböző vonatkozásait érintő rendszeres vizsgálata részeként a Számvevőszék értékelte a Bizottság 2002-ben indított, arra vonatkozó vizsgálatát is, hogy a kifizető ügynökségek hogyan ruháznak át egyes feladatokat más szervekre. A Bizottság jelentései két gyakori hiányosságra mutatnak rá: a kifizető ügynökségek nem gyakorolnak megfelelő felügyeletet a megbízott szervek felett, illetve nincsen meghatározva a megbízott szervek szerepe. A Bizottság különösen az AGEA (Olaszország) által megbízott szervek irányításában talált nagyszámban hiányosságokat, amelyek 2003-ban és 2004-ben sem szűntek meg.

4.13. A Számvevőszék azon ajánlásaira, amelyeket először a 2002. évi éves jelentésében fogalmazott meg, a Bizottság alkalmas időpontban az 1454/2004/EK rendelet elfogadásával reagált, amely előírja, hogy a tagállamok 2005-ig kötelesek az ellenőrzött ügyletek értékét, illetve a 200 EUR-t meghaladó szabálytalanságokat bejelenteni.

2005-ig a szabálytalanságok értékéről szóló tájékoztatás attól függött, hogy mennyire voltak megbízhatók a tagállamok által az OLAF felé közölt, az 595/91/EGK rendelet 3. cikkében meghatározott szabálytalanságokról szóló információk, amelyek egyébként nem tartalmazták a 4 000 EUR-nál kisebb értékű szabálytalanságokat.

4.14. Mint ahogyan az az éves tevékenységi jelentésben is szerepel (4.2.2. szakasz), a 386/90/EGK rendelet értelmében nyújtott bizonyosság szerves részét képezi a főigazgató által nyert teljes bizonyosságnak. Lásd még a 4.29–4.31. pontra vonatkozó választ.

4.1. táblázat – 386/90/EGK rendelet: fizikai ellenőrzések száma és a talált szabálytalanságok ⁽¹⁾

	2003		2002		2001	
	Szabálytalanságok	Fizikai ellenőrzések	Szabálytalanságok	Fizikai ellenőrzések	Szabálytalanságok	Fizikai ellenőrzések
Spanyolország	23	4 786	59	6 816	12	7 965
Németország	20	6 644	61	8 476	63	9 713
Franciaország	8	3 459	19	3 642	12	4 290
Dánia	8	1 470	22	1 631	33	1 827
Írország	6	872	3	724	6	707
Belgium	2	2 776	2	2 891	3	3 440
Portugália	2	494	2	363	3	505
Hollandia	1	7 229	0	8 192	0	7 857
Finnország	1	668	0	689	0	742
Olaszország	0	4 618	0	5 491	0	5 513
Görögország	0	1 418	0	2 570	0	2 987
Egyesült Királyság	0	976	0	1 131	0	1 435
Ausztria	0	835	0	1 016	0	1 066
Svédország	0	242	0	254	0	286
Luxemburg	0	0	0	0	0	4
Összesen	71	36 487	168	43 886	132	48 337

(1) Azoknak az eseteknek a száma, ahol az 595/91/EGK rendelet értelmében 4 000 eurót meghaladó szabálytalanságot jelentettek.

Forrás: a Bizottság, DG AGRI D03 által készített összefoglalás a tagállamok 2003-as éves jelentéseiről és összefoglalás a tagállamok 2002-es éves jelentéseiről.

4.2. táblázat – Kifizető ügynökségek 2004-ben bejelentett kiadások szerint

Szám	Tagállam	Kifizető ügynökség	Bejelentett összegek millió EUR-ban	Teljes %-a	Minősített elszámolás	Felosztott számlák (1)
1	Franciaország	ONIC	4 413,80	10,19		
2	Olaszország	AGEA	3 835,46	8,86	x	x
3	Egyesült Királyság	RPA	2 854,11	6,59		
4	Görögország	OPEKEPE	2 781,44	6,42	x	
5	Franciaország	OFIVAL	1 897,26	4,38		
6	Irország	DAF	1 820,73	4,20		
7	Spanyolország	Andalúzia	1 709,70	3,95		
8	Dánia	EU-direktoratet	1 215,85	2,81		
9	Ausztria	AMA	1 101,64	2,54		
10	Németország	Bayern, Landwirtschaft	1 074,15	2,48	x	
11	Franciaország	ONIOL	1 000,20	2,31		
12	Spanyolország	Castilla-Léon	940,67	2,17		
13	Finnország	MMM	869,36	2,01		
14	Svédország	SJV	844,25	1,95		
15	Spanyolország	Castilla-La Mancha	810,45	1,87		
16	Franciaország	CNASEA	802,45	1,85	x	
17	Franciaország	ONILAIT	530,51	1,23		
18	Németország	Nordrhein-Westfalen	475,58	1,10	x	
19	Spanyolország	FEGA	467,09	1,08		
20	Németország	Baden-Württemberg	440,92	1,02	x	
21	Németország	Brandenburg	380,94	0,88		
22	Hollandia	LASER	362,23	0,84		
23	Egyesült Királyság	NAWAD	278,70	0,64		
24	Franciaország	FIRS	273,94	0,63		
25	Belgium	ABKL (Vlaamse Gemeenschap)	220,88	0,51		
A 2004-es DAS által lefedett KÜ		Összesen (2)	31 402,32	72,51		
26	Németország	Niedersachsen	795,90	1,84		
27	Portugália	INGA	754,26	1,74	x	
28	Belgium	BIRB	617,65	1,43		
29	Spanyolország	Extremadura	616,27	1,42		
30	Egyesült Királyság	SERAD	614,59	1,42		
31	Spanyolország	Aragón	520,32	1,20		
32	Hollandia	PZ	448,82	1,04		
33	Németország	Hamburg-Jonas	439,64	1,02		
34	Németország	Mecklenburg-Vorpommern	407,74	0,94		
35	Németország	Sachsen-Anhalt	384,88	0,89		
36	Olaszország	Region Lombardia	359,66	0,83		
37	Olaszország	AVEPA (Veneto)	359,44	0,83		
38	Spanyolország	Katalónia	349,54	0,81	x	
39	Németország	Schleswig-Holstein	341,16	0,79		
40	Olaszország	AGREA	323,79	0,75		
41	Németország	Sachsen	312,99	0,72		
42	Hollandia	HPA	297,38	0,69		
43	Franciaország	ONIFLHOR	282,90	0,65	x	
44	Németország	Türingia	282,21	0,65		
45	Egyesült Királyság	DARD	281,61	0,65		
46	Franciaország	ONIVINS	245,19	0,57		
47	Belgium	Région Wallonne	234,40	0,54	x	
48	Németország	Hessen	228,27	0,53		
49	Németország	BLE	222,59	0,51		
50	Olaszország	ARTEA (Toscana)	187,56	0,43		
51	Németország	Rheinland-Pfalz	187,44	0,43		
52	Olaszország	SAISA (ex DCCC)	185,47	0,43		
53	Spanyolország	Kanári-szigetek	164,13	0,38		
54	Franciaország	ODEADOM	143,58	0,33	x	
55	Spanyolország	Galicia	139,30	0,32		
56	Spanyolország	Valencia	138,36	0,32		
57	Spanyolország	Navarra	116,35	0,27	x	
58	Olaszország	ENR	114,32	0,26		
59	Spanyolország	Murcia	98,29	0,23		
60	Portugália	IFADAP	69,97	0,16	x	
61	Spanyolország	Asturias	62,84	0,15		
62	Hollandia	PT	58,23	0,13		
63	Spanyolország	País Vasco	57,73	0,13		
64	Spanyolország	Madrid	57,02	0,13	x	x
65	Hollandia	DLG	56,18	0,13		
66	Hollandia	PVE	42,17	0,10		
67	Spanyolország	La Rioja	41,24	0,10		
68	Ausztria	ZA Salsburg	40,19	0,09		
69	Luxemburg	Ministère de l'Agriculture	37,80	0,09	x	x
70	Spanyolország	Cantabria	34,22	0,08		
71	Spanyolország	Baleares	25,57	0,06		
72	Németország	Bayern, Umwelt	23,82	0,06	x	x
73	Németország	Saarland	20,23	0,05	x	
74	Egyesült Királyság	FC	17,30	0,04		
75	Lengyelország	ARR	11,42	0,03		
76	Franciaország	OFIMER	9,23	0,02		
77	Irország	DMNR	9,20	0,02		
78	Németország	Hamburg	6,72	0,02		
79	Egyesült Királyság	CCW	5,63	0,01		
80	Németország	Nordrhein-Westfalen LfEJ	4,99	0,01		
81	Csehország	SAIF	4,94	0,01	x	
82	Németország	Bremen	2,49	0,01		
83	Franciaország	ACCT/SDE	1,87	0,00	x	x
84	Spanyolország	FROM	1,68	0,00		
85	Szlovákia	APA	1,48	0,00		
86	Németország	Berlin	1,40	0,00		
87	Észtország	PRIA	0,55	0,00		
88	Litvánia	NPA	0,53	0,00		
89	Magyarország	ARDA	0,51	0,00	x	
90	Szlovénia	AAMRD	0,07	0,00		
91	Lettország	RSS	0,03	0,00		
		Összesen	11 903,25	27,49		
		Mindösszesen	43 305,57	100,00	11 507,17	3 955,97

(1) A 2005. május 13-án hozott pénzügyi határozatból elkülönített számlák.

(2) A Számvévőszék ennek a 25 kifizető ügynökségnek a jelentéseit és tanúsítványait vizsgálta, melyekre vonatkozóan mintavétellel ellenőrizték az ügyleteket.

NB.: Árfolyamok az euro-zónán kívül levő tagállamokban: Csehország: 30,031; Dánia: 7,4502; Észtország: 15,6466; Magyarország: 247,25; Lettország: 0,6960; Litvánia: 3,4528; Lengyelország: 4,0876; Szlovákia: 38,75; Szlovénia: 239,7; Svédország: 9,1687; Egyesült Királyság: 0,6867.

Forrás: A Bizottság összefoglaló jelentése az EMOGA Garanciarészleg 2004-es számláinak pénzügyi elszámolásáról.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Az igazoló szervek munkája

4.16. Az igazoló szervezeteknek a kifizető ügynökségektől függetlenül kell működniük ⁽¹⁰⁾. A kiállított igazolásokat az eljárások vizsgálatára és az ügyletekből vett mintára kell alapozniuk. Az igazolásnak meg kell állapítania, hogy a kifizető ügynökségek számlái valódiak, hiánytalanok és pontosak-e, valamint hogy belső ellenőrzési eljárásaik kielégítő módon működtek-e. Ezt az igazolást az igazoló szerv megállapításait tartalmazó jelentésnek kell alátámasztania. A jogszerűsége és szabályszerűsége vonatkozóan az igazoló szerv célja kizárólag annak biztosítása, hogy a kifizető ügynökség képes igazolni olyan igazgatási struktúra meglétét, amelynek révén a kérelmek közösségi előírásoknak való megfelelése a kifizetés előtt ellenőrizhető. Helyszíni ellenőrzést az igazoló szerv általában nem végez az uniós támogatások kedvezményezettjei által benyújtott kérelmekre vonatkozóan.

4.17. A Bizottság igyekszik biztosítani, hogy az igazoló szervek megfelelően ellenőrizzék a kifizető ügynökségek által kezelt kiadásokat. Iránymutatást bocsát ki az igazoló szervek számára (amely az ügyletekből történő mintavételre is kitér), és ezek jelentéseiben vizsgálja, hogy követték-e az iránymutatást.

4.18. A Bizottság pénzügyi elszámolásról szóló határozatát kísérő összefoglalójában megállapítja, hogy általában véve elégedett az igazoló szervek jelentéseinek minőségével és tartalmával, de megemlíti, hogy e szervezeteknek nagyobb figyelmet kell fordítaniuk a következő területekre: előlegfizetések és biztosítékok; kinnlevőségek; a korábbi igazolási ellenőrzések során feltárt pénzügyi hibák nyomon követése; mintavétel és hibaértékelés; a maximális garantált mennyiségek ellenőrzése; a vidékfejlesztési kiadások ellenőrzése. A Számvevőszék egyetért ezekkel a megállapításokkal.

A 2004-es pénzügyi elszámolásról szóló határozat

4.19. A Bizottság 2005. május 13-án hozta meg pénzügyi határozatát ⁽¹¹⁾. A 2004. október 15-én véget ért pénzügyi évre vonatkozóan 71, összesen 32 milliárd EUR-t kezelő kifizető ügynökség kapott az igazoló szervétől fenntartás nélküli ellenőrzési véleményt (lásd **4.2. táblázat**). A többi 20 ügynökségről adott ellenőrzési vélemény korlátozó vagy elutasító záradékot tartalmazott, habár csak korlátozott összegekre nézve. Az okok a következők voltak: az igazoló szervek túlfizetésekre és nem támogatható kiadásokra találtak; hiányoztak egyes igazoló okmányok; a kifizető ügynökségek kifogásolható módon ruháztak át bizonyos feladatokat más szervekre; az adósokra vonatkozó információk hiányosak, helytelenek vagy félrevezetőek voltak.

4.19. *A minősítések és a kedvezőtlen vélemények az esetek többségében a szóban forgó húsz kifizető ügynökség különös jellegére vagy különös intézkedésére vonatkoznak.*

A Bizottság már kezdeményezte a jogtalan kifizetések behajtására irányuló eljárást (lásd még 4.20. pont).

⁽¹⁰⁾ 1663/95/EK rendelet, 3. cikk.

⁽¹¹⁾ Az április 30-i határidőt fordítási nehézségek miatt nem sikerült betartani.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.20. A 91 kifizető ügynökség közül a Bizottság 86 ügynökség elszámolását elfogadta, míg öt kifizető ügynökség esetében (ez a bejelentett összes kiadás 9 %-ának, 4 milliárd EUR-nak felel meg) az érintett igazoló szervek pontatlan vagy elégtelen munkája miatt elhalasztotta a számlaelszámolást ⁽¹²⁾. A Bizottság 14 kifizető ügynökség esetében ⁽¹³⁾ pénzügyi korrekciókat szándékozik alkalmazni (kb. 7 millió EUR összértékben).

A kifizető ügynökségek előző években el nem fogadott („elkülönített”) elszámolásai

4.21. 2004-ben a Bizottság elvégezte az azokkal a számlákkal kapcsolatos feladatait, amelyeket a 2001-es és 2002-es pénzügyi elszámolási határozatba – a legtöbb esetben az igazoló szervek által végzett munka elégtelensége vagy néhány információ tisztázásának szükségessége miatt – nem tudott felvenni. Elvégezte a számlaelszámolást 4 olyan kifizető ügynökség esetében, amelyeknek az elszámolását 2001-ben, valamint 17 olyan kifizető ügynökség esetében, amelyeknek az elszámolását 2002-ben nem fogadták el.

A 2004-ben hozott megfeleléségi határozatok

4.22. A megfeleléségi határozatok általában több év kiadásaira vonatkoznak, és meghozatalukra néhány évvel később kerül sor. A 2004-ben hozott megfeleléségi határozatokban tett korrekciók tehát nem vonatkoznak a végső kedvezményezettnek 2004-ben folyósított KAP-kifizetésekre.

4.22. A megfeleléségi határozatokat eredményező pénzügyi ellenőrzések elsősorban a tagállamok által felállított igazgatási és ellenőrzési rendszerekre összpontosulnak. Amennyiben ezek a pénzügyi ellenőrzések nem tárnak fel hiányosságokat, illetve hatásukra a rendszereket visszamenőleg kijavítják, az általuk érintett kiadások jogszerűsége és szabályossága tekintetében a következő években is helytállóak maradnak. Ezek az ellenőrzések azt bizonyítják, hogy a számlaelszámolási eljárás lefolytatása hozzájárul a kívánt elfogadható bizonyosság eléréséhez.

⁽¹²⁾ A számlaelszámolás elmaradásának fő okai: az igazoló szervek nem számszerűsítették valamennyi megállapított hiba pénzügyi hatását (Bayern-Umwelt (DE), AGEA, (IT)); az igazoló szerv nem végzett megfelelő ellenőrzést Luxembourgban; a vizsgálat terjedelmének korlátozására került sor Madrid (ES) esetében; az SDE (FR) pedig nem végezte el a helyszíni ellenőrzéseket.

⁽¹³⁾ Az igazoló szervek 7 kifizető ügynökség esetében állapítottak meg a teljes elszámolást vagy adott területeket érintő lényeges hibát (a bejelentett kiadások több mint 1 % -a) (Navarra, Baden-Württemberg, Bayern-Umwelt, IFADAP, Région Wallonne, ONIVINS és SDE). A Bizottság ugyanerre a következtetésre jutott három további kifizető ügynökség esetében is (La Rioja, ODEADOM és ONIFLHOR). A Bizottság ezenkívül további négy kifizető ügynökség (Andalúzia, Kanári-szigetek, Erdészeti Bizottság (Forestry Commission) és SERAD) esetében szándékozik a megállapított pénzügyi hibák alapján korrekciókat végrehajtani.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.23. 2004-ben a Bizottság három megfeleléségi határozatot hozott az 1998–2003 közötti időszakban bejelentett kiadások tekintetében ⁽¹⁴⁾, és 406 millió EUR összegű finanszírozást utasított el ⁽¹⁵⁾. Az előző évekhez hasonlóan ezek legnagyobb része (71 %-a) átalánykorrekció ⁽¹⁶⁾. A korrekciókat főleg az állattenyésztési támogatások (186 millió EUR), zöldség és gyümölcs (70 millió EUR) és szántóföldi növények (67 millió EUR) esetében alkalmazták, és ezek főként Franciaországot (213 millió EUR), Olaszországot (63 millió EUR), Görögországot (46 millió EUR) és Spanyolországot (34 millió EUR) érintik. A Bizottság szerint a korrekciók fő okai a szarvasmarhák azonosítási és nyilvántartási rendszerében meglévő hiányosságokban, valamint a helyszíni vizsgálatok számának és/vagy minőségének elégtelenségében keresendők.

Az utóbbi évek megfeleléségi határozatai

4.24. A **4.3. táblázatban** a Bizottság elszámolási határozatainak az 1991-re és a későbbi évekre vonatkozó eredményei láthatók. 2004 végéig még egyetlen 1998 utáni év számlaelszámolása sem zárult le. A korrekciók teljes összege azon kiadások összességét jelenti a Bizottság által vizsgált költségvetési tételek és tagállamok tekintetében, amelyeket - főként a kiadások kezelésére és ellenőrzésére szolgáló tagállami rendszerek hiányosságai következtében - a Bizottság véleménye szerint nem a közösségi költségvetésből kellene finanszírozni.

4.25. A **4.4. és 4.5. ábra** a korrekciók tagállamok és piaci ágazatok szerinti megoszlását mutatja a Bizottság 1999–2004 ⁽¹⁷⁾ között hozott határozataiban. Ezek a határozatok a Közösség 1996–2003 közötti költségvetési éveiből származó kiadási tételekre vonatkoznak.

4.24. A Bizottság igyekszik a múltban felhalmozódott terheket megszüntetni: a mezőgazdasági kiadások ellenőrzésének 2005. évre szóló munkaprogramját például a legrégebb óta rendezetlen esetekre különös figyelmet fordítva készítette el. Ennek eredménye a 2005. júniusi helyzet: a 2001-ben végzett ellenőrzések (amelyek 1999-ig visszamenőleg engedélyeznek pénzügyi korrekciót) 94,3 %-a, a 2002-ben végzett ellenőrzések (melyek 2000-ig visszamenőleg engedélyeznek pénzügyi korrekciót) 78,7 %-a zárult le.

⁽¹⁴⁾ A Bizottság 2004/136/EK (HL L 40., 2004.2.12., 31. o.), 2004/457/EK (HL L 156., 2004.4.30., 47. o.) és 2004/561/EK határozata (HL L 250., 2004.7.24., 21. o.).

⁽¹⁵⁾ Az e megfeleléségi határozatok által érintett kiadásokat a 2004-es kiadások között írták jóvá.

⁽¹⁶⁾ Az átalánykorrekciót a következőképpen alkalmazzák: 2 %, ha az elsődleges ellenőrzések megfelelőek, de a másodlagos ellenőrzések részben vagy egyáltalán nem hatékonyak; 5 %, ha az elsődleges ellenőrzéseket elvégzik, de nem olyan számban, gyakorisággal vagy szigorúsággal, amint azt a rendeletek előírják, és az Alap számára jelentős a veszteség kockázata; 10 %, ha egy vagy több elsődleges ellenőrzés nem működik, lehetetlenné téve a kérelem támogathatóságának és szabályszerűségének megállapítását, ami az Alap számára komoly veszteségi kockázatot jelent.

⁽¹⁷⁾ 1999 volt az első év, amikor a Bizottság az 1996-ban bevezetett, módosított számlaelszámolási eljárás értelmében megfelelési határozatot hozott.

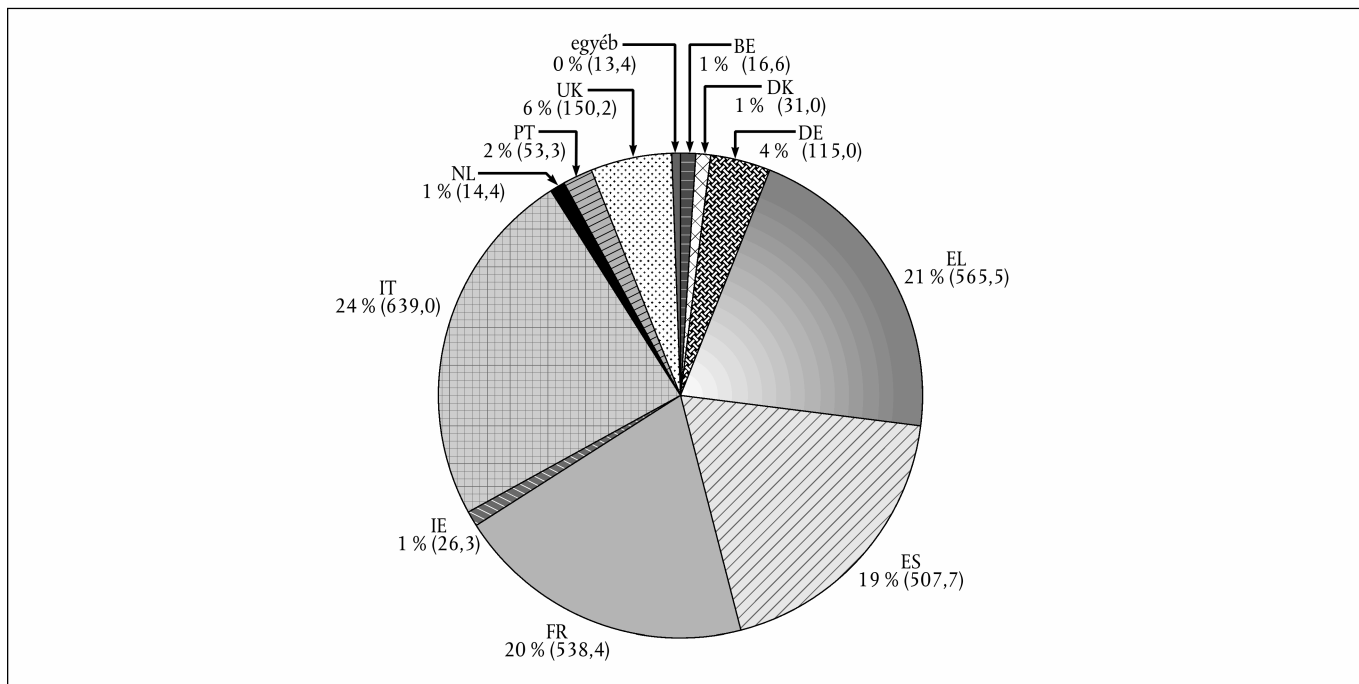
4.3. táblázat – Korrekciók a végső pénzügyi elszámolási határozatokban az 1991–2003-as költségvetési évekre vonatkozóan

	(millió EUR)												
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Bejelentett kiadás	31 255,9	30 480,2	34 008,0	33 592,8	35 654,4	39 062,5	40 884,3	38 857,4	40 726,2	40 410,6	41 593,8	42 710,8	44 212,0
Korrekciók teljes összege	- 1 504,1	- 788,2	- 736,6	- 307,8	- 572,8	- 790,0	- 481,4	- 329,3	- 275,6	- 380,4	- 251,7	- 147,5	- 37,0
amelyből:													
a) tejjeltek	- 979,2	- 419,7	- 230,6	- 2,7	- 15,1	- 215,0	- 110,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
b) el nem ismert kiadás	- 524,9	- 368,5	- 506,0	- 305,1	- 557,7	- 575,0	- 371,2	- 329,3	- 275,6	- 380,4	- 251,7	- 147,5	- 37,0
El nem ismert kiadás a bejelentett kiadás arányaként kifejezve	1,7 %	1,2 %	1,5 %	0,9 %	1,6 %	1,5 %	0,9 %	0,8 %	0,7 %	0,9 %	0,6 %	0,3 %	0,1 %

Forrás: az 1991–2003-as költségvetési évekre vonatkozó végső számlaszámolási határozatok.

4.4. ábra – Korrekciók tagállamonként (1999–2004)

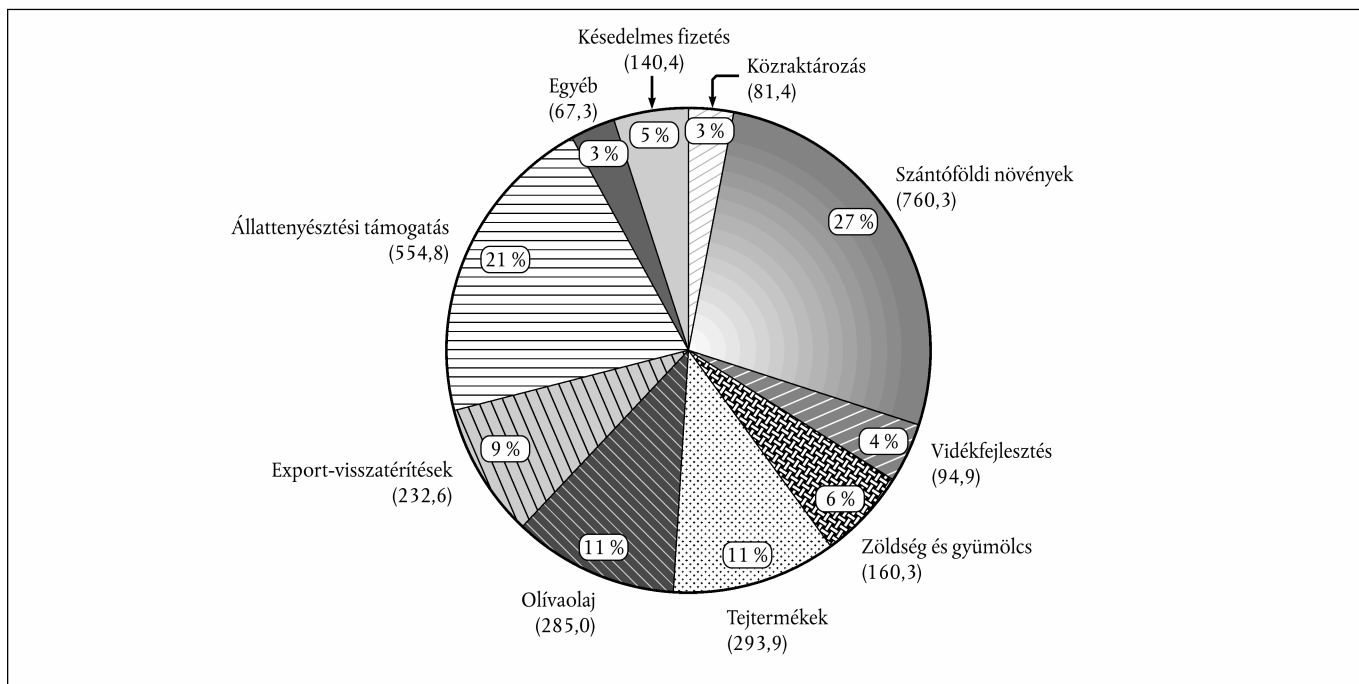
(millió EUR)



Forrás: A Bizottság megfeleléségi határozatai 1999–2004.

4.5. ábra – Korrekciók piaconként (1999–2004)

(millió EUR)



Forrás: A Bizottság megfeleléségi határozatai 1999–2004.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A Számvevőszék mintavétele az ügyletekből

4.26. A Számvevőszék 25 (együttesen a KAP-kiadások 72,5 %-át kezelő) kifizető ügynökség kifizetéseiből, valamint a Bizottság közvetlen kifizetéseiből választott reprezentatív mintát vizsgált. Vizsgálata révén a Számvevőszék arról kívánt közvetlen bizonyítékot nyerni, hogy a kifizetéseket támogatható tevékenységre vonatkozóan, helyesen hajtották-e végre. Ezek a vizsgálatok megfelelő bizonyítékkal szolgálnak a területalapú (lásd 4.35–4.38. bekezdés), illetve kisebb mértékben az állattenyésztési (lásd 4.39–4.42. bekezdés) támogatások jogszerűségére és szabályszerűségére; e két területen az ellenőr általában rendelkezik fizikai jellegű bizonyítékokkal. Ezzel szemben az exportvisszatérítések (lásd 4.49. és 4.50. bekezdés) vagy a termelt mennyiség alapján fizetett támogatások (lásd 4.43. bekezdés) esetében az ellenőr csak bizonylatokat tud ellenőrizni. Az, hogy ezek mennyiben tekinthetők megbízható bizonyítéknak, egyrészt az ügyletek természetétől (lásd 4.48. bekezdés), másrészt az alkalmazott ellenőrzési rendszertől (lásd 4.54. bekezdés) függ.

*A mezőgazdasági főigazgató 2004-es éves tevékenységi jelentése***Tapasztalható némi javulás az elmúlt évhez képest**

4.27. Az éves tevékenységi jelentés tartalmazza a főigazgató abbéli nyilatkozatát, hogy az ellenőrzési eljárások biztosítékot jelentenek a 2004. évi KAP-ügyletek jogszerűségére és szabályszerűségére.

4.28. A jelentés megállapítja, hogy:

- a) a Mezőgazdasági Főigazgatóság (DG AGRI) általában véve megfelel a belső ellenőrzési standardoknak, bár néhány területen további erőfeszítéseket kell tenni ⁽¹⁸⁾;
- b) az IIER kiváló eszköz a közösségi pénzeszközök megfelelő felhasználásának biztosítására, Görögország esetét kivéve;
- c) a kifizetés utáni ellenőrzések megfelelő bizonyosságot nyújtanak arra, hogy az érintett kiadások megfelelnek a közösségi jogszabályoknak;
- d) a tanúsítási eljárás bizonyosságot nyújt a kifizető ügynökségek elszámolásának hiánytalanságáról, pontosságáról és megbízhatóságáról, valamint bizonyos mértékig szavatolja az ügynökségek belső ellenőrzési rendszerének működését, és azt, hogy képesek biztosítani a kifizetések jogszerűségét és szabályszerűségét;

⁽¹⁸⁾ 2004-es éves tevékenységi jelentés, 3.2.1.1. rész.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- e) a 2004-es kiadások tekintetében az ellenőrzési rendszerek ellenőrzésének befejezésére és a végső pénzügyi korrekciók megállapítására legkorábban 2006-ban kerül sor;
- f) fennáll a kockázat, hogy nem támogatható kiadások finanszírozására is sor került, de a megfelelőségi eljárások alkalmazásával ezek a kiadások a következő években ellenőrizhetők, és így van lehetőség a pénzügyi korrekcióra ⁽¹⁹⁾;
- g) az elszámolási eljárás szerinti pénzügyi korrekciók és a tagállamokban végrehajtott behajtások együtt lefedik az „átfogó pénzügyi kockázatot”.

4.29. A főigazgató nyilatkozatának alapjául szolgáló információforrások csak korlátozottan vonatkoznak a 2004-es kiadások jogszerűségére és szabályszerűségére, és csak korlátozott bizonyosságot nyújtanak ezek tekintetében. Az IIER-vizsgálatok eredményei foglalkoznak ugyan a termelőknek folyósított kifizetések jogszerűségével és szabályszerűségével, de e kifizetéseket független szerv nem igazolja és nem hagyja jóvá megfelelően. Az igazoló szervek munkája felfedhet problémákat a kifizető ügynökségek szintjén, de abból a szempontból nem lehet rá hagyatkozni, hogy bizonyosságot nyújtson a termelők és kereskedők kérelmeire vonatkozóan.

4.30. Annak érdekében, hogy a végső kedvezményezetteknek folyósított kifizetések jogszerűségéről és szabályszerűségéről megbízható információkkal rendelkezzen, a főigazgatónak:

- a) vagy arról kellene intézkednie, hogy az igazoló szervek a végső kedvezményezettekre is kiterjesszék tevékenységüket, akár a termelőknek a mintavételen alapuló vizsgálatokba való bevonása által, akár úgy, hogy az IIER vizsgálati statisztikáinak és a kifizetés utáni ellenőrzéseknek az ellenőrzését és jóváhagyását is magukra vállalják ⁽²⁰⁾;
- b) vagy elő kellene írnia saját alkalmazottainak, hogy megfelelő mintavételi módszer alkalmazásával a végső kedvezményezettek szintjén ellenőrizzék az adott évben esedékes ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét.

4.29–4.30. A Bizottság azon az állásponton van, hogy a főigazgató már elegendő információval rendelkezik ahhoz, hogy a mezőgazdasági kiadások jogszerűségére és szabályszerűségére elfogadható bizonyosságot szerezzen.

Mint ahogy az a Számvevőszék 2003. évi éves jelentésére vonatkozó válaszban már szerepelt, a kifizető ügynökségek tagállamokban történő felállítására és akkreditálására, az éves tanúsítási eljárás és a különböző igazgatási és ellenőrzési rendszerek – ideértve az IIER-t – alkalmazása bizonyos szinten biztosítja a bejelentett kiadások ellenőrzésének megbízhatóságát. A teljes rendszer további fejlesztése érdekében a közös mezőgazdasági politika finanszírozásáról szóló új alaprendelet előírja, hogy a kifizető ügynökségek vezetőinek kiadásaik jogszerűségéről és szabályszerűségéről ezentúl alá kell írniuk egy utólagos nyilatkozatot.

A főigazgató nyilatkozatának alapjául szolgáló információ többéves megközelítésen alapuló rendszerből származik. A Bizottság ezért nem támogatja a Számvevőszék által ajánlott lehetséges megoldásokat.

⁽¹⁹⁾ 2004-es éves tevékenységi jelentés, 4.2.2. bekezdés.

⁽²⁰⁾ Az ügyletek jogszerűségének és szabályszerűségének ellenőrzésénél döntő fontosságú, hogy valóságosak és pontosak-e a kedvezményezettek által bejelentett adatok, ám ezt sokszor csak a végső kedvezményezetteknek végzett fizikai ellenőrzések mutathatják ki. Az ilyen jellegű lefedettség erősebb és világosabb elszámoltathatósági láncot eredményezne a KAP-kiadások területén, és nagyobb bizonyosságot nyújtana a Bizottságnak az ügyletek jogszerűségéről és szabályszerűségéről. Lásd az ún. *single audit* modellről szóló 2/2004. sz. számvevőszéki vélemény 21., 41. és 42. bekezdését és a KAP finanszírozásáról szóló 1/2005. sz. számvevőszéki vélemény 24. bekezdését.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

4.31. Az a tény, hogy a főigazgató nyilatkozata olyan kiadásokra vonatkozik, amelyek esetében később pénzügyi korrekciók alkalmazására kerülhet sor, és nem jelöli meg, hogy a kiadásokat milyen mértékben érinthetik ilyen korrekciók, korlátozza a nyilatkozatból a Számvevőszék által meríthető bizonyosság mértékét ⁽²¹⁾. A nyilatkozatban meg kellene különböztetni egyrészt az ellenőrzött (és adott esetben korrekciónak alávetett vagy alávetendő) kiadásokat, amelyekre vonatkozóan a főigazgató elfogadható biztosítékkal tud (vagy nem tud) szolgálni, másrészt pedig azokat a kiadásokat, amelyek további ellenőrzés (és lehetséges korrekciók) tárgyát képezik.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.31. A Bizottság nem ért egyet a Számvevőszék javaslatával, miszerint az éves tevékenységi jelentésben meg kellene különböztetni a már ellenőrzött kiadásokat és a további ellenőrzések tárgyát képező kiadásokat. Mivel a megfeleléségi elszámolás folyamata több évet vesz figyelembe, a különbségtétel kifejezetten önkényes lenne, továbbá sértené a számlaelszámolási eljárás során a tagállamokat megillető védelemhez való jogot.

A főigazgató nyilatkozatát és az azt kísérő éves tevékenységi jelentést az 1258/1999/EK rendelet 7. cikkében szabályozott EMOGA-számlák elszámolására kialakított szélesebb körű szabályozás kontextusába kell helyezni. A teljes eljárás egyrészt egy éves pénzügyi elszámolásból, másrészt egy több évre kiterjedő megfeleléségi elszámolásból áll. Ez lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy a közösségi finanszírozásból kiszűrje azon kiadásokat, amelyek 24 hónappal azelőtt történtek, hogy a Bizottság ellenőrzéseinek eredményéről írásos közleményt nyújtott be a tagállamoknak.

Ebből kifolyólag a Bizottság szolgálatainak ellenőrzési munkája – főként a főigazgató éves tevékenységi jelentését illetően – önmagában nem nyújt a megosztott irányítás alatt álló kiadások jogszerűségének és szabályszerűségének vonatkozásában éves szinten elfogadható bizonyosságot, ezért szükséges a helyszínen ellenőrizni, hogy a tagállamok betartják-e igazgatással és ellenőrzéssel kapcsolatos kötelezettségeiket. Amennyiben a Bizottság ellenőrzései során a későbbiekben is tár fel hiányosságokat, meghatározza a nem támogatható kiadások kockázatát, és megfelelő pénzügyi korrekciókat léptet életbe.

Az, hogy a számlaelszámolási határozatokat általában a szóban forgó kiadás éve után több évvel hozzák, szintén az eljárás szerves része, mivel az eljárás előírja a tagállamoknak a megállapításokkal szembeni védelemhez való jogát. Ezt a tényt a főigazgató 2004. évi éves tevékenységi jelentésében is nyíltan kifejti.

⁽²¹⁾ Lásd az az ún. *single audit* modellről szóló 2/2004. sz. vélemény 57. és 58. bekezdését.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.32. Jelenleg a főigazgató nem ismeri és nem is becsülte fel a KAP által finanszírozott szabálytalan kifizetések mértékét⁽²²⁾. Nem állíthatja megalapozottan, hogy a szabálytalan kifizetések teljes összegének megfelelő összeg behajtható a számlaelszámolási eljárás⁽²³⁾ és a tagállamok behajtási eljárásai révén. A megfelelőségi határozatok a legtöbb esetben az ellenőrzési rendszerek hiányosságai miatt alkalmazott átalánykorrekciókra szorítkoznak, és nem adnak becslést az egyes hibák kihatásáról.

4.32. A Bizottság figyelembe vesz az adott évre vonatkozó minden pénzügyi korrekciót, amelyhez hozzáadódnak a végső kedvezményezettre nemzeti szinten kiszabott bírságok, így tudja érdemben felbecsülni a szabálytalan kifizetések összességét.

Belső ellenőrzési standardok – Néhány standard végrehajtása nem teljes körű

4.33. A Bizottság különböző részlegeinek pénzügyi irányítását érintő reform keretében bevezetett újítások egyike az a követelmény, hogy meg kell felelni 24 belső ellenőrzési standardnak, amelyeket 71 alapkövetelmény formájában tettek kézzelfoghatóbbá. A Mezőgazdasági Főigazgatóság – 2 004. évi önértékelése szerint – az összes standardnak és alapkövetelménynek megfelelt (lásd 4.28. bekezdés a) pontja).

4.34. A Számvevőszék megvizsgálta nyolc standard⁽²⁴⁾ végrehajtását, és megállapította, hogy ezek közül négy kivánnivalót hagyott maga után⁽²⁵⁾. A Mezőgazdasági Főigazgatóság belső ellenőrzési részlegének (lásd 1. fejezet, 1.81. bekezdés) 2004-ben kiadott jelentései megerősítették ezt.

4.34. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a Mezőgazdasági Főigazgatóság 2004 végére megfelelt a Bizottság által a 24 belső ellenőrzési standardban megfogalmazott alapvető követelménynek. Ettől függetlenül – amint ezt a Mezőgazdasági Főigazgatóság a 2004 végére jellemző helyzet értékelésénél is megemlítette – még néhány területen lehetséges, hogy szükség van fejlesztésre.

⁽²²⁾ A szabálytalanságok mértékének felbecsülése érdekében egyértelműen meg kellene határozni egy megfelelő mintavételi módszert (az ún. *single audit* modellről szóló 2/2004. sz. vélemény 48. bekezdése), a kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét pedig a kedvezményezettknél kellene ellenőrizni (a KAP finanszírozásáról szóló 1/2005. sz. vélemény 24. bekezdése).

⁽²³⁾ A megfelelőségi határozatok célja, hogy a közösségi finanszírozásból kizárják azokat a kiadásokat, amelyekről a Bizottság megállapította, hogy nem felelnek meg a közösségi szabályoknak (1258/1999/EK tanácsi rendelet 7. cikke (4) bekezdése). Ezek a határozatok (a legtöbb esetben) az ellenőrzési rendszerek lényeges elemeinek rossz működése miatt alkalmazott átalánykorrekciók.

⁽²⁴⁾ 11. BES (belső ellenőrzési standard) (kockázatelemzés), 12. BES (vezetői információ), 14. BES (szabálytalanságok jelentése), 17. BES (felügyelet), 18. BES (kivételek feljegyzése), 20. BES (belső ellenőrzési hiányosságok), 21. BES (ellenőrzési jelentések) és 22. BES (belső ellenőrzési részleg).

⁽²⁵⁾ 11. BES (kockázatelemzés) – a 2004-es évre vonatkozóan nem készítették kockázatkezelési cselekvési tervet.

12. BES (vezetői információ) – a „minőségi szempontokról”, például az éves igazgatási terv végrehajtásáról történő jelentés még nem megfelelő.

17. BES (felügyelet) – kétséges, hogy az engedélyezésre jogosult tisztviselők hatékonyan felügyelik a pénzügyi tevékenységeket, és nincs bizonyíték az utólagos ellenőrzési eljárásokra.

18. BES (kivételek feljegyzése) – az érintett egységek nem teljesítették a feljegyzéssel kapcsolatos követelményeket.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A Számvevőszék értékelése a KAP kiadási területeiről

Területalapú támogatási programok

4.35. 2004-ben a szántóföldi növénytermesztésre nyújtott területalapú támogatás 17 475 millió EUR-t tett ki, ami a KAP kiadásainak 39 %-a. Az összes ilyen kifizetés az IIER alá tartozik.

4.36. A 2003-as (a 2 004-es kifizetésekre benyújtott) területbejelentésekre vonatkozó IIER-vizsgálat eredményei a **4.4. táblázatban** találhatók.

4.37. A tagállamok azt jelentették a Bizottságnak, hogy a helyszínen ellenőrizték a kérelmek 8,1 %-át, ami a kérelmek által érintett terület 11,4 %-ának felel meg. Az IIER-t megfelelően kiépítő 14 tagállam véletlenszerű ellenőrzései 1,6 %-os hibaarányt mutattak. Ez elfogadható becslést nyújt arról, hogy a kifizetett kérelmek esetében mekkora a valószínű hibaarány. A helyszíni vizsgálatok esetében a vizsgált kérelmekben szereplő, meg nem talált terület ⁽²⁶⁾ (lásd **4.4. táblázat és 4.6. ábra**) a véletlenszerűen és a kockázatelemzés alapján kiválasztott kérelmek ellenőrzésének eredményeiből tevődik össze. Az előző évekhez hasonlóan egyes tagállamokban a hibaarány a kockázatelemzés alapján kiválasztott ügyleteknél kisebbnek bizonyult, mint a véletlenszerűen kiválasztott ügyleteknél.

4.37. Először is meg kell jegyezni, hogy a helyszíni vizsgálatok általános szintje magasan túlszárnyalja a minimum elvárásokat. Azt is meg kell állapítani, hogy néhány tagállamban a véletlenszerűen végzett vizsgálatok hatékonyabbnak bizonyultak. Korábban már kifejtettük, hogy mindez nagyrészt annak köszönhető, hogy néhány tagállam a távérzékelési ellenőrzéseket is „véletlenszerűen végzett vizsgálatként” jelenti be, pedig valójában, legalábbis részben, kockázatelemzés alapján végzett vizsgálatokról van szó. A 118/2004/EK rendelet 2004-es életbelépése óta a tagállamok kötelesek az ellenőrzések eredményeit felülvizsgálni, és a kockázatelemzési eljárások színvonalát ennek megfelelően fejleszteni. Ez a kötelezettség jelentheti a probléma megoldását.

Mindenesetre a rendellenességek száma csökkenni látszik. Az IIER-rendszer – ideértve az adminisztratív ellenőrzések 100 %-át is – jó minőségi színvonala miatt a helyszínen feltárt rendellenességek gyakorisága alacsony, így a véletlenszerűen végzett és a kockázatelemzésen alapuló vizsgálatok eredményei közötti különbség alacsony, és valószínűleg a mintavétel nagysága közti különbségekkel magyarázható. Ezenfelül a Számvevőszék a területi eltérésekre alapozza számításait, ugyanakkor a szabálytalanságot elkövető termelők számán alapuló hasonló összehasonlítás egyes tagállamokban más eredményhez vezet.

⁽²⁶⁾ Az ellenőrzött termelők kérelmeiben jelentett terület %-ban kifejezett része.

4.4. táblázat – Területalapú támogatás, takarmánytermesztés és egyéb szántóföldi termények – IIER helyszíni ellenőrzések és távellenőrzések eredményei 2003-ban a 2004-ben kifizetett kérelmekhez viszonyítva

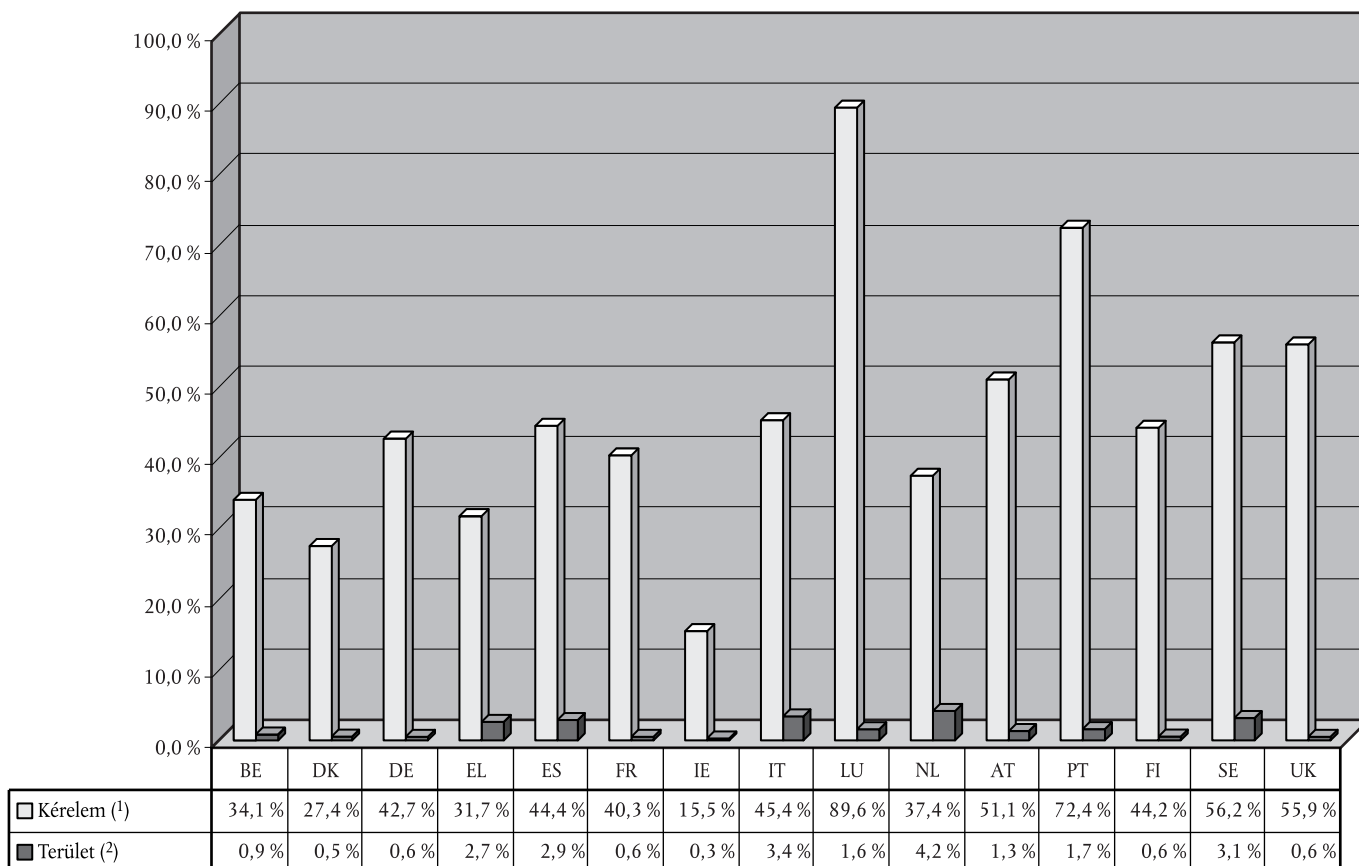
Tagállam	Benyújtott kérelmek				Ellenőrzött kérelmek				Hibás kérelmek			
	Szám	Terület (ha)	Átlagos méret (ha)	Szám	%	Terület (ha)	%	Átlagos méret (ha)	Szám	%	Terület (ha)	%
Belgium	41 618	1 019 389	24	4 172	10,0	151 209	14,8	36	1 422	34,1	1 326	0,9
Dánia	49 574	2 319 081	47	2 611	5,3	137 759	5,9	53	716	27,4	647	0,5
Németország	305 315	14 008 476	46	18 467	6,0	941 989	6,7	51	7 878	42,7	5 731	0,6
Görögország	328 200	3 897 336	12	37 088	11,3	1 913 787	49,1	52	11 375	30,7	29 326	1,5
Spanyolország	429 069	17 889 474	42	44 994	10,5	2 077 268	11,6	46	19 972	44,4	60 579	2,9
Franciaország	409 976	23 777 964	58	27 990	6,8	1 870 383	7,9	67	11 293	40,3	10 593	0,6
Írország	127 532	4 686 612	37	9 092	7,1	529 153	11,3	58	1 408	15,5	1 745	0,3
Olaszország	588 069	7 068 768	12	45 678	7,8	1 270 819	18,0	28	20 731	45,4	43 759	3,4
Luxemburg	1 953	121 680	62	106	5,4	8 292	6,8	78	95	89,6	133	1,6
Hollandia	45 914	654 439	14	3 239	7,1	54 624	8,3	17	1 212	37,4	2 280	4,2
Ausztria	127 059	2 465 204	19	8 680	6,8	200 402	8,1	23	4 434	51,1	2 517	1,3
Portugália	130 648	1 984 370	15	11 687	8,9	1 271 815	64,1	109	8 463	72,4	21 613	1,7
Finnország	68 329	2 086 447	31	4 674	6,8	191 490	9,2	41	2 064	44,2	1 189	0,6
Svédország	58 958	2 745 792	47	4 054	6,9	204 571	7,5	50	2 280	56,2	6 377	3,1
Egyesült Királyság	128 135	14 146 232	110	7 932	6,2	1 134 869	8,0	143	4 437	55,9	7 348	0,6
Összesen 2003	2 840 349	98 871 264	35	230 464	8,1	11 958 430	12,1	52	97 780	42,4	195 163	1,6
Összesen 2002	2 894 917	97 955 796	34	248 572	8,6	11 656 029	11,9	47	94 717	38,1	198 079	1,7
Összesen 2001	2 935 273	98 275 675	33	299 716	10,2	11 638 423	11,8	39	105 099	35,1	240 786	2,1

NB. 1: A távellenőrzés műholdas vagy légi felvételek használatát tartalmazza az IIER-kérelem ellenőrzésére.

NB. 2: Az N. évben végzett ellenőrzések az N + 1. évben teljesített kifizetésekre vonatkoznak.

Forrás: a tagállamok által a Mezőgazdasági Főigazgatóságnak benyújtott IIER-statisztikák.

4.6. ábra – Területalapú támogatás. Helyszíni vizsgálatok eredményei: a vizsgált kérelmek közül a túlértékeltek százalékos aránya



(¹) A vizsgált kérelmek százalékos aránya.

(²) A vizsgált kérelmek által érintett terület százalékos aránya.

NB.: az N. évben végzett vizsgálatok az N + 1. év kifizetéseire vonatkoznak.

Forrás: a tagállamok által a Mezőgazdasági Főigazgatóságnak benyújtott IIER-statisztikák.

4.38. A területalapú támogatás egészére nézve a Számvevőszék ügyletekre vonatkozó vizsgálatának eredményei általában megegyeznek a tagállamok által végzett véletlenszerű vizsgálatok eredményeivel, és hibatípus szerinti megoszlásuk hasonló az előző évekéhez:

- a kifizetések többsége hibamentes volt;
- a kifizetések körülbelül egyharmadánál viszonylag kis mérési hibát állapítottak meg. Az előző évekhez hasonlóan az ilyen jellegű és mértékű hibáknak, ha gyakoriak is, nincs jelentős hatásuk a kiadások egészére;
- csekély számú esetben komolyabb hibát állapítottak meg, de az ilyen esetek száma és hatása kevésbé volt jelentős, mint az előző években.

4.38. A Számvevőszék megjegyzései nagyrészt megegyeznek a Bizottság által megállapított következtetésekkel: a tagállamok nagy többségében általában kielégítő a helyzet.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Állattenyésztési támogatási programok

4.39. 2004-ben az állattenyésztési támogatásokra fordított kiadások 9 019 millió EUR-t, azaz a KAP-kiadások 20 %-át tették ki. Az IIER állattenyésztési támogatásra vonatkozó vizsgálati statisztikája kimutatja azoknak a támogatási kérelmekben bejelentett állatoknak a számát, amelyeket az ellenőrök nem létezőnek vagy nem támogathatóknak találtak. Az állattenyésztési támogatásról készült statisztikák továbbra is kevésbé megbízhatóak, mint a területalapú támogatási kérelmek hasonló statisztikái.

4.40. 2003-ban (azaz a 2004-ben kifizetett kérelmekre vonatkozóan) a legnagyobb programot, az anyatehén-támogatást (lásd **4.5. táblázat és 4.7. ábra**) illetően a tagállamok a támogatási kérelmek által érintett állatállomány 17,3 %-át vizsgálták, és azt állapították meg, hogy ezek 1,4 %-a hiányzik vagy nem támogatható, ami a 2002-es évi 2 %-os nem támogathatósághoz képest csökkenést jelent. A juh- és kecsketámogatás esetében a hiányzó állatok aránya a 2002-es 7,2 %-ról 2003-ban 8,2 %-ra nőtt. Olaszország és Görögország a juh- és kecsketámogatás esetében a többi tagállammal összehasonlítva jelentősen magasabb hibarányról számol be; 2003-ban a többi 13 tagállam hibaránya 1,8 % volt (2002-ben 2,2 %).

4.41. Általában véve a szarvasmarhák 2003. évi IIER-ellenőrzése során megállapított hibarány tagállamonként kis eltéréseket mutat, Olaszország kivételével, ahol a nem támogatható szarvasmarhák aránya még mindig nagyon magas (10,2 % az anyatehén-támogatás, illetve 22,3 % a különleges szarvasmarha-támogatás iránti kérelmek által érintett állatok esetében).

4.42. A Számvevőszék által végzett közvetlen vizsgálat jelentős hibákat nem tárt fel.

4.39. *A (hat különböző) állattenyésztési támogatási programra vonatkozóan több statisztikai adat van, mint a szántóföldi növényekre vonatkozó támogatási programok esetében. Ezzel magyarázható a tagállamok jelentéseinek minőségi különbsége. Sőt az állattenyésztési támogatási ágazatban zajló, a piacot és az ellenőrzés területét érintő számos reform szükségessé tette a jelentés-készítés követelményeinek rendszeres felülvizsgálatát.*

Mindazonáltal a statisztikai adatokat azok legfontosabb célja – a tagállamok megfelelésének rendszeres ellenőrzések és szankciók útján történő nyomon követése – tekintetében megfelelően megbízhatónak ítélik. Ezenfelül emelkedett a minőség színvonala, és „normává” vált a határidőn belül beadott jelentés, ami az eddigi helyzethez viszonyítva igen nagy előrelépést jelent.

4.40. *A jelentésekben szereplő számadatok javulást mutatnak a termelők által rosszul vagy túlzó számadatokkal bejelentett állatokkal kapcsolatban. Az ismertetett görögországi és olaszországi eset szintén azon ellenőrzési eljárások eredménye, melyek minősége a számlaelszámolási eljárás keretében ösztönzött intézkedéseknek köszönhetően javuló tendenciát mutat.*

4.41. *A Számvevőszék megjegyzéseiben szereplő nem támogatható olaszországi szarvasmarhák aránya azzal magyarázható, hogy a tagállam késedelmesen állította fel nemzeti adatbázisát, illetve hogy magas volt azon termelők aránya, akik nem feleltek meg az előírásoknak, és akiket mostanra hatékonyan kiszűrtek és megbírságtak.*

4.5. táblázat – IIER-ellenőrzések az anyatehén-tenyésztési támogatásra vonatkozóan – helyszíni ellenőrzések eredményei 2003-ban, 2004-ben kifizetett kérelmekhez kapcsolódóan

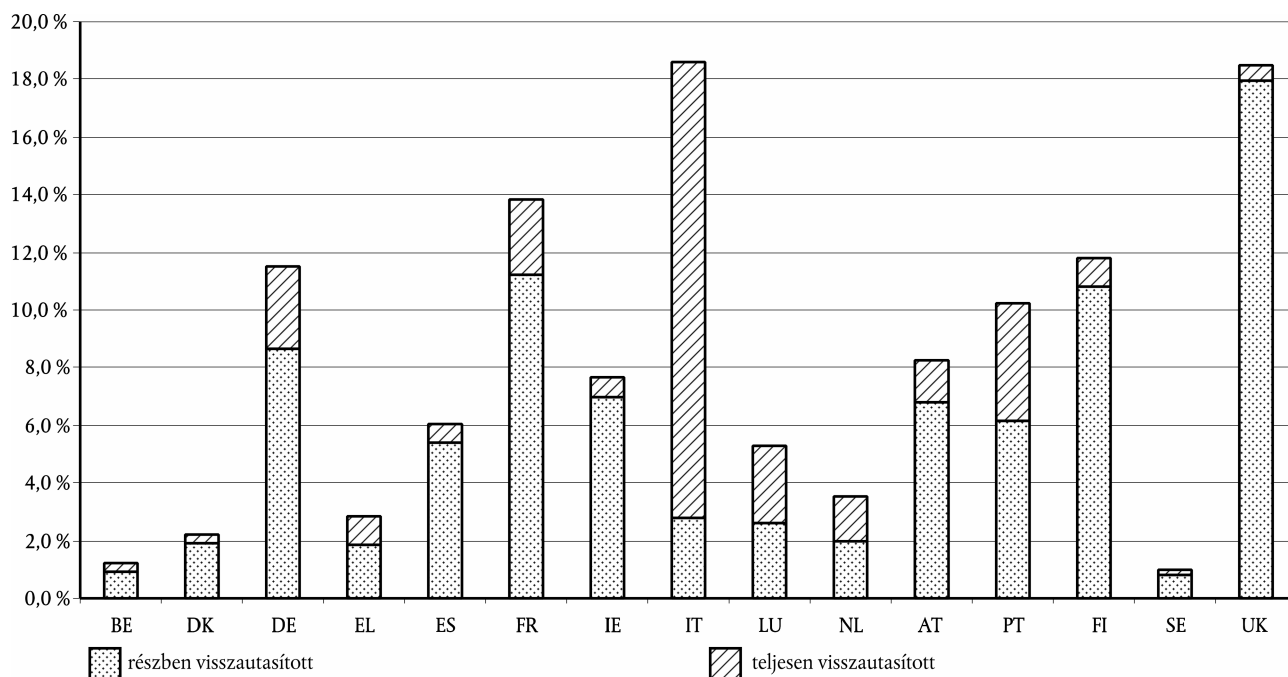
Tagállam	Ellenőrzött kérelmek			Részben visszautasított ellenőrzött kérelmek			Teljesen visszautasított ellenőrzött kérelmek			Ellenőrzött állatok			Visszautasított ellenőrzött állatok		
	Benyújtott kérelmek teljes száma	Szám	%	Szám	%	Szám	%	Szám	%	Benyújtott állattámogatási kérelmek teljes száma	Szám	%	Szám	%	
Belgium	15 433	748	4,8	7	0,9	2	0,3	394 047	40 354	10,2	39	0,1			
Dánia	8 754	1 053	12,0	20	1,9	3	0,3	109 444	32 337	29,5	44	0,1			
Németország	33 326	3 496	10,5	302	8,6	100	2,9	635 750	92 878	14,6	1 412	1,5			
Görögország	11 513	11 426	99,2	213	1,9	113	1,0	212 310	212 602	100,1	2 665	1,3			
Spanyolország	62 837	5 912	9,4	319	5,4	37	0,6	1 734 717	352 008	20,3	2 323	0,7			
Franciaország	121 849	17 311	14,2	1 946	11,2	452	2,6	4 286 741	695 530	16,2	4 751	0,7			
Írország	62 861	4 655	7,4	326	7,0	32	0,7	1 105 245	121 632	11,0	1 007	0,8			
Olaszország	58 890	6 567	11,2	184	2,8	1 037	15,8	797 680	124 429	15,6	12 699	10,2			
Luxemburg	508	38	7,5	1	2,6	1	2,6	23 391	3 080	13,2	4	0,1			
Hollandia	4 234	652	15,4	13	2,0	11	1,7	55 347	16 041	29,0	126	0,8			
Ausztria	61 324	6 872	11,2	468	6,8	100	1,5	397 376	63 795	16,1	996	1,6			
Portugália	25 066	2 771	11,1	170	6,1	113	4,1	328 935	60 041	18,3	1 149	1,9			
Finnország	1 532	203	13,3	22	10,8	2	1,0	36 794	5 079	13,8	71	1,4			
Svédország	9 599	616	6,4	5	0,8	1	0,2	150 902	11 173	7,4	16	0,1			
Egyesült Királyság	31 273	2 977	9,5	534	17,9	16	0,5	1 414 748	193 212	13,7	1 339	0,7			
Összesen 2003	508 999	65 297	12,8	4 530	6,9	2 020	3,1	11 683 427	2 024 191	17,3	28 641	1,4			
Összesen 2002	539 093	78 087	14,5	6 056	7,8	2 933	3,8	11 934 249	2 230 816	18,7	45 408	2,0			

NB. 1: Egy kérelem akkor teljesen visszautasított, ha a bejelentett állatok száma és a támogathatóknak ítélt állatok száma közötti különbség nagyobb mint 20 %, vagy ha a különbség szándékosan elkövetett szabálytalanság eredménye.

NB. 2: Az N. évben elvégzett ellenőrzés az N + 1 évben folyósított kifizetésre vonatkozik.

Forrás: a tagállamok által a Mezőgazdasági Főigazgatóságnak benyújtott 2003-as IIER-statisztikák.

4.7. ábra – Anyatehén-tenyésztés támogatása: ellenőrzött hibás kérelmek aránya



NB. 1: Az átlagos szám adatok a részben és teljesen visszautasított kérelmekre vonatkoznak.

NB. 2: Az N. évben végzett ellenőrzések az N + 1. évben folyósított kifizetésekre vonatkoznak.

Forrás: a tagállamok által a MF-nak benyújtott IIER-statisztikák.

A termelt mennyiség alapján fizetett támogatások

4.43. Az EU az olívaolaj-, gyapot- és dohánytermelést (4 132 millió EUR támogatás, 2004-ben a KAP-kiadások 9,2 %-a) nem a megművelt terület nagysága, hanem a termelt mennyiség alapján támogatja. Az ilyen jellegű kiadás sajátos kockázatokkal jár, amelyeket a közösségi jogszabályok számos ellenőrzési mechanizmus révén próbálnak csökkenteni. Többek között az alábbiakat írják elő:

- a kérelmek feleljenek meg az IIER keretében bejelentett területnek;
- a feldolgozóknak számos követelménynek eleget kell tenniük (például a mérőeszközök minőségével vagy a standard számveteli információkkal kapcsolatban);
- Görögország, Spanyolország, Franciaország, Olaszország és Portugália hozzák létre olajfakataszterüket és térinformatikai (TIR) rendszerüket⁽²⁷⁾, és (Franciaország kivételével) olívaolaj-ügynökségeket a sajtolóüzemek, termelők és termelői szövetségek ellenőrzésére.

Ha ezek az ellenőrzési mechanizmusok nem működnek hatékonyan, nem lehet megbizonyosodni a folyósított kifizetések pontosságáról.

⁽²⁷⁾ A térinformatikai rendszer a parcellaazonosítás, az olajfakataszter és a légi felvételek összekapcsolásával lehetővé teszi az olajfák számának és helyének adminisztratív ellenőrzését.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.44. A Számvevőszék ellenőrzése több hiányosságot állapított meg:

- a) Görögországban egyes olívaolaj-termelésre vonatkozó kérelmeket nem lehetett ellenőrizni, mivel a bejelentett parcellák nem a megjelölt helyen voltak;
- b) a 2004-ben folyósított kifizetésekhez figyelembe vett időszakban Görögországban még mindig nem működött az olívaolajra vonatkozó TIR-rendszer, az ennek ellensúlyozására előírt helyszíni vizsgálatok elvégzése pedig nem volt kielégítő;
- c) Görögországban egyes esetekben a termelői szervezetek nem végezték el a szükséges ellenőrzéseket, például az olívaolaj elhelyezésével vagy a kérelmet alátámasztó feldolgozási igazolással kapcsolatban;
- d) Andalúziában helytelenül számították ki az azokra az olíva-termesztőkre kiszabott bírságokat, akik a TIR-rendszerben rögzítetttnél több olajfát jelentettek be.

4.45. A négy érintett tagállam olívaolaj-ellenőrzési ügynökségeinek megállapításait a **4.6. és 4.7. táblázat** tartalmazza. Az ügynökségek munkája többek között a sajtolóüzemek ellenőrzéséből áll (a termelőknek az üzemek által igazolt olívaolaj-mennyiség alapján fizetnek). Amennyiben az ügynökségek hibát vagy hiányosságot találnak (ügymint hibás elszámolás, nagyobb mennyiség jelentése), számos szankciót javasolhatnak, amelyek közül a legsúlyosabb a sajtolóüzem működési engedélyének megvonása. A sajtolóüzemekben 2003-ban végzett (a 2004-es kifizetéseket érintő) ellenőrzések eredményeként az ügynökségek a felkeresett üzemek 9 %-ának esetében javasolták az engedély megvonását. Ezeket a javaslatokat azonban a tagállami hatóságok gyakran nem hajtják végre (lásd 2003-as éves jelentés, 4.39. bekezdés).

4.44.

a)–c) A Bizottság a számla-ellenőrzési eljárás során hasonló meglátásokra jutott.

d) A Bizottság korábbi ellenőrző látogatásai Spanyolország több autonóm közösségében azt mutatták ki, hogy a fákra vonatkozó túlzott bejelentés esetén kiszabandó szankciók kiszámolásakor rendszeresen hibás tőrésztárt állapítottak meg. Ezeket az ügyeket a Bizottság fokozott figyelemmel követi.

4.45. Az olívaolaj-malmok ellenőrzésének minőségét a Bizottság szintén elsődleges jelentőséggel bíró kérdésként (ún. kulcsfontosságú ellenőrzés) kezeli. Nem csupán az ellenőrzés minőségéről van szó, hanem az ellenőrzési ügynökségek által tett javaslatok nyomán követésének minőségéről is. A Bizottság úgy véli, hogy a szankciókra vonatkozó javaslatok végrehajtásának indokolatlan elmulasztása pénzügyi korrekciók alkalmazását teszi szükségessé.

4.6. táblázat – Olívaolaj-ellenőrzési ügynökségek: malmok ellenőrzése (2002–2003) 2004-ben kifizetett kérelmekre vonatkozóan

Tagállam	Malmok száma	Ellenőrzött malmok						Javaslat az engedély visszavonására	
		Összesen		Mélységi ell.		Összefoglalás ⁽¹⁾		Szám	Ellenőrzött malmok %-a
		Szám	%	Szám	%	Szám	%		
Görögország	2 198	1 097	49,9	739	33,6	358	16,3	180	16,4
Spanyolország	1 686	958	56,8	825	48,9	133	7,9	73	7,6
Olaszország	5 762	3 124	54,2	1 852	32,1	1 272	22,1	285	9,1
Portugália	579	428	73,9	428	73,9	(²)	(²)	22	5,1
Összesen	10 225	5 607	54,8	3 844	37,6	1 763	17,2	560	10,0

⁽¹⁾ Az összefoglaló ellenőrzés lényegében dokumentációs ellenőrzés.

⁽²⁾ Portugália nem végez összefoglaló ellenőrzést.

Forrás: A görög, spanyol, olasz és portugál olívaolaj-ügynökségek 2002–2003-as éves jelentései.

4.7. táblázat – Olívaolaj ellenőrzési ügynökségek: termelők ellenőrzése (2002–2003), 2004-ben kifizetett kérelmekhez kapcsolódóan

Tagállam	Termelők száma	Ellenőrzött termelők						Visszavont vagy csökkentett támogatási kifizetés	
		Összesen		Helyszíni		Dokumentumok használatával		Szám	Ellenőrzött termelők %-ában
		Szám	%	Szám	%	Szám	%		
Görögország	593 500	3 591	0,6	2 619	0,4	972	0,2	37	1,0
Spanyolország	485 000	1 324	0,3	943	0,2	381	0,1	47	3,5
Olaszország	932 822	2 013	0,2	432	0,0	1 581	0,2	63	3,1
Portugália	148 542	1 768	1,2	1 768	1,2	N/A	0,0	271	15,3
Összesen	2 159 864	8 696	0,4	5 762	0,3	2 934	0,1	418	4,8

Forrás: A görög, spanyol, olasz és portugál olívaolaj-ügynökségek 2002–2003-as éves jelentései.

Vidékfejlesztés

4.46. Az EMOGA Garanciarészlegének vidékfejlesztési kiadásai 2004-ben 5 395 millió EUR-t tettek ki ⁽²⁸⁾ (a KAP-támogatás 12 %-át). Ez magában foglalja az agrár-környezetvédelmi programokkal kapcsolatos kiadásokat, a hátrányos helyzetű térségekben történő gazdálkodásra nyújtott kompenzációs összegeket, és az erdőgazdálkodásra, beruházásokra, fiatal és nyugdíjas korú termelők támogatására fordított összegeket. Ezeknek a programoknak a támogathatósági feltételei gyakran viszonylag bonyolultak, csak nehezen és költségesen ellenőrizhetők, és ezért a szabálytalanságok szempontjából magas kockázatot hordoznak.

4.47. A vidékfejlesztési kiadásokat illetően az igazoló szervek 12 kifizető ügynökség ⁽²⁹⁾ elszámolása esetében látták el – bár csak korlátozott pénzügyi hatást illetően – korlátozó záradékkal az ellenőrzési véleményüket. A fenntartásokat jelentős hibák, nem támogatható kiadások és egyes igazoló okmányok hiánya indokolták, és főként agrár-környezetvédelmi intézkedésekre, illetve mezőgazdasági és erdőgazdálkodási befektetésekre vonatkoztak. Két esetben (Görögország és Luxemburg) a Bizottság már megtette a hiányosságok feltárását követő első lépéseket.

⁽²⁸⁾ Az összes vidékfejlesztési kiadás, beleértve az EMOGA Orientációs Részlegének kiadásait, 8 805 millió EUR volt.

⁽²⁹⁾ A 12 érintett kifizető ügynökség: Katalónia és Madrid régiók (Spanyolország), Agea (Olaszország), Bayern-Umwelt és Saarland (Németország), Ministère de l'Agriculture (Luxemburg), INGA és Ifadap (Portugália), Opekepe (Görögország), Région Wallonne (Belgium), CNASEA és SDE (Franciaország).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

4.48. A vidékfejlesztési támogatásra való jogosultság a legtöbb esetben annak függvénye, hogy a kedvezményezettek betartják-e a vállalt kötelezettségeket, például a helyes gazdálkodási gyakorlatot, és e jogosultság kiszámítása a megművelt hektárok száma, az állatok száma stb. alapján történik. A Számvevőszéknek az agrár-környezetvédelmi intézkedésekről – a legnagyobb vidékfejlesztési kiadáscsoportról – szóló különjelentése (lásd 4.98 és 4.99 bekezdés) megállapítja, hogy az ilyen jellegű kiadások ellenőrzése sajátos problémákat hordoz, és ritkán eredményez elfogadható költségek mellett ésszerű bizonyosságot a kiadások jogszerűségére és szabályszerűségére nézve.

Egyéb kiadások

4.49. A 4.35–4.48. bekezdésekben nem említett kiadások 8 674 millió EUR-t tesznek ki. Ezek tartalmazzák az export-visszatérítéseket (3 384 millió EUR), a termelési többlet piacról történő kivonására és tárolására vonatkozó támogatásokat, számos kisebb támogatási programot és az állat-egészségügyi kiadásokat.

4.50. A Számvevőszék megvizsgálta, hogy a Bizottság miként ellenőrizte két olyan rendelet alkalmazását, amelyek az IIER hatókörébe nem tartozó, itt túlnyomóan egyéb kiadásként besorolt kiadásokra vonatkoznak.

4.51. 2004-ben a kifizetés utáni ellenőrzések bizottsági nyomon követése átfogóbb is lehetett volna. A tervezett ellenőrzések jelentős hányadára nem került sor, és a tagállamok jelentése a hibák értékére, jellegére és eloszlására, valamint a vizsgált ügyletek értékére vonatkozóan hiányos volt. Mindezen tényezőket figyelembe véve a Számvevőszék úgy véli, hogy az elvégzett munka nem volt elégséges ahhoz, hogy a Bizottság abból ésszerű bizonyosságra tehesen szert (lásd 4.10. bekezdés).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.48. Mivel az agrár-környezetvédelmi intézkedések igen összetettek, számos technikai és pénzügyi erőforrásból kell meríteniük. Ezért az agrár-környezetvédelmi intézkedések alaposabb ellenőrzése aránytalanul megemelné a többletköltségeket, és csak korlátozott mértékben, a kockázat minimalizálása terén teremtene hozzáadott értéket. Lásd még a 4.98–4.99. pontra vonatkozó választ.

4.51. A Bizottság 2004-ben is fokozott figyelemmel kísérte a kifizetés utáni ellenőrzéseket, elemezte a tagállamok által benyújtott dokumentumokat, és ellátogatott a tagállamokba, hogy a helyszínen ellenőrizze a rendelet végrehajtását (lásd a 4.10. pontra vonatkozó választ).

Tekintve,

- hogy a kifizetés utáni ellenőrzések a kifizetés előtti ellenőrzések felülvizsgálatának egy további, kiegészítő szintjét jelentik (melyek az eljárások nagy részénél elfogadható bizonyosságot nyújtanak),
- hogy a kifizetés utáni ellenőrzések száma 2004 vége előtt többnyire elérte a minimálisan kötelező számot,
- hogy a tagállamok éves jelentésükben közölték a feltárt szabálytalanságok számát, értékét és jellegét, illetve a vizsgált ügyletek értékét,

a Bizottság megfelelő alappal rendelkezik ahhoz, hogy bizonyosságot szerezzen a benyújtott anyaggal kapcsolatosan (lásd még a 4.52. pontra vonatkozó választ).

Bár a jelentések minősége tovább fog javulni, már most is elégséges minőségi színvonalat képvisel ahhoz, hogy az elvégzett munkával kapcsolatosan bizonyosságot nyújtson.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

4.52. A 386/90/EGK rendelet alapján a kivitel időpontjában megejtett fizikai és dokumentációs áruellenőrzést a legtöbb exporttámogatásban részesülő termék legalább 5 %-án végre kell hajtani. A programszerűen, 7 tagállamban végzett helyszíni bizottsági vizsgálat előzetes megállapításai hiányosságokat tártak fel ezeknek az ellenőrzéseknek a végrehajtásában (lásd 4.11–4.14. bekezdés). A Bizottság nem nyilatkozott arról, hogy milyen mértékű bizonyosság nyerhető ezekből az áruellenőrzésekből.

4.53. Bár az export-visszatérítések a KAP-költségvetésnek kevesebb mint 10 %-át teszik ki, a Bizottságnak az 595/91/EGK rendelet⁽³⁰⁾ értelmében 2004-ben bejelentett KAP-szabálytalanságok 26 %-a mégis ezekre vonatkozott. A Bizottságnak ezért hatékonyabban kellene felügyelnie a kifizetés utáni ellenőrzések rendszerét, és közzé kellene tennie a fizikai ellenőrzések végrehajtásával kapcsolatos megállapításait, illetve azt, hogy milyen mértékű bizonyosság nyerhető ezekből az ellenőrzésekből.

4.54. A Számvevőszék hiányosságokat állapított meg a száritott szőlőre (Görögország, amelyet a 2002-es és a 2003-as éves jelentés is említ), az iskolatejre (Egyesült Királyság) és a diófélékre (Spanyolország) fizetett támogatások esetében.

Következtetés és ajánlások

Általános következtetés

4.55. A korábbi évekhez hasonlóan a Számvevőszék - valamenyi rendelkezésre álló információforrás figyelembevételével és a KAP-kiadások összességét tekintve - ismételten bizonyítékot talált arra, hogy e kiadásokban továbbra is lényeges hibák jelentkeztek. A Számvevőszék tudatában van, hogy a KAP-kiadások különböző fő kiadási területeire eltérő mértékű kockázatok és hiányosságok jellemzők.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.52. A tagállamok hatóságai a fizetés előtti és utáni fizikai ellenőrzés széles skáláját vehetik igénybe. Bármilyen ellenőrzés során felmerülő gyenge pontok értékelését ebben a kontextusban kell végrehajtani.

Mindenesetre az ellenőrzési hibák minden típusa a számlaelszámolási eljárás keretei közt történő pénzügyi korrekció tárgyát képezi. Így a főigazgató a számlaelszámolási rendszer egészét illetően szerez bizonyosságot. A pénzügyi ellenőrzés tárgyának kiválasztása egy, a Számvevőszék által előzetesen elismert éves kockázatelemzés alapján történik, a főigazgató az ellenőrzések ezen összességéből és ezek nyomon követéséből szerez bizonyosságot.

4.53. A Bizottság jelenleg éppen olyan rendszeres ellenőrzéseket végez, amelyek a Számvevőszék által a 4.10. pont b) alpontjában meghatározott, export-visszatérítések kifizetés utáni ellenőrzéseire vonatkozó speciális szempontokat vizsgálják.

A fizikai ellenőrzések tekintetében a Bizottság nem gondolja, hogy helyénvaló lenne a speciális megállapításokat azelőtt közzétenni, mielőtt a számlaelszámolási eljárás során feldolgozásra kerülnének.

A KAP-szabálytalanságokon belül felmerülő export-visszatérítések aránytalanságai – legalábbis részben – az export-visszatérítések kifizetéseinek köszönhetőek, melyek általában magasabbak, mint azok, amelyek az intervenció intézkedések és különösképpen a közvetlen kifizetések esetében tapasztalhatók. Ezért az export-visszatérítések szabálytalanságai nagy valószínűséggel meghaladják azt a 4 000 EUR-s határértéket, amelynek túllépése az 595/91/EGK rendelet értelmében jelentési kötelezettséget von maga után.

4.54. A Bizottság a száritott szőlő esetében felmerülő hiányosságokra vonatkozóan már végrehajtott, és a továbbiakban is javasol majd pénzügyi korrekciókat.

A diófélék vonatkozásában a Bizottság nyomon fogja követni a fenti eseteket.

4.55. A Bizottság ezen észrevételek alapján, továbbá a 4.38. és 4.42. pontban található alpontok figyelembevételével megállapítja, hogy az IIER-en keresztül kezelt és ellenőrzött mezőgazdasági kiadások esetén a helyzet kielégítő, mivel a Számvevőszék által megállapított kockázatok a többi KAP-intézkedésre összpontosulnak (lásd 4.57.). Pillanatnyilag az IIER a KAP-kiadások 60 %-ára terjed ki. Meg kell jegyezni, hogy a 2003. és 2004. évi KAP-reformok még tovább csökkentik a kockázat globális szintjét azáltal, hogy az IIER-t a kiadások 80 %-ára terjesztik ki.

Általánosságban a hibákra vonatkozóan a következőt lehet megállapítani: mivel a Számvevőszék éves jelentése szoros határidővel készült, a Számvevőszék az egyéni esetekre vonatkozó következtetését azelőtt vonta le, mielőtt a tagállamoknak lehetősége nyílt volna a Számvevőszék megállapításaira reagálni. A Bizottság szolgálatai – szükség esetén az érintett tagállamokkal együttműködve – a Számvevőszék által kiszűrt hibákról átfogó elemzést készítenek, amely hibák némelyike nem von maga után számlaelszámolási pénzügyi korrekciót.

⁽³⁰⁾ HL L 67., 1991.3.14., 11. o.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

4.56. A Számvevőszék vizsgálati eredményei szerint az IIER (25 000 millió EUR) olyan ellenőrzési rendszer, amely – megfelelő alkalmazás esetén – hatékonyan korlátozza a szabálytalan kiadások kockázatát. Görögországban, habár az IIER alkotóelemei hivatalosan már készen állnak, a rendszer működését olyan súlyos hiányosságok terhelik, hogy az emiatt nem tekinthető megbízhatónak (1 000 millió EUR).

4.57. Az IIER által nem ellenőrizhető egyéb költségek (19 500 millió EUR) nagyobb kockázatot jelentenek, mert az esetükben alkalmazható ellenőrzési rendszerek kevésbé hatékonyak.

Kifizetés utáni ellenőrzések

4.58. Figyelembe véve a Bizottság ellenőrzési tevékenységének korlátozott hatókörét (2004-ben csupán három tagállamot kérészt fel, hogy meggyőződjenek a kifizetéseket követő ellenőrzések teljes körű végrehajtásáról) és a befejezésre váró ellenőrzések nagy számát, és tekintve, hogy a hiányosságokat a Számvevőszék már a 2003-as éves jelentésében is jelezte ⁽³¹⁾, a Számvevőszék nem érthet egyet a 2004-es éves tevékenységi jelentésben foglalt bizottsági kijelentés alapjával, miszerint „A beérkezett információk alapján, illetve a rendelet alkalmazásának értékelése érdekében éves rendszerességgel végzett helyszíni vizsgálatok nyomán megállapítható, hogy a 4045/89/EGK rendelet értelmében végzett ellenőrzések megfelelő bizonyossággal szolgálnak arra, hogy a rendelet hatálya alá tartozó ágazatok kiadásai megfeleljenek a közösségi jogszabályoknak”.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.56. A Bizottság egyetért a Számvevőszékkel abban, hogy az IIER olyan ellenőrzési rendszer, amely hatékonyan korlátozza a szabálytalan kiadások kockázatát.

A görögországi rendszer működésében még léteznek alapvető gyenge pontok. Ezek nyomon követése olyan cselekvési terv keretében történik, amely a tagállam számára intenzív számlaelszámolási programot ír elő – lásd még a 4.8. pontra adott választ.

4.57. Még ha az egyéb kiadások nagyobb kockázattal is járnak, tény, hogy sok rendszer az IIER-rel összeegyeztethető módon működik. Ezenfelül a fent említett kiadások az ellenőrzések egy további szintjének, a 4045/89/EGK rendeletben meghatározott utólagos ellenőrzéseknek képezik tárgyát.

4.58. Amint az a 4.10. pontban kifejtésre került, a Bizottság úgy véli, hogy a 4045/89/EGK rendeletben meghatározott minden kötelezettségének eleget tett. A Bizottság kézhez kapta és elemezte a kockázatelemzési javaslatokat, éves programokat, éves jelentéseket, kölcsönös segítségnyújtás iránti kérelmeket és az azokra érkező válaszokat, a más tagállamokban alapított vállalkozások számára történő kifizetések összefoglalását és az egyéb, közlemények/jelentések formájában érkező információkat. A Számvevőszék által említett három ellenőrző látogatáson kívül további hat szerepel a 2005-re szóló tervekben. Ezenfelül 2001 óta folynak az export-visszatérítésekre vonatkozó 4045/89/EGK rendelet speciális szempontjaira irányuló, rendszeres ellenőrző látogatások. A Bizottság a tagállamoktól érkező minden kérdésre vagy kérelemre küldött választ.

A fentiekre, illetve arra tekintettel,

- hogy a kifizetés utáni ellenőrzések a kifizetés előtti ellenőrzések felülvizsgálatának egy további, kiegészítő szintjét jelentik (amelyek az eljárások nagy részénél elfogadható bizonyosságot nyújtanak),
- hogy a kifizetés utáni ellenőrzések száma 2004 vége előtt többnyire elérte a minimálisan kötelező számot,
- hogy a tagállamok éves jelentésükben közölték a feltárt szabálytalanságok számát, értékét és jellegét és a vizsgált ügyletek értékét,

a Bizottság azon állásponton van, hogy a 4045/89/EGK rendeletben meghatározott ellenőrzések hozzájárulnak a 2004. évi kiadások jogszerűségének és szabályszerűségének teljes körű bizonyosságához.

⁽³¹⁾ 2003-as éves jelentés, 4.15. és 4.16. bekezdés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Számlelszámolás

4.59. Az igazoló szervek jelentései biztosítékot nyújtanak arra, hogy a kifizető ügynökségek által szolgáltatott (és a Bizottság elszámolásaiba átvett) pénzügyi információk lényegileg pontosak ⁽³²⁾. A Bizottság 2004-es pénzügyi elszámolásról szóló határozata számára általánosságban véve szilárd alapot nyújtott az igazoló szervezetnek az elszámolások megbízhatósága tekintetében végzett munkája. Az elszámolások jóváhagyásának elhalasztására vonatkozó határozatok tekintetében a Bizottság helyesen járt el (lásd 4.19–4.21. bekezdés).

4.60. Mindazonáltal nem tartozik az igazoló szervek (az 1663/95/EK rendeletben meghatározott) feladatai közé, hogy közvetlen biztosítékot nyújtsanak a kérelmezők által szolgáltatott, a kifizető ügynökségeknél az esedékes kifizetések kiszámításához felhasznált információk helyességére, illetve a kifizetések ebből következő jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozóan, és nem is nyújtanak ilyen biztosítékot. A Számvevőszék fenntartja azon álláspontját, hogy a hitelesítésnek (vagy az ellenőrzési lánc bármely más részének) a kedvezményezettek szintjén történő kiadások jogszerűségére és szabályszerűségére is ki kell terjednie ⁽³³⁾ – a jelenlegi rendszer csupán korlátozott biztosítékot nyújt a Számvevőszéknek, mivel az igazoló szervek általában nem ellenőrzik a támogatások kedvezményezettjeit.

4.61. A Bizottság megfelelőségi határozatai, amelyek által bizonyos kiadásokat kizárhat a közösségi finanszírozásból, egyetlen 1998 utáni évre vonatkozóan sem készültek el (lásd 4.24. bekezdés).

A mezőgazdasági főigazgató éves tevékenységi jelentése

4.62. A látható javulások ellenére a jelentés csak korlátozottan vonatkozik a 2004-es kiadások jogszerűségére és szabályszerűségére, és csak korlátozott bizonyosságot nyújt ezek tekintetében. Mivel a jelentés nem jelezheti, hogy a kiadásokat később milyen mértékben érinthetik pénzügyi korrekciók, a Számvevőszék csupán korlátozott bizonyosságot meríthet belőle. A jelentés azt sem állítja, hogy a szabálytalan kifizetések behajtása megvalósulna a számlaelszámolási eljárás és a tagállamok behajtási eljárásai révén.

4.60. *Mint ahogy az már a Számvevőszék 2003. évi éves jelentésére vonatkozó válaszban is szerepel, a kifizető ügynökségek a tagállamokban történő felállítása és akkreditálása, az éves tanúsítási eljárás és a különböző igazgatási és ellenőrzési rendszerek – ideértve az IIER-t – alkalmazása bizonyos szinten biztosítja a bejelentett kiadások ellenőrzésének megbízhatóságát.*

A teljes rendszer további fejlesztése érdekében a közös mezőgazdasági politika finanszírozásáról szóló új alaprendelet előírja, hogy a kifizető ügynökségek vezetőinek kiadásaik jogszerűségéről és szabályszerűségéről ezentúl utólagos nyilatkozatot kell aláírniuk.

4.61. *A 2005 júniusában fennálló helyzet a 4.24. pontban jelzett válasznak megfelelően: a 2001-ben végzett ellenőrzések (amelyek 1999-ig visszamenőleg engedélyeznek pénzügyi korrekciót) 94,3 %, a 2002-ben végzett ellenőrzések (amelyek 2000-ig visszamenőleg engedélyeznek pénzügyi korrekciót) 78,7 %-a zárult le.*

4.62. *Az éves tevékenységi jelentés és a Mezőgazdasági Főigazgatóság éves nyilatkozata a helyi rendszerekből és azok működéséből nyerhető bizonyosságra alapul. A tevékenységi jelentés bemutatja a KAP-kiadások megosztott irányítás alatt zajló ellenőrzésének egész folyamatát. A rendszer elfogadható bizonyosságot nyújt arról, hogy a teljes folyamat végére az esetlegesen komoly hiányosságokat feltárják és megfelelő pénzügyi korrekciókat szabjanak ki a tagállamokra. Ezen alapul a főigazgató megbízhatósági nyilatkozata.*

Az éves nyilatkozat aláírásának pillanatában előfordulhat, hogy a megosztott irányítás alatt álló összes kiadás még számlaelszámolási ellenőrzés és esetleges pénzügyi korrekció alatt áll. Ez a jelleg – az EU jogszabályainak megfelelően – a megosztott irányítás rendszerének természetéből fakad, és nem olyan tényezőként kellene értékelni, amely a főigazgatót korlátozza éves nyilatkozata megtételében.

A bizonyosságot a kifizető ügynökségek által benyújtott, az új KAP költségvetési rendeletben előírt éves nyilatkozatok is meg fogják erősíteni, csakúgy, mint azok az eljárások, amelyeket a Bizottság az integrált belső ellenőrzési keretrendszer ütemtervéről szóló közleményében (COM(2005) 252 végleges) javasolt.

⁽³²⁾ A lényegességi küszöböt a kifizető ügynökségek által bejelentett kiadások 1 %-ában határozták meg. Az igazoló szervek statisztikai mintavétel alapján vizsgáltak 26 000 ügyletet a kifizető ügynökségek szintjén.

⁽³³⁾ A KAP finanszírozásáról szóló 1/2005. sz. vélemény 24. bekezdése.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Ajánlások

4.63. A Bizottságnak törekednie kellene a következőkre:

- a) javítsa a KAP-kiadások ellenőrzését azokon a területeken, ahol továbbra is jelentős hiányosságok állnak fenn;
- b) amint már tavaly is felmerült, javítson a felügyeleti rendszerek eredményeiről szóló jelentések formáján. Tegye különösen a kifizetés utáni ellenőrzéseket a szabálytalan KAP-kifizetések azonosításának hatékonyabb eszközévé azáltal, hogy a vizsgált ügyletek értékét megadva és a feltárt szabálytalanságokat költségvetési tételek szerint feltüntetve enyhíti a tagállamoktól bekért adatok hiányosságait (lásd 4.10. bekezdés a) pontja). Értékelje az elvégzett ellenőrzések minőségét, és indokolt esetben iktasson be további helyszíni vizsgálatokat a tagállamokban (lásd 4.10. bekezdés b) pontja), továbbá tegyen megfelelő intézkedéseket a tervezett programok teljesítésének biztosítására (lásd 4.10. bekezdés c) pontja);

- c) biztosítsa, hogy az ellenőrzési és felügyeleti rendszerek a végső kedvezményezettek szintjén nyújtanak biztosítékot az ügyletek jogszerűségére és szabályszerűségére;

4.63.

- a) A Bizottság ragaszkodik a folyamatosan – például az IIER görögországi alkalmazásában – fennálló hiányosságok orvoslásához. Ebből kifolyólag a 2003. évi, a mediterrán termékek esetében pedig a 2004. évi KAP-reformok még tovább csökkentik a kockázat globális szintjét azáltal, hogy az IIER-t más kiadásokra is kiterjesztik.
- b) Először is a Bizottság egyetért azzal, hogy a 4045/89/EGK rendeletben meghatározott jelentési eljárás folyamata fejlesztésre szorul, ennek érdekében javaslatot fog tenni a 4/2004/EK bizottsági rendelet módosítására. A vizsgált ügyletek és a feltárt szabálytalanságok ismertetésére olyan táblázatokat fognak beiktatni, melyek alapján világosan kiderül és elemezhető lesz azok száma, értéke és jellege.

Másodsorban a Bizottság már rendszeresen értékeli az elvégzett ellenőrzések minőségét. 2001–2004 között a Mezőgazdasági Főigazgatóság 27 ellenőrző látogatást végzett, amely magában foglalta a 4045/89/EGK rendeletben szabályozott export-visszatérítések ellenőrzésének felülvizsgálatát is. A Számvevőszék 2003. évi éves jelentését követően a Bizottság intézkedéseket hajtott végre annak érdekében, hogy javítsa az elvégzett ellenőrzések soron követését. Az általános kérdéseket illetően 2004-re három látogatást tervezett, 2005-re hatot, a megfelelőségi kérdésekkel kapcsolatban pedig 2005-re tíz látogatást.

Ezenfelül tervezik, hogy az elvégzetlen feladatok felismerésének és a róluk szóló jelentés készítésének olyan új módjait vezetik be (a 4/2004/EK bizottsági rendelet módosításáról szóló javaslatban), amelyek lehetővé teszik a jelentési időszak alatt befejezésre nem kerülő vizsgálatoknak a későbbi jelentési időszakokról szóló jelentésekben való folytatását. A Bizottság ebben a kérdésben is kutatja annak okait, hogy az ellenőrzési programok néhány tagállam esetében miért nem kerültek időben befejezésre, és ahol szükséges, a tagállamoktól ezzel kapcsolatban magyarázatot kér.

- c) A Bizottság véleménye az, hogy a fennálló igazgatási és ellenőrzési rendszerek, ha megfelelő módon helyezkednek egy több évet felölelő folyamat keretei közé, a végső kedvezményezettek szintjén már elfogadható bizonyosságot nyújtanak az ügyletek jogszerűségére és szabályszerűségére. A teljes eljárás egyrészt egy éves pénzügyi elszámolásból, másrészt egy több évre kiterjedő megfelelőségi elszámolásból áll. Ez lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy a közösségi finanszírozásból kiszűrje azon kiadásokat, amelyek 24 hónappal azelőtt történtek, hogy a Bizottság az általa végzett pénzügyi ellenőrzések eredményéről írásos közleményt nyújtott be a tagállamoknak.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Ebből kifolyólag a Bizottság szolgálatainak ellenőrzési munkája önmagában nem nyújt a megosztott irányítás alatt álló kiadások jogszerűségének és szabályszerűségének vonatkozásában éves szinten elfogadható bizonyosságot, ezért szükséges a helyszínen ellenőrizni, hogy a tagállamok eleget tesznek-e a kezeléssel és ellenőrzéssel kapcsolatos kötelezettségeiknek. Abban az esetben, ha a Bizottság ellenőrzései során a későbbiekben is tár fel hiányosságokat, meghatározza a nem támogatható kiadások kockázatát, és megfelelő pénzügyi korrekciókat léptet életbe.

d) alaposan becsülje fel a szabálytalanságok mértékét, és a megfelelő eljárások révén biztosítsa a szóban forgó összegek behajtását;

d) A szabálytalanságok mértékének a Számvevőszék által kért felmérése tekintetében a Bizottság figyelembe vesz az adott évre vonatkozó minden pénzügyi korrekciót, amelyhez hozzáadódnak a végző kedvezményezettek nemzeti szinten kiszabott bírságok, így tudja érdemben felbecsülni a szabálytalan kifizetések összességét.

A szabálytalanságok következtében jogtalanul kifizetett összegek behajtása a tagállamok felelőssége. A Bizottság az 1258/1999/EK rendelet 8. cikkének megfelelően nyomon követi a nemzeti szinten zajló behajtási folyamatokat.

e) a főigazgató megbízhatósági nyilatkozatában különböztesse meg egyrészt az ellenőrzött (és adott esetben korrekciónak alávetett vagy alávetendő) kiadásokat, amelyekre vonatkozóan a főigazgató elfogadható biztosítékkal tud (vagy nem tud) szolgálni, másrészt pedig azon kiadásokat, amelyek további ellenőrzés (és lehetséges korrekciók) tárgyát képezik;

e) A Bizottság nem ért egyet a Számvevőszék javaslatával, miszerint az éves tevékenységi jelentésben meg kellene különböztetni a már ellenőrzött kiadásokat és a további ellenőrzések tárgyát képező kiadásokat. Mivel a megfeleléségi elszámolás folyamata több évre vonatkozik, a különbségtétel kifejezetten önkényes lenne, továbbá sértené a számlaelszámolási eljárás során a tagállamokat megillető védelemhez való jogot.

f) kutassa tovább annak az okát, hogy az IIER terület-ellenőrzései esetében a véletlenszerűen végzett vizsgálatok miért mutatnak továbbra is magasabb hibaarányt, mint a kockázatelemzés alapján elvégzett vizsgálatok. Értékelje továbbá a kockázatelemzésben 2004-ben történt változások hatásait is.

f) A 2004. január 1-jével bevezetett rendeleti módosítások előrelépést fognak jelenteni a kérdésben, a Bizottság pedig a pénzügyi ellenőrzést a szokásos módon folytatja.

A Számvevőszék által leírt hatások csupán néhány tagállamot érintenek, és némely esetben annak köszönhető, hogy a távérzékelési ellenőrzések a véletlenszerű vizsgálatok kategóriájába kerülnek. Ezenfelül, ha a szabálytalanságot elkövető termelők számával fejezik ki, a kockázati tényezőkre alapuló kiválasztás során létrejött eredmények meggyőzőbbek, mint a véletlenszerűen történő kiválasztás esetén.

Mindenesetre meg kell jegyezni, hogy a szabálytalanságok csökkenő mértéke és az adminisztratív vizsgálatok 100 %-os hatékonysága miatt a véletlenszerű és kockázatelemzésre alapuló helyszíni vizsgálatok eredményei közötti különbség várhatóan csekély lesz.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

ÚJ TAGÁLLAMOK: ÁTMENET

Az új tagállamok EMOGA kifizető ügynökségeinek akkreditálása

4.64. A csatlakozó országok számára előírták, hogy 2004. május 1-jéig hozzák létre és akkreditálják az EMOGA kifizető ügynökségeket.

4.65. Az új tagállamoknak ki kellett jelölniük a kifizető ügynökség akkreditálásáért felelős illetékes hatóságot. Az akkreditációs vizsgálatot végző szervnek be kell számolnia az igazgatási és számviteli feltételekről, beleértve azokat az eljárásokat, amelyeket a kifizetett előlegek, a biztosítéknyújtás, az intervenciók készletek és a beszedendő összegek tekintetében a Közösség érdekeinek védelmére fogadtak el. E jelentés alapján az illetékes tagállami hatóság határoz a kifizető ügynökség ideiglenes vagy végleges akkreditálásáról.

4.66. A 11 kifizető ügynökség közül hetet akkreditáltak ⁽³⁴⁾, de kettőt közülük csak korlátozott időtartamra ⁽³⁵⁾, négynek pedig ideiglenes jogállása van.

4.67. A Bizottság nem ellenőrizte, hogy ezek a kifizető ügynökségek megfelelnek-e az akkreditációs feltételeknek. A 2004-es kiadások elhanyagolhatók voltak (19,5 millió EUR), a 2005-ös EMOGA-évben azonban valószínűleg jelentős összegek kifizetését igénylik az alpból. Ezért fontos, hogy a Bizottság a lehető legkorábban elvégezze feladatát.

4.67. A Bizottság 2005. évi audit munkaprogramja minden új tagállamra kiterjed. Az új tagállamokban folytatott ellenőrző látogatások 2005 júniusa és novembere között kerülnek végrehajtásra. Így minden új kifizető ügynökség ellenőrzésére sor kerül azelőtt, hogy kezdetét venni a 2005. pénzügyi évre vonatkozó számlaelszámolási eljárás.

A Bizottság 2003 elejétől nagy jelentőséget tulajdonított a kívánt struktúrák kialakításának, és aktív előkészítő szerepet vállalt minden új tagállam (ekkor még tagjelölt országok) nyomon követésében. E célból ellenőrzési látogatásokat hajtottak végre, és kialakították az írott kommunikáció útján történő információáramlást. A Bizottság szolgálati és minden új tagállam illetékes és egyéb szolgálata közös találkozókat tartott. Feljegyezték az így feltárt problémák orvoslásához szükséges intézkedéseket.

4.68. Amint a **4.8. táblázatból** kitűnik, az akkreditálási jelentések szerint öt kifizető ügynökség megfelelő mértékben eleget tesz a feltételeknek. Két ügynökségnél két területen, négyenél pedig legalább négy területen mutatkoznak jelentős hiányosságok.

⁽³⁴⁾ Csehország, Litvánia, ARR (Lengyelország), Szlovénia és Szlovákia.

⁽³⁵⁾ Észtország, Málta.

4.8. táblázat – Az új tagállamok kifizető ügynökségeire vonatkozó akkreditálási jelentésekben megállapított hiányosságok összefoglalása ⁽¹⁾

Tagállam	EMOGA-kiadások 2004-ben (millió EUR)	Kifizető ügynökség	Írott eljárások	Feladatok elkülönítése	Kifizetési ellenőrzések és eljárások	Számvetési eljárássok ⁽²⁾	Számítógépek biztonsága	Belső ellenőrzés	Delegált szervek ⁽³⁾
Ciprus	—	CAPO (Ciprusi Mezőgazdasági Kifizetések Szervezete)	×	×	×	×	×	×	×
Csehország	4,70	SZIF (Állami Mezőgazdasági Intervenció Alap)	Nincsenek jelentős problémák						
Észtország	0,50	PRIA (Mezőgazdasági Nyilvántartási és Tájékoztatási Testület)	×		×				
Magyarország	0,50	MVH (Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal)	×		×	×	×		×
Lettország	0,50	LAD (Vidékfejlesztés-támogatási Hivatal)	×	×	×	×			
Litvánia	0,50	NMA (Nemzeti Kifizető Ügynökség)	Nincsenek jelentős problémák						
Lengyelország	10,80	ARiMR (Mezőgazd. Szerkezeti Átalakításának és Korszerűsítésének Hivatala)	×	×			×	×	×
Lengyelország	—	ARR (Mezőgazdasági Piacfejlesztő Ügynökség)	Nincsenek jelentős problémák						
Málta	—	MRAE keretén belül működő „Kifizető Ügynökség”					×		×
Szlovák Köztársaság	1,40	PPA (Mezőgazdasági Kifizető Ügynökség)	Nincsenek jelentős problémák						
Szlovénia	0,10	AAMRD (Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Ügynökség)	Nincsenek jelentős problémák						

⁽¹⁾ Az 1995. július 7-i 1663/95/EK bizottsági rendelet A kifizető ügynökségek akkreditálásának kritériumaira vonatkozó iránymutatások függelékéhez és a Bizottság 1. sz. iránymutatásához (VI/5168/96 rev. 1) kapcsolódóan.

⁽²⁾ Beleértve az előlegeket, értékpapírokat és az adókat.

⁽³⁾ Az 1663/95/EK bizottsági rendelet függelékének 4. pontja megszabott feltételek mellett megengedi az engedélyezési funkció és/vagy a műszaki szolgálat (a mezőgazdasági terület vizsgálatára vonatkozóan) más szervezetnek való átadását.

Forrás: az illetékes hatóságok által a Számvévszéknek benyújtott akkreditálási jelentések.

SAPARD – Megfelelő a felügyelet, de a kérelmek értékelésében hiányosságok mutatkoznak

4.69. A Speciális Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Csatlakozási Program (SAPARD) ⁽³⁶⁾ célja, hogy segítséget nyújtson a tíz kedvezményezett közép- és kelet-európai országnak ⁽³⁷⁾ a mezőgazdasági ágazataik és vidéki térségeik strukturális alkalmazkodásából fakadó problémák kezelésében, valamint hogy hozzájáruljon a közös agrárpolitika és a kapcsolódó politikák végrehajtásához (lásd a 8. fejezetet).

⁽³⁶⁾ A 2000. 2222/2000/EK bizottsági rendelet (HL L 253., 2000.10.7., 5. o.) által végrehajtott 1268/1999/EK tanácsi rendelet (HL L 161., 1999.6.26., 87. o.).

⁽³⁷⁾ Csehország, Észtország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Lengyelország, Szlovénia, Szlovákia, Bulgária és Románia.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.70. Az EU-hoz 2004. május 1-jén csatlakozott országok esetében a szerződési időszak 2004-ben lezárult, az előző években szerződésbe foglalt projektekre azonban folytatódnak a kifizetések. Az utolsó szerződési időszakban ⁽³⁸⁾ – az első évek alacsony feldolgozási arányai miatt ⁽³⁹⁾ – nagyon sok pályázatot dolgoztak fel rövid idő alatt. Következésképp ezeknek a kiértékeléseknek a minősége és a kapcsolódó kifizetési kérelmek magasabb kockázatot hordoz magában.

4.71. Valamennyi SAPARD-ország köteles a Bizottságnak évente benyújtani az elszámolásokra vonatkozó igazolást és az igazoló szerv által készített ellenőrzési jelentést, amelyek a Bizottság éves számlaelszámolási határozatának az alapját képezik. A Bizottság 2004. szeptember 28-án hét ország (Csehország, Észtország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Szlovénia és Szlovákia) 2003-as SAPARD-elszámolását lezárta, a Lengyelország, Bulgária és Románia elszámolásairól szóló határozatot azonban elhalasztotta. A Bizottság döntésének számvevőszéki felülvizsgálata nem vezetett jelentősebb megállapításra.

4.72. A Számvevőszék megvizsgálta a SAPARD-országok által kötelezően benyújtandó éves végrehajtási jelentések bizottsági elemzését is. A vizsgálat megállapítása szerint nem minden elemzés esetében tartották be az előírt határidőt.

4.73. A Számvevőszék két SAPARD-országot keresett fel, Magyarországot és Szlovéniát, ahol mintavétel alapján 20 projekt kifizetéseit ellenőrizte, és felülvizsgálta a SAPARD kifizető ügynökségek által alkalmazott eljárást, leírásokat és ellenőrző listákat. A Számvevőszék által feltárt hibák (lásd következő bekezdés) dacára a SAPARD-rendszerek figyelemmel voltak a főbb alapfogalmakra (felelősségi körök elválasztása, belső ellenőrzés stb.); az eljárásokat jól dokumentálták, és a rendszerek a gyakorlatban általában a leírásnak és az akkreditálásnak megfelelően működtek.

4.74. Az ellenőrzés idején végrehajtás alatt álló főbb intézkedésekkel kapcsolatos kifizetések felülvizsgálata a következő – csak csekély pénzügyi hatással járó – hiányosságokat és hibákat tárta fel, amelyek közül néhány hasonlít a más SAPARD-országokban feltártakhoz ⁽⁴⁰⁾:

- a) az üzleti tervek egyes lényeges adatait nem támasztották alá igazoló okmányok;

4.70. *Az átmeneti (a SAPARD-tól a csatlakozást követő programokig terjedő) időszak során a Bizottság figyelmeztette az új tagállamokat annak fontosságára, hogy a SAPARD-program irányításában részt vevő munkaerő szakképzettségének megfelelő szinten tartása megtörténjen. A Bizottság tisztában van a potenciális kockázattal, és pénzügyi ellenőrzései során számításba is veszi azt, azonban eddig nem talált bizonyítékot a pénzügyi kockázatra.*

4.71. *A Bizottság az érintett országok igazoló szerveitől kiegészítő ellenőrzési munkálatok elvégzését kérte. Mihelyt véglegesíti és kielégítőnek ítéli az értékelést, elkezd a SAPARD-számlák elszámolását.*

4.72. *A Bizottság fokozott figyelmet fordít a határidők betartására.*

⁽³⁸⁾ A SAPARD egyik kedvezményezett országában például létszámihiány és a benyújtott pályázatok nem vártan nagy száma miatt a pályázatok 50 %-ának feldolgozására a határidő lejártáig nem került sor.

⁽³⁹⁾ 2003-as éves jelentés, 8.47. bekezdés.

⁽⁴⁰⁾ 2003-as éves jelentés, 8.33. bekezdés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- b) a projektdosszié nem tartalmazott a teljes támogatható költség ellenőrzését tanúsító megfelelő bizonyítékokat;
- c) a hatóságok által a helyszíni látogatások során ténylegesen elvégzett munkára vonatkozó bizonyíték vagy nem volt egyértelmű, vagy nem felelt meg, ami egy esetben azt eredményezte, hogy egy csak részben teljesített befektetés részére történt kifizetés;
- d) hibákat állapítottak meg a három árajánlatra vonatkozó eljárásnak való megfelelés terén ⁽⁴¹⁾ ⁽⁴²⁾.

4.75. Néhány nagy értékű tételre vonatkozó számlát, amelyeket a SAPARD-ügynökség utólag visszatértített, a kedvezményezettek készpénzzel egyenlítették ki – a kifizetések tényleges megtörténte azonban megállapíthatatlan maradt. A készpénzkifizetések az egyéb kifizetési módoknál magasabb kockázatot hordoznak, mivel megtörténtük nehezebben bizonyítható.

4.76. Az elvégzett ellenőrzés alapján – a 4.73–4.75. bekezdésekben említett megállapítások kivételével – a Számvevőszék ez évben is arra a véleményre jutott ⁽⁴³⁾, hogy a SAPARD felügyeleti és ellenőrzési rendszerei általában működtek a gyakorlatban.

KORÁBBI ÉSZREVÉTELEK NYOMON KÖVETÉSE

A banánágazat közös piacszerzése

4.77. 2002 novemberében a Számvevőszék különjelentést ⁽⁴⁴⁾ tett közzé a banánágazat közös piacszerzésére (KPSZ) vonatkozóan. A Számvevőszék megállapítása szerint a KPSZ célkitűzéseinek és várt hatásának nem elég egyértelmű meghatározása megnehezítette hatásának és hatékonyságának mérését, és lehetetlen volt véleményt alkotni a kompenzációs támogatási rendszer költséghatékonyságáról. Hiányosságokat állapítottak meg a támogatás kifizetéseinek dokumentációjában és a behozatali ellenőrzésekben is.

⁽⁴¹⁾ A többéves finanszírozási megállapodás szerint (B. szakasz, 4.2. bekezdés, e) pont) valamennyi, egy előre meghatározott összeget meghaladó szolgáltatás, beszerzés vagy beruházás nem tekintendő támogatható költségnek, ha a kedvezményezett nem kért legalább három beszállítótól árajánlatot.

⁽⁴²⁾ A feltárt hibák között szerepelt a három érvényes árajánlat hiánya, a háromnál kevesebb beszállítói ajánlat, valamint az, hogy indoklás nélkül nem a legolcsóbb ajánlatot fogadták el.

⁽⁴³⁾ 2003-as éves jelentés, 8.43. bekezdés.

⁽⁴⁴⁾ 2002/7. sz. különjelentés.

4.75. Az érintett tagállam úgy ítéli meg, hogy megfelelő bizonyítékokat kapott arról, hogy a beszállító részére a kifizetés ténylegesen megtörtént. Mindenesetre a Bizottság egyetért azzal, hogy a készpénzzel történő kifizetés potenciálisan magasabb kockázati szintet képvisel.

4.77. Amint az a Számvevőszék 2002. évi különjelentésére vonatkozó válaszban áll, a Bizottság úgy találja, hogy a banánpiac közös szervezésének célkitűzései a Szerződés 33. cikkében lefektetett mezőgazdasági politika célkitűzéseit tükrözik, továbbá, hogy a célkitűzések definíciója és mennyiségi meghatározása nem kevésbé részletes, mint más hasonló piacok közös szervezésének célkitűzései.

A piac közös szervezésének jelenleg folyó értékeléséhez szükséges dokumentáció elkészítésekor a vezető bizottság részletesen meghatározta és rendszerezte a célkitűzéseket.

Ez utóbbiakat, ahol szükséges, alaposabb elemzésnek is alávetik, és – a Bizottság által 2005 második felére beütemezett hatásvizsgálat keretei közt – az értékelés eredményeinek fényében felülvizsgálják.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

4.78. A Számvevőszék azt javasolta, hogy a Bizottság végezze el a KPSZ mélyreható értékelését és – tekintettel arra, hogy 2006. január 1-jére áttérést terveznek egy csak vámtarifát alkalmazó rendszerre – a különböző lehetőségekhez kapcsolódó kockázatok, költségek és előnyök teljes elemzését. A Tanács támogatja ⁽⁴⁵⁾ a Számvevőszék ajánlásait, és 2004-re várta az átfogó értékelés befejezését. A Bizottság ezt a feladatot a 2001-es mentesítési eljárásra vonatkozó cselekvési tervében ⁽⁴⁶⁾ elvállalta.

4.79. A Bizottság átfogó értékelése a Számvevőszék 2005. áprilisi utólagos ellenőrzése idejére még nem készült el, vagyis a KPSZ céljaira és célkitűzéseire vonatkozó mélyreható felülvizsgálatra a Számvevőszék 2002-es különjelentése óta még nem került sor. Az értékelés késése fontos vezetési információktól fosztja meg a Bizottságot: megakadályozza mind a kompenzációs támogatás költséghatékonyságának felmérését, mind annak értékelését, hogy a Strukturális Alapok intézkedései milyen mértékben járulnak hozzá a KPSZ-hez, valamint az AKCS-országok termelőire vonatkozó támogatási intézkedések hatáselemzését is.

4.80. A Bizottság 2005 februárjában a 404/93/EGK rendelet ⁽⁴⁷⁾ 32. cikkének megfelelően jelentést tett a költségvetési hatóságoknak ⁽⁴⁸⁾. E jelentés tartalmának és a benne foglalt elemzésnek azonban határt szabott az értékelési eredmények hiánya, így a rendelet működésére vonatkozóan az nem is fogalmazott meg javaslatokat vagy alternatívákat.

4.81. Tekintettel az EU banánbehozatala terén legkésőbb 2006. január 1-jére tervezett áttérésre a csak vámtarifát alkalmazó rendszerre ⁽⁴⁹⁾, a Bizottság elfogadta a Számvevőszék ajánlását, mely szerint a fent említett felülvizsgálat keretében alapos elemzést kell készíteni az átmenetnek az összes érintett félre gyakorolt hatásáról. 2005 januárjában a Bizottság értesítette a Kereskedelmi Világszervezetet (WTO), hogy új, 230 EUR/tonnás közös vámtarifa bevezetését tervezi (a jelenlegi 75 EUR/tonnás tarifa helyett az A és B kontingensbe tartozó mennyiségek esetén, illetve 2 653 000 tonnáig terjedő mennyiségekre nem AKCS-országok esetén). 2005 márciusában az EU négy fő kereskedelmi partnere a javasolt új vámtarifa tekintetében választottbírói határozatot kért a WTO-tól. A választottbírói eljárás folyamatban van.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.78–4.79. Az értékelést 2003-ban bocsátották ki, a szerződés pedig 2004 augusztusában került aláírásra. A mostanra már az utolsó stádiumba jutott értékelési jelentés tartalmazza a piac közös szervezésének végrehajtását és hatását, ideértve egy olyan értékelést is, amely a bizottsági termelés támogatásának hatékonyságáról és határfokáról szól. Az értékelési jelentés és a Számvevőszék jelentése szolgál alapul a hatásvizsgálathoz. A Bizottság azt tervezi, hogy a fent említett forrásokra és az általuk valószínűleg kiváltott nyilvános vitára alapozva 2006 során reformokra vonatkozó javaslatokat nyújt be a Parlamenthez és a Tanácshoz.

4.80. A 404/93/EGK rendelet 32. cikke értelmében a Bizottság köteles volt a Parlamenthez és a Tanácshoz a banánpiac közös szervezéséről legkésőbb 2004. december 31-ig jelentést benyújtani. Az értékelés és a 2006. január 1. óta az importra alkalmazandó tarifákkal kapcsolatos nemzetközi tárgyalások eredményeire várva a Bizottság úgy találta, hogy elég egy csak tényeket felsorakoztató jelentést készítenie.

⁽⁴⁵⁾ A költségvetés végrehajtása tekintetében a Bizottság mentesítéséről szóló, 2003. március 7-i tanácsi ajánlás – SN 2003/1376., 7. melléklet.

⁽⁴⁶⁾ SEC(2002) 1378 végleges, 12. o.

⁽⁴⁷⁾ HL L 47., 1993.2.25., 1. o.

⁽⁴⁸⁾ COM(2005) 50 végleges.

⁽⁴⁹⁾ A Tanács 404/93/EGK rendelete, 16. cikk (1) bekezdés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.82. A közösségi termelőket célzó banántámogatási program keretében nyújtott támogatás egyike a hektáronkénti legmagasabb támogatásoknak (átlagban több mint 8 800 EUR/ha⁽⁵⁰⁾). A Számvevőszék jelentése szerint a vámkontingensrendszer költsége a fogyasztók számára kétszer vagy háromszor magasabb volt, mint az EU termelőinek kifizetett összes támogatás. Az értékelés késése azonban hátrányosan befolyásolja a Bizottság szinte minden, a Számvevőszék észrevételeivel kapcsolatos lépését, annál is inkább, mert már nem sok idő van hátra a csak vámtarifát alkalmazó rendszer kötelező bevezetéséig.

4.83. A Bizottság intézkedése a kompenzációs támogatás ellenőrzésének a Számvevőszék által feltárt hiányosságaival kapcsolatban az volt, hogy pénzügyi korrekciókat szabott ki az érintett tagállamokra. 2001-es cselekvési tervének utólagos értékelésében⁽⁵¹⁾ a Bizottság azonban megállapította, hogy továbbra is problémás a behozatal ellenőrzése, és e gondok megoldására utasította a tagállamokat. Ez nem áll összhangban a Számvevőszék ajánlásával és azt követő tanácsi következtetéssel, miszerint „a Bizottság a tagállamokkal konzultálva utasításokat fogalmaz meg az ellenőrzési eljárásokra vonatkozóan”.

4.84. Ezért a Számvevőszék megismétli azon ajánlását, hogy a Bizottság végezze el a KPSZ korábban bejelentett mélyreható vizsgálatát és újbóli értékelését, valamint folytasson átfogó konzultációt a Közösség termelőivel, fogyasztóival és fő kereskedelmi partnereivel a KPSZ célkitűzéseinek jobb meghatározása és irányításának javítása céljából.

Az export-visszatérítések előfinanszírozása

4.85. Egyes mezőgazdasági termékek kivitelére vonatkozó támogatásokat („export-visszatérítéseket”) legfeljebb négy hónappal a kivitel napját megelőzően folyósítanak („előfinanszíroznak”) az exportőröknek. Az érintett termékeket vámfelügyelet alá kell venni, és összetett ellenőrzési rendszeren kell átmenniük annak biztosítására, hogy az előfinanszírozott áruk kivitelére ténylegesen sor kerül.

4.86. A Számvevőszék 1/2003. sz. különjelentésében azzal bírálta az előfinanszírozást, hogy az nehézkes, bajoson ellenőrizhető, és már nem szolgálja azon eredeti célját, hogy előnyt biztosítson a Közösség területéről származó mezőgazdasági termékeknek. A jelentés végén a Számvevőszék felkérte a Bizottságot, hogy vizsgálja felül a rendszert, és vegye fontolóra annak megszüntetését. Ezt követően a Parlament mentesítési határozatában⁽⁵²⁾ felkérte a Bizottságot, hogy 2004 decemberéig nyújtson be javaslatot az előfinanszírozás eltörlésére vonatkozóan.

4.82. A Bizottság elismeri, hogy az értékelés nem az eredeti ütemterv alapján ment végbe.

Mindazonáltal olyan szilárd értékelés fog rendelkezésre állni, mely bizonyosan érdemben járul majd hozzá azokhoz a vitákhoz, amelyeket a Bizottság 2005 második felében szeretne kezdeményezni.

4.83. A Bizottság jelenleg egy olyan javaslaton dolgozik, amely a Közösségen belül szabad forgalomba bocsátott friss banán súlyellenőrzésére vonatkozó rendelkezések módosítására irányul, és amelynek célja az ellenőrzési környezet javítása és a törvényes kereskedő érdekeinek figyelembevétele. A Bizottság a javaslatot, amelyet a Közösség különböző szolgálataival folytatott megbeszélések után, a Vámkódex Bizottság 2005. július 13-i gyűlését és a banánkereskedők álláspontjait figyelembe véve készít elő, 2005 őszére fogja befejezni.

4.84. A Bizottság egyetért a Számvevőszékkel abban, hogy a piac közös szervezésének értékelését ki kellene egészíteni egy 2005 második felében kezdődő hatásvizsgálattal.

⁽⁵⁰⁾ 2004. november 4-i 14 217/04 tanácsi dokumentum, 2. táblázat. A Számvevőszék 7/2002. sz. különjelentése szerint 2000-ben ez az összeg 11 200 EUR/ha volt.

⁽⁵¹⁾ COM(2004) 247 végleges, 13. o.

⁽⁵²⁾ Az Európai Parlament 2002. évi, mentesítésről szóló határozata, III. szakasz, 149. pont.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

4.87. A Számvevőszék ajánlásaira választintézkedésként a Bizottság az előfinanszírozáshoz kapcsolódóan két új, horizontális szabályokat megállapító rendeletet, valamint további három új, ágazatspecifikus rendeletet léptetett életbe⁽⁵³⁾. A rendeletek nem szüntették meg a rendszert, csak a végrehajtási szabályokat változtatták meg egy „próbaidőszak” idejére.

4.88. A Számvevőszék jelentése óta – a piaci feltételek változása és a gabonaágazatban kifizetett visszatérítések mértékének jelentős csökkentése miatt – az előfinanszírozás keretében kifizetett visszatérítések összege körülbelül 600 millió EUR-ról 188 millió EUR-ra, az összes visszatérítés megközelítőleg 5 %-ára csökkent.

4.89. A Bizottság egy – a Számvevőszék jelentését követően készített – belső elemzésben elfogadja, hogy a gabona- és a feldolgozottmarhahús-ágazatban más lehetőségek is alkalmazhatók az előfinanszírozás helyett. A „friss” (a valóságban fagyasztott) marhahús esetében azonban a Bizottság azzal indokolja az előfinanszírozás fenntartását, hogy ez lehetővé teszi az ilyen jellegű kivitelre alkalmazandó – magasabb mértékű – külön visszatérítés kifizetését; hogy a rendszer megszüntetése veszélyeztetné a marhahúskivitel ellenőrzését; továbbá, hogy előfinanszírozás hiányában a vállalatok kártalanítása céljából növelni kellene a visszatérítések mértékét, ami külön terhet róna az Unió költségvetésére.

4.90. A Számvevőszék megítélése szerint alapjában véve hibás az olyan rendszer, amely a kivitel előtt akár négy hónappal is kifizetéseket folyósít azért, hogy korlátozott számú kereskedőnek magasabb mértékű, külön visszatérítést nyújtson, és hatékony ellenőrzést valósítson meg.

4.91. A Bizottság nem tett eleget a Parlament azon kérésének, hogy a megszabott határidőre javaslatokat nyújtson be az előfinanszírozás eltörlésére vonatkozóan.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.87–4.91. A Bizottság tudomásul vette a Számvevőszék különjelentésében szereplő, az előfinanszírozási rendszerrel kapcsolatos kritikát, és a feltárt gyenge pontok orvoslása céljából cselekvési tervet hajtott végre. Az előfinanszírozás valójában olyan két ágazatra korlátozódott (marhahús- és gabona), ahol ez a támogatási mód egyelőre még szükségesnek bizonyult. Ezenfelül lerövidült az az időszak, amelyen belül a termékek előfinanszírozás alatt állhatnak, életbe léptek más egyszerűsítő hatású változtatások is, és néhány ellenőrzési eljárás felülvizsgálata is megtörtént.

A Bizottság bejelentette, hogy bizonyos próbaidő lejártá után a módosított rendszer felülvizsgálatára kerül sor. Amint azt a Számvevőszék a 4.89. pontban megállapítja, a Bizottság szolgálatai 2004-ben belső elemzést készítettek, amelyben az előfinanszírozást kiváltó alternatív megoldásokat vizsgálták fel, viszont megállapították, hogy a rendszer esetleges eltörlését az annak helyettesítésére javasolt ellenőrzési rendszerek függvényében kellene végig gondolni.

A Bizottság nemsokára befejezi a jelenlegi rendszer működésének elemzését, amely alapján véglegesíteni fogja a jövőbeni előfinanszírozási rendszerre vonatkozó javaslatát.

⁽⁵³⁾ A Bizottság 444/2003/EK (HL L 67., 2003.3.12., 3. o.) és 2010/2003/EK rendelete (HL L 297., 2003.11.15., 13. o.) a horizontális szabályokra vonatkozóan, valamint a Bizottság ágazatspecifikus rendeletei: 456/2003/EK (marhahús) (HL L 69., 2003.3.13., 18. o.), 500/2003/EK (gabona) (HL L 74., 2003.3.20., 19. o.) és 740/2003/EK rendelet (feldolgozott termékek) (HL L 106., 2003.4.29., 12. o.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Burgonya- és gabonakeményítő

4.92. A burgonya- és gabonakeményítő termelésének támogatási rendszere az európai, nem élelmiszer célú keményítőt felhasználó iparágak versenyképességét kívánja biztosítani, és külön közvetlen támogatási intézkedések egészítik ki a burgonyakeményítő termelésére vonatkozóan. A Számvevőszék 8/2001. sz. különjelentésében megállapította, hogy az ellenőrzött tagállamokban ⁽⁵⁴⁾ az adminisztratív ellenőrzések egészében véve kielégítőek, de ezeket nem támasztják alá kellőképpen fizikai ellenőrzések. A Számvevőszék több ajánlást fogalmazott meg a támogatási rendszer végrehajtásában feltárt hiányosságok kezelésére.

4.93. A 2000. évi mentesítési eljárás keretében a Tanács ⁽⁵⁵⁾ elismerte, hogy a keményítő támogatási rendszere nem jelent komolyabb nehézségeket, és támogatta a Számvevőszék ajánlásainak többségét. Az Európai Parlament külön felhívta a Bizottságot, hogy határozzon meg előrelátható és világos kritériumokat a burgonya- és gabonakeményítő termelésére nyújtott visszatérítések kiszámítására ⁽⁵⁶⁾.

4.94. Egy 2002-es értékelés ⁽⁵⁷⁾ arra hívta fel a figyelmet, hogy hiányzik a tájékoztatás és az elemzés mind arra vonatkozóan, hogy milyen hatást gyakorolnak a termelési visszatérítések az EU nem élelmiszer célú keményítőt előállító iparára, mind arra nézve, hogy – amint már a Számvevőszék is észrevételezte – a közvetlen támogatás milyen hatással van a keményítőburgonya-termelők bevételeire. A KAP-reform keretében ez az értékelés szolgált a támogatási rendszer módosításának alapjául. A 2003-as KAP-reform a rendszer elemeit lényegében nem változtatta meg, de lehetőséget teremtett arra, hogy a keményítőburgonya-termelőknek folyósított közvetlen támogatást részlegesen függetlenné tegyék a termeléstől.

4.95. A Számvevőszék ajánlásai alapján a Bizottság 2004 szeptemberétől egyszerűsítette és pontosította a havi termelési visszatérítés kiszámítására szolgáló módszerét. Ezenkívül a Bizottság kevés egyéb ajánlást valósított meg:

a) a Bizottság még nem határozta meg egyértelműen, hogy milyen ellenőrzéseket végezzenek a nemzeti hatóságok a burgonyakeményítő-gyártók tekintetében, különösen mivel a burgonyakeményítő-termelők száma 17-ről (EU-15) 39-re (EU-25) nőtt;

4.92. Mivel nem lehet minden intézkedést évente ellenőrizni, a Bizottság pénzügyi ellenőrzései az éves kockázatelemzésre alapulnak. A Számvevőszék különjelentése 2001 júliusában készült el. A Számvevőszék megállapításait is magukban foglaló különböző kockázati tényezőkre alapuló kockázatelemzés eredményeképpen a 2003-ban felállított, 2004. évre szóló, számlaelszámolásra vonatkozó ellenőrzési munkaprogram előírt egy vizsgálatot a burgonyakeményítő-ágazatban. A 2004-ben végrehajtott ellenőrző látogatások során a Számvevőszék által felvetett problémákat orvosolták. Mindkét ellenőrzésre vonatkozó elszámolási eljárás az ütemtervnek megfelelően folyik, és jelenleg kétoldalú tárgyalási stádiumban van.

4.93. A Bizottság figyelemmel kísérte a Parlamentnek a termelésre nyújtott visszatérítések kiszámítására vonatkozó ajánlásait. A gabona- és burgonyakeményítő termelésére nyújtott visszatérítések kiszámításához használt paramétereket és számítási módszereket az 1548/2004/EK bizottsági rendelet határozza meg.

4.94. A Bizottság a KAP-reformra vonatkozó javaslataiban felvetette a burgonyakeményítő kifizetésének teljes függetlenítését, illetve az előállítóknak fizetett minimum ár eltörlését. Mindazonáltal a Tanács a közvetlen támogatás 40 %-ának csak részleges leválasztását támogatta.

4.95.

a) A Bizottság 2004-ben Németországban és Hollandiában végzett pénzügyi ellenőrzéseket, amelyek a számlaelszámolási eljárásból felmerült számos kérdés tisztázását lehetővé tették.

Ezenfelül a reform keretei között 2004-től kezdődően a beültetett területekre irányuló hitelességi ellenőrzéseket tették kötelezővé, amelyek valószínűleg az ellenőrzési rendszer továbbfejlesztését szolgálják majd.

⁽⁵⁴⁾ A Számvevőszék 3 tagállam rendszereit ellenőrizte, amelyek a kiadások 70 %-át teszik ki (Németország, Franciaország és Hollandia).

⁽⁵⁵⁾ A 2000. évi költségvetés végrehajtása tekintetében a Bizottság mentesítéséről szóló, 2002. március 5-i tanácsi ajánlás – SN 1651/02.

⁽⁵⁶⁾ Az Európai Parlamentnek a 2000. évi mentesítésről szóló határozata, az állásfoglalás 59. bekezdése (HL L 158., 2002.6.17., 16. o.).

⁽⁵⁷⁾ *Evaluation of the Community Policy for Starch and Starch Products* („A keményítőkre és a keményítőtermékekre vonatkozó közösségi politika értékelése”) (2002), LMC International, Oxford.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- b) nincs megbízható adat arra vonatkozóan, hogy a burgonyakeményítő-termelők milyen strukturális hátrányt szenvednek a gabonakeményítő-termelőkhez képest, s a kompenzációs támogatás ezért 1995 óta nem változott.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- b) Mivel a burgonyakeményítő-piac oligopolisztikus jelleggel bír, a vállalkozások úgy vélik, hogy árstrukturájuk igen érzékeny, ebből következően kifejezetten bizalmasan kezelik azt. A Bizottságnak ezért a burgonyakeményítő-termelők strukturális hátrányára vonatkozó információkhoz csak korlátozott hozzáférése van. Ráadásul, mivel a burgonyakeményítő különböző fajtáira vonatkozóan nem létezik hivatalosan megszabott – például értékpiaci – árfolyam, a Bizottság nem tudta volna mire alapozni a kompenzációs támogatás megváltoztatását célzó javaslatot, következésképpen nem változtatta meg azt.

A KÜLÖNJELENTÉSEK FŐBB ÉSZREVÉTELEI

A vidékfejlesztési politikán belüli erdőgazdálkodási intézkedések ⁽⁵⁸⁾

4.96. A vidékfejlesztési alapokból finanszírozott erdőgazdálkodási intézkedésekre vonatkozóan a számvevőszéki ellenőrzés az alábbi következtetésekre vezetett:

- a) a programok célkitűzései gyakran ellentmondanak egymásnak, és nehéz ellenőrizni, hogy milyen mértékben valósulnak meg;
- b) az igazgatás megoszlik a Bizottság és a tagállamok között. Nem világos, ki tartozik felelősséggel annak felméréseért, hogy a finanszírozott projektek milyen mértékben járulnak hozzá az uniós erdőstratégia megvalósításához;
- c) a vonatkozó rendelet követelményeivel ellentétben az erdőgazdálkodási intézkedések gyakran nem a nemzeti vagy az annál alacsonyabb szintű erdőprogramokon alapulnak;

4.96.

- a) A 2000 óta – tehát a vidékfejlesztésről szóló 1257/1999/EK rendelet elfogadása óta – követett stratégia összeegyeztethető az EU erdészeti stratégiájával, amely megadja az EU-ban működő erdészeti tevékenység teljes referencia- és elvi keretét (fenntarthatóság és multifunkcionalitás). Az elkövetkező programozási időszakra vonatkozóan a Bizottság a vidékfejlesztés területét új stratégiai szempontból közelíti meg. Stratégiai iránymutatásai közé beillesztette az EU-politikák három elemét (versenyképesség, fenntartható földgazdálkodás és szélesebb körű vidéki gazdaság).
- b) Az erdészeti stratégia és az EMOGA által társfinanszírozott egyedi projektek közötti kapcsolatot a vidékfejlesztési programok biztosítják. A Bizottság ellenőrzi a programok és az erdészeti stratégia közötti összhangot. A nemzeti vagy regionális hatóságok a vidékfejlesztési program alapján hagyják jóvá az egyedi projekteket.

Az EU erdészeti stratégiájának eredményeihez való hozzájárulást a tagállamok valamennyi vidékfejlesztési terv vonatkozásában értékelési jelentéseikben taglalják, a jelentések alapján a Bizottság összefoglalót készít. A Bizottság 2004 júliusában (COM(2004) 490 végleges) javasolta a jövőbeni vidékfejlesztési keretprogram értékelése tekintetében előírt követelmények teljesítését.

- c) A jelen programozási időszak kezdetekor csak néhány tagállam alakított ki nemzeti szintű erdészeti programokat. Ilyen programok hiányában indokoltnak bizonyult elfogadni az 1257/1999/EK rendelet által egyenrangú alternatív megoldásként javasolt vidékfejlesztési programokat, illetve az operatív programokat. Mindazonáltal a tagállamok az utóbbi években nemzeti erdészeti programjaik kialakítása és végrehajtása terén nagy előrelépést tettek.

⁽⁵⁸⁾ 9/2004. sz. különjelentés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- d) az erdőgazdálkodási intézkedések végrehajtására szolgáló rendszer összetett volta gondot okoz mind az irányító hatóságoknak, mind a kedvezményezetteknek. A feltárt hiányosságok között szerepel a projekt-kiválasztási kritériumok nem egyértelmű volta, a kérelmek hiányos helyszíni ellenőrzése, valamint a közbeszerzési szerződésekre meghirdetett pályázatok ellenőrzési eljárásainak elégtelensége;
- e) fennáll annak a kockázata, hogy a helyi hatóságok erdőtelepítési intézkedései egy későbbi szakaszban meghiúsulnak, mivel ezek nem részesülnek támogatásban a magról nevelt növények és a fiatal ültetvények gondozásához;
- f) a fás területek növelése mezőgazdasági területek támogatott erdősítése révén nagyon költséges, főként azért, mert az elvesztett mezőgazdasági bevétel után 20 éven keresztül kártérítést kell fizetni. Ugyanezt az eredményt olcsóbban is el lehetett volna érni.

4.97. A Számvevőszék azt javasolta, hogy a Bizottság több szempontból is vizsgálja felül a támogatási rendszert. A Bizottságnak különösen azt kellene átgondolnia, hogyan tehetné célzottabbá és alacsonyabb költségűvé az erdősítésre nyújtott támogatást, figyelembe véve egyrészt a változó társadalmi igényeket, másrészt azt, hogy a közösségi jogszabályok ma már a környezeti előnyöket helyezik előtérbe.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- d) A Bizottság tisztában van a rendszer összetettségével, és jelentős egyszerűsítő változtatásokat javasolt a 2006-ot követő időszakra (COM(2004) 490 végleges). Egy egységes támogatási és programozási rendszer életbelépésével nem lesz többé szükség a különböző támogatásokra vonatkozó sokféle szabály betartására.

A Bizottság auditszolgálatai az általuk kiadott iránymutatásokat alapul véve ellenőrzik a kiválasztási rendszereket. Ha úgy találják, hogy az átláthatóság vagy az objektivitás elve nem teljesül, ajánlásokat tesznek az érintett tagállamnak, néhány esetben pedig pénzügyi korrekciókat hajtanak végre. A Bizottság auditszolgálatai különleges figyelmet fordítanak arra, hogy megőrizzék a közbeszerzési eljárások tisztaságát.

- e) Az önkormányzatok meghatározott felelősséggel bírnak a tulajdonukba tartozó erdők fenntartásáért. A projekteket jóváhagyó hatóságoknak be kell kérniük az önkormányzatoktól az erdők fenntartására irányuló munkák elvégzését igazoló elegendő bizonyítékokat.
- f) A mezőgazdasági területek erdősítése valóban túl költségesnek bizonyul, azonban indokolt, mivel az ökológiai stabilitás fenntartása és a megújuló természetes erőforrások terén hosszú távú befektetésnek minősül.

Az erdősített mezőgazdasági területek többéves bevételeinek elvesztése jelenti az egyetlen költséget, amelyet a rendszerben részt vevő termelő megfizet. Ezért szükséges a hosszú távú kompenzáció a mezőgazdasági területek erdősítésének mezőgazdasági termelők körében való népszerűsítése érdekében. Mindazonáltal a Bizottság a 2006 utáni vidékfejlesztési keretprogramra vonatkozó eredeti javaslatában azt ajánlja, hogy az elvesztett bevételek után fizetett kártérítés 10 évre korlátozódjon. A tagállamokkal közösen kialakított kompromisszum a kártérítési időszakot 15 évben határozza meg.

4.97. A 2006 utáni vidékfejlesztési keretprogramra irányuló javaslatok több olyan rendelkezést tartalmaznak, amelyek a támogatás célzottabbá (pl. stratégia, területek kijelölése) és költséghatékonyabbá (pl. támogatási felső határok lecsökkentése, rövidebb időtartam) tételét szolgálják majd.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Agrár-környezetvédelem ⁽⁵⁹⁾

4.98. Az agrár-környezetvédelmi támogatást olyan termelőknek nyújtják, akik vállalják a szokásos helyes gazdálkodási gyakorlatot meghaladó és környezetvédelmileg hasznosnak tekintett módon történő gazdálkodást. A Számvevőszék ellenőrzésének célja az volt, hogy megállapítsa, van-e a Bizottságnak megfelelő bizonyítéka arra, hogy az agrár-környezetvédelmi támogatásban részesített gazdálkodási gyakorlatok és technológiák ellenőrizhetők, és hogy azokat megfelelően ellenőrzik is, vagyis arra nézve, hogy az agrár-környezetvédelmi támogatás kedvezményezettjei eleget tesznek a környezetbarát módon történő gazdálkodás kötelezettségének.

4.99. Az ellenőrzés mind a Bizottság, mind a tagállamok szintjén jelentős hiányosságokat tárt fel az agrár-környezetvédelmi kiadások ellenőrzési intézkedéseiben. A Számvevőszék megállapította, hogy az agrár-környezetvédelmi intézkedések ellenőrzése sokkal több erőforrást igényel, mint a KAP piaci támogatásai és egyéb vidékfejlesztési intézkedések kiadásainak az ellenőrzése, és elfogadható költségek mellett ritkán eredményez elfogadható biztosítékot. A Számvevőszék ajánlása szerint a Bizottságnak, a Tanácsnak és a Parlamentnek a 2007-ben kezdődő új programozási időszak agrár-környezetvédelmi kiadásait illetően meg kellene fontolnia azon elvnek a figyelembevételét, amely szerint, ha egy intézkedés nem ellenőrizhető megfelelő módon, az ne részesüljön közpénzből fizetett támogatásban.

4.98–4.99. Az agrár-környezetvédelmi intézkedéseket a tagállamok helyi rendszerei ellenőrzik, azokat pedig maguk a tagállamok. Mindazonáltal adódnak gyenge pontok az ellenőrzési rendszerek működésében. A Bizottság számlaelszámolási szolgálata 2005/2006-ban a tagállamokban működő agrár-környezetvédelmi intézkedések ellenőrzését felülvizsgáló auditprogramot fog folytatni.

Az agrár-környezetvédelmi intézkedések és az első pillérbe tartozó intézkedések erőforrásigényét szélesebb kontextusban kell összehasonlítani. Az agrár-környezetvédelmi intézkedések erőforrásigényét a követett célkitűzések függvényében kell megítélni. A Bizottság egyetért azzal, hogy az agrár-környezetvédelmi intézkedések ellenőrzése munkaerő-igényes és költséges. Az ideális megoldás egy olyan rendszer lenne, amely ésszerű arányok megőrzése mellett megfelelő színvonalú ellenőrzést tudna nyújtani az agrár-környezetvédelmi intézkedések területén. Ezeket az intézkedéseket a Bizottság mint a KAP központi elemét, a környezeti integráció eléréséhez elengedhetetlen tényezőt tartja számon.

A következő programozási időszakra a Bizottság olyan ellenőrző rendszerre tett javaslatot, amelyet a tagállamok által az első pillérbe tartozó kifizetések miatt létrehozandó, a kölcsönös megfeleltetés elvéhez kapcsolódó ellenőrző rendszerekkel a lehető legnagyobb mértékben összehangolnak.

Ezenfelül a Bizottság javasolta a tagállamokra és a Bizottságra háruló felelőségek egyértelműbb felosztását, hogy ezáltal is erősödjön a megosztott irányítás elve. Javasolta továbbá, hogy folytatódjon a megosztott irányítás alatt működő szerepek és felelőségek tisztázása, mint ahogyan azt a Bizottság az integrált belső ellenőrzési keretrendszer ütemtervéről szóló közleményében (COM(2005) 252 végleges) már javasolta.

⁽⁵⁹⁾ 3/2005. sz. különjelentés.

I. MELLÉKLET

Lényeges megállapítások alakulása – Mezőgazdaság

	2003 és az előző évek	A Bizottság válaszai	2004	Ajánlások
Belső ellenőrzési standardok	Megállapítások A jelentés arról számol be, hogy 14 belső ellenőrzési standard esetében 2003. december 31-ig került a teljes bevezetésre, 2004. februárjában már csak négy standard bevezetése volt részlegesnek mondható (4.23.).	Nincs válasz.	Megállapítások A Mezőgazdasági Főigazgatóság a 2004-es önértékelése szerint az összes standardnak és alapkövetelménynek megfelelt (4.28. a) és 4.33.). A Számvevőszék megvizsgálta nyolc standard végrehajtását, és megállapította, hogy ezek közül négy kívánmivalót hagyott maga után (4.34.).	A mezőgazdasági főigazgatónak biztosítania kell ennek a négy standardnak a teljes körű bevezetését (4.28. a) és 4.33–4.34.).
Terrületalapú támogatási programok	A véletlenszerűen kiválasztott tétel ellenőrzésénél az általános hibarány 2,4 %, szemben a kockázatelemzés alapján kiválasztottak 1,5 %-os hibarányával (4.26.). Figyelemre méltó, hogy néhány tagállam esetében a véletlenszerű kiválasztásnál a hibarány nagyobbak mutatkozik, mint a kockázatelemzéses választásnál (4.27.).	A kockázatelemzést illetően módosították az IIER-rendeletet, nevezetesen bevezették azt a kötelezettséget, hogy a tagállamok évenként vizsgálják felül az alkalmazott kockázati tényezők hatékonyságát (4.26–4.27.).	Az előző évekhez hasonlóan egyes tagállamokban a hibarány a kockázatelemzés alapján kiválasztott ügyleteknél kisebbnek bizonyult, mint a véletlenszerűen kiválasztott ügyleteknél (4.37.).	A Bizottságnak biztosítania kellene a tagállamokból származó különböző miniat összehasonlíthatóságát. A Bizottságnak több figyelmet kellene szentelnie a véletlenszerű és kockázatelemzéses vizsgálatok eltérő eredményeire, és ellentmondás esetén magyarázatot kellene kérnie (4.37.).
Állattenyésztési támogatási programok	Általában véve az állatok IIER-ellenőrzése során talált hibák nagyságrendje évenként és tagállamonként továbbra is jelentős különbségeket mutat (4.32.). (lásd még 4.11. és 4.12. bekezdés)	Ahogy a 4.11. bekezdés d) pontja is említi, az éves tevékenységi program részeként az ellenőrzési statisztikák alapos vizsgálat és ellenőrzés tárgyát képezik (4.32.). (lásd még 4.11. és 4.12. bekezdés)	Az állattenyésztési támogatásról készült statisztikák továbbra is kevésbé megbízhatóak, mint a területalapú támogatási kérelmek hasonló statisztikái (4.39.).	A tagállamokban végzett ellenőrzések eredményeit illetően a Bizottságnak elemeznie kellene az egymást követő évek közötti eltéréseket, és rendelkezés eredmények esetében magyarázatot kellene kérnie (4.39.).
A termelt mennyiség alapján fizetett támogatások	a) Görögországban a térségi hivatalok alkalmazottainak nem volt mindig hozzáféréstük az IIER-adatbázishoz, ami akadályozza a hatékony helyszíni ellenőrzést (4.35. b); b) a 2003-ban folyósított kifizetésekhez figyelembe vett időszakban sem Görögországban, sem Spanyolországban nem működött az olivajlajra vonatkozó TIR-rendszer, és Spanyolország nem végezte el az ennek ellensúlyozására megkövetelt valamennyi helyszíni vizsgálatot (4.37.).	a) A Görögországban felmerült IIER-hiányosságok figyelembevételére a számlaszámolás keretében került sor. b) Az olivajlajra vonatkozó TIR-rendszer csupán egyik eleme az olivajlaj termelésére nyújtott támogatás ellenőrzési rendszerének, és csak a 2003–2004. gazdasági év óta kötelező (4.37.).	Az olivajlajra vonatkozó ügyletek számos hiányosságot mutatnak: a) Görögországban egyes kérelmeket nem lehetett ellenőrizni, mivel a bejelentett parcellák nem a megfelelő helyen voltak; b) a 2004-ben folyósított kifizetésekhez figyelembe vett időszakban Görögországban továbbra sem működött az olivajlajra vonatkozó TIR-rendszer; c) Görögországban egyes esetekben a termelői szervezetek nem végeztek el a szükséges ellenőrzéseket, például az olivajlaj elhelyezésével kapcsolatosban; d) Andalúziában helytelenül számították ki az azokra az olivatermesztrőkre kiszabott bírságokat, akik a TIR-rendszerben rögzítettél több olajfajt jelentettek be (4.44.).	Az ellenőrzések minőségének, az alkalmazandó szankciók mértékének és a nem megfelelően működő sajtólüzemek engedélyének visszavonásáról szóló határozatok módszeres végrehajtása tekintetében a Bizottságnak szigorúbbnak kellene lennie a termelő országokkal. Görögországban a Bizottságnak azt is meg kellene követelnie, hogy az olivajlaj-nyilvánartás teljes mértékben működőképes legyen (4.44–4.45.).
	Az ügynökségek munkájának lényeges része a sajtólüzemek ellenőrzése. Amennyiben az ügynökségek eltéréseket találnak egy üzemmél, egy sor szankciót javasolhatnak, amelyek közül a leg súlyosabb az üzem levétele a jóváhagyottak listájáról. 2002-ben (a 2003-as kiadásokat érintő ellenőrzések) ilyen jellegű intézkedést az ügynökségek a vizsgált üzemek egy-tizedénél javasoltak. A gyakorlatban a tagállamok mezőgazdasági minisztériumai gyakran megelőgsze-nek kisebb szankcióval is (4.39.).	A Bizottság felülvizsgálja a tagállamok által az ellenőrző ügynökségek munkájára vonatkozóan végzett ellenőrzés minőségét (4.39.).	Az ügynökségek munkája többek között a sajtólüzemek ellenőrzéséből áll. Amennyiben az ügynökségek hibát vagy hiányosságot találnak, szankciókat javasolhatnak, amelyek közül a leg szigorúbb a működési engedély megvonása. A sajtólüzemekben 2003-ban végzett (a 2004-es kifizetésekért érintő) ellenőrzések eredményeként az ügynökségek a felkeresett üzemek 9 %-ának esetében javasolták az engedély megvonását. Ezeket a javaslatokat azonban a tagállami hatóságok gyakran nem hajlják végre (4.45.).	

	2003 és az előző évek	2004	
Egyéb kiadások	Mégállapítások	Mégállapítások	Ajánlások
<p>A 4045/89/EGK rendelet értelmében történő ellenőrzéseket illetően a Számvevőszék megállapította, hogy:</p> <p>a) a tagállamokban a koordináló szervezetek általában a rendellel összhangban tervezték meg az ellenőrzéseket, de 2003 végére az adott időszakra tervezett ellenőrzéseknek csak a felét fejezték be;</p> <p>b) a Számvevőszék által megvizsgált ellenőrzések az együtöde teljesen megbízhatatlan volt;</p> <p>c) a koordináló szervezetek éves jelentései nem adnak olyan formában statisztikát az ellenőrzések eredményeiről, hogy az egyszerű elemzést és összehasonlítást tenni lehetővé;</p> <p>d) a Bizottság nem dolgozott ki olyan ellenőrzési programot, amelynek révén meggyőződhetne a végrehajtott ellenőrzések eredményességéről (4.1.5.).</p> <p>(lásd még a 4.46. bekezdés a) pontot)</p>	<p>A Bizottság válasza:</p> <p>a) A tagállamok éves jelentései szerint 2 469 vizsgálatra került sor, ami az erre az időszakra tervezett 3 907 ellenőrzés 63 %-a.</p> <p>b) A Bizottság figyelembe fogja venni ezeket a tényezőket a 4045/89/EGK rendelet értelmében történő ellenőrzésekre vonatkozó jövőbeli munkájában.</p> <p>c) A beérkezett információkat a Bizottság szervei elemzik és feldolgozzák, hogy összehasonlítsák alapot teremtsenek a tagállamok között.</p> <p>d) Ilyen jellegű, kockázatelemzésen alapuló ellenőrzési programokra sor került az előző években, és jelenleg egy újabb kör megvalósítása zajlik (4.15.).</p>	<p>A Számvevőszék megvizsgálta a 4045/89/EGK rendellel kapcsolatos ellenőrzéseknek a Bizottság által végzett felügyeletét:</p> <p>a) a jelenlegi szabályozás nem kötelezi arra a koordináló szervezetet, hogy lényegi elemzést lehetővé tevő formában szolgáltassanak statisztikai adatokat;</p> <p>b) 2003-ban a Számvevőszék úgy találta, hogy tizenegy tagállamban a kifizetés utáni ellenőrzéseknek csak egyharmada volt teljesen kielégítő. Válaszintézkedésként a Bizottság 2004-ben felkeresett három tagállamot, 2001 óta első ízben; továbbra is késedelmes a kifizetés utáni ellenőrzésekkel kapcsolatos tagállami éves programok megvalósítása. 2004 végéig a tervezett ellenőrzések közel 40 %-át még nem fejezték be.</p> <p>Mivel az adatok alapján nem végezhető a kiadások összege vagy típusa szerinti elemzés, nem lehet következtetéseket levonni a szabálytalanságok jelentett gyakorisága változásainak jelentőségére, illetve okára nézve (4.10.).</p> <p>(lásd még 4.51. bekezdés)</p>	<p>A különböző benyújtott statisztikák és adatok összehasonlíthatóvá tétele érdekében a Bizottságnak meg kellene tennie a szabványosításukhoz szükséges lépéseket. Fokoznia kellene továbbá a tagállamokban végzett vizsgálatait, és jobban be kellene tartatnia a tagállamokkal az ellenőrzési programjaik teljesítési határidejét (4.10. és 4.51.).</p>
<p>Az export-visszatérítéseknek a 386/90/EGK rendelet értelmében történő ellenőrzését illetően a Számvevőszék megállapította, hogy valamennyi tagállam jelentette a Bizottságnak az elvégzett ellenőrzések számát, de többen nem jelezték a feltárt hibák számát. Az eredményekben nem szerepel sem a visszatartott támogatási kérelmek száma, sem a leginkább érintett export-visszatérítések típusa (4.46. b)).</p>	<p>A Bizottság tett már lépéseket annak érdekében, hogy a fizikai ellenőrzésnek alávetett exporttermékek pénzügyi volumeneré vonatkozásban is kezdjen adatokat gyűjteni. (4.46. b))</p>	<p>A Bizottság nem tudott tájékoztatást nyújtani a fizikailag ellenőrzött ügyletek értékére és a feltárt szabálytalanságok értékére vonatkozóan. 2004 során a Bizottság rendeletet fogadott el, amely a 2005. évi jelentéssel kezdődően kötelezi a tagállamokat ezen információk közlésére. A Számvevőszék reméli, hogy ez a rendelet hatékonyan orvoslja majd e hiányszempontokat (4.13. és 4.52–4.53.).</p>	<p>Figyelemmel azokra az eshetőségekre, hogy a termékek nem kerülnek kivételre, hogy az exporttermékek kicserélők, vagy megváltoztatják a rendeltetési helyet, és végül az ún. körhinta-csalás (támogatott termékek újrabehozatala) lehetőségére, különösen fontos, hogy a Bizottság javítsa a felügyeletet, amelyet az export-visszatérítések esetén kötelező helyszíni ellenőrzések felett gyakorol (4.1.3. és 4.52–4.53.).</p>
<p>A Számvevőszék továbbra is komoly hibákat talál a szártított szőlőre fizetett támogatások esetében (Görögország), amit a 2002-es éves jelentés is említett (4.45.).</p>	<p>A szártított szőlőre fizetett támogatások esetében talált hiányszempontokra vonatkozóan a Bizottság pénzügyi korrekciókat javasolt, és ezennél is ezt fogja tenni (4.45.).</p>	<p>A Számvevőszék továbbra is komoly hiányszempontokat állapított meg a szártított szőlőre fizetett támogatások esetében (Görögország; a 2002-es és a 2003-as éves jelentés is említte) (4.54.).</p>	<p>A Bizottságnak különösen a számlaelszámolási eljárás kapcsán kellene intézkedéseket tennie, biztosítva közben, hogy a minimum-terméshozam és termelés feltételeitől való regionális eltérések megfelelően indokoltak maradjanak (4.54.).</p>

2003 és az előző évek		2004	
Megállapítások	A Bizottság válasza	Megállapítások	Ajánlások
<p>Vidékfejlesztés</p> <p>Az ilyen programoknak gyakran viszonylag összetett támogathatósági feltételeik amellyeket néha több éven át szűkséges ellenőrizni (4.41).</p> <p>Az igazoló szervek három vidékfejlesztési intézkedésre szakosodott ügynökség elszámolásaira vonatkozóan fenntartásos ellenőrzési véleményt adtak. További öt ügynökség ellenőrzési minősítése számolt be a vidékfejlesztési kiadásokat érintő hibákról (4.42).</p>	<p>Az igazoló szervek által a vidékfejlesztési kiadások tekintetében felírt hibák nyomán követésére az elszámolási eljárás keretében kerül sor, és ha azok az Alapra nézve kockázatot jelentenek, pénzügyi korrekciókat fognak javasolni (4.42).</p>	<p>A vidékfejlesztési kiadásokat illetően az igazoló szervek 12 kifizető ügynökség elszámolása esetében látták el – bár csak korlátozott pénzügyi hatást illetően – korlátozó záradékkal az ellenőrzési véleményüket. A fenntartásokat jelentős hibák, nem támogatható kiadások és egyes igazoló okmányok hiánya indokolták, és főként agrár-környezetvédelmi intézkedésekre, illetve mezőgazdasági és erdőgazdálkodási befektetésekre vonatkoztak (4.47).</p> <p>A vidékfejlesztési támogatásra való jogosultság a legtöbb esetben annak függvénye, hogy a kedvezményezettek betartják-e a vállalt kötelezettségeket, például a helyes gazdálkodási gyakorlatot. A Számvevőszéknek az agrár-környezetvédelmi intézkedésekről szóló külön jelentése megállapítja, hogy az ilyen jellegű kiadások ellenőrzése sajátos problémákkal jár, és az ellenőrzés ritkán eredményez elfogadható költségek mellett észszerű bizonyosságot (4.48).</p>	<p>A Bizottságnak nyomom kellene követnie a felírt hibákat, és megfélelő intézkedéseket kellene hoznia a mögöttük húzódoó hiányosságok orvoslására (4.47–4.48).</p>

2. MELLÉKLET IIER vizsgálati elemek

Tag-állam	Kifizető ügynökség	Területalapú támogatás			Állattenyésztési támogatás				
		Igazgatási eljárások és ellenőrzések a helyes kifizetések biztosítására	Kockázatelemzés és kiválasztási eljárások a vizsgálatokhoz	Vizsgálati módszertan és az egyéni eredmények jelentése	A vizsgálatok és eredmények statisztikáinak előkészítése és megbízhatósága	Igazgatási eljárások és ellenőrzések a helyes kifizetések biztosítására	Kockázatelemzés és kiválasztási eljárások a vizsgálatokhoz	Vizsgálati módszertan és az egyéni eredmények jelentése	A vizsgálatok és eredmények statisztikáinak előkészítése és megbízhatósága
ES	Castilla y León	1	2	3	1				
PT	IFADAP/JINGA	4	5	6	1	7			
UK	Scotland, SEERAD	8	1	9	10			11	
DE	Saarland	12	1	13	14			15	
DE	Thüringen	16		17					
EL	Görögország, OPEKEPE	18	19	20	21	22	23	24	25

A jól működik, néhány vagy kisebb javítás szükséges

Működik, de javítás szükséges

Nem a tervezett módon működik

1 Az egyéni kockázati kritériumok hatékonyságának nem megfelelő értékelése. Habár a 2004. január 23-11/8/2004/EK bizottsági rendelet csak a 2004-es pályázati évről kezdődően teszi közzétételt ez az értékelés (2005-ös kifizetési év), a Számvevőszék a kockázatelemzés lényeges elemének tekint. Néhány tagállam nem elemzi a jelentős hibákat.

2 A minőség-ellenőrzési eljárások és eredmények nem bizonyítottak, a távértelepítés kezdeti ellenőrzési eredményeinek (főművelési) gyengén dokumentáltak.

3 A szarvasmarha-adatbázis állomagszámok mutató adataival kapcsolatos rendellenességek, eltérések a szarvasmarhafélek regionális és központi adatbázisait között.

4 A parcelláknak a vizsgálatok során megállapított, a támogathatóságot tartósan bizót jellemző nem kerülnek be az adatbázisba, s így nem használhatók fel későbbi adminisztratív keresz ellenőrzéseknél.

5 Az ajánlattevők állami távollendés minőségének elégtelen ellenőrzése, az ellenőrzők által újabb lemezt nyolc parcella közötti hamak az eredményei nem erősítettek meg az eredeti távollendés eredményeit.

6 A más tagállamokból közvetlenül vágásra érkező szarvasmarhafélek nem jelennek meg a szarvasmarha-adatbázisban.

7 A szarvasmarha-adatbázisból vizsgálati célra vett információkat hiányosnak (a vágási támogatás vizsgálati esetében), illetve elavultnak (az összes vizsgálat esetében) találják.

8 Habár az uniós rendelkezések nem írják elő, az adminisztratív ellenőrzéseknél a területre vonatkozóan tőrésnadrát alkalmaznak (2 % vagy maximum 2 hektár).

9 Az extenzifikációs támogatás túlléphetése, annak a keresz ellenőrzések elvégzése előtti folyósítása miatt.

10 A vizsgálati eredmények adatainak rögzítésében nagy számú hiba található (a főművelési ellenőrzési jelentések 47 %-ánál). A szarvasmarhaféleket és a juhtokat érintő vizsgálatok 23 %-ában, illetve 40 %-ában 48 óránál korábban történt az előzetes értesítés.

11 Az elvégzett vizsgálatok száma elutazott (a bejelentett ellenőrzési arány 13,3 % helyett 13,2 % volt).

12 A parcella-nyitvatartás frissítése nem rendszeres. A delegált szervezet érintő minőség-ellenőrzés elégtelen.

13 Elégtelen annak ellenőrzése, hogy – a helyszíni vizsgálatok eredményei és a szarvasmarha-adatbázisban szereplő adatok közötti eltéréseket kiküszöbölendő – hogyan vezetnek be a javításokat a szarvasmarha-adatbázisba.

14 Az állatokot érintő vizsgálatok több mint 70 %-át a területalapú támogatás távértelepítés ellenőrzésére összpontosították. A kockázatelemzésnél nem vették figyelembe az uniós jogszabályokban megszabott valamennyi kockázati paramétert. Nem értékelték a kockázatelemzés hatékonyságát.

15 Kisebbségi különbségek a Bizottságnak benyújtott adatok és az azok alapját szolgáló, az ellenőrzések szolgáltatók között.

16 Magas hibarány elfogadása az adatgyűjtésben, az elektronikus adatfeldolgozó (EDP) rendszer nem zárja automatikusan a vizsgálatra kiválasztott kérelmeket, nem megfelelő ellenőrzési vizsakoelvéthetőség az egyéni hibákat kezel esetekben.

17 Az EDP rendszer nem zárja automatikusan a vizsgálatra kiválasztott kérelmeket, elégtelen annak ellenőrzése, hogy – a helyszíni vizsgálatok eredményei és a szarvasmarha-adatbázisban szereplő adatok közötti eltéréseket kiküszöbölendő – hogyan vezetnek be a javításokat a szarvasmarha-adatbázisba.

18 A kérelmek regisztrálása eljárás nem megbízható, rendszeresen arra használják, hogy ellenőrizzék a kérelmek benyújtása esetén előírt szankciók alkalmazását. A parcellazonosító rendszer (LPS) hiányos és nem megbízható, a legmagyobb megengedhető terület ellenőrzése nem a parcellák szintjén, hanem szakszerűtlenül, a gazdálkodói terület szintjén történik. A termékek egyesületi monopóliummal rendelkeznek az adatok (kérelmek és vizsgálatok adatai) bevétele felet, és központi szerepük van a rendszer által készített hibalisták elszámolásában. Bármikor módosíthatják vagy kiegeszítik a kérelmekre vonatkozó adatok az EDP rendszerben; az egyesületek nagyon sok módosítást és javítást végeznek az eljárás teljes folyamán, ellenőrzési vizsakoelvéthetőség nélkül.

19 A kérelmek egyesületi tulajd, hogy melyek a távértelepítésre kiválasztott területek.

20 A helyszíni vizsgálatok gyenge minőségűek és rosszul dokumentáltak, helyi szinten, sok vizsgálat esetében komoly kétségek merülnek fel azok, tényleges elvégzésével kapcsolatban, a lépéssel történő mérési módszerek tekintik, a parcellákra vonatkozó kértő hivatkozási rendszer ahhoz vezet, hogy az EDP-keresz ellenőrzések kizárólag a digitális referenciakódokat használják, a vizsgálatokat pedig a régi térképészeti referenciák alapján végzik, és a két hivatkozási rendszer között nincs kapcsolat. A vizsgálatok rossz minőségűek a kifizető ügynökség által ismételt végrehajtott vizsgálatok és a Számvevőszék ismételt végrehajtott vizsgálati is megerosítók.

21 A kéredekkel benyújtott kérelmek számára vonatkozó bejelentett számadatok és a távollendés eredményei nagymértékben hibásak voltak.

22 A szarvasmarha-adatbázis elavult, ami csökkenti az adminisztratív ellenőrzések és a vizsgálatok eredményességét. A kérelmek befogadását a termékek egyesületi általi bevitelével. Hiányos adminisztratív ellenőrzések központi szinten és nem megfelelő adminisztratív ellenőrzések helyi szinten, a kifizető ügynökség által ismételt végrehajtott vizsgálatok és a Számvevőszék ismételt végrehajtott vizsgálati is megerosítók.

23 2003-ban azt jelentették, hogy a szarvasmarhákot érintő összes kérelmet ellenőrztek. Ez a nagyra törő munkaprogram volt az egyik oka a vizsgálatok rossz minőségének.

24 Vizsgálatok előkészítésekor az ellenőrzések nem volt rendszeres hozzájárulást a szarvasmarha-adatbázishoz. A vizsgálatok nem voltak indokoltak meg a helyszínen levő, illetve a szarvasmarha-adatbázisban szereplő állatok közötti eltéréseket. A vizsgálatok gyakran nem tárták fel a később az adminisztratív ellenőrzések által megállapított hibákat. A külön szarvasmarha-támogatási, illetve anyatehen-támogatási kérelmekben szereplő, a kifizető ügynökség által ismételt végrehajtott vizsgálatok során feltárt túlzott költségvetéseket 69 %-at az eredeti vizsgálatok nem tárták fel.

25 Az anyatehen-támogatás és a vágási támogatás esetében jelentős ellentmondások vannak a statisztikákban (pl. ellenőrzött állatok bejelentett száma > kérelmet által érintett állatok száma). Hibás statisztikák a vágási támogatás esetében.

Forrás: A Számvevőszék vizsgálati a kifizető ügynökségek IIER-rendszerre vonatkozóan.

5. FEJEZET

Strukturális intézkedések

TARTALOM

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	5.1–5.12
A strukturális intézkedések finanszírozása és céljai	5.1–5.7
A strukturális intézkedésekre vonatkozó irányítási és ellenőrzési rendszerek: a fő rendeletek és folyamatok	5.8–5.12
Külön értékelés a megbízhatósági nyilatkozat keretében	5.13–5.56
Az ellenőrzés célja és hatóköre	5.13
Az irányítási és ellenőrzési rendszerek ellenőrzése	5.14–5.34
Belső ellenőrzési standardok végrehajtása: előrehaladás történt, de további erőfeszítésekre van szükség	5.14–5.18
Az operatív programok végrehajtása: a jelenlegi időszakban a rendszerek fejlesztése szükséges a rendeleteknek való megfelelés érdekében	5.19–5.27
Az 1994–1999 közötti programok lezárása: késedelmek és rendszerhiányosságok a rendeleteknek való megfelelés terén	5.28–5.34
A projektek tételes ellenőrzésének eredményei	5.35–5.36
Más ellenőrök munkája	5.37–5.38
A főigazgatók éves tevékenységi jelentései és nyilatkozatai: jobb tájékoztatás, de nem megfelelő fenntartások	5.39–5.45
A korábbi megbízhatósági nyilatkozatok megállapításainak nyomon követése: további fellépés szükséges a Bizottság részéről	5.46
Következtetések és ajánlások	5.47–5.54
Következtetések	5.47–5.51
Ajánlások	5.52–5.54
Az Előcsatlakozási Strukturális Politikák Eszközének végrehajtása: a Bizottság hiányosságokat állapított meg az irányítási és ellenőrzési rendszerekben	5.55–5.56
Az Integra – Közösségi Foglalkoztatási Kezdeményezésről szóló 3/2002. sz. különjelentés megállapításainak nyomon követése	5.57–5.59
A foglalkoztatás érdekében végrehajtott helyi intézkedésekről szóló 4/2002. sz. különjelentés megállapításainak nyomon követése	5.60–5.64

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

BEVEZETÉS

A strukturális intézkedések finanszírozása és céljai

5.1. A strukturális intézkedések az Európai Unió és a felvételt kérő országok gazdasági és társadalmi fejlődését támogatják. Az intézkedéseket a négy strukturális alap finanszírozza: az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA), az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap Orientációs Részlege (EMOGA–Orientáció) és a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz (HOPE), valamint az Előcsatlakozási Strukturális Politikák Eszköze (ISPA) és a Kohéziós Alap.

5.2. A strukturális alapok társadalmi-gazdasági fejlesztési programokat ⁽¹⁾ társfinanszíroznak a tagállamokban; a Kohéziós Alap pedig a környezetvédelem javításával és a közlekedés infrastruktúrájának fejlesztésével összefüggő projekteket társfinanszírozza azokban a tagállamokban, amelyeknek az egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelme kevesebb mint az uniós átlag 90 %-a ⁽²⁾. Az ISPA a felvételt kérő országok közlekedési és környezetvédelmi projektjeinek fejlesztését támogatja ⁽³⁾.

5.3. A Bizottságnak minden egyes programot, illetve projektet jóvá kell hagynia; ezeknek tartalmazniuk kell egy indikatív finanszírozási tervet, amelyben meghatározzák a közösségi támogatás és a tagállam vagy felvételt kérő ország hozzájárulásának összegét. A támogatást az adott pénzügyi tervnek megfelelő többéves időszak keretén belül nyújtják. 2004-ben a közösségi költségvetés kiadásai jobbra a jelenlegi programidőszak (2000–2006) folyamatban lévő kifizetéseire, illetve az előző programidőszak (1994–1999) végső kifizetéseire vonatkoznak.

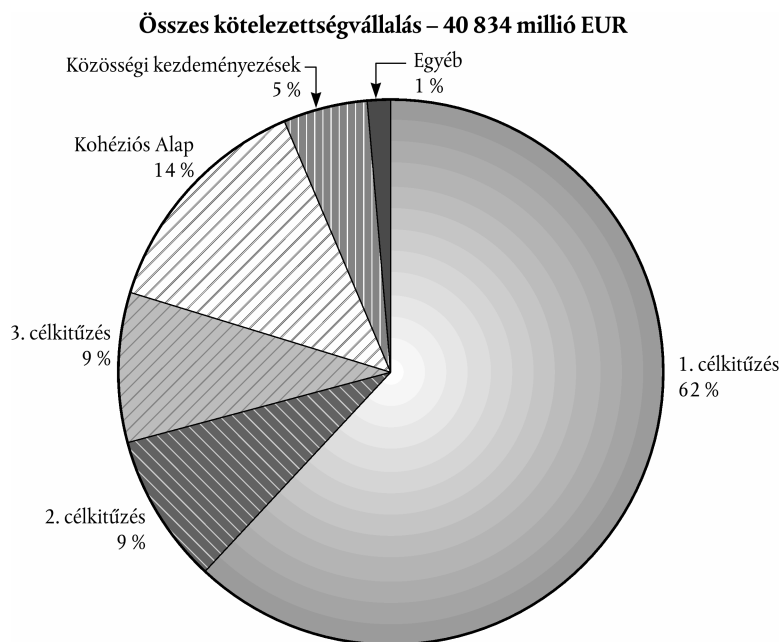
5.4. Az 1994–1999 közötti időszakra a Bizottság a strukturális alapok keretében 1 104 programot, a Kohéziós Alap keretében pedig 920 projektet hagyott jóvá. A 2000–2006 közötti időszakra a strukturális alapok keretében 606 programot, a Kohéziós Alapok keretében 1 163 projektet, az ISPA keretében pedig 72 projektet fogadtak el ⁽⁴⁾. A végrehajtott intézkedések nagyon eltérőek lehetnek, szerepel közöttük nagyszabású infrastruktúra-projekt (ERFA, Kohéziós Alap és ISPA), egyének szakmai képzése (ESZA), mezőgazdasági termékek marketingje (EMOGA – Orientáció) vagy a halászati erőfeszítések kiigazítása (HOPE).

⁽¹⁾ A programok, amelyek lehetnek nemzeti vagy regionális szintűek, intézkedések sorozatából épülnek fel, amelyek keretében a lehetséges kedvezményezették pénzforrásokra pályázhatnak.

⁽²⁾ Az EU15-ből: Görögország, Spanyolország, Írország (2003.12.31-ig) és Portugália. 2004. május 1-jétől: Ciprus, Cseh Köztársaság, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Szlovákia és Szlovénia.

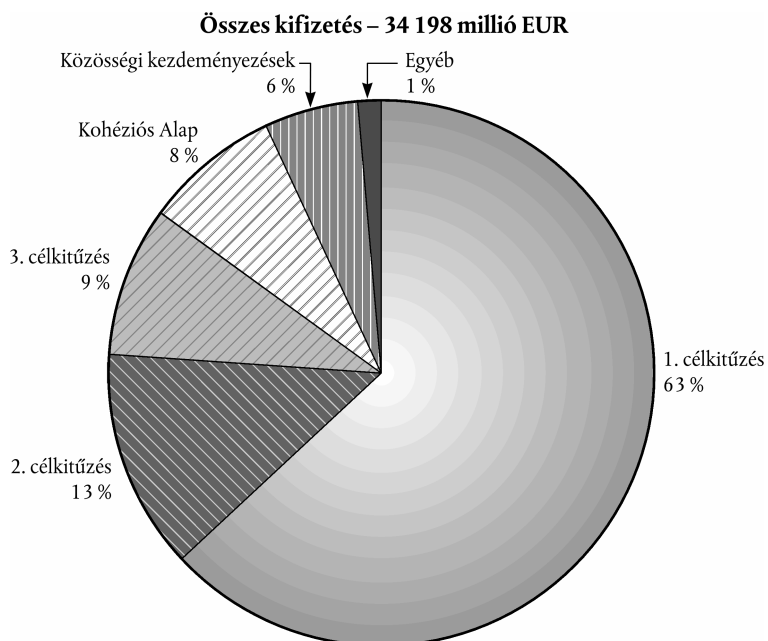
⁽³⁾ 2004-ben: Bulgária és Románia. Az új tagállamok esetében a korábbi ISPA-projekteket a Kohéziós Alaphoz irányították.

⁽⁴⁾ Bulgáriában és Romániában.

5.1. ábra – A kötelezettségvállalások megoszlása 2004-ben költségvetési területenként ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Az ISPA kivételével.

Forrás: A Bizottság 2004-es jelentése a költségvetési és pénzügyi irányításról.

5.2. ábra – A kifizetések megoszlása 2004-ben költségvetési területenként ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Az ISPA kivételével.

Forrás: A Bizottság 2004-es jelentése a költségvetési és pénzügyi irányításról.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.5. A 2000–2006 közötti időszakra a strukturális alapok költségvetési összkiadása 230 463 millió EUR, a Kohéziós Alapé 28 154 millió EUR, az ISPA esetében pedig 6 149 millió EUR ⁽⁵⁾ (a számok a 2004-es árak szerint vannak kalkulálva). A kiadások legnagyobb része a strukturális alapok három elsődleges politikai célkitűzésére irányul:

- 1. célkitűzés: az elmaradt régiók fejlesztésének és szerkezet-átalakításának előmozdítása,
- 2. célkitűzés: a strukturális nehézségekkel küzdő területek gazdasági és társadalmi átalakulásának támogatása,
- 3. célkitűzés: az oktatási, képzési és foglalkoztatási politikák és rendszerek átvételének és korszerűsítésének támogatása.

5.6. Az 1994–1999 közötti és az azt megelőző programidőszakokban a strukturális alapokból ⁽⁶⁾ nyújtott hozzájárulásokat előlegek (ezek a végrehajtásban elért előrehaladáson alapultak, amire a tagállamok által benyújtott költségelszámolási nyilatkozatok szolgáltak bizonyossággal) és végső kifizetések formájában nyújtották; ez utóbbi képezte a programok „lezárását”. A 2000–2006 közötti programidőszak során a közösségi finanszírozás úgy valósul meg, hogy egyszeri előleg formájában folyósítják a programhoz való teljes hozzájárulás 7 %-át (az új tagállamok esetében ezt 16 %-ra emelték), majd ezt a tagállamok által éves rendszerességgel bejelentett kiadások időközi visszatérítései és a program lezárásakor egy egyszeri végső kifizetés követik. Az időszakos visszatérítéseket „időközi kifizetéseknek” nevezik. A strukturális alapok esetében a Bizottság minden egyes kifizetése egy adott alaphoz és egy adott programhoz kapcsolódik.

5.7. A strukturális intézkedések „megosztott irányítás” keretében valósulnak meg. Ez azt jelenti, hogy míg a Bizottság a Közösség költségvetését saját felelősségi körében hajtja végre, addig az intézkedések irányítása és ellenőrzése a Bizottság és a tagállamok között megosztottan történik ⁽⁷⁾. Így elsősorban a tagállamok felelősek a műveletek irányításáért, a kiadások ellenőrzéséért,

⁽⁵⁾ Ebből az összegből 2 787 millió EUR-t (jelenlegi árak szerint kalkulálva), mely az ISPA keretében 2000–2003 között nyolc új tagállamnak nyújtott pénzeszközöknek felel meg, a csatlakozási szerződés értelmében jelenleg a Kohéziós Alap kötelezettségvállalásaiként kezelnek.

⁽⁶⁾ A Kohéziós Alap és az ISPA esetében a kifizetési rendszer egy egyszeri előleg, a ténylegesen felmerült költségeknek megfelelő időközi kifizetéseken és a végső kifizetésen alapul.

⁽⁷⁾ A Bizottság négy főigazgatósága érintett a strukturális intézkedésekben: a Regionális Politikai Főigazgatóság (DG REGIO) az ERFA-t, a Kohéziós Alapot és az ISPA-t illetően, a Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság (DG EMPL) az ESZA-ra vonatkozóan, a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság (DG AGRI) az EMOGA-Orientáció részlegét érintően és a Halászati és Tengerészeti Főigazgatóság (DG FISH) a HOPE-ra vonatkozóan. A Regionális Politikai Főigazgatóság koordináló szerepet tölt be a valamennyi alapot egyaránt érintő ügyekben, mint például az irányítási kezdeményezések fejlesztése vagy a tagállamoknak nyújtott technikai tanácsadás tekintetében.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

valamint az alapul szolgáló ügyletek helyességének és jogszerűségének biztosításáért a nemzeti ellenőrző szervek által felügyelt rendszerek működése révén. A Bizottság a bejelentett költségeknek a nemzeti kifizető hatóságok általi igazolása, a program zárásakor a független ellenőrző szerv által kiadott nyilatkozat („záró nyilatkozat”), a tagállamok éves ellenőrzési jelentései, valamint a saját, a nemzeti rendszerek eredményességét és megfelelőségét ellenőrző szolgálatainak munkájának révén igyekszik bizonyosságot szerezni.

A strukturális intézkedésekre vonatkozó irányítási és ellenőrzési rendszerek: a fő rendeletek és folyamatok

5.8. Az irányítási és ellenőrzési rendszerektől az 1994–1999 közötti időszak során megkövetelt alapvető elemeket a költségvetési rendelet⁽⁸⁾ és a keretrendeletek⁽⁹⁾ határozzák meg. Az 1997 novemberében hatályba lépett 2064/97/EK bizottsági rendelet számos egyedi követelményt vezetett be az 1994–1999 közötti programidőszak strukturális intézkedéseinek kiadásaira vonatkozó irányítási és ellenőrzési rendelkezések tekintetében⁽¹⁰⁾. A főbb pontok a következők:

- a) a tagállamoknak olyan irányítási és ellenőrzési rendszereket kell létrehozniuk, amelyek elfogadhatóan igazolják a kifizetési kérelmek (a kiadásigazoló nyilatkozatok) jogosultságát, beleértve különösen az alábbiakat:
 - i. megfelelő ellenőrzési nyomvonal vezetése, amely lehetővé teszi a Bizottságnak benyújtott kiadásigazoló nyilatkozatok és a tagállamoknál vezetett számviteli nyilvántartások összevetését, valamint a közösségi pénzeszközök elosztásának azonosítását is;

⁽⁸⁾ Az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendelet (HL L 356., 1977.12.31., 1. o.).

⁽⁹⁾ A strukturális alapok feladatairól és azok eredményességéről, valamint az alapok tevékenységeinek egymás közötti, továbbá az Európai Befektetési Bank és az egyéb fennálló pénzügyi eszközök műveleteivel való összehangolásáról szóló 2052/88/EGK rendelet módosításáról szóló, 1993. július 20-i 2081/93/EGK tanácsi rendelet (HL L 193., 1993.7.31., 5. o.); a különböző strukturális alapok tevékenységeinek egymás közötti, továbbá az Európai Befektetési Bank és az egyéb fennálló pénzügyi eszközök műveleteivel való összehangolásáról szóló 2052/88/EGK rendelet végrehajtásához szükséges rendelkezéseket megállapító 4253/88/EGK rendelet módosításáról szóló, 1993. július 20-i 2082/93/EGK tanácsi rendelet (HL L 193., 1993.7.31., 20. o.).

⁽¹⁰⁾ A strukturális alapok által társfinanszírozott műveleteknek a tagállamok általi pénzügyi ellenőrzéséről szóló 4253/88/EGK tanácsi rendelet részletes végrehajtási szabályainak megállapításáról szóló, 1997. október 15-i 2064/97/EK bizottsági rendelet (HL L 290., 1997.10.23., 1. o.). A Kohéziós Alap rendszerei tekintetében a Kohéziós Alap létrehozásáról szóló, 1994. május 16-i 1164/94/EGK tanácsi rendelet (HL L 130., 1994.5.25., 1. o.) irányadó.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- ii. a műveletek napi ellenőrzéseit kiegészítő ellenőrzések minimum szintjét (legalább 5 %-os minta), melyek célja az irányítási és ellenőrzési rendszerek eredményességének, a közösségi előírások betartásának, valamint a kiadásigazoló nyilatkozatok pontosságának ellenőrzése;
 - iii. az egyes programok lezárásakor a tagállamoknak a Bizottság elé kell terjeszteniük egy, a végrehajtó szolgáltatótól független személy vagy szervezet által összeállított beszámolót; ennek a beszámolónak összegeznie kell az előző évben végzett ellenőrzések megállapításait, továbbá általános következtetést kell tartalmaznia a kiadásigazoló nyilatkozat alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségéről és szabályszerűségéről;
- b) a Bizottságnak – együttműködésben a tagállamokkal – biztosítania kell, hogy teljesüljenek a 2064/97/EK rendeletben meghatározott pénzügyi ellenőrzési célkitűzések.

5.9. A 2000–2006 közötti időszakra vonatkozólag a 438/2001/EK⁽¹¹⁾ és a 448/2001/EK⁽¹²⁾ bizottsági rendeletek által végrehajtott új 1260/1999/EK tanácsi keretrendelet⁽¹³⁾ fenn tartotta és továbbfejlesztette ezeket az elveket. Különösen olyan rendelkezésekkel egészítették ki a már meglévőket, amelyek a tagállamokat az irányító és a kifizető hatóságok⁽¹⁴⁾ számára történő útmutatás kiadására, a feladatok egyértelmű meghatározására, felosztására és elkülönítésére kötelezik. A tagállamoknak ezenkívül elsősorban a szükséges pénzügyi kiigazítások elvégzéséért kell felelősséget vállalniuk. A projektek végrehajtása közben végzett ellenőrzések (a napról napra történő irányítási ellenőrzések) és a költségszámolási nyilatkozatok pontosságát és a rendszerek

⁽¹¹⁾ A strukturális alapok keretében nyújtott támogatások irányítási és ellenőrzési rendszerei tekintetében az 1260/1999/EK tanácsi rendelet végrehajtása részletes szabályainak megállapításáról szóló, 2001. március 2-i 438/2001/EK bizottsági rendelet (HL L 63., 2001.3.3., 21. o.). Az ISPA rendszerei tekintetében az Előcsatlakozási Strukturális Politikák Eszközének létrehozásáról szóló, 1999. június 21-i 1267/1999/EK tanácsi rendelet (HL L 161., 1999.6.26., 73. o.) irányadó.

⁽¹²⁾ A strukturális alapok keretében nyújtott támogatások pénzügyi korrekciós eljárásai tekintetében az 1260/1999/EK tanácsi rendelet végrehajtása részletes szabályainak megállapításáról szóló, 2001. március 2-i 448/2001/EK bizottsági rendelet (HL L 64., 2001.3.6., 13. o.).

⁽¹³⁾ A strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló, 1999. június 21-i 1260/1999/EK tanácsi rendelet (HL L 161., 1999.6.26., 1. o.).

⁽¹⁴⁾ Az 1260/1999/EK rendelet kifejezetten előírja a tagállamok számára, hogy irányító és kifizető hatóságokat jelöljenek ki. Az irányító szervezet a tagállam által kijelölt, közjogi vagy magánjogi, országos, regionális vagy helyi szintű szerv vagy szervezet (rendszerint a nemzeti minisztérium vagy a regionális szintű vagy helyi hatóság egyik osztálya). A kifizető hatóság a tagállam által kijelölt egy vagy több, országos, regionális vagy helyi hatóság vagy szerv, amelynek feladata a kifizetés iránti kérelmek készítése és benyújtása, valamint a Bizottságtól érkező kifizetések fogadása (például az országos, regionális vagy helyi hatóság egyik, az irányító hatóságtól független osztálya).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

működésének eredményességét vizsgáló, mintavételen alapuló ellenőrzések (a független, 5 %-os mintán alapuló ellenőrzések) elkülönítése egyértelműbbé vált (lásd 5.11. bekezdés). Ezenkívül a Bizottságot egyértelműen kötelezik arra, hogy meggyőződjön az irányítási és ellenőrzési rendszerek szabályozási követelményeknek való megfeleléséről, és a rendszerek működését szabályos időközönként felülvizsgálja. Egészében véve a jogi keretrendszer megbízható alapot teremt a strukturális intézkedésekkel kapcsolatos kiadások irányítására és ellenőrzésére.

5.10. A strukturális intézkedésekhez kapcsolódó kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét illetően a legfőbb eredendő kockázatok a Bizottság és a tagállamok közötti megosztott irányításból fakadnak. Ehhez járul még az irányítási folyamatba beavatkozó sokféle szerv és hatóság, a programok nagy száma, amelyek mindegyikén belül több ezer, esetenként több év alatt végrehajtott projekt lehetséges, valamint az irányítási és ellenőrzési rendszerekben potenciálisan kialakuló hiányosságok. Ráadásul a kiadások támogathatóságának megítélésére vonatkozó feltételek közül nagyon sok nem minden esetben egyértelmű, ami azzal a kockázattal jár, hogy a feltételeknek számos, eltérő értelmezése születik.

5.10. A Bizottság egyetért azzal, hogy a megosztott irányítás keretében olyan inherens kockázatok állnak fenn, amelyek a felelőségek tagállamokra történő átruházását és a későbbiekben a tagállamokon belüli feladatok és funkciók átruházását vonja magával. E veszéllyel foglalkoznak a strukturális alapokról szóló rendeletek, azáltal, hogy megkövetelik, hogy a tagállamok hatékony irányítási és ellenőrzési rendszereket hozzanak létre és alkalmazzanak, továbbá azáltal, hogy a Bizottság hatáskörének gyakorlása során ellenőrzi azok működését és szükség esetén felfüggeszti a kifizetéseket és pénzügyi kiigazítást alkalmaz. Az integrált belső ellenőrzési keretrendszer ütemtervéről szóló közlemény (COM(2005) 252) további intézkedéseket tartalmaz a megosztott irányítás erősítését illetően.

Szükségszerűen számos feltétel szabályozza a műveletek és a kiadások támogathatóságát, és a Bizottság szabályai bizonyos fontos területeken közös rendelkezéseket írnak elő. A Bizottság iránymutatást nyújt a támogathatóságát illető általános és célirányos kérdések tekintetében.

5.11. A Bizottság és a tagállamok a szerepe a 2000–2006 közötti időszakban az alábbiak szerint foglalható össze:

- a) a tagállam irányító hatóságához érkeznek be a projektek uniós és nemzeti társfinanszírozására pályázó lehetséges kedvezményezettek⁽¹⁵⁾ kérelmei;
- b) a tagállam irányító hatósága jóváhagyja vagy elutasítja a projektet;
- c) a jóváhagyott projektek esetében a kedvezményezett a társfinanszírozás igényléséhez a projekt kapcsán felmerülő költségekről rendszeres kiadásigazoló nyilatkozatokat nyújt be;
- d) az irányító hatóság ellenőrzéseket végez a projektek kapcsán felmerülő költségek jogszerűségéről és szabályszerűségéről, valamint a költségek társfinanszírozás keretében történő támogathatóságáról („napi irányítási ellenőrzések”);
- e) a kifizető hatóság kielégítően megbizonyosodik arról, hogy a kiadás minden előírt feltételnek megfelel, mielőtt igazolná az összesített nyilatkozatokat, amelyeket aztán elküld a Bizottságnak;

⁽¹⁵⁾ A jelentkezők köre a magánszemélyektől vagy társaságoktól a magán- vagy állami vállalkozásokon keresztül a helyi, regionális vagy országos szervekig terjedhet.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- f) a tagállam végrehajtási és kifizetési eljárásokért felelős szolgálataitól független szervek ⁽¹⁶⁾ ellenőrzik az irányítási és ellenőrzési rendszereket és mintavétel alapján a kiadásigazoló nyilatkozatokat, minden egyes program esetében a teljes támogatható kiadás legalább 5 %-ára kiterjedően („független ellenőrzések”);
- g) minden program lezárásánál a tagállam egy, a végrehajtó szolgálattól független szerve (amely megegyezhet a fenti f) pontban leírt szervvel) nyilatkozatot nyújt be a Bizottságnak, amelyben értékeli a záróegyenleg kifizetésére irányuló kérelem jogosultságát, valamint az ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét;
- h) a tagállamok által benyújtott rendszerleírások és éves ellenőrzési jelentések és saját ellenőrzési munkája alapján a Bizottság felülvizsgálja a tagállamok irányítási és ellenőrzési rendszereinek működését, hogy meggyőződjön arról, hogy azok megfelelnek a rendeletek által előírt követelményeknek.

5.12. A strukturális alapokra vonatkozó külön követelmények mellett a Bizottságnak egyéb, az általános ellenőrzési környezetét javító követelményeknek is eleget kell tennie. Minden főigazgatóságnak egy sor belső ellenőrzési standardnak (ICS) kell megfelelnie.

KÜLÖN ÉRTÉKELÉS A MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZAT KERETÉBEN

Az ellenőrzés célja és hatóköre

5.13. Az ellenőrzés célja az volt, hogy a strukturális intézkedések összességéről alkotott külön értékelés révén hozzájáruljon a Számvevőszék általános költségvetésre vonatkozó megbízhatósági nyilatkozatához. Az ellenőrzés e célból különösen a Bizottságnál és a mintául vett tagállamokban alkalmazott irányítási és ellenőrzési rendszereket vizsgálta meg, és értékelte, hogy az ezekben a rendszerekbe beépített belső ellenőrzési mechanizmusok milyen mértékben nyújtanak bizonyosságot az alapul szolgáló ügyletek jogszerűségéről és szabályszerűségéről. A Számvevőszék továbbá független ellenőrzés keretében, a korábbi (1994–1999), valamint a jelenlegi (2000–2006) programidőszak programjaiból és projektjeiből történt véletlenszerű mintavétel alapján vizsgálta az alapul szolgáló ügyleteket (tétéles ellenőrzés), hogy további bizonyosságot szerezzen az alapok működésére vonatkozóan. A Számvevőszék vizsgálta:

- a Bizottság belső ellenőrzési környezetét (belső ellenőrzési standardok),

⁽¹⁶⁾ Például egy nemzeti, regionális vagy helyi hatóság pénzügyi szolgálata vagy belső ellenőrzési részlege.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- azt, hogy a 2004-ben folyósított kifizetések esetében az 1994–1999 és 2000–2006 közötti programidőszakhoz kapcsolódó irányítási és ellenőrzési rendszerek a vonatkozó rendelkezésekkel összhangban működtek-e,
- azt, hogy az 1994–1999 közötti programidőszak programjai a vonatkozó rendeletekkel összhangban zárultak-e,
- a főigazgatók éves tevékenységi jelentéseit és nyilatkozatait,
- a Bizottságnak a Számvevőszék korábbi észrevételei alapján tett intézkedéseit.

Az irányítási és ellenőrzési rendszerek ellenőrzése

Belső ellenőrzési standardok végrehajtása: előrehaladás történt, de további erőfeszítésekre van szükség

A Számvevőszék vizsgálata

5.14. Az ellenőrzés a Bizottság belső ellenőrzési mechanizmusainak a működését vizsgálta, különösen a kiadások jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozó fő ellenőrzési mechanizmusokat. Az ellenőrzés során megvizsgálták a belső ellenőrzési standardok végrehajtását a strukturális intézkedések által érintett főigazgatóságoknál (lásd még 1.80–1.83. bekezdés).

5.15. A Számvevőszék annak a nyolc belső ellenőrzési standardnak (az összesen 24 közül) a végrehajtását vizsgálta a strukturális intézkedések által érintett főigazgatóságoknál, amelyek a kiadások jogszerűsége és szabályszerűsége szempontjából különös fontossággal bírnak ⁽¹⁷⁾.

A belső ellenőrzési standardok hiányos végrehajtása

5.16. A Regionális Politikai Főigazgatóság (DG REGIO) és a Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság (DG EMPL) esetében a standardok végrehajtása általánosságban véve kielégítő volt. A 11. standard (Kockázatelemzés és -kezelés) alkalmazásának eredményességét azonban intézkedésekkel lehetne növelni, a 17. standard (Felügyelet) alkalmazásában pedig az alább kifejtett hiányosságokat állapítottak meg.

5.16. *A főigazgatóságok a fent említetteknek megfelelően lépéseket tettek a kockázatkezelés hatékonyságának javítására, és az alább kifejtett okokból úgy vélik, hogy a 17. standard alkalmazása megfelel az alapkövetelményeknek.*

⁽¹⁷⁾ 11. standard „Kockázatelemzés és -kezelés”, 12. standard „Vezetői tájékoztatás”, 14. standard „Szabálytalanságok jelentése”, 17. standard „Felügyelet”, 18. standard „Kivételek jelentése”, 20. standard „Belső ellenőrzési hiányosságok nyilvántartása és javítása”, 21. standard „Ellenőrzési jelentések” és 22. standard „Belső ellenőrzési képesség”.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

5.17. A belső ellenőrzési egység például mindkét főigazgatóság-nál jelezte, hogy további munka szükséges az alkalmazottaknak a kockázatok mérséklésével, valamint a hiányosságok megállapításával és jelentésével kapcsolatos intézkedésekre vonatkozó tudatosságának növeléséhez. A Számvevőszék véleménye szerint sem a Regionális Politikai Főigazgatóság, sem a Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság nem végzett elegendő helyszíni ellenőrzést ahhoz, hogy megbízható képet kapjon az irányítási és ellenőrzési rendszerek működéséről (2000–2006 között). A Foglalkoztatási Főigazgatóság számítógépes rendszert vezetett be az ellenőrzések alapján megfogalmazott ajánlások nyomán követésére. A Számvevőszék azonban megjegyzi, hogy ennek a számítógépes rendszernek a gyakorlatban történő alkalmazását még javítani kell.

5.18. 2004 végén a Halászati és Tengerészeti Főigazgatóság (DG FISH) öt belső ellenőrzési standard végrehajtásánál nem felelt meg teljes mértékben az alapkövetelményeknek (11., 12., 17., 20. és 22. standard). A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság (DG AGRI) 2004-es önértékelésében megállapította, hogy valamennyi standardot és alapkövetelményt teljesített. A Számvevőszék nyolc standardot vizsgált meg, és megállapította, hogy ezek közül négyen javítani kellene (lásd 4.33. és 4.34. bekezdés).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.17. A 11. standardra tekintettel a Regionális Politikai Főigazgatóság cselekvési tervet fogadott el a kockázatok beazonosítását és csökkentését végző középvezetés segítésére és a hatályos – különösen a belső ellenőrzés hiányosságait jelentő és korrigáló – eljárások tudatosítására. 2004 elején kockázateértékelést végeztek és cselekvési tervet hajtottak végre a gyakorlat során beazonosított kockázatok csökkentése céljából.

Ugyanezen standardot illetően a Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság belső ellenőrzési egysége által végzett felmérések azt mutatták, hogy a meghozott intézkedéseket követően folyamatos előrelépés tapasztalható a személyzet belső ellenőrzési standardokra vonatkozó tudásában.

A 17. standardot illetően, a Regionális Politikai Főigazgatóság és a Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság által az irányítási és ellenőrzési rendszerek működéséről készített értékelés nemcsak a bizottsági szolgálatok helyszíni ellenőrzési munkálatain, hanem a rendszerleírások általuk végzett ügyirat-ellenőrzésein, a tagállamok ellenőrzési tevékenységén illetve a tagállamok nemzeti éves ellenőrzési jelentésein alapulnak.

Mindkét főigazgatóság rendszerellenőrzéseik részeként számos projekt esetében ügyirat-ellenőrzéseket végez a felelős hatóságok szintjén, ami mellett tranzakcióminták megfelelési tesztjeire is sor kerül.

A Regionális Politikai Főigazgatóság 2004-ben nem hajtott végre pénzügyi ellenőrzést a 2000–2006 közötti időszak projektjein, azonban egy vizsgálat első szakaszában rendszer-felülvizsgálatokat végzett, amelyek 2005-ben a projekteken végzett ellenőrzések második szakaszában zárulnak le. A Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság az ESZA keretében úgy ítéli meg, hogy a pénzügyi ellenőrzést illető módszertana lehetővé teszi számára, hogy hatékony módon alkalmazza a rendelkezésre álló forrásokat, és ezáltal álláspontot alakítson ki a lehető legtöbb olyan rendszer vonatkozásában, amelyek nagyon sok projektet foglalnak magukban (lásd továbbá az 5.42. pontban adott választ).

5.18. A Halászati Főigazgatóság tudomásul veszi a Számvevőszék észrevételeit azt illetően, hogy öt belső ellenőrzési standard esetében nem felelt meg teljes mértékben az alapkövetelményeknek, és már intézkedéseket tett a helyzet orvoslása érdekében.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Az operatív programok végrehajtása: a jelenlegi időszakban a rendszerek fejlesztése szükséges a rendeleteknek való megfelelés érdekében*A Számvevőszék vizsgálata*

5.19. A strukturális intézkedések kiadásainak külön értékelése részeként a Számvevőszék megvizsgálta az irányítási és ellenőrzési rendszerek működését az 1994–1999 és a 2000–2006 közötti programidőszakokra. Az ellenőrzés véletlenszerű mintavétel alapján történt. Ennek eredményeként 15 strukturális alpból finanszírozott programot és 1 Kohéziós Alpból finanszírozott projektet (1994–1999 közötti programok: 3 ERFA, 2 ESZA, 1 EMOGA–Orientáció és 1 Kohéziós Alap. 2000–2006 közötti programok: 5 ERFA (beleértve 1 Interreg IIIA közösségi kezdeményezést), 3 ESZA és 1 EMOGA–Orientáció) vizsgáltak meg, amelyek kifizetéseit a Bizottság 2004-ben folyósította (Belgium, Franciaország, Németország, Görögország (2), Spanyolország (3), Olaszország (3), Portugália, Finnország, Svédország és Egyesült Királyság (2)). Amint az fentebb már említésre került (5.8–5.9. bekezdés), az 1994–1999 közötti programidőszakhoz képest a 2000–2006 közötti időszak irányítási és ellenőrzési rendszereire vonatkozó szabályozási követelmények nőttek.

A szabályozási követelmények be nem tartása

5.20. A Számvevőszék a vizsgált mintába tartozó valamennyi programban különböző mulasztásokat állapított meg az irányítási és ellenőrzési rendszerekre vonatkozó szabályozási követelmények betartásával kapcsolatban a tagállamokban mind az 1994–1999, mind a 2000–2006 közötti programidőszakban. A korábbi programidőszakhoz képest a Bizottság számos intézkedést hajtott végre a 2000–2006-os kiadások hatékonyabb irányítása és ellenőrzése érdekében. Ennek ellenére továbbra is tapasztalhatók lényeges mulasztások, amint azt a 2000–2006 közötti időszakból kiválasztott programok vizsgálatának eredményei bizonyítják (lásd **1. melléklet**). A következő megállapítások szemléltetik, hogy milyen típusú problémákat állapított meg a Számvevőszék a két programidőszak tekintetében.

A feladatkörök tisztázatlan meghatározása, felosztása és elkülönítése

5.21. A tizenhat ellenőrzött programból négy esetben a Számvevőszék a feladatok meghatározásával, felosztásával és elkülönítésével kapcsolatos problémákat állapított meg. Két esetben a kiadásoknak a kifizető hatóság általi igazolása alapjául szolgáló ellenőrzéseket egy olyan szervezeti egység végezte, amely nem független az engedélyezési szolgáltatótól⁽¹⁸⁾. Egy másik programban az 5 %-os mintán alapuló ellenőrzésért felelős egység annak az osztályvezetőnek nyújtotta be jelentéseit, aki a támogatás irányításáért és az ahhoz kapcsolódó kifizetésekért is felelős

5.19. A Bizottság a tagállamok hatóságai által adott válaszok és – ahol szükséges – egyéb beszerzett kiegészítő információ fényében vizsgálja meg a Számvevőszék ezen eseteket illető megállapításait. A vizsgálat lezárását követően meg fogja hozni a szükséges intézkedéseket. A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a következtetések céljából el kell különíteni az 1994–1999 és a 2000–2006 közötti időszakot. A követelmények tekintetében jelentős különbségek álltak fenn a két időszak között; például csak a 2000–2006 közötti időszakban állítottak fel különálló irányító és kifizető hatóságokat. A tagállamok a jelenlegi időszakra számos esetben módosították a struktúrákat.

5.20. A Bizottság megjegyzi, hogy az irányítási és ellenőrzési rendszerek bizonyos szempontjai, különösen a behajtási eljárások és a felszámolást végző szerv tekintetében a szabályozások általánosságban kielégítőek voltak. Meg kívánja jegyezni továbbá a jelentésben lévő eseménynaplót és független ellenőrzéseket illető, az 5.37. pontban említett pozitív következtetéseket.

5.21. A Bizottság megállapítja, hogy két program az 1994–1999 közötti és két másik a 2000–2006 közötti időszakra vonatkozott. Úgy ítéli meg, hogy az 1997–1999 közötti Nyugat-Skócia program esetében a struktúra megfelelt az 1994–1999 közötti időszakra meghatározott minimumkövetelményeknek.

A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság Puglia esetében (18. lábjegyzet) a 2004. márciusi ellenőrző látogatása során hasonló problémákat talált a feladatok elkülönítését illetően. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság 2004. évre szóló éves tevékenységi jelentése kifizetési tartalmat tartalmazott Pugliát illetően. E kérdést a Bizottságnak szolgáltatott információk alapján az olasz hatóságokkal együtt felülvizsgálják.

⁽¹⁸⁾ 2000–2006: Svédország (Södra Skogslän) ESZA 1. célkitűzés 1999SE161DO002; Olaszország (Puglia) EMOGA–Orientáció 1. célkitűzés 1999IT161PO009.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

volt ⁽¹⁹⁾. Egy további program esetében az irányításért és a kifizetésekért felelős egységek jártak el ugyanígy ⁽²⁰⁾. Az irányítás és ellenőrzés ezen alapvető elemeinek megfelelő végrehajtása hiányában megnő annak a kockázata, hogy jogszerűtlen és szabályszerűtlen kiadások lesznek elszámolva és igazolva.

Megfelelő ellenőrzési nyomvonalak biztosításának elmulasztása

5.22. A Számvevőszék hét programban állapított meg az ellenőrzési nyomvonalakkal kapcsolatos problémákat. Az egyik programban az ellenőrzési nyomvonal a tíz vizsgált projektből három esetben hibás volt ⁽²¹⁾, egy másikban pedig a nyolc ellenőrzött projekt közül háromban történt ugyanez ⁽²²⁾. Egy esetben a Számvevőszék az ellenőrzési nyomvonal megszakadását két projektben állapította meg, és ugyanazon program keretén belül – ellentétben a szabályozási követelménnyel – a kiadási feljegyzéseket nem őrizték meg ⁽²³⁾. Egy másik esetben, két program intézkedéseinek vizsgálatakor a Számvevőszék megállapította, hogy az irányító hatóság által folyósított kifizetések nem egyeztethetők össze a projektek kiadásaival ⁽²⁴⁾. Az egyik programnál három projekt esetében – a rendeletben előírtakkal ellentétben – nem őrizték meg a számlákat és fizetési bizonylatokat, ezért csak a kedvezményezettek saját belső számviteli rendszeréből lehetett bizonyítékot szerezni a kiadásokra vonatkozólag ⁽²⁰⁾. Egy további programon belül ellenőrzési nyomvonalal kapcsolatos problémák jelentkeztek a Számvevőszék által ellenőrzött projektek többségében ⁽²⁵⁾. Egy másik program esetében a Bizottságnak igazolt mennyiség nem egyezett meg a program pénzügyi beszámolójában szereplő végösszeggel ⁽²⁶⁾. Megfelelő ellenőrzési nyomvonalak hiányában nincs egyértelmű alap a kiadások tagállamok általi igazolására.

Megfelelő ellenőrzések elvégzésének elmulasztása

5.23. A Számvevőszék a vizsgált mintából kilenc esetben megállapította, hogy a műveletek napi irányítási ellenőrzései nem működnek vagy hiányosságokat tartalmaznak. A kiválasztott mintából két esetben ez az ellenőrzés nem működött, és nem volt bizonyíték a napi irányítási ellenőrzések elvégzésére ⁽²⁷⁾. Ezekben az esetekben a Számvevőszék számos hibát talált az egyes projektek ellenőrzése során. Egy másik esetben a helyszíni ellenőrzések során az irányító hatóságok nem ellenőrizték a finanszírozott

5.22. A Bizottság megállapítja, hogy négy eset az 1994–1999 közötti és három a 2000–2006 közötti időszakra vonatkozott.

A 2000–2006-os Belgium programot (1999BE053DO002) illetően az irányító hatóság a Számvevőszék pénzügyi ellenőrzése óta a kérdéses három ügyből egy esetben megállapította a Bizottságnak bejelentett kiadásokat, a másik két projekt pedig vizsgálat tárgyát képezi. Az 1994–1999-es finn program (956001F18) vonatkozásában a Bizottság által, a szociális támogatások tekintetében végrehajtott 2002. novemberi különellenőrzést követően a rendszert nem találták kielégítőnek. Ennek következtében Finnország a jelenlegi időszakra nekilátott rendszere módosításának. A Bizottság szolgálatai figyelemmel kísérték a haladást, azóta javult a helyzet.

Az 1994–1999-es spanyol programot (940112ES1) tekintve a tagállam által tett alacsonyabb bejelentés nem volt negatív pénzügyi hatással a közösségi költségvetésre.

5.23. A Bizottság megállapítja, hogy két eset az 1994–1999 közötti és hét a 2000–2006 közötti időszakra vonatkozik. A görög programot tekintve a Bizottság a görögországi irányítási és ellenőrzési rendszer vizsgálatát követően elégedettségét fejezi ki, a megfelelően hozott intézkedések biztosítják az irányítási ellenőrzési eljárások létrehozását, amelyek megfelelnek a rendeletekben előírt követelményeknek.

A 2000–2006-os svéd program vonatkozásában (1999SE161DO002) a Bizottság meg fog bizonyosodni arról, hogy a végrehajtott javító intézkedések kiterjednek a műveletek tényleges megvalósításának ellenőrzésére.

⁽¹⁹⁾ 1994–1999: Egyesült Királyság (Nyugat-Skócia) ERFA 2. célkitűzés 97UK16004.

⁽²⁰⁾ 1994–1999: Spanyolország (Asturias) ERFA 1. célkitűzés 94ES16002.

⁽²¹⁾ 2000–2006: Belgium ESZA 3. célkitűzés 1999BE053DO002.

⁽²²⁾ 2000–2006: Svédország (Södra Skogslän) ESZA 1. célkitűzés 1999SE161DO002.

⁽²³⁾ 2000–2006: Egyesült Királyság (Északkelet-Anglia) ERFA 2. célkitűzés 2000GB162DO004.

⁽²⁴⁾ 1994–1999: Spanyolország (Valencia) EMOGA–Orientáció 1. célkitűzés 94ES06019.

⁽²⁵⁾ 1994–1999: Finnország ESZA ADAPT 956001F18.

⁽²⁶⁾ Spanyolország ESZA 940112ES1.

⁽²⁷⁾ 2000–2006: Egyesült Királyság (Északkelet-Anglia) ERFA 2. célkitűzés 2000GB162DO004; Görögország ERFA Interreg IIIA 2000CB16OPC013.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

tevékenységek tényleges végrehajtását⁽²²⁾. Ebben az esetben a társfinanszírozott szolgáltatások kivitelezésére vonatkozóan semmiféle bizonyíték nem állt rendelkezésre. Ezek az eredmények a kedvezményezettek telephelyein végzett vizsgálatok fontosságát bizonyítják a dokumentáció központilag végzett ellenőrzéseivel szemben.

5.24. Hat esetben voltak megállapíthatók hiányosságok a napi irányítási ellenőrzésekkel kapcsolatban. Egy esetben a napi ellenőrzést nem megfelelően végezték⁽²⁰⁾. További három esetben az ellenőrzés tartalma és alapossága nem volt elégséges, és a költségek támogathatóságával nem foglalkoztak kellőképpen⁽²⁸⁾. Számos hiba volt felfedezhető ezen esetek közül az egyikben, egy lezárt programban, amelynek a záró kiadásait már igazolták⁽²⁹⁾. További két esetben a harmadik felek által végzett tevékenységekre vonatkozóan semmiféle ellenőrzést nem végeztek, és a Számvevőszék nem talált bizonyítékot e költségek támogathatóságára⁽³⁰⁾.

5.25. Az ellenőrzött 2000–2006 közötti programok esetében kielégítő előrehaladást tapasztaltak az 5 %-os mintán alapuló ellenőrzések terén, leszámítva egy esetet, amikor elmaradás mutatkozott az ellenőrzések hatókörében⁽³¹⁾. A Számvevőszék ugyanakkor hiányosságokat tárt fel a független ellenőrzések tekintetében is a mintát alkotó programok közül 11 esetben. Hét alkalommal a mintavétel alapjául szolgáló kockázatelemzés hiányos volt vagy nem tudták elmagyarázni, és az ellenőrzések nem terjedtek ki kellőképpen a támogathatóság összes szempontjára⁽³²⁾. Egy másik esetben nem álltak rendelkezésre az ellenőrzéssel kapcsolatban olyan munkadokumentumok, amelyek lehetővé tették volna a Számvevőszék ellenőrei számára a mintagyűjtési módszer és az elvégzett ellenőrzési munka vizsgálatát⁽³³⁾. Az ellenőrzések eredményeit két esetben késedelemmel jelentették⁽³⁴⁾. Az egyik programnál az ellenőrzések nem fedték le kellőképpen a teljes programidőszakot, és a mintavétel nem vette figyelembe a kockázatelemzést⁽³⁵⁾.

5.26. A kifizető hatóságok által a költségelszámolások igazolása előtt végzett ellenőrzéseket illetően a Számvevőszék hét esetben azt állapította meg, hogy azok nem működnek vagy hiányosságokat tartalmaznak. Egy esetben a kifizető hatóság kizárólag az

5.24. A 2000/2006-os Belgium programot (1999BE053DO002) illetően a Bizottság meg fog bizonyosodni arról, hogy a kedvezményezett – analitikus könyvelése alapján – megfelelően benyújtotta-e az irányító hatóságnak a belső számlázásban szereplő tényleges költségek részleteit, és hogy az irányító hatóság megvizsgálta-e a támogathatóságot és ezen kiadások indokoltságát.

5.25. A Bizottság megállapítja, hogy a 11 esetből hat az 1994–1999 közötti és öt a 2000–2006 közötti időszakra vonatkozik.

Az 1994–1999 közötti *Industria e Servizi* program utolsó részletének kifizetése előtt a Bizottság – a 3 milliárd LIT érték alatti projektek pénzügyi ellenőrzésének hiányára tekintettel – az e projektek további pénzügyi ellenőrzését rendelte el az intézkedésenként feltárt hibák átlagos aránya alapján, és e kategóriában minden projektre pénzügyi kiigazítást alkalmazott.

5.26. A görög *Interreg*-programra tekintettel, e probléma orvoslásra került az 5.23. pontra adott válaszban említett intézkedéseket követően. A kifizető hatóságnak jelenleg tájékoztatásra van szüksége az irányítási ellenőrzésekről, és a projektek független pénzügyi ellenőrzését igényli, még mielőtt hitelesítené a projektek kiadásait.

A 2000/2006-os Olaszország programot (1999IT161PO011) illetően a negyedéves jelentések, amelyek ezen ellenőrzéseket részletezik, ezen túl a kifizető hatósághoz kerülnek továbbításra.

⁽²⁸⁾ 1994–1999: Egyesült Királyság (Nyugat-Skócia) ERFA 2. célkitűzés 97UK16004;

2000–2006: Németország (Sachsen) ERFA 1. célkitűzés 1999DE161PO006; Olaszország (Puglia) EMOGA–Orientáció 1. célkitűzés 1999IT161PO009.

⁽²⁹⁾ 1994–1999: Egyesült Királyság (Nyugat-Skócia) ERFA 2. célkitűzés 97UK16004.

⁽³⁰⁾ 2000–2006: Olaszország (Szcília) ESZA 1. célkitűzés 1999IT161PO011; Belgium ESZA 3. célkitűzés 1999BE053DO002.

⁽³¹⁾ 2000–2006: Svédország (Södra Skogslän) ESZA 1. célkitűzés 1999SE161DO002.

⁽³²⁾ 1994–1999: Spanyolország (Valencia) EMOGA–Orientáció 1. célkitűzés 94ES06019; Egyesült Királyság (Nyugat-Skócia) ERFA 2. célkitűzés 97UK16004; Spanyolország (Asturias) ERFA 1. célkitűzés 94ES16002; Olaszország (Industria e Servizi) ERFA 1. célkitűzés 94IT16030;

2000–2006: Görögország ERFA *Interreg* IIIA 2000CB16OPC013; Olaszország (Puglia) EMOGA–Orientáció 1. célkitűzés 1999IT161PO009; Franciaország (Réunion) ERFA 1. célkitűzés 1999FR161DO001.

⁽³³⁾ 1994–1999: Finnország ESZA 956001F18 (ADAPT 1995–1999).

⁽³⁴⁾ 2000–2006: Portugália (Norte) ERFA 1. célkitűzés 1999PT161PO017; Belgium ESZA 3. célkitűzés 1999BE053DO002.

⁽³⁵⁾ 1994–1999: Spanyolország ESZA 940112ES1.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

irányító hatóság ellenőrzéseire hagyatkozva, további vizsgálatok elvégzése nélkül igazolta a költségeket ⁽²¹⁾. Két másik esetben a kifizető hatóságnak nem volt rálátása az érintett programmal kapcsolatosan végrehajtott napi irányítási ellenőrzésekre ⁽³⁶⁾. Egy másik esetben a költségek igazolására anélkül került sor, hogy a kifizető hatóság irányítási ellenőrzéseket és rendszerellenőrzéseket végzett volna ⁽³⁷⁾. Az egyik programnál a kifizető hatóságon belül működő, az ellenőrzések elvégzéséért felelős egység nem rendelkezett hivatalosan meghatározott munkamódszerrel, és nem végzett megfelelő ellenőrzést ⁽³⁸⁾. Egy további program esetében az igazoló szerv nem határozta meg az elvégzett ellenőrzések hatókörét, és az ellenőrzési listák nem tértek ki a támogathatóság vonatkozásaira ⁽³⁹⁾. Egy másik esetben nem volt bizonyíték arra, hogy végeztek volna ellenőrzést ⁽²³⁾.

5.27. Amennyiben nem kerül sor megfelelő ellenőrzések elvégzésére a különböző szinteken, megnő annak a kockázata, hogy a Bizottság felé jogszerűtlen és szabályszerűtlen kiadásokat számolnak el.

5.27. Az ellenőrzések helytállóságát a zárónyilatkozat céljából független szerv értékeli a programok lezárásakor. A Bizottság is hozott intézkedéseket az 1994–1999 közötti programok zárási eljárásaihoz kapcsolódó veszélyek kezelése érdekében.

Az 1994–1999 közötti programok lezárása: késedelmek és rendszerhiányosságok a rendeleteknek való megfelelés terén

A Számvevőszék vizsgálata

5.28. A Számvevőszék felülvizsgálta a Bizottság által az 1994–1999 közötti programidőszak programjainak lezárása során tett intézkedéseket. A vizsgálatra a Bizottságnál került sor, és a Számvevőszék mintavétele alapján 6 strukturális alpból támogatott programot és 1 Kohéziós Alapból finanszírozott projektet érintett (lásd 5.19. bekezdés), valamint egy további, 23 lezárt programból álló mintát ⁽⁴⁰⁾. A Számvevőszék ugyanakkor megvizsgálta a Bizottság ellenőrzési munkáját is a strukturális intézkedések által érintett főigazgatóságok ellenőrzési jelentéseiből vett minta alapján. A Számvevőszék a még le nem zárt programokból vett mintára is kiterjesztette a vizsgálatot a késedelmes lezárás okainak feltárása érdekében.

Hiányosságok és késedelmek a programok lezárásában

5.29. A Bizottság 2004-ben, az 1994–1999 közötti programok végső kifizetési kapcsán hozott intézkedéseit illetően a Számvevőszék vizsgálata olyan eseteket tárt fel, amikor a Regionális Politikai Főigazgatóság és a Foglalkoztatási Főigazgatóság

5.29. A Bizottság úgy ítéli meg, hogy – néhány késés ellenére – általánosságban megfelelően hajtották végre a zárási folyamatot. A 8. cikk nyilatkozatainak vizsgálata a bizottsági stratégiának csak egy részét képezte az 1994–1999 közötti programok lezárására nézve.

⁽³⁶⁾ 2000–2006: Olaszország (Szicília) ESZA 1. célkitűzés 1999IT161PO011; Svédország (Södra Skogslän) ESZA 1. célkitűzés 1999SE161DO002.

⁽³⁷⁾ 2000–2006: Görögország ERFA Interreg IIIA 2000CB16OPC013.

⁽³⁸⁾ 2000–2006: Franciaország (Réunion) ERFA 1. célkitűzés 1999FR161DO001.

⁽³⁹⁾ 2000–2006: Németország (Sachsen) ERFA 1. célkitűzés 1999DE161PO006.

⁽⁴⁰⁾ 3 ERFA, 10 ESZA, 5 HOPE, 5 EMOGA–Orientáció.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

annak ellenére zárt le programokat, hogy a tagállamok által benyújtott zárónyilatkozatok nem nyújtottak megfelelő tájékoztatást az alkalmazott módszerekről ⁽⁴¹⁾. Különösen kevés volt a tájékoztatás a kockázatelemzések használatáról és a mintavétel reprezentativitásáról azon ellenőrzések esetében, melyeket a tagállami hatóságok a programok végső kiadásainak igazolását megelőzően, legalább 5 %-os minta alapján végeztek.

5.30. A múlt évben a Számvevőszék megállapította, hogy a tagállamok által benyújtott záró dokumentáció változó minősége hozzájárult az 1994–1999 közötti programok zárásának lassú folyamatához ⁽⁴²⁾. A késedelmek 2004-ben is tapasztalhatók voltak. Ez részben annak a következménye, hogy a tagállamok lassan reagálnak a Bizottság megkereséseire (különösen az irányítási és ellenőrzési rendszerek megfelelő független ellenőrzésének elvégzése és a kiadásigazoláló nyilatkozatok tekintetében), de annak is, hogy a Bizottság számos esetben nem cselekedett kellő időben ⁽⁴³⁾.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A Bizottság a zárási folyamat előtt rendszerellenőrzést hajtott végre az összes tagállamban. E követelményekhez és a zárási folyamathoz általános iránymutatást adott ki.

Az 1997–1999 közötti Lorraine program tekintetében a tagállam a kiadások megközelítőleg 20 %-át ellenőrizte. A Zuid-Limburg programot illetően a nemzeti ellenőrző hatóság az első rendszer-felülvizsgálat keretében 100 projektből 24-et ellenőrzött, továbbá a kiadás 12 %-a ment át mélyreható ellenőrzésen. Ennek megfelelően a Regionális Politikai Főigazgatóság mindkét esetben elégedett, hogy a lezárásához megbízható alappal rendelkezett.

A rendelkezésre álló információkra tekintettel (különösen a záró dokumentumok kérdéskészlete alapján történő mélyreható elemzését, illetve a bizottsági pénzügyi ellenőrzés eredményeit követően) a Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság úgy véli, hogy elegendő információval rendelkezett a szóban forgó programok lezárásához.

5.30. A Számvevőszék 2003. évi jelentésének 5.37. és 5.67. pontjára adott válaszában a Bizottság alaposan ellenőrizte a záró dokumentációt, konzultációt folytatott az OLAF-fal annak biztosítása érdekében, hogy megoldásra kerüljön az összes szabálytalansági eset, valamint – ahol szükséges – további információt vagy ellenőrző munkát írt elő. Ez néhány esetben elkerülhetetlen módon kitolta a lezárás határidejét, különösen ahol a tagállamok vitatták a pénzügyi kiigazításokat is magukban foglaló bizottsági zárási javaslatokat.

A Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóságnál az említett esetek közül négy olyan lezárt programra vonatkozik, amelyek esetében a késés a szabálytalanságok megfelelő kezelésével kapcsolatos megszorításokkal magyarázható.

Az öt HOPE-program (a Számvevőszék 48. lábjegyzetében kerül említésre) lezárását illetően elmondható, hogy egyet már lezártak, kettő esetében hamarosan elküldik az érintett tagállamoknak a zárási javaslatot és további kettő esetében folyamatban van a zárási eljárás.

Az említett ERFA-esetekben bonyolult kérdések merültek fel, amelyek megbeszéléseket tettek szükségessé a nemzeti hatóságokkal, és ezek a megbeszélések a zárási feladatok nagy száma miatt elhúzódtak.

⁽⁴¹⁾ Ausztria ESZA 955501AT5; Olaszország ESZA 940016I1; Spanyolország ESZA 940127ES1; Spanyolország ESZA 940112ES1; Egyesült Királyság ESZA 98001UK4; Egyesült Királyság ESZA 979203UK8; Hollandia ESZA 972005NL2; Hollandia (Zuid-Limburg) ERFA 2. célkitűzés 1997–1999 970713006; Franciaország (Lorraine) ERFA 2. célkitűzés 1997–1999 970313012.

⁽⁴²⁾ Számvevőszék – a 2003-as pénzügyi évről szóló éves jelentés, 5.29–5.39. és 5.67. bekezdés.

⁽⁴³⁾ Halászati és Tengerészeti Főigazgatóság: Spanyolország 94ES14101; Olaszország 94IT14101; Egyesült Királyság 1. célkitűzés 94EU-16002, 94UK16003; Franciaország 5a. célkitűzés 94FR14105. Regionális Politikai Főigazgatóság: Portugália 94PT161PO007; Békét és Megbékélést Célzó Külön Támogatási Program 1995EU161PC005; Luxemburg 97L162DO001. Foglalkoztatási Főigazgatóság: Egyesült Királyság 972103UK2, 979203UK8; Franciaország 949701F8, 942601F1; Hollandia 972005NL2; Portugália 942000P1.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.31. Az **5.1. táblázat** áttekintést nyújt az egyes strukturális alapok keretében lezárt programok helyzetéről 2004. december 31-ével és 2005. március 31-ével bezárólag. A táblázatból kitűnik, hogy 2004-ben a Mezőgazdasági Főigazgatóság 137 programot zárt le, tehát 2004 végén 388 programja közül 158 nyitott maradt. A Halászati és Tengerészeti Főigazgatóság három programot zárt le, így a meglévő 52-ből 41 maradt nyitott. A Foglalkoztatási Főigazgatóság 335 programot zárt le 2004-ben (az összesen 786-ból) és 264 maradt nyitott. A Regionális Politikai Főigazgatóság 2004-ben 317 programot zárt le az összesen 944-ből, és 333 maradt nyitott ⁽⁴⁴⁾.

5.31. A táblázatok azokat a programokat mutatják, amelyek teljesen lezárásra kerültek abban az értelemben, hogy mind az utolsó részlet, mind pedig a kötelezettségvállalás végleges visszavonása rendezésre került. A kifizetésként feltüntetett összegek csak olyan kifizetéseket jelentenek, amelyeket a teljesen lezárt programok esetében hajtottak végre, nem tartoznak bele az olyan programokhoz tartozó kifizetések, amelyek esetében még nem vonták vissza véglegesen a kötelezettségvállalást. Ha egy tagállam vitatja az esedékes utolsó részlet Bizottság által történő megállapítását, a Bizottság nem vonhatja vissza véglegesen a kötelezettségvállalást addig, amíg nem rendeződik a helyzet, ami néhány esetben azt jelenti, hogy a 4253/88/EGK rendelet 24. cikke értelmében vett hivatalos eljárás végéig. Az 1994–1999 közötti fennálló kötelezettségvállalások teljes szintjét – az 5.1. táblázatban nem szereplő nyílt programokhoz tartozó nettó kifizetések – kétharmad részére csökkentették 2004-ben, ami az év végén 3,3 milliárd EUR-t tett ki, vagyis a költségvetésben eredetileg szereplő összeg 5 %-át (lásd a 2004. évi jelentés 2.16. és 2.20. pontját).

5.1a. táblázat – Strukturális intézkedések: az Európai Regionális Fejlesztési Alap 1994–1999 közötti programozási időszakának 2004. december 31-ével és 2005. március 31-ével lezárt programjai

Költségvetési terület ⁽¹⁾	Összesen		2004 előtt lezárt		2004. december 31-ével lezárt		2005. március 31-ével lezárt	
	Programok száma	Tervezett közösségi hozzájárulás (EUR)	Programok száma	Kifizetett közösségi hozzájárulás összesen (EUR)	Programok száma	Kifizetett közösségi hozzájárulás összesen (EUR)	Programok száma	Kifizetett közösségi hozzájárulás összesen (EUR)
1. célkitűzés	181	57 571 255 951	44	12 221 092 714	94	37 550 653 114	103	40 455 135 472
2. célkitűzés 94–96	84	5 165 903 927	70	3 504 374 582	79	4 194 775 934	82	4 581 143 406
2. célkitűzés 97–99	73	7 157 716 211	13	841 930 911	48	3 132 569 307	51	3 410 651 545
3. célkitűzés	0	0	0	0	0	0	0	0
4. célkitűzés	0	0	0	0	0	0	0	0
5 (a) célkitűzés	0	0	0	0	0	0	0	0
5 (b) célkitűzés	84	3 302 548 791	25	1 050 903 786	62	2 458 401 459	68	2 787 738 557
6. célkitűzés	2	355 453 472	1	149 180 357	2	333 854 319	2	333 854 319
Közösségi kezdeményezések	520	9 223 064 769	141	1 177 790 541	326	3 916 629 881	355	4 187 134 731
Összesen	944	82 775 943 121	294	18 945 272 891	611	51 586 884 014	661	55 755 658 030

⁽¹⁾ A 2000–2006 közötti programidőszakra a strukturális intézkedések célkitűzéseit időközben átcsoportosították.

Forrás: A táblázatot a Számvevőszék állította össze a Bizottság által megadott adatok alapján.

⁽⁴⁴⁾ Ott, ahol egyenél több alap járul hozzá ugyanazon programhoz, a program részét alkotó valamennyi alap külön zárul le. Ennek következtében az itt megadott számok nem egyeznek meg az 5.4. bekezdésben megadott összes programszámmal.

5.1b. táblázat – Strukturális intézkedések: az Európai Szociális Alap 1994–1999 közötti programozási időszakának 2004. december 31-ével és 2005. március 31-ével lezárt programjai

Költségvetési terület ⁽¹⁾	Összesen		2004 előtt lezárt		2004. december 31-ével lezárt		2005. március 31-ével lezárt	
	Programok száma	Tervezett közösségi hozzájárulás (EUR)	Programok száma	Kifizetett közösségi hozzájárulás összesen (EUR)	Programok száma	Kifizetett közösségi hozzájárulás összesen (EUR)	Programok száma	Kifizetett közösségi hozzájárulás összesen (EUR)
1. célkitűzés	102	22 806 888 948	20	4 263 436 869	59	9 800 246 487	59	9 800 246 487
2. célkitűzés 94–96	82	1 597 251 132	70	1 225 350 076	79	1 341 684 839	80	1 359 322 253
2. célkitűzés 97–99	72	2 112 708 834	10	109 292 853	43	732 343 850	45	785 221 571
3. célkitűzés	56	13 221 222 835	10	802 312 390	30	6 568 750 561	34	7 079 666 326
4. célkitűzés	16	2 614 128 525	3	121 340 718	11	1 324 982 251	11	1 324 982 251
5 (a) célkitűzés	0	0	0	0	0	0	0	0
5 (b) célkitűzés	83	1 057 483 760	5	51 049 826	54	489 410 848	58	530 457 498
6. célkitűzés	2	177 902 801	1	104 798 749	2	161 300 249	2	161 300 249
Közösségi kezdeményezések	373	4 664 895 421	68	568 697 469	244	1 497 206 934	252	1 510 102 428
Összesen	786	48 252 482 256	187	7 246 278 950	522	21 915 926 019	541	22 551 299 063

⁽¹⁾ A 2000–2006 közötti programidőszakra a strukturális intézkedések célkitűzéseit időközben átcsoportosították.

Forrás: A táblázatot a Számvevőszék állította össze a Bizottság által megadott adatok alapján.

5.1c. táblázat – Strukturális intézkedések: az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap Orientációs részlege 1994–1999 közötti programozási időszakának 2004. december 31-ével és 2005. március 31-ével lezárt programjai

Költségvetési terület ⁽¹⁾	Összesen		2004 előtt lezárt		2004. december 31-ével lezárt		2005. március 31-ével lezárt	
	Programok száma	Tervezett közösségi hozzájárulás (EUR)	Programok száma	Kifizetett közösségi hozzájárulás összesen (EUR)	Programok száma	Kifizetett közösségi hozzájárulás összesen (EUR)	Programok száma	Kifizetett közösségi hozzájárulás összesen (EUR)
1. célkitűzés	69	14 301 716 000	4	565 075 313	34	4 721 652 121	34	4 721 652 121
2. célkitűzés 94–96	0	0	0	0	0	0	0	0
2. célkitűzés 97–99	0	0	0	0	0	0	0	0
3. célkitűzés	0	0	0	0	0	0	0	0
4. célkitűzés	0	0	0	0	0	0	0	0
5 (a) célkitűzés	66	5 544 906 000	30	421 287 186	43	1 728 707 188	43	1 728 707 188
5 (b) célkitűzés	84	3 163 701 000	21	693 559 284	46	1 772 582 355	48	1 790 545 748
6. célkitűzés	2	288 794 000	0	0	1	211 137 456	1	211 137 456
Közösségi kezdeményezések	167	1 156 618 000	38	132 882 889	106	534 783 853	106	534 783 853
Összesen	388	24 455 735 000	93	1 812 804 672	230	8 968 862 973	232	8 986 826 366

⁽¹⁾ A 2000–2006 közötti programidőszakra a strukturális intézkedések célkitűzéseit időközben átcsoportosították.

Forrás: A táblázatot a Számvevőszék állította össze a Bizottság által megadott adatok alapján.

5.1d. táblázat – A strukturális intézkedések 1994–1999 közötti programozási időszakának 2004. december 31-ével és 2005. március 31-ével lezárt programjai – HOPE

Költségvetési terület ⁽¹⁾	Összesen		2004 előtt lezárt		2004. december 31-ével lezárt		2005. március 31-ével lezárt	
	Programok száma	Tervezett közösségi hozzájárulás (EUR)	Programok száma	Kifizetett közösségi hozzájárulás összesen (EUR)	Programok száma	Kifizetett közösségi hozzájárulás összesen (EUR)	Programok száma	Kifizetett közösségi hozzájárulás összesen (EUR)
1. célkitűzés	18	1 797 039 031	1	32 744	3	127 659 610	5	199 177 066
2. célkitűzés 94–96	0	0	0	0	0	0	0	0
2. célkitűzés 97–99	0	0	0	0	0	0	0	0
3. célkitűzés	0	0	0	0	0	0	0	0
4. célkitűzés	0	0	0	0	0	0	0	0
5 (a) célkitűzés	12	850 431 000	2	23 715 837	2	23 715 837	3	46 725 040
5 (b) célkitűzés	0	0	0	0	0	0	0	0
6. célkitűzés	2	8 260 000	1	3 523 447	1	3 523 447	1	3 523 447
Közösségi kezdeményezések	20	127 103 242	4	2 245 131	5	14 058 058	8	15 527 939
Összesen	52	2 782 833 273	8	29 517 159	11	168 956 952	17	264 953 492

⁽¹⁾ A 2000–2006 közötti programidőszakra a strukturális intézkedések célkitűzéseit időközben átcsoportosították.

Forrás: A táblázatot a Számvevőszék állította össze a Bizottság által megadott adatok alapján.

A Bizottság záró ellenőrzéseinek programja

5.32. A Számvevőszék jelentős (egyes esetekben nyolc hónapot is meghaladó) késedelmeket tapasztalt a Bizottság részéről az ellenőrzési eredmények tagállamoknak történő jelentésében ⁽⁴⁵⁾. Az ilyen késedelmek megnövelik azt az időtartamot, amelyre a Bizottságnak szüksége van ahhoz, hogy javaslatokat tegyen a megfelelő pénzügyi korrekciókra, és ezt követően behajtsa a szabálytalan kiadásokat.

5.33. A Foglalkoztatási Főigazgatóság a zárási eljárásokat korlátozott mértékben vizsgálta a tagállamokban. Egy esetben ⁽⁴⁶⁾ a Foglalkoztatási Főigazgatóság minimális pénzügyi korrekcióval zárt le egy programot, noha a nemzeti ellenőrző hatóság komoly hiányosságokat állapított meg.

5.32. A Bizottság szolgálatai arra törekednek, hogy ésszerű határidőn belül megküldjék a tagállamoknak az ellenőrzési jelentéseket. A Számvevőszék által említett összes ERFA-est olyan záró ellenőrzésekre vonatkozik, ahol helyben nem állt rendelkezésre az összes dokumentáció, és a helyszíni látogatást követő néhány hét során kellett azt benyújtani. Néhány HOPE-esetben az ellenőrzés eredményeinek jelentéséhez szükséges idő az ellenőrzési jelentés kiadását megelőző, nemzeti hatóságokkal folytatott hosszas tárgyalásokra vezethető vissza.

5.33. A Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság 2004. évi ellenőrzési stratégiájában, tekintettel a rendelkezésre álló ellenőrzési forrásokra, az ellenőrzési prioritást a 2000–2006 közötti időszak lefedésére helyezték az ellenőrző források megelőző hatásai végett.

A többi tagállamban a záró ellenőrzést 2005-től kezdve hajtják végre.

Az említett belga esetet illetően a Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság úgy ítéli meg, hogy a tagállamok által végrehajtott átalánykorrekció elegendő volt a tagállamok független hatóságai által ellenőrzött évek vonatkozásában felfedezett problémák tekintetében.

⁽⁴⁵⁾ A Halászati és Tengerészeti Főigazgatóság ellenőrzései: Finnország (95F114105, 95F116002), Svédország (96SE14115) és Egyesült Királyság (94UK16002, 94UK16005, 95UK16005); Regionális Politikai Főigazgatóság: Franciaország (Haute Normandie) 97FR16010 SPD 2. célkitűzés 1997–1999, Spanyolország (Andalúzia) 1994ES161PO001 1994–1999, Hollandia (Flevoland) 940713001 SPD 1. célkitűzés 1994–1999 és Egyesült Királyság (Greater Manchester) 97UK16008 SPD 2. célkitűzés 1997–1999.

⁽⁴⁶⁾ Belgium ESZA 943010B3.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.34. 2004 végére a Regionális Politikai Főigazgatóság az EU15 tagállamaiban 56 program utólagos ellenőrzését végezte el, az ERFA támogatások 35 %-ára vonatkozóan, és kilenc tagállamban jelentős hibákat állapított meg a programokban. A Számvevőszék véleménye szerint ezeknek az ellenőrzéseknek a minősége kielégítő volt.

A projektek tételes ellenőrzésének eredményei

A Számvevőszék vizsgálata

5.35. A Számvevőszék az ellenőrzésre kiválasztott programok keretén belül (lásd fenti 5.19. bekezdés) 167 projekt tételes vizsgálatát végezte el a tagállamokban, hogy további bizonyítékot szerezzen az alapok működéséről.

A Számvevőszék által feltárt különböző problémák

5.36. Az irányítási és ellenőrzési rendszerek fentiekben ismertetett hiányosságai (5.20–5.27. bekezdés) fokozott kockázatot eredményeznek az alapul szolgáló kiadások jogszerűsége és szabályszerűsége tekintetében. A Számvevőszék által a projektek vizsgálata során megállapított problémák számos területre terjednek ki. A leggyakrabban előforduló példák között szerepel a nem támogatható költségtételek elszámolásának számos esete ⁽⁴⁷⁾,

5.36. A Bizottság ezen esetekben a tagállami válaszok figyelembevételével vizsgálja meg a Számvevőszék megállapításait. Számos esetben még nem képes állást foglalni, és további vizsgálódásokat fog folytatni, valamint ahol szükséges további információt fog beszerezni. Megfelelő intézkedést fog tenni és korrekciókat alkalmaz a pénzügyi szempontból érintett esetekben.

⁽⁴⁷⁾ Nem támogatható költségtételek elszámolása:

Az érintett programhoz vagy projekthez nem kapcsolódó költségek elszámolása:

- 1994–1999: Görögország Kohéziós Alap 970961015; Spanyolország (Asturias) ERFA 1. célkitűzés 94ES16002; Finnország ESZA 956001FI8 (ADAPT 1995–1999); Spanyolország (Valencia) EMOGA–Orientáció 1. célkitűzés 94ES06019; Spanyolország ESZA 940112ES1,
- 2000–2006: Olaszország (Puglia) EMOGA–Orientáció 1. célkitűzés 1999IT161PO009; Olaszország (Szcília) ESZA 1. célkitűzés 1999IT161PO011; Svédország (Södra Skogslän) ESZA 1. célkitűzés 1999SE161DO002; Belgium ESZA 3. célkitűzés 1999BE053DO002; Németország (Sachsen) ERFA 1. célkitűzés 1999DE161PO006.

A támogatható időszakon kívül keletkező kiadások elszámolása:

- 1994–1999: Egyesült Királyság (Nyugat-Skócia) ERFA 2. célkitűzés 97UK16004; Spanyolország (Asturias) ERFA 1. célkitűzés 94ES16002; Olaszország (Industria e Servizi) ERFA 1. célkitűzés 94IT16030,
- 2000–2006: Portugália (Norte) ERFA 1. célkitűzés 1999PT161PO017; Franciaország (Réunion) ERFA 1. célkitűzés 1999FR161DO001.

Visszaigényelhető hozzáadottérték-adó elszámolása:

- 1994–1999: Spanyolország (Valencia) EMOGA–Orientáció 1. célkitűzés 94ES06019,
- 2000–2006: Egyesült Királyság (Északkelet-Anglia) ERFA 2. célkitűzés 2000GB162DO004.

Költségek elszámolása annak ellenére, hogy a végső kedvezményezettek nem fizettek ki pénzeszközöket a projektek számára:

- 1994–1999: Egyesült Királyság (Nyugat-Skócia) ERFA 2. célkitűzés 97UK16004; Spanyolország (Asturias) ERFA 1. célkitűzés 94ES16002; Olaszország (Industria e Servizi) ERFA 1. célkitűzés 94IT16030,
- 2000–2006: Németország (Sachsen) ERFA 1. célkitűzés 1999DE161PO006.

Lehetséges jövedelem vagy egyéb bevétel termelésének figyelmen kívül hagyása:

- 1994–1999: Egyesült Királyság (Nyugat-Skócia) ERFA 2. célkitűzés 97UK16004; Finnország ESZA 956001FI8 (ADAPT 1995–1999); Spanyolország (Valencia) EMOGA–Orientáció 1. célkitűzés 94ES06019; Spanyolország ESZA 940112ES1,
- 2000–2006: Olaszország (Puglia) EMOGA–Orientáció 1. célkitűzés 1999IT161PO009; Portugália (Norte) ERFA 1. célkitűzés 1999PT161PO017; Egyesült Királyság (Északkelet-Anglia) ERFA 2. célkitűzés 2000GB162DO004.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

egyazon kiadás kétszeri elszámolása⁽⁴⁸⁾, az állami támogatási rendszerekhez⁽⁴⁹⁾ és a közbeszerzéshez⁽⁵⁰⁾ kapcsolódó szabályok megszegése, a nem megfelelő alátámasztó dokumentáció a projektek szintjén⁽⁵¹⁾, valamint nem megfelelően indokolt és nem méltányos módszer használata az általános költségek projektekre történő elosztásában⁽⁵²⁾.

Más ellenőrök munkája

5.37. 2004 decemberében az uniós tagállamok legfőbb ellenőrző intézményeinek vezetőiből álló Kapcsolattartó Bizottság strukturális alapokkal foglalkozó munkacsoportja és az Európai Számvevőszék jelentést készített a strukturális alapokból nyújtott támogatásra vonatkozó irányítási és ellenőrzési rendszerek párhuzamos ellenőrzéséről⁽⁵³⁾. A jelentés célja az volt, hogy

⁽⁴⁸⁾ Ugyanazon költség kétszeri elszámolása:

- 1994–1999: Olaszország (Industria e Servizi) ERFA 1. célkitűzés 94IT16030; Spanyolország ESZA 940112ES1,
- 2000–2006: Egyesült Királyság (Északkelet-Anglia) ERFA 2. célkitűzés 2000GB162DO004; Olaszország (Puglia) EMOGA–Orientáció 1. célkitűzés 1999IT161PO009.

⁽⁴⁹⁾ Az állami támogatási rendszerekhez kapcsolódó szabályok megsértése:

- 1994–1999: Egyesült Királyság (Nyugat-Skócia) ERFA 2. célkitűzés 97UK16004,
- 2000–2006: Olaszország (Puglia) EMOGA–Orientáció 1. célkitűzés 1999IT161PO009.

⁽⁵⁰⁾ A közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó közösségi szabályok megszegése:

- 1994–1999: Spanyolország (Asturias) ERFA 1. célkitűzés 94ES16002; Egyesült Királyság (Nyugat-Skócia) ERFA 2. célkitűzés 97UK16004; Görögország Kohéziós Alap 970961015,
- 2000–2006: Egyesült Királyság (Északkelet-Anglia) ERFA 2. célkitűzés 2000GB162DO004; Görögország ERFA Interreg IIIA 2000CB16OPC013; Németország (Sachsen) ERFA 1. célkitűzés 1999DE161PO006.

⁽⁵¹⁾ Nem megfelelő alátámasztó dokumentáció a projektek szintjén:

- 1994–1999: Spanyolország (Valencia) EMOGA–Orientáció 1. célkitűzés 94ES06019; Egyesült Királyság (Nyugat-Skócia) ERFA 2. célkitűzés 97UK16004; Spanyolország (Asturias) ERFA 1. célkitűzés 94ES16002; Olaszország (Industria e Servizi) ERFA 1. célkitűzés 94IT16030; Finnország ESZA 956001FI8 (ADAPT 1995–1999); Spanyolország ESZA 940112ES1,
- 2000–2006: Egyesült Királyság (Északkelet-Anglia) ERFA 2. célkitűzés 2000GB162DO004; Görögország ERFA Interreg IIIA 2000CB16OPC013; Olaszország (Szicília) ESZA 1. célkitűzés 1999IT161PO011; Németország (Sachsen) ERFA 1. célkitűzés 1999DE161PO006; Belgium ESZA 3. célkitűzés 1999BE053DO002; Portugália (Norte) ERFA 1. célkitűzés 1999PT161PO017; Svédország (Södra Skogslän) ESZA 1. célkitűzés 1999SE161DO002.

⁽⁵²⁾ Nem megfelelően indokolt és igazságos módszer használata az általános költségek projektekre történő elosztásában:

- 1994–1999: Egyesült Királyság (Nyugat-Skócia) ERFA 2. célkitűzés 97UK16004; Finnország ESZA 956001FI8 (ADAPT 1995–1999); Spanyolország ESZA 940112ES1,
- 2000–2006: Egyesült Királyság (Északkelet-Anglia) ERFA 2. célkitűzés 2000GB162DO004; Olaszország (Szicília) ESZA 1. célkitűzés 1999IT161PO011; Svédország (Södra Skogslän) ESZA 1. célkitűzés 1999SE161DO002; Németország (Sachsen) ERFA 1. célkitűzés 1999DE161PO006; Belgium ESZA 3. célkitűzés 1999BE053DO002.

⁽⁵³⁾ A jelentést a résztvevő tagállamok legfőbb ellenőrző intézményeinek honlapján tették közzé.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

a tagállamok saját irányítási és ellenőrzési rendszerük fejlesztésére használják az eredményeket. A kilenc tagállamból álló munkacsoport⁽⁵⁴⁾ 2003–2004-ben párhuzamos ellenőrzéseket végzett annak vizsgálatára, hogy a 2000–2006 közötti programidőszakban saját országukban hogyan alkalmaztak két, az irányítási és ellenőrzési rendszerekre vonatkozó különleges szabályozási követelményt⁽⁵⁵⁾ – azaz a megfelelő ellenőrzési nyomvonal biztosítását (7. cikk) és a műveletek független, mintavétel alapján történő ellenőrzésének megszervezését (10–12. cikk).

5.38. A jelentés főbb következtetései:

- a rendelet értelmében meghatározott ellenőrzési nyomvonalak a legtöbb országban megfelelőek. Jóllehet az egyes projektek vizsgálata során néhány hiányosságra fény derült, ezek általában nem a rendszerből adódó, hanem az adott projektekhez kapcsolódó hiányosságok voltak. A legjelentősebb hiba az elvégzett vizsgálatok teljes dokumentációjának hiánya, valamint a szabálytalanságok és az egyszerű hibák közötti különbség meghatározásának hiánya volt,
- a független, mintavétel alapján történő ellenőrzések teljesítése és jelentése a legtöbb országban megfelel a rendelet előírásainak. Ahol nem ez az eset állt fenn, a munkacsoport megállapítása szerint az illetékes hatóságok megfelelő lépéseket tettek annak biztosítása érdekében, hogy a programidőszak végéig az előírt ellenőrzések elvégzésére sor kerüljön. Az ellenőrzéseket végző szervezetek függetlensége minden vizsgált program esetében biztosított volt. Az ellenőrzések végrehajtása azonban viszonylag lassan történt,
- a jogi keretrendszer kétértelmű, sőt ellentmondásos értelmezéseknek hagy helyet. A munkacsoport továbbá aggodalmát fejezte ki a 2000–2006 közötti programidőszakra vonatkozó előírások végrehajtása során megnőtt bürokrácia miatt, amelynek eredményeként emelkedtek a személyzeti és egyéb költségek.

5.38.

- *A szabálytalanságok jelentéséről szóló 1681/94/EK rendelet módosításra kerül, hogy világosan meghatározzák a szabálytalanság fogalmát.*
- *A Bizottság egyetért ezen értékeléssel, amit saját ellenőrzési munkája is alátámaszt.*
- *A Bizottság választ ad a tagállamok szabályozási követelmények értelmezésére irányuló kérdéseire és iránymutatást ad ki. A rövidesen rendelkezésre álló iránymutatások tartalmazni fogják a 2000–2006-os programok zárására és a tanúsítási funkcióra vonatkozó kérdéseket. Az ellenőrzési keretrendszer 2000–2006 közötti időszakban való részletes végrehajtása a tagállamok hatáskörébe tartozik. A szigorúbb követelmények pótlólagos személyzet igényelhetnek és egyéb költségeket vonhatnak magukkal, aminek azonban arányban kell állnia a jobb átfogó irányításból és ellenőrzésből adódó előnyökkel. E költségek egy részét a technikai segítségnyújtás eszközökből finanszírozzák.*

⁽⁵⁴⁾ Dánia, Németország, Spanyolország, Olaszország, Hollandia, Portugália, Finnország, Svédország és az Egyesült Királyság.

⁽⁵⁵⁾ A követelményeket a 2001. március 2-i 438/2001/EK bizottsági rendelet tartalmazza.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A főigazgatók éves tevékenységi jelentései és nyilatkozatai: jobb tájékoztatás, de nem megfelelő fenntartások

5.39. A Számvevőszék megvizsgálta a strukturális intézkedések főigazgatói által a 2004-es éves tevékenységi jelentésekben és az azokat kísérő nyilatkozatokban nyújtott tájékoztatást. A Bizottság ismét elismeri annak a kockázatát, hogy a tagállamok az irányítási és ellenőrzési rendszereket nem hajtják végre kellő szigorral ahhoz, hogy biztosítani tudják a 2000–2006 közötti programidőszak alapjául szolgáló műveletek jogszerűségét és szabályszerűségét.

5.40. A regionális politikai főigazgató kijelenti, hogy ésszerű bizonyossággal rendelkezik a kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét illetően. Megerősíti a 2003-ban megfogalmazott két fenntartását a Görögországban működő, az ERFA-ra, illetve a Kohéziós Alapra vonatkozó irányítási és ellenőrzési rendszerek tekintetében. Görögországban az ERFA esetében 2004 decemberében kezdődött az időközi kifizetések felfüggesztését eredményező eljárás.

5.41. A tavalyi évhez viszonyítva javulásnak számít, hogy a Regionális Politikai Főigazgatóság számszerűsítette fenntartásait, főként a 2004-ben folyósított kifizetéseket illetően. A fenntartások a Bizottságnak benyújtott rendszerleírások dokumentumalapú vizsgálatán, valamint a tagállamokban végzett ellenőrzéseken alapulnak. Fontos megjegyezni, hogy a Regionális Politikai Főigazgatóság 2004-ben csak nyolc rendszerellenőrzést végzett a 2000–2006 közötti programokra vonatkozóan (a 15 tervezetthez képest), és a projekteket csak korlátozott mértékben vetette alá tételes ellenőrzésnek.

5.42. A Foglalkoztatási Főigazgatóság által 2004 végéig végzett ellenőrzések a tagállamokban az ESZA-hozzájárulás 70 %-ára terjednek ki (EU15, 2000–2006 közötti időszak). A főigazgatóság azonban nem végzett elegendő projektellenőrzést az irányítási és ellenőrzési rendszerek működésével kapcsolatos következtetései alátámasztására. A főigazgató nyilatkozata fenntartást tartalmaz azon irányítási és ellenőrzési rendszerekre vonatkozóan, amelyeknél komoly hiányosságokat állapított meg. Ha nincs is számszerűsítve, a hiányosságok megállapítása a tavalyi évhez viszonyítva javulást jelent.

5.41. A Regionális Politikai Főigazgatóság által a 2000–2006-os programok vonatkozásában tervezett egyes pénzügyi ellenőrzéseket 2005-re kellett áttenni, ugyanis az év utolsó részében különösen alacsony volt a személyzet száma és a forrásokat az 1994–1999-es programok záró ellenőrzéseire kellett összpontosítani. A 2000–2006-os rendszer-ellenőrzési vizsgálat a projektminták helyszíni ellenőrzése révén érdemi vizsgálatot biztosít, amelyet a 2005-ben kezdődő pénzügyi vizsgálat második szakaszában kell elvégezni. A Főigazgatóság által nyújtott biztosíték egy adott évben nemcsak az érintett év folyamán végrehajtott pénzügyi ellenőrzési tevékenységre épül, hanem a főigazgatósági ellenőrzési stratégia keretében a megelőző évek ellenőrzési munkája során felépített biztosítékre, továbbá a tagállamok ellenőrzési munkájából származó biztosítékre is.

5.42. A Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság rendszerellenőrzési módszereken kiterjednek a felelős hatóságok szintjén lévő számos ügyirat vizsgálatára is. E vizsgálatok világos álláspont kialakítását teszik lehetővé a projekt-jóváhagyási határozatok meghozatalának és a kiadásigazoló nyilatkozatok elemzésének módját illetően. A Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság által követett pénzügyi ellenőrzési módszertan a rendelkezésre álló források hatékony módon történő alkalmazására és a lehető legtöbb, nagyon sok projektet magában foglaló rendszerről való álláspont kialakítására irányul.

A Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság által végrehajtott pénzügyi ellenőrzési munka megalapozottságát az bizonyítja, hogy a tagállamok végrehajtották a kért rendszerjavításokat és jelentős pénzügyi kiigazítások kerültek alkalmazásra (szükség esetén maguk a tagállamok által vagy a Bizottság által), aminek köszönhetően a biztosíték szintje emelkedett. Ennek megfelelően a 2000–2006 közötti időszakra a folyamatban lévő eljárásokon kívül 266 millió EUR összegű kiigazításokat hajtottak végre.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.43. A Halászati és Tengerészeti Főigazgatóság esetében a Számvevőszék az előző évekhez képest javulást állapított meg az éves tevékenységi jelentésben nyújtott tájékoztatás részletessége és egyértelműsége szempontjából. A jelentés azonban nem tartalmaz teljes körű tájékoztatást azon cselekvések helyzetéről, amelyeket a főigazgatóságnak meg kell tennie a Számvevőszék, valamint a saját belső ellenőrzési egysége által végzett ellenőrzések ajánlásai értelmében.

5.44. 2004-ben a Mezőgazdasági Főigazgatóság ismét fenntartással élt az EMOGA-Orientációnak a 2000–2006 közötti programjaira folyósított kifizetéseket illetően, akárcsak 2003-ban. Bár történt előrehaladás az eredeti fenntartás alapjául szolgáló kérdések megoldása terén, és immár megszűnt az EMOGA-Orientációra vonatkozó általános fenntartás, a főigazgatóságnak bizonyos számú program esetében továbbra sincs megfelelő alapja arra, hogy bizonyosságot nyújtson a 2004-es kiadások tekintetében. A főigazgató jelentése pontosan megjelöli a fenntartás tárgyát képező összeget.

5.45. 2003-hoz hasonlóan a strukturális intézkedések főigazgatói nem fogalmazzak meg fenntartásokat az 1994–1999 közötti programidőszak⁽⁵⁶⁾ tekintetében annak ellenére, hogy például a Regionális Politikai Főigazgatóság által az erre az időszakra végzett utólagos ellenőrzések jelentős hibaszintet mutatnak kilenc tagállamban (5.34. bekezdés).

A korábbi megbízhatósági nyilatkozatok megállapításainak nyomon követése: további fellépés szükséges a Bizottság részéről

5.46. A Számvevőszék felülvizsgálta, hogy a Bizottság milyen intézkedéseket tett a megbízhatósági nyilatkozat keretében végzett legutóbbi külön értékelések észrevételeit illetően.

A Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság éves nyilatkozatában kiemelte a tagállamokbeli rendszerhiányosságokhoz kötődő pénzügyi hatások számszerűsítésének nehézségeit. A Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság mindamellett – a Bizottság iránymutatásai (C(2001) 476) alapján – úgy ítéli meg, hogy a rendszerek ellenőrzése során beazonosított hiányosságok legfeljebb 261 millió EUR-s potenciális veszélyt vonnak magukkal, vagyis az ESZA keretében 2004-ben végrehajtott kifizetések 3,4 %-át. A tagállamokkal megkezdett kontradiktórius eljárásokat követően hivatalos határozatok szülehetnek felfüggesztésről és/vagy pénzügyi kiigazításról. Több esetben is előfordult, hogy a tagállam javításokat végzett rendszereire és/vagy saját maga elvégezte a szükséges pénzügyi kiigazításokat. A Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság által megállapított rendszerhiányosságok és a kiigazító intézkedések végrehajtásának állapota is szerepet játszott abban, hogy a főigazgató nyilatkozatában fenntartását fejezze ki.

5.43. A Halászati és Tengerészeti Főigazgatóság elfogadja a Számvevőszék észrevételeit, és figyelembe fogja venni azokat a jövőbeli éves tevékenységi jelentések további javítása érdekében.

5.45. A Bizottság úgy ítéli meg, hogy – tekintettel a főigazgatóságokban alkalmazott szigorú eljárásokra és a zárónyilatkozatok megbízhatóságának vizsgálata céljából végrehajtott és végrehajtandó záró ellenőrzésekre – a fenntartások hiánya igazolt. Ha a tagállamok által végrehajtott ellenőrzési megállapítások nyomon követése után jelentős hibát fedeznek fel, az érintett programok esetében pénzügyi kiigazítást alkalmaznak.

5.46. A Bizottság a 2. mellékletben részletes választ ad a Számvevőszék észrevételeire az előző általános észrevételek Bizottság által történő nyomon követését illetően.

⁽⁵⁶⁾ A 2003-as pénzügyi évről szóló éves jelentés, 5.62. bekezdés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A **2. melléklet** mutatja, hogy a Bizottságnak milyen további intézkedéseket kell tennie a Számvevőszék főbb észrevételei kapcsán. A Számvevőszék által a projektek vizsgálata során feltárt sajátos problémákat illetően, bár a Bizottság általában kielégítő nyomon követést alkalmazott, néhány esetben a végleges állásfoglalás meghozatala vagy a szükséges behajtási eljárások elindítása jelentős késedelemmel történt ⁽⁵⁷⁾. Az egyik ilyen eset a Számvevőszék 1998. évi megbízhatósági nyilatkozatának megállapításához kapcsolódik.

A Számvevőszék által végrehajtott ellenőrzések során az előző évek megbízhatósági nyilatkozataiban felfedett, hibára vonatkozó egyedi esetek nyomon követését illető helyzet a következőképpen alakul. Az 1998-as megbízhatósági nyilatkozatban említett esetet illetően a tagállam előzetesen jelezte, hogy a meghozta a kért intézkedést, amit a Bizottság – az ügy lezárása érdekében – 2004-ben a program végleges zárásakor ellenőrzött. Az ERFA-t illető három másik eset vonatkozásában a Bizottság közölte álláspontját, és az ügyek lezárása annak függvénye, hogy a tagállam meghozza-e a szükséges intézkedéseket, ami meghatározó lesz abban a tekintetben, hogy szükséges-e határozatot hozni a pénzügyi kiigazítást illetően.

Az OP 94IT16002 – Olaszország (Szardínia) vonatkozásában a 4253/88/EGK rendelet 24. cikkében előírt eljárás folyamatban van.

Következtetések és ajánlások

Következtetések

5.47. A Bizottság folytatja erőfeszítéseit a belső ellenőrzési környezet javítására. Mindemellett további intézkedésekre van szükség a belső ellenőrzési standardok alkalmazása terén (lásd 5.14–5.18. bekezdés).

5.47. A Bizottság szükség esetén intézkedést hoz a hatékonyság javítása érdekében.

5.48. A Számvevőszék a mintául vett programok mindegyikében talált néhány hiányosságot az irányítási és ellenőrzési rendszerekre vonatkozóan, mind az 1994–1999 közötti időszak, mind a 2000–2006 közötti időszak esetében. A tavalyi éves jelentéshez hasonlóan a Számvevőszéknek a 2000–2006 közötti időszakra vonatkozó megállapításai idén is azt mutatják, hogy a vizsgált rendszerek többségében különböző mértékű fejlesztésre van szükség ahhoz, hogy a rendszerek teljes mértékben megfeleljenek a műveletek hatékony napi irányítási ellenőrzéseire és/vagy a független, mintavételen alapuló ellenőrzésekre vonatkozó alapvető szabályozási követelményeknek ⁽⁵⁸⁾. A Számvevőszék szintén számos hibát tárt fel a költségek jogszerűségét és szabályszerűségét illetően azokban a nyilatkozatokban, amelyek alapján a Bizottság 2004-ben kifizetéseket folyósított (lásd 5.19–5.27. és 5.35–5.36. bekezdés).

5.48. A strukturális alapokért felelős főigazgatóságok az 1994–1999-es időszakra a programok lezárását illető stratégiáik keretében, és különösen a független szervek által kiadott zárónyilatkozatok kezelésével figyelembe vették a tagállamokbeli rendszerek hiányosságainak kockázatát. A Bizottság 2000–2006-ra szóló ellenőrzési stratégiája annak ellenőrzésére irányul, hogy a tagállamok ellenőrzési rendszereinek főbb elemei hatékonyan működnek-e. Egyes programokban vagy régiókban a napi irányítás ellenőrzése során hiányosságokat és a független ellenőrzésekben késéseket fedeztek fel. Példaképpen, az EU-15-ben 103 ellenőrzött ESZA-programból 49 esetben az irányítási ellenőrzés vonatkozásában ajánlást készítettek. Ilyen esetekben a Bizottság intézkedéseket hozott annak biztosítására, hogy a nemzeti hatóságok végrehajtják a problémákat orvosló cselekvési terveket, beleértve az igazolt esetben már bejelentett szabálytalan kiadások kizárását. A Bizottság hatásköreire támaszkodva szükség esetén felfüggesztheti a kifizetéseket és kiigazításokat hajthat végre. A Bizottság 2005-ben – ellenőrzési munkája alapján – dokumentumot fog kiadni az irányítási ellenőrzés helyes gyakorlatairól, aminek célja, hogy előmozdításra kerüljön e fő ellenőrzés hatékonysága.

⁽⁵⁷⁾ ERFA: Németország (Bayern) 5b. célkitűzés 1994–1999 (DAS 1998), Olaszország (Piemonte) SPD 1994–1996 (DAS 2000), OP Algarve (DAS 2001); Görögország Versenyképesség OP 2000–2006 (DAS 2001); EMOGA–Orientáció: Olaszország (Szardínia) 94IT16002 (DAS 2000).

⁽⁵⁸⁾ A 2003-as pénzügyi évről szóló éves jelentés, 5.14–5.27., 5.47–5.56. és 5.67–5.69. bekezdés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

5.49. Az 1994–1999 közötti programidőszakhoz tartozó, a strukturális alapokból támogatott programok és a Kohéziós Alapból finanszírozott projektek zárása hosszadalmas és munkaigényes folyamat, amely még 2004 végére sem fejeződött be. Sok időbe telik, amíg a tagállamok válaszolnak a Bizottság megkeresésére, de néhány esetben a Bizottság sem cselekedett kellő időben. A Számvevőszék megállapította, hogy a Bizottság néhány programot annak ellenére lezárt, hogy a tagállamok által benyújtott záró nyilatkozatok nem tartalmaztak teljes körű tájékoztatást (lásd 5.28–5.34. bekezdés).

5.50. Bár történt némi javulás a strukturális intézkedések főigazgatóinak az éves tevékenységi jelentésekben és az azokat kísérő nyilatkozatokban nyújtott tájékoztatását illetően, további erőfeszítésekre van szükség, elsősorban a fenntartások hatókörének és hatásának megállapítása tekintetében (lásd 5.39–5.45. bekezdés).

5.51. A Számvevőszék előző észrevételeiben foglaltak megvalósulásának nyomon követésére hozott bizottsági intézkedések általában kielégítőek, bár ezen a téren is történtek késedelmek (lásd 5.46. bekezdés).

Ajánlások

5.52. A strukturális intézkedések esetében, ahol a megosztott irányítás elve működik, az irányítás és ellenőrzés terén szükséges továbbfejlesztés együttes erőfeszítést igényel a Bizottság és a tagállamok részéről. A Bizottságnak a tagállamokkal együttműködve különösen:

- szigorúbb megközelítést kell biztosítani a kiadások jogszerűségének és szabályszerűségének ellenőrzésében. Különösen fontos, hogy az elsődleges ellenőrzéseket – azaz a napi irányítási ellenőrzéseket – szigorúan alkalmazzák,
- biztosítani kell, hogy az 1994–1999 közötti időszak programjai lezárásának tanulságát a 2000–2006 közötti és a későbbi időszakokra vonatkozóan is alkalmazzák. Ehhez szükséges, hogy a tagállamok biztosítsák a megfelelő záródokumentumok időbeni benyújtását, és a strukturális intézkedések főigazgatóságai összehangolt és hatékony megközelítést alkalmazzanak a végső kifizetési kérelmek vizsgálatában.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.49. A Bizottság úgy ítéli meg, hogy – néhány késés ellenére – általánosságban megfelelően hajtották végre a lezárási eljárást. A zárási dokumentumok és a zárási stratégia egyéb részeinek alapos vizsgálata a szabálytalan utolsó részletek kockázatának csökkentését eredményezte. A megszerzett tapasztalat a programok jelenlegi generációjának zárásához nagyon hasznos lesz a Bizottság és a tagállamok számára. Azon esetekben, ahol hiányosságokat fedeztek fel, tekintettel kell lenni arra, hogy számos programot kell lezárni és a folyamat nagyon összetett.

5.50. Az érintett főigazgatóságok együttműködnek a fenntartásokkal és a következetesebb és jobban dokumentált megközelítés kidolgozása érdekében.

5.52. A Bizottság 2005. június 15-én jóváhagyta „az integrált belső ellenőrzési keretrendszer ütemtervéről” szóló közleményt, amely a jelenlegi és jövőbeli szabályozási követelményekben felmerülő hiányosságok, továbbá az irányítási és különösen a megosztott irányításhoz kapcsolódó kiadások irányítási és ellenőrzési rendszereinek hatékonyabbá tételéhez szükséges intézkedések beazonosítására irányul. Az „ütemtervet” 2005 őszén tanulmányozni fogják a mentesítésért felelős hatósággal annak érdekében, hogy „közös megegyezés” szülessen a szükséges intézkedés tekintetében.

- A Bizottság ellenőrzési munkája a nemzeti rendszerek e fő elemére irányul. Az e területen helyesnek ítélt gyakorlatok javasolt összeállítására vonatkozik (lásd az 5.48. pontot).
- A Bizottság egyetért abban, hogy tapasztalatokat lehet levonni, és e célból iránymutatást ad ki a 2000–2006-os időszak zárásáról. Az 1994–1999 közötti programok zárási eljárását a főigazgatóságok azonban szoros együttműködésben koordinálták. A Bizottság utal az 5.49. pontban adott válaszára.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

5.53. A Bizottságnak ugyanakkor további erőfeszítéseket kell tennie felügyeleti feladatai eredményes végrehajtásának javítására. A strukturális intézkedések kiadásainak megfelelő felülvizsgálatát biztosító képességét erősítené, ha irányítási és ellenőrzési kérdésekben növekedne a felelős főigazgatóságok közötti koordináció mértéke.

5.54. A Számvevőszék megállapítja, hogy 2004-ben a Bizottság új keretrendeletekre tett javaslatokat a 2007–2013 közötti programidőszakra vonatkozóan. A Számvevőszék véleményt nyilvánított ezekről a javaslatokról ⁽⁵⁹⁾. Az irányítási és ellenőrzési rendszerekre vonatkozó rendeletek és részletes végrehajtási szabályaik elfogadása a programidőszak kezdete előtt (ami az 1994–1999 és a 2000–2006 közötti időszak esetében nem történt meg) lehetőséget teremtene annak biztosítására, hogy a rendszereket a programok jóváhagyását és a kiadásokra történő kötelezettségvállalásokat megelőzően létrehozzák és felülvizsgálják.

*Az Előcsatlakozási Strukturális Politikák Eszközének végrehajtása:
a Bizottság hiányosságokat állapított meg az irányítási és ellenőrzési rendszerekben*

5.55. A Számvevőszék felülvizsgálta az ISPA előcsatlakozási eszköz végrehajtását. A vizsgálatot a Bizottságnál hajtotta végre. A Bizottság által folyósított kifizetések irányításának vizsgálata a Bizottság által végzett ellenőrzések értékelése és a felvételt kérő országok által benyújtott kiadásigazoló nyilatkozatok felülvizsgálata alapján történt, nyolc kiválasztott, 2004-ben folyósított kifizetésre vonatkozóan (öt kifizetés Bulgária, három kifizetés Románia esetében). A Számvevőszék vizsgálata nem eredményezett különleges észrevételeket.

5.56. A Számvevőszék megállapítja, hogy 2004-ben a Bizottság többször megszakította a Romániába történő kifizetések folyósítását, továbbá az irányítási és ellenőrzési rendszerek létrehozásában és működésében tapasztalt jelentős hiányosságok miatt a főigazgató nem változtatott a Romániára vonatkozóan 2003-ban kinyilvánított fenntartásán.

**AZ INTEGRA – KÖZÖSSÉGI FOGLALKOZTATÁSI
KEZDEMÉNYEZÉSRŐL SZÓLÓ 3/2002. SZ. KÜLÖNJELENTÉS
MEGÁLLAPÍTÁSAINAK NYOMON KÖVETÉSE**

5.57. A Számvevőszék különjelentése az Integra közösségi kezdeményezés tekintetében megvizsgálta az irányítási folyamatok hatékonyságát, azaz a projektek kiválasztását és a céljainak meghatározását, valamint a felügyeletet, az értékelést és az információterjesztést.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.53. A Bizottság az elmúlt évek során mind a Bizottságon belül, mind pedig a tagállamokkal jelentős előrelépéseket tett az irányítási és ellenőrzési ügyek koordinálása terén, amit a jövőben is folytatni kíván. A strukturális alapokért felelős főigazgatóságok például 2005-re közös ellenőrzési stratégiával rendelkeznek, az új tagállamokban közös ellenőrzéseket hajtottak végre, és javult az éves ellenőrzési jelentések minősége illetve pontossága. Ezen intézkedések mind hozzájárulnak az egységes ellenőrzési megközelítés fejlődéséhez.

5.54. A Bizottság 2004 júliusában javaslatot nyújtott be a strukturális és kohéziós alapokat illető tanácsi rendeletre annak biztosítása érdekében, hogy az új keret jóval a következő időszak kezdete előtt készen álljon. A bizottsági rendelettervezetet már benyújtották a tagállamoknak, azonban a Tanács általános rendeletének elfogadása előtt nem fogadható el.

⁽⁵⁹⁾ 2/2005. sz. vélemény.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.58. A Számvevőszék jelentésének egyik fő következtetése az volt, hogy az értékelés és a felügyelet tekintetében rendszeres hiányosságokat tapasztaltak. Következésképpen nem lehetett megállapítani, hogy az Integra kezdeményezés milyen mértékben eredményezett új ismereteket a munkaerőpiacról való kirekesztés elleni küzdelem szempontjából, és hogy ezeket az ismereteket sikerült-e eredményesen eljuttatni a politikai döntéshozókhoz.

5.59. Az Integráról szóló, 2003-ban közzétett végső értékelési jelentés alátámasztotta a Számvevőszék megállapításait a program értékelési struktúráinak hiányosságait és a megfelelő visszacsatolási mechanizmusok hiányát illetően. Az értékelés szerint ezek a hiányosságok valószínűleg azt eredményezték, hogy a végrehajtó szervezetek között az ismeretek egy része elveszett.

A FOGLALKOZTATÁS ÉRDEKÉBEN VÉGREHAJTOTT HELYI INTÉZKEDÉSEKRŐL SZÓLÓ 4/2002. SZ. KÜLÖNJELENTÉS MEGÁLLAPÍTÁSAINAK NYOMON KÖVETÉSE

5.60. A Számvevőszék különjelentése megvizsgálta, hogy a Bizottság hogyan irányítja a helyi munkahelyteremtésre vonatkozó uniós politikát, valamint az ezen a területen végrehajtott innovatív projektek Bizottság általi pénzügyi irányítását.

5.61. A Számvevőszék fő ajánlásai:

- a) a helyi foglalkoztatáspolitikai valószínű hozzáadott értékének átfogó felmérését valamennyi politikai végrehajtási szinten el kell végezni,
- b) az innovatív projektek területén racionalizálni kell a Bizottság által irányított intézkedéseket, és ezzel együtt szigorítani kell a pénzügyi irányítási eljárásokat a finanszírozás szabályszerűségének és költséghatékonyságának biztosítása érdekében.

5.62. A Bizottság az EU helyi foglalkoztatáspolitikájára vonatkozóan számos átfogó értékelést és tanulmányt készített. 2003-ban egy olyan tanulmányról készített jelentést, amely a foglalkoztatási teljesítmény helyi szintű mérésére vonatkozó adatok hozzáférhetőségét vizsgálta, míg 2004-ben a helyi foglalkoztatás fejlődéséről készített horizontális értékelést, az EU helyi fejlesztési politikájának hozzáadott értékét vizsgálva.

5.58. A Bizottság lépéseket tett annak biztosítása érdekében, hogy javuljon a kísérleti programok mint például az Integra felügyelete és ellenőrzése. Az Integra programot követő Equalban harmonizált kritériumokat fejlesztettek ki az értékelés és a felügyelet tekintetében, beleértve a tematikus hálózatokon és csoportokon keresztül történő nyomon követést, aminek az a meghatározott célja, hogy a program eredményei jóváhagyásra kerüljenek. A Bizottság és a tagállamok az értékelések vonatkozásában világos és realista ütemtervben állapodtak meg annak biztosítása céljából, hogy a szükséges eredmények megfelelő időben rendelkezésre álljanak, és hogy ezen eredményekre felhívják az érintett területen a politika kidolgozásáért felelős legfőbb személyek figyelmét.

5.59. A Bizottság az állandó visszajelzést illető eljárása, a strukturális alapokhoz kapcsolódó programok végrehajtásának felügyelete és értékelése révén még a működési időszak lejárátát megelőzően tudatában volt az Integra modelljében rejlő hiányosságoknak. Az Equal közösségi kezdeményezés (2000–2006) modelljében a Bizottság lépéseket tett az előző programokban hiányosnak ítélt területek javítása érdekében. Az Equal-kezdeményezés modellje magában foglalja a tagállamok azon kötelezettségét, hogy leírást készítsenek a foglalkoztatási programból levont tapasztalatokról.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI




5.63. További lépésekre került sor az innovatív cselekvésekre vonatkozó pénzügyi irányítási eljárások szigorítása érdekében. Ezek között szerepel a projektekre vonatkozó helyszíni ellenőrzések számának növelése 2003-ban és a finanszírozás biztosításának ésszerűsítése e területen.

5.64. A Számvevőszék véleménye szerint ezek a cselekvések az ajánlásokban foglaltak megvalósulásának kielégítő nyomon követését jelentik, és pozitívan hozzájárulnak a helyi munkahelyteremtést célzó politika terén nyújtott közösségi támogatás költség-hatékonyágához.

5.64. *A Bizottság örömmel veszi a foglalkoztatás érdekében végrehajtott helyi fellépésekről szóló jelentés nyomán követését illetően a Számvevőszék pozitív megjegyzéseit.*

1. MELLÉKLET
Strukturális intézkedések
Irányítási és ellenőrzési rendszerek

A Számvevőszék értékelése az irányítási és ellenőrzési rendszerekre vonatkozó 438/2001/EK bizottsági rendelet végrehajtásáról a meglátogatott tagállamokban								
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Fő ellenőrzési területek								
A feladatok egyértelmű meghatározása, elosztása és elkülönítése (3. cikk)	Megfelelő napi eljárások a közösen finanszírozott műveletek jogszertűségének és szabályszerűségének ellenőrzésére (4. cikk)	Megfelelő ellenőrzési nyomvonal (7. cikk)	Megfelelő behajtási eljárások (8. cikk)	Bizonyosság a költségbizonylatok megbízhatóságáról (9. cikk)	Az összes támogatható kiadás legalább 5 %-ára kiterjedő ellenőrzések előrehaladása (10. cikk)	Az 5 %-ra kiterjedő ellenőrzések megfelelő szervezése (10–12. cikk)	A program lezárásakor nyilatkozatot kibocsátó szerv függetlensége és ellenőrzési standardjai (15. cikk)	Irányítási és ellenőrzési rendszerek vizsgálata a program zárásakor kibocsátott nyilatkozat előkészítéséhez (16. cikk)
Belgium ESZA								
Olaszország (Szicília) ESZA								
Svédország ESZA								
Németország (Sachsen) ERFA								
Franciaország (Réunion) ERFA								
Egyesült Királyság (ÉK-Anglia) ERFA								
Portugália (Norte) ERFA								
Görögország ERFA-Interreg			(1)					
Olaszország (Puglia) EMOGA-Orientáció								(n/v)

- (a)  Jól működik, kevés vagy csak kisebb fejlesztés szükséges
- (b)  Működik, de fejlesztésre van szükség
- (c)  Nem működik

Részletekért lásd az 5.19–5.27. bekezdést.

(1) Nem vizsgálták az eljárásokat, mivel azoknak nem kellett működniük.

(n/v) Nem vizsgálták

2. FÜGGELÉK

A legutóbbi megbízhatósági nyilatkozatok főbb észrevételeinek nyomon követése

Hiányosságok az iránymutatásban és ellenőrzésben, visszatérő hibák a kifejtésében	A Bizottság intézkedéseinek Számvevőszék általi összefoglalása	A Bizottság felülvizsgálja az irányítási és ellenőrzési rendszerek tagállamok általi végrehajtását. Ezen belül korlátozott számú program ellenőrzését is elvégzi. A Bizottság nyújtott némi útmutatást, és hatáskörének megfelelően felülvizsgálta azokat a kifizetéseket, amelyek esetében a rendszer hiányosságai a közösségi pénzeszközök helytelen használatának kockázatát eredményezhetik.	A Bizottság válasza
<p>A Számvevőszék főbb észrevételei</p> <p>Az irányítási és ellenőrzési rendszerek hiányosságai továbbra is érintik a kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét. A rendszernek fő elemei nem tesznek eleget a szükséges előírásoknak (a funkciók megfelelő elkülönítése, eredményes, naponta ismétlődő irányítási ellenőrzések kivételével, valamint a rendszernek eredményességének és a költségelszámolási nyilatkozatok helyességének felülvizsgálatait célzó független, minavételek alapuló ellenőrzések szervezése). A rendszereknek ezeket a hiányosságait az egyik pályázatok színterén – mind az 1994–1999, mind a 2000–2006 programidőszak programjai esetében – talált hibák megerősítik.</p> <p>(2001-es éves jelentés, 5.36–5.64. bekezdés; 2002-es éves jelentés, 5.22–5.32. bekezdés; 2003-as éves jelentés, 5.12–5.27. és 5.41–5.56. bekezdés)</p> <p>Kérdelmek és problémák az 1994–1999 közötti programok zárásában</p> <p>Az előző időszak programjainak zárása hosszú és nehézkes folyamat volt. A tagállamok által a Bizottságnak benyújtott záródokumentáció minősége változó, és gyakran további vizsgálatokat igényel. A Bizottság folyósította a végső kifizetéseket, habár a rendelkezéseknek nem minden előírását tartották be.</p> <p>(2002-es éves jelentés, 5.36–5.38. bekezdés; 2003-as éves jelentés, 5.28–5.39. bekezdés)</p>	<p>A Számvevőszék ellenőrzése bebizonyította, hogy a Bizottság által működtetett ellenőrzések nem zárják ki annak kockázatát, hogy nem támogatható kiadások közösségi társfinanszírozásban részesüljenek. A Bizottságnak biztosítania kellene, hogy a tagállamok által benyújtott dokumentáció vizsgálatára időben megtörténjen. Az 1994–1999 közötti programok zárásának tanulságait a Bizottságnak és a tagállamoknak alkalmazniuk kellene a 2000–2006 közötti programok zárásában.</p>	<p>A Bizottság megvizsgálta a záródokumentumokat, és néhány esetben ellenőrzést végzett, amely eredményeként pénzügyi korrekciókat javasolt. A programok jelentős részének zárása 2004 végére maradt.</p>	<p>Az 1994–1999-es programokat illetően a zárási stratégia foglalkozik a rendszer gyenge pontjaival (lásd lent). A jelenlegi időszakot tekintve a Bizottság a továbbiakban is erőfeszítéseket tesz a szükséges javító intézkedések végrehajtása érdekében, megcélozva a tagállamok pénzügyi ellenőrzésével összehangolt saját pénzügyi ellenőrzési tevékenységének keretén belül, továbbá a kifizetések felülvizsgálatait és a pénzügyi korrekciók végrehajtásához szükséges hatáskörök által adatszolgáltatott eslekvési tervei révén. Szűkös körben teljesíti a helyes gyakorlatokat, például a Számvevőszék által említett irányítási ellenőrzés döntő fontosságú területén, ahol 2005-ben helyes gyakorlatok példáiának kibocsátása tervezett.</p>
<p>A Bizottság bizottságának korlátozottága az irányítási és ellenőrzési rendszerek működésére vonatkozóan</p> <p>A strukturális intézkedések főgazdái megerősítik, hogy a Bizottság belső rendszerrel elfogadható bizonyosságot nyújtanak az alapul szolgáló ügyletek jogszerűségére és szabályszerűségére, de nem adnak teljes bizonyosságot a tagállamok irányítási és ellenőrzési rendszereinek működését illetően.</p> <p>Az 1994–1999 közötti időszakra vonatkozóan a főgazdák nem éltek fenntartással a négy Strukturális Alapot illetően. Ez nem egyezik a Számvevőszék észrevételeivel, melyeket a Bizottság is megerősített, számos rendszerhiányosságot jelezve.</p> <p>A Bizottság többször adta azt a választ a Számvevőszék észrevételeire, hogy az 1994–1999 közötti programok lezárásakor megfélemlítő ellenőrzéseket fognak végrehajtani. Mindazonáltal a Bizottság az alapul szolgáló kiadások ellenőrzésének elvégzését a végső kifizetések folyósítása után tervezi. Csak kivételes esetekben fog a Bizottság a tagállamokban a kifizetések előtt ellenőrzéseket lefolytatni.</p> <p>(2002-es éves jelentés, 5.10–5.14. és 5.21. bekezdés; 2003-as éves jelentés, 5.40. és 5.57–5.62. bekezdés)</p> <p>A Bizottság korlátozottan követi nyomon az ellenőrzési megállapításokat</p>	<p>A Bizottság bizonyosságok szélesebb körű letti, az irányítási és ellenőrzési rendszerek azonban a kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét illetően nem nyújtanak elegendő bizonyosságot.</p>	<p>A Bizottság folytatja a rendszerek értékelését és az ellenőrzéseket a tagállamokban.</p>	<p>Az 1994–1999-es program tekintetében a Bizottság részről nyújtott megbízhatósági nyilatkozat a fent említett átfogó zárási stratégián alapul. A Bizottság a zárást követően pénzügyi ellenőrzést hajt végre és pénzügyi korrekciókat alkalmaz az azon programok esetében, ahol nem támogatható kiadások jelentkeznek fel. Összegezhetően a kifizetések teljesítését illető kötelezettségével, hogy rendszeres pénzügyi ellenőrzést hajtsanak végre a programok tekintetében a kifizetés teljesítését megelőzően. Úgyinté-ellenőrzést azonban minden esetben végrehajtottak a zárási dokumentumoknál.</p>
<p>A Bizottság bizottságának korlátozottága az irányítási és ellenőrzési rendszerek működésére vonatkozóan</p> <p>A strukturális alapokért felelős főigazgatóságok a pénzügyi ellenőrzési stratégiáikat megfélemlítő ellenőrzési tevékenység és a nemzeti ellenőrző hatóságokkal való szorosabb együttműködésen keresztül kívánják a programokat illetően a megbízhatósági bizottságot. A hiányosságok helyrehozására vagy a szabálytalan kiadások korrekciójára külön eljárásokat alkalmaznak.</p> <p>Az 1994–1999-es program tekintetében a Bizottság részről nyújtott megbízhatósági nyilatkozat a fent említett átfogó zárási stratégián alapul. A Bizottság a zárást követően pénzügyi ellenőrzést hajt végre és pénzügyi korrekciókat alkalmaz az azon programok esetében, ahol nem támogatható kiadások jelentkeznek fel. Összegezhetően a kifizetések teljesítését illető kötelezettségével, hogy rendszeres pénzügyi ellenőrzést hajtsanak végre a programok tekintetében a kifizetés teljesítését megelőzően. Úgyinté-ellenőrzést azonban minden esetben végrehajtottak a zárási dokumentumoknál.</p>	<p>A Bizottságnak biztosítania kellene az átfogó nyomon követést, elkerülve valamennyi jogszabálytalan késédelmet.</p>	<p>A Bizottságnak az ellenőrzések során észrevételezett hiányosságok kiküszöbölésére vonatkozó intézkedési javultak, de még mindig lényegesen állnak késédelmetek.</p>	<p>A Bizottság számítások, alkalmazásokon vezetett be a nyomon követés figyelemmel kísérése és az biztosításának segítésére, hogy mindez átfogó módon és időszakra történjen.</p>
<p>A Bizottság bizottságának korlátozottága az irányítási és ellenőrzési rendszerek működésére vonatkozóan</p> <p>A strukturális alapokért felelős főigazgatóságok a pénzügyi ellenőrzési stratégiáikat megfélemlítő ellenőrzési tevékenység és a nemzeti ellenőrző hatóságokkal való szorosabb együttműködésen keresztül kívánják a programokat illetően a megbízhatósági bizottságot. A hiányosságok helyrehozására vagy a szabálytalan kiadások korrekciójára külön eljárásokat alkalmaznak.</p> <p>Az 1994–1999-es program tekintetében a Bizottság részről nyújtott megbízhatósági nyilatkozat a fent említett átfogó zárási stratégián alapul. A Bizottság a zárást követően pénzügyi ellenőrzést hajt végre és pénzügyi korrekciókat alkalmaz az azon programok esetében, ahol nem támogatható kiadások jelentkeznek fel. Összegezhetően a kifizetések teljesítését illető kötelezettségével, hogy rendszeres pénzügyi ellenőrzést hajtsanak végre a programok tekintetében a kifizetés teljesítését megelőzően. Úgyinté-ellenőrzést azonban minden esetben végrehajtottak a zárási dokumentumoknál.</p>	<p>A Bizottságnak biztosítania kellene az átfogó nyomon követést, elkerülve valamennyi jogszabálytalan késédelmet.</p>	<p>A Bizottságnak az ellenőrzések során észrevételezett hiányosságok kiküszöbölésére vonatkozó intézkedési javultak, de még mindig lényegesen állnak késédelmetek.</p>	<p>A Bizottság számítások, alkalmazásokon vezetett be a nyomon követés figyelemmel kísérése és az biztosításának segítésére, hogy mindez átfogó módon és időszakra történjen.</p>

6. FEJEZET

Belső politikák, a kutatási területtel egyetemben

TARTALOM

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	6.1–6.2
Külön értékelés a megbízhatósági nyilatkozat (DAS) keretében	6.3–6.47
Az ellenőrzés céljai és hatóköre	6.3
A felügyeleti és ellenőrzési rendszerek értékelése	6.4–6.24
Kockázatelemzések	6.4–6.5
A Bizottság belső ellenőrzési standardjainak végrehajtása	6.6–6.8
A kiválasztott tevékenységi területek értékelése	6.9–6.17
A Bizottság utólagos pénzügyi ellenőrzéseinek értékelése az IP-területen	6.18–6.24
A belső politikák és a kutatás (IP) területén alapuló szolgáló ügyletek vizsgálatának eredményei	6.25–6.35
Az éves tevékenységi jelentések és a főigazgatók nyilatkozatainak vizsgálata	6.36–6.39
A DAS keretében korábban megfogalmazott észrevételek nyomon követése	6.40–6.41
Következtetések és ajánlások	6.42–6.47
A „LIFE” programra vonatkozó 11/2003. sz. különjelentés nyomon követése	6.48–6.50

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

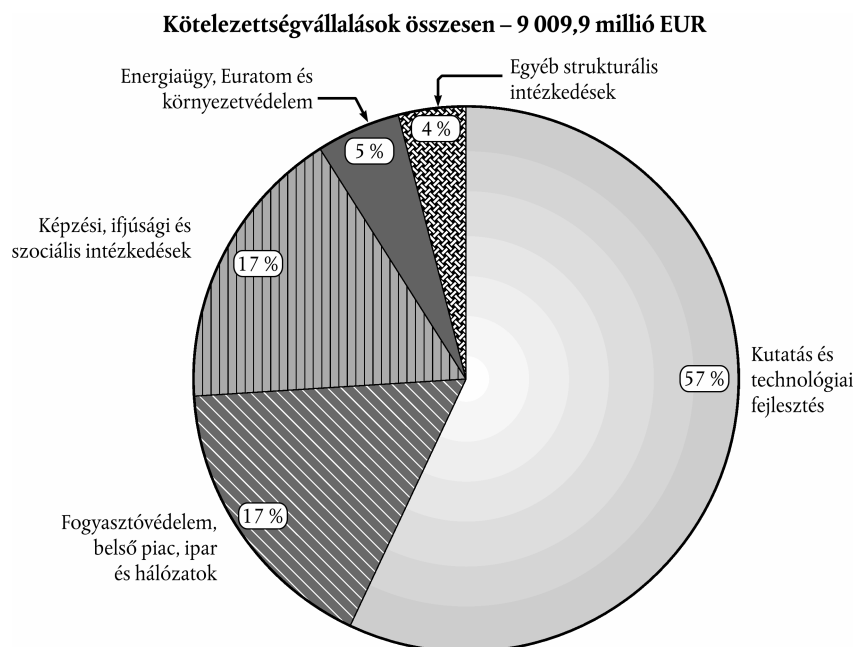
A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

BEVEZETÉS

6.1. A belső politikákat és a kutatást (a továbbiakban: „IP”) magában foglaló költségvetési terület az egységes piac fejlődését elősegítő tevékenységek széles körét öleli fel. 2004-ben a terület kötelezettségvállalásai (lásd **6.1. ábra**) elérték a 9 010 millió EUR-t, kifizetései (lásd **6.2. ábra**) pedig 7 255 millió EUR-t tettek ki. Az előirányzatok több mint fele a Kutatási és Technológiai Fejlesztéshez (KTF) kapcsolódott.

6.2. Az IP-programok többségét a Bizottság közvetlenül irányítja ⁽¹⁾. Az IP-t általában számos többéves program segítségével valósítják meg, amelyek keretében állami és magánszférában működő kedvezményezetteknek nyújtanak támogatásokat meghatározott intézkedések megvalósítása érdekében. Néhány intézkedés, mint például a kutatás, összetett jellegű. A támogatásokat rendszerint előlegek, majd sorozatos időközi és lezáró kifizetések formájában nyújtják.

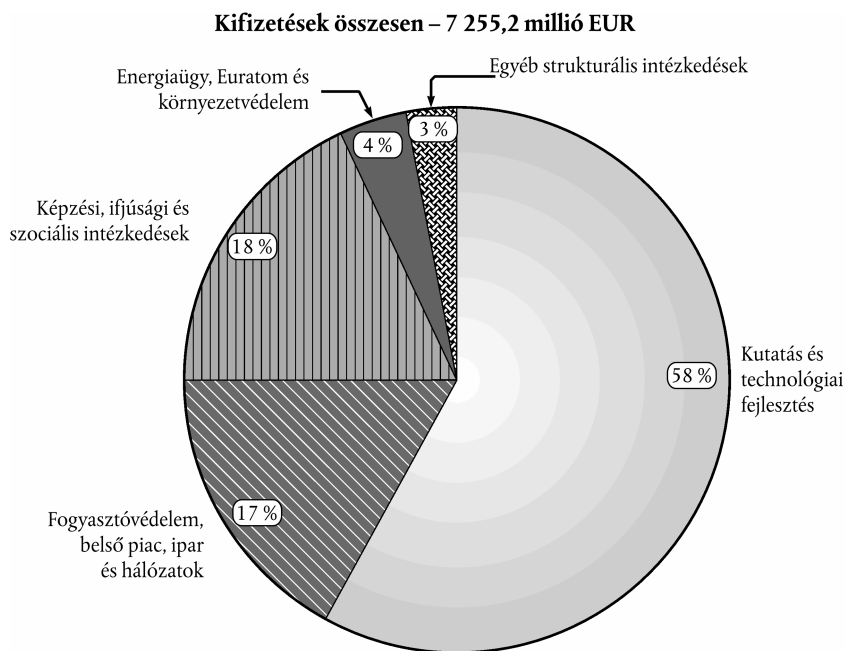
6.1. ábra – A 2004-es kötelezettségvállalások megoszlása költségvetési területek szerint



Forrás: 2004-es éves beszámoló.

⁽¹⁾ A legfontosabb kivétel az Európai Menekültügyi Alap, amely igazgatása a tagállamokkal közösen történik; lásd a 2003-as éves jelentés 6.15. bekezdését.

6.2. ábra – A 2004-es kifizetések megoszlása költségvetési területek szerint



Forrás: 2004-es éves beszámoló.

KÜLÖN ÉRTÉKELÉS A MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZAT (DAS) KERETÉBEN

Az ellenőrzés céljai és hatóköre

6.3. A Számvevőszéknek az általános költségvetésre vonatkozó megbízhatósági nyilatkozatához való hozzájárulás érdekében az ellenőrzés értékelté, hogy a Bizottság belső ellenőrzései mennyiben nyújtanak bizonyosságot az alapul szolgáló ügyletek jogszerűségéről és szabályszerűségéről. Az ellenőrzés a következőkre összpontosított ⁽²⁾:

- a) a kiválasztott felügyeleti és ellenőrzési rendszerek működésére:
 - a Bizottság 24 belső ellenőrzési standardjából nyolcra az alábbi három főigazgatóság esetében: Kutatási (a továbbiakban: „DG RTD”), Információs társadalmi és Média (a továbbiakban: „DG INFSO”), valamint Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: „DG SANCO”),

⁽²⁾ Mivel a belső politikák területén az EU által finanszírozott legfontosabb programokat a Bizottság közvetlenül irányítja, a nemzeti ellenőrzési intézmények általában nem ellenőrzik ezt a területet.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- a Hatodik Kutatási és Technológiai Fejlesztési (KTF) Keretprogram ⁽³⁾, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség keretében az Európai Menekültügyi Alap (EMA) ⁽⁴⁾, valamint a közegészségügygel és fogyasztóvédelemmel kapcsolatos közösségi intézkedések (a továbbiakban: „SANCO”) ⁽⁵⁾ irányítási és ellenőrzési rendszereire,
 - a Bizottság utólagos pénzügyi ellenőrzéseiről készített jelentésekre;
- b) a 2004-ben engedélyezett kötelezettségvállalások és kifizetések mintavételen alapuló vizsgálatára;
- c) a főigazgatók éves tevékenységi jelentéseire és nyilatkozataira ⁽⁶⁾.

A felügyeleti és ellenőrzési rendszerek értékelése

Kockázatelemzések

6.4. Az IP-terület kifizetési elsősorban a kedvezményezett által bejelentett költségek megtérítésén alapulnak. Ennek a rendszernek az alapul szolgáló ügyletek jogszerűsége és szabályszerűsége szempontjából az a legfontosabb eredendő kockázata, hogy a kedvezményezettek eltúlozzák költségelszámolásaikat. Ha a Bizottság belső ellenőrzési rendszere ezt nem mutatja ki, az túlfizetésekhez vezethet. A szerződéses rendelkezések sokfélesége, a támogatható költségek nem egyértelmű meghatározása, valamint a büntetési mechanizmusok hiánya tovább növelik a kockázatot.

6.4. *A főigazgatók éves tevékenységi jelentései megerősítik a kedvezményezettek által benyújtott nyilatkozatokban előforduló hibák gyakoriságának problémáját. Ezek a hibák túlzott, illetve hiányos nyilatkozatokhoz vezethetnek. Ezen a területen továbbra is egyedi intézkedéseket hajtanak végre.*

A 6. KP tekintetében a szabályozásban tapasztalható egyszerűsítések a jövőben javítani fognak a helyzeten (lásd a 6.44. pontot).

⁽³⁾ A 6. KP közvetlen és közvetett KTF akciókat támogat, amelyek meghatározott tudományos területekkel foglalkoznak, és segítik a nemzeti kutatási politikák fejlesztését és koordinálását az Európai Unióban. A 6. KP-t 5 bizottsági főigazgatóság (Kutatási, Információs társadalom és Média, Energiaügyi és Közlekedési, Vállalkozáspolitikai és Iparügyi, valamint Halászati és Tengerészeti Főigazgatóság) irányítja közösen. 2004-ben, az Európai Unió 25 tagúra bővítését követően a 6. KP 2002–2006 közötti időszakra szóló teljes költségvetését 17 500 millió EUR-ról 19 235 millió EUR-ra növelték. Az irányadó határozatok a következők: az 1513/2002/EK európai parlamenti és tanácsi határozat (HL L 232., 2002.8.29., 1. o.), valamint a 2002/668/Euratom tanácsi határozat (HL L 232., 2002.8.29., 34. o.).

⁽⁴⁾ A Szabadság, Biztonság és Jog érvényesülése Főigazgatóság által megvalósított programok a költségvetés 18. címéhez kapcsolódnak (a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség). A főigazgatóság kötelezettségvállalási előirányzatai 2004-ben elérték az 511 millió EUR-t.

⁽⁵⁾ Az Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatóság feladata közösségi tevékenységek megvalósítása a közegészségügy és fogyasztóvédelem területén, valamint élelmiszer-biztonsági, állat- és növényegészségügyi intézkedések kivitelezése.

⁽⁶⁾ Kutatási (DG RTD), Információs társadalmi és Média (DG INFSO), Energiaügyi és Közlekedési (DG TREN), Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi (DG SANCO), Vállalkozáspolitikai és Iparügyi (DG ENTR), Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi (DG EMPL), Oktatásügyi és Kulturális (DG EAC), Szabadság, Biztonság és Jog érvényesülése (DG JLS), Környezetvédelmi (DG ENV), Versenyügyi (DG COMP), Belső Piaci és Szolgáltatási (DG MARKT) Főigazgatóságok, valamint a Bizottság Közös Kutatási Központja (JRC).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

6.5. A Bizottság által lefolytatott ellenőrzések főként a költségelszámolások kifizetés előtti vizsgálatára (előzetes ellenőrzések) és a végső kedvezményezetteknek a kifizetések után történő pénzügyi ellenőrzésekre (utólagos pénzügyi ellenőrzések) terjedtek ki. Nagy alaposággal végzett előzetes ellenőrzésekkel csökkenteni lehetne a túlfizetések kockázatát. A hibák feltáratlanságának kockázata azonban továbbra is jelentős, mivel bizonyos jellegű hibákat kizárólag utólagos pénzügyi ellenőrzéssel lehet feltárni.

6.5. A Bizottság 2001. évi összefoglaló jelentésének 1. cselekvési tervét követően megerősítették az előzetes ellenőrzéseket. Kockázatelemzés alapján a kedvezményezettől kérni lehet a költségelszámolást alátámasztó bizonyító dokumentumokat. Az ugyanennek a cselekvési tervnek megfelelően bevezetett utólagos ellenőrzések megerősítése nemcsak a benyújtott nyilatkozatokban előforduló hibák kockázatát csökkenti, hanem megelőző hatással is jár. Ebben a tekintetben említésre méltó fejlemény a könyvvizsgálati hitelesítő záradék bevezetése is.

A Bizottság belső ellenőrzési standardjainak végrehajtása

Az ellenőrzés hatóköre

6.6. A belső ellenőrzési standardok megvalósítása és működése alapvető a kutatási terület szempontjából, mivel a terület pénzeszközeinek többségét közvetlenül maga a Bizottság kezeli.

6.7. A Számvevőszék a 24 belső ellenőrzési standard közül 8 (7) megvalósulását vizsgálta a DG RTD-nél, a DG INFSO-nál, valamint a DG SANCO-nál. Az ellenőrzés hatóköre a belső ellenőrzési standardok minimális követelményei (alapkövetelmények) megvalósulásának vizsgálatára terjedt ki.

További javulásra van szükség a belső ellenőrzési standardok megvalósulásához

6.8. A DG RTD, a DG INFSO, valamint a DG SANCO a kiválasztott 8 standard esetében általánosságban betartotta az alapkövetelményeket, azonban különösen az alábbi esetekben további javulásra van szükség:

– A DG RTD-nél lefolytatott ellenőrzés azt állapította meg, hogy a 11. „Kockázatkezelés” standardot nem teljes mértékben tartották be. Lépéseket tettek azonban a standard 2005-beli betartásának elősegítésére.

6.8.

– A Kutatási Főigazgatóság 2004-ben az ICS 11-nek megfelelően elvégezte a tevékenységeivel összefüggő kockázatelemzést: az utólagos ellenőrök igazgatási kockázatainak elemzése az igazgatóságok szintjén, valamint a belső ellenőrzési kapacitás által végzett kockázatelemzés az éves ellenőrzési terv fényében. 2005-ben e két elemzést kiegészíti a 2004-ben tapasztalt stratégiai kockázatok elemzése is.

(7) A 11. „Kockázatelemzés és -kezelés”, 12. „Megfelelő igazgatási tájékoztatás”, 14. „Szabálytalanságok jelentése”, 17. „Felügyelet”, 18. „Kivételek nyilvántartása”, 20. „Belső ellenőrzési hiányosságok nyilvántartása és javítása”, 21. „Ellenőrzési jelentések” és a 22. „Belső ellenőrzési képesség” standardokat.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- Az ellenőrzés megerősítette a 2003-as éves jelentésben ⁽⁸⁾ a 12. „Megfelelő igazgatási tájékoztatás” standard nem megfelelő betartásával kapcsolatban közölt észrevételt. A DG RTD-nél rendelkezésre álló igazgatási információk között a 6. KP-ról nem szerepelnek olyan adatok, amelyek a Számvevőszék szerint elengedhetetlenek a program megfelelő felügyeletéhez (pl. alapvető adatok a szerződéskezelésről) ⁽⁹⁾.
- A DG SANCO a 22. „Belső ellenőrzési képesség” standardnak nem tett eleget. 2004-ben egy ideig háromból két állást nem töltöttek be a belső ellenőrzési egységnél, ami hátráltatta az éves ellenőrzési terv kivitelezését.
- A DG SANCO csak részben tett eleget a 18. „Kivételek nyilvántartása” standardnak, mivel az általuk alkalmazott eljárás a pénzügyi és szerződéses eljárások kivételeire korlátozódott.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- A Kutatási Főigazgatóság 2005-ben lépéseket tett a helyzet javítására, és létrehozott egy munkacsoportot azzal a céllal, hogy összeállítsa a főigazgatósági és igazgatósági szinten kidolgozott eredményösszesítő jegyzékét, és ajánlásokat tegyen a meglévő eszközök fejlesztésére és összehangolására. Ezenkívül 2005 márciusa óta a 6. keretprogrammal kapcsolatos szerződési adatokat is beépítik a havi eredményösszesítő jelentésbe.
- A nem elegendő számú személyzet hatással volt a tervezett ellenőrzési ütemtervre. Az Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatóság megtette a szükséges lépéseket a hatás minimálisra csökkentésére, noha az ellenőrzési program bizonyos módosításai elkerülhetetlenek voltak.
- Az Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatóság további iránymutatásokat hoz létre a nem pénzügyi eljárások kivételeinek kezelésére, különösen az engedélyezés szintje, valamint a nyilvántartó nyomonkövetési intézkedések formai követelményei tekintetében.

A kiválasztott tevékenységi területek értékelése

6.9. A Számvevőszék megvizsgálta a Hatodik Kutatási és Technológiai Fejlesztési Keretprogram (6. KP), a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség keretében az Európai Menekültügyi Alap (EMA), valamint a közegészségügygel és fogyasztóvédelemmel kapcsolatos közösségi intézkedések felügyeleti és ellenőrzési rendszereit (lásd 2. melléklet). A legfontosabb ellenőrzések működése az ügyletekből vett minta ⁽¹⁰⁾ alapján került vizsgálatra (lásd 6.25–6.35. bekezdés).

Hatodik Kutatási és Technológiai Fejlesztési Keretprogram (6. KP)

A közös informatikai rendszer továbbra sem üzemel teljes körűen

6.10. A közös informatikai rendszer használata a Bizottság belső ellenőrzéseinek kulcsfontosságú tényezője ⁽¹¹⁾. A Bizottság 2002-ben kezdte meg a rendszer kiépítését a közvetett kutatási és

6.10. A 6. KP informatikai rendszerét úgy kell kidolgozni, hogy figyelembe vegyék a főigazgatóságokon belüli üzleti eljárások belső integrációja és a főigazgatóságok közötti külső integráció összetett igényeit. 2004 nyarán minden kutatással foglalkozó főigazgatóság megállapodott a 6. KP informatikai rendszere kidolgozásának felügyeletét szolgáló közös irányítási struktúrában.

A kutatással foglalkozó főigazgatóságok eltérő szükségletei és üzleti eljárásai a közös rendszer helyett egyelőre integrált rendszerhez vezettek.

A Bizottság megítélése szerint az integrált informatikai rendszer kidolgozása fontos a közvetett KTF-intézkedések irányítása szempontjából, és folytatja az e területen tett erőfeszítéseit, különösen a pályázókkal és szerződőkkel ápoltt kapcsolatokat érintő és a jelentési és irányítási információkra nézve fontossággal bíró folyamatok tekintetében.

⁽⁸⁾ Lásd a 2003. évi éves jelentés 6.5. bekezdésének első francia bekezdését.

⁽⁹⁾ Lásd az Ötödik Kutatási és Technológia-fejlesztési Keretprogramon (5. KP) belüli közvetett KTF akciók irányításáról szóló 1/2004. sz. számvevőszéki különjelentés ajánlásainak 135. bekezdését.

⁽¹⁰⁾ A 6. KP esetében a minta 14 kifizetésből áll, amelyek úgy lettek kiválasztva, hogy lefedjék az alprogramokat és szolgáltatásokat. Az EMA esetében a minta 8 tagállamnak juttatott kifizetésekből áll, és az ellenőrzés 3 tagállamban a végső kedvezményezetteknek adott időközi kifizetésekre is kiterjedt. A közegészségügyi és fogyasztóvédelem esetében a minta 20 bizottsági szintű kifizetésből áll, 5 esetben kiterjesztve az ellenőrzést a végső kedvezményezettekre is.

⁽¹¹⁾ Lásd a Számvevőszék ajánlásait a 1/2004. sz. különjelentésben az 5. Kutatási és Technológiai Fejlesztési Keretprogram (5. KP) 1998–2002 keretén belüli közvetett KTF akciók irányításáról, 124–126. bekezdés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

technológiafejlesztési (KTF) akciók különböző szakaszainak (javaslatok értékelése, tárgyalás és kiválasztás, szerződéskezelés és projektirányítás) irányítása céljából. 2004-ben, két évvel a 6. KP programozási időszakának lezárulta előtt sem a közös, sem az integrált informatikai rendszer nem üzemelt teljes körűen, annak ellenére sem, hogy a Bizottság kinyilvánította ilyen irányú szándékát⁽¹²⁾. Ez a helyzet (amelyre már 2003-ban fény derült⁽¹³⁾) a 6. KP valamennyi igazgatási területén befolyásolja a belső ellenőrzések hatékony működését, különös tekintettel a 12. belső ellenőrzési standardhoz kapcsolódó igazgatási mutatók elkészítésére és a kötelezettségvállalások és kifizetések engedélyezésére vonatkozó ellenőrzésekre. Ezt támasztja alá az engedélyezésre jogosult tisztviselő nyilatkozatainak egyikében az informatikai rendszer tanúsítására tett javaslat, valamint a Bizottság nehézségei a 6. KP programjairól történő részletes adatszolgáltatás terén.

Kötelezően beadandó könyvvizsgálói hitelesítő záradék

6.11. A végső kedvezményezettnél előforduló hibák kockázatának mérsékelése érdekében a 6. KP által bevezetett egyik legfőbb módosítás a Bizottságnak benyújtandó költségelszámolás külső könyvvizsgáló általi hitelesítésének követelménye⁽¹⁴⁾. Ezek a könyvvizsgálói hitelesítő záradékok a Bizottság ellenőrzési rendszereinek részét képezik. A számvizsgálói ellenőrzés olyan nem támogatható költségeket⁽¹⁵⁾ talált, amelyeket a kifizetési kérelmek alátámasztására a Bizottsághoz benyújtott vonatkozó könyvvizsgálói hitelesítő záradékok nem mutattak ki.

Európai Menekültügyi Alap (EMA)

Az egyik tagállam nem tett eleget az intézkedések kötelező ellenőrzésének

6.12. A tagállamoknak az összes támogatható kiadás legalább 20 %-ára kiterjedő ellenőrzésekkel kell biztosítaniuk, hogy az intézkedést az alkalmazandó közösségi szabályokkal összhangban irányítsák, és ahhoz a pénzeszközöket a hatékony és

A 6. KP kötelezettségvállalásainak és kifizetéseinek engedélyezése tekintetében központilag vagy helyben léteznek olyan munkafolyamati eszközök, amelyek biztosítják a megfelelő jóváhagyások megadását.

A 6.8. pontban tárgyalt, 12. standardra vonatkozó kérdés a Kutatási Főigazgatóságot érinti.

6.11. A könyvvizsgálói hitelesítő záradék elsődleges funkciója, hogy további biztosítékot nyújtson a Bizottságnak az elszámolt költségek valóságára és pontosságára nézve. Azonban nem küszöbölhet ki minden lehetséges hibát. A könyvvizsgálói hitelesítő záradékok hibaaazonosító hatékonysága a tapasztalattal minden bizonnyal növekedni fog, és a Bizottság fel kívánja gyorsítani a fejlődés folyamatát: célzott információt nyújt a kedvezményezetteknek és a könyvvizsgálóknak, és folyamatosan vizsgálja a könyvvizsgálói hitelesítő záradékok hozzájárulását az általános ellenőrző rendszerhez.

6.12. A Bizottság segít a tagállamoknak az Európai Menekültügyi Alap (EMA) ellenőrző rendszereinek fejlesztésében, különösen a felügyeleti látogatások és helyszíni ellenőrzések során. Ezenkívül a Bizottság munkaértekezleteket szervez az ellenőrző rendszerek és a helyes irányítási gyakorlat témakörében: az intézkedések ütemterve, a projektek nyomon követése, a kiadások ellenőrzése stb.

A Bizottság megítélése szerint a helyszíni látogatások szervezése helyes gyakorlat, noha az EMA szabályozásában nem szerepel explicit módon. A 2004. évi program óta az érintett tagállam minden projekt esetében helyszíni ellenőrzést végez.

⁽¹²⁾ Lásd a 2003. évi éves jelentés 6.9. bekezdését és a 1/2004. sz. különjelentés 82–85. bekezdését.

⁽¹³⁾ Lásd a 2003. évi éves jelentés 6.9. bekezdését.

⁽¹⁴⁾ Az Európai Közösség hatodik keretprogramjának (2002–2006) végrehajtása tekintetében a vállalkozások, kutatóközpontok és egyetemek részvételére, valamint a kutatási eredmények terjesztésére vonatkozó szabályokról szóló, 2002. december 16-i 2321/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 14. cikke. A hitelesítés költségeinek egészét megtérítik az érintett közösségi pénzeszközből.

⁽¹⁵⁾ A 6. KP-ra vonatkozóan kiadott könyvvizsgálói hitelesítő záradékok száma 10 körül volt 2004-ben. A nem támogatható költségek a Számvizsgáló által ellenőrzött 2 esetet érintik. A két eset egyikében ráadásul a könyvvizsgálók nem észlelték, hogy az előleget befektetési alapokba fektették, az ebből származó kamatot pedig nem jelentették. Noha az összegek nem voltak túl jelentősek, a jelenség a hitelesítési eljárás korlátait tükrözi.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

eredményes pénzgazdálkodás alapelveivel összhangban bocsásák rendelkezésre ⁽¹⁶⁾. A meglátogatott tagállamok egyikében – az alapszabályok előírásait megszegő módon – az alátámasztó dokumentumok ellenőrzését nem követte az intézkedések helyszíni ellenőrzése. Ez igazolja a 2003-as éves jelentésben ⁽¹⁷⁾ a „tagállamok ellenőrzési rendszereiben megállapított hiányosságokkal” kapcsolatos észrevételeket.

Az egyik tagállamban a feladatok átruházása nincs összhangban a költségvetési rendelettel

6.13. Az egyik tagállamban, amint ezt egy bizottsági helyszíni vizsgálat is megállapította, a nemzeti hatóság az EMA intézkedéseinek igazgatásához kapcsolódó bizonyos központi feladatokat egy magántársaságra ruházott át ⁽¹⁸⁾. Ez nem áll összhangban a költségvetési rendeletnek a feladatok harmadik felekre történő átruházására vonatkozó előírásaival, a Bizottság által javasolt kiegészítő intézkedést pedig későn hajtották végre.

Nem támogatható kiadások

6.14. Az elmúlt évben ⁽¹⁹⁾ a Számvevőszék a támogathatósági szempontok figyelmen kívül hagyásához kapcsolódó hiányosságokat állapított meg a hazatelepülési intézkedés irányításában. Az idei évben további kérdések merültek fel a célcsoportok támogathatóságának figyelmen kívül hagyását illetően, amelyek kizárólag a jogi keret megváltoztatásával oldhatók meg (lásd 6.34. bekezdés).

6.13. Az átruházott feladatok túlzott körét a Bizottság egy „felügyeleti” látogatás során azonosította, és haladéktalanul jelezte a nemzeti hatóságoknak. Az új közbeszerzési eljárás során, a szolgáltatások megújításakor kiigazították az átruházott feladatok jellegét.

6.14. Általánosságban a Bizottság igyekezett segíteni a tagállamoknak a célcsoportok támogathatóságára vonatkozó meglévő szabályozás pontos alkalmazásában, és a továbbiakban is ügyelni fog a költségelszámolások elemzésére. Így az egyik tagállamban az utólagos ellenőrzés során pénzügyi kiigazítás történt az ilyen jellegű célból nem támogatható költségek tekintetében.

A Bizottság megítélése szerint a támogathatóság kritériumait tiszteletben tartották az elutasított menedékkérők esetében (lásd a 6.34. pontot).

A származási országra vonatkozó jogi keretet egyébként a 2004/83/EK tanácsi irányelvben és az EMA2 2004 decemberében elfogadott új jogalapjában pontosították.

⁽¹⁶⁾ Az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról szóló, 2000. szeptember 28-i 2000/596/EK tanácsi határozat 18. cikke, valamint az Európai Menekültügyi Alap által társfinanszírozott intézkedésekkel összefüggő pénzügyi korrekciókat szolgáló igazgatási és ellenőrzési rendszerek és eljárások tekintetében a 2000/596/EK tanácsi határozat részletes végrehajtási szabályainak megállapításáról szóló, 2001. december 18-i 2002/307/EK bizottsági határozat 5. cikke.

⁽¹⁷⁾ Lásd a 2003. évi éves jelentés 6.16. bekezdését.

⁽¹⁸⁾ Az átruházott feladatok a következők voltak: szerződések aláírása, pénzeszközök visszafizettetése, valamint a nemzeti hatóság előzetes jóváhagyása nélküli kifizetések, ami ellentmond a költségvetési rendelet 57. cikkének: azon feladatok, amelyek szerződéssel a közszolgálati feladatot teljesítőkön kívüli külső magánszektori személyekre vagy szervekre bízhatók, műszaki szakértői feladatok és adminisztratív, előkészítői és kiegészítő feladatok lehetnek, amelyek sem hatósági, sem mérlegelési jogkör gyakorlását nem foglalják magukban.

⁽¹⁹⁾ Lásd a 2003. évi éves jelentés 6.12–6.26. bekezdését.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Közösségi intézkedések a közegészségügyi és fogyasztóvédelem területén

6.15. A közegészségügyi program ⁽²⁰⁾ költségvetésének nagy részét éves ajánlattételi felhívást követően kiválasztott programok társfinanszírozására használják fel. A fogyasztóvédelem ⁽²¹⁾ területén egyedi projektekhez kapcsolódóan tesznek közzé minden évben ajánlattételi felhívást. Az éves költségvetés túlnyomó részét azonban tanulmányok készítésére vagy szolgáltatások nyújtására kötött közvetlen szerződések, illetve a tagállamokkal közösen megvalósított intézkedések keretében hajtják végre. Mindkét terület a DG SANCO felelősségi körébe tartozik.

Az eljárások elemzése

6.16. A tevékenységek megvalósításának irányítását és ellenőrzését legtöbbször az egyes igazgatóságok végzik. A főigazgatóság központi szintjén kerül sor azonban a pénzügyi műveletek további, mintavételen alapuló előzetes felülvizsgálatára, a „Közbeszerzési Bizottság” véleményeket ad ki a pályázati eljárások megfelelőségéről, az utólagos pénzügyi ellenőrzési egység pedig ellenőrzéseket végez a végső kedvezményezetteknel. A belső ellenőrzési feladat véleményekkel szolgál a főigazgató számára az irányítási és belső ellenőrzési rendszerek minőségéről.

6.17. A Számvevőszék elemezte a 2004-ben bevezetett eljárásokat, és azokat megfelelőnek találta. Az alapul szolgáló ügyletek vizsgálata során feltárt hibák (lásd 6.29. bekezdés) azonban arra utalnak, hogy az eljárásokat a múltban nem folyamatosan és nem következetesen alkalmazták. A költségvetési rendeletet (KR) nem tartották be teljes mértékben, különösen az alábbiak tekintetében:

- A költségvetési rendelet valamennyi kifizetés felülvizsgálatát előírja. Az előlegfizetések esetében azonban nem volt bizonyíték arra vonatkozólag, hogy az engedélyezésre jogosult tisztviselő rendszeresen előzetes ellenőrzéseket végzett volna.
- Az eljárások nem tartalmazzák az előfinanszírozási kifizetések kamataiból származó követelésekre vonatkozó becslések elkészítését, noha ezt a költségvetési rendelet előírja (lásd 6.28. bekezdés).

6.17. *Lásd a 6.29. pontot.*

- A SANCO pénzügyi csatornái megfelelnek a költségvetési rendeletnek, és figyelembe veszik a különböző pénzügyi ügyletekkel járó kockázatokat. Az előlegfizetések esetében az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselő személyesen hajtja végre a szükséges ellenőrzéseket a kiadás engedélyezése előtt. Az ellenőrzések dokumentációját javítani fogják.
- A Bizottság felismerte az arányosság problémáját, és a jelenlegi KR és VSZ módosítását javasolja, hogy bevezessék az előfinanszírozási kifizetések küszöbértékét, amely alatt nincs szükség a követelések becslésére és a tényleges kamathozam behajtására. A SANCO addig is összehangolja a kamatbevételek becslésére vonatkozó eljárásokat a költségvetési rendelettel.

⁽²⁰⁾ A 2003–2008 között 312 millió EUR összegű teljes költségvetéssel rendelkező jelenlegi közegészségügyi program 8 különböző, 2003 előtt megvalósított cselekvési programot váltott fel. A projektek célja, hogy javítsák a közegészségügyi kérdésekkel kapcsolatos információkat, növeljék az egészségellenes veszélyek kezelésének képességét, valamint hogy az egészséget meghatározó tényezőkkel foglalkozzanak.

⁽²¹⁾ A fogyasztóvédelmet támogató közösségi fellépések finanszírozásáról hozott kerethatározat 72 millió EUR összegű költségvetést különített el a 2004–2007 közötti időszakra.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A Bizottság utólagos pénzügyi ellenőrzéseinek értékelése az IP-területen

6.18. A belső politikák programjai esetében a támogatások többségét közvetlenül a végső kedvezményezettnek fizetik ki, egyéb állami társfinanszírozás nélkül. Bizonyosságot ezért a végső kedvezményezettknél lefolytatott utólagos pénzügyi ellenőrzések segítségével kell szerezni. Ezek az ellenőrzések – melyeket vagy a különböző főigazgatóságok belső ellenőrzési szolgálatai, vagy a Bizottság nevében eljáró külső könyvvizsgáló társaságok végeznek el – a kedvezményezettek által megtérítésre benyújtott költségelszámolásokra összpontosítanak. Ezen túlmenően néhány költségvetési terület esetében a Bizottság a költségelszámolások alátámasztása végett független könyvvizsgálói hitelesítő záradék benyújtására kötelezte a végső kedvezményezetteket (lásd 6.11. bekezdés) ⁽²²⁾.

6.19. A Számvevőszék ellenőrzése az alábbiakból állt:

- értékelt az ellenőrzések számának, eredményeinek és hatókörének alakulását az előző évekhez képest,
- értékelt az ellenőrzések eredményeit a külső könyvvizsgáló társaságok jelentéseiből vett minta alapján,
- áttekintette a Környezetvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: „DG ENV”) által finanszírozott közvetett kutatási szerződésekről és intézkedésekről szóló bizottsági ellenőrzési jelentésekből vett mintát.

A lefolytatott ellenőrzések alakulása

6.20. A Számvevőszék elemzése megállapította, hogy:

- noha néhány főigazgatóság növelte ellenőrzési tevékenységeit, az ellenőrzések száma összességében csökkent 2004-ben, az egy évvel korábban végzett 552 ellenőrzéshez képest 496-re (**6.1. táblázat**), (ez a folyamatban levő szerződések 2 %-ának felel meg), a behajtható összegek viszont ennek ellenére növekedtek ⁽²³⁾,
- az utóbbi hat évben öt főigazgatóság által végzett ellenőrzések azt mutatják, hogy a pénzügyi ellenőrzést követően behajtható összeg nagysága egyenesen arányos az ellenőrzött szerződések számával (lásd **6.3. ábra**), ezért érdemes megjegyezni, hogy az 5. KP (2001–2004) keretében kötött szerződések 10 %-ának ellenőrzésére vonatkozó bizottsági célkitűzést nem teljesítették (lásd **6.2. táblázat**) ⁽²⁴⁾.

6.20.

- A helyzet főigazgatóságokként változik, mert a 6. fejezet több különböző politikát fog egybe. A KTF keretprogramokhoz 2004 nagy részében nem állt rendelkezésre külső könyvvizsgálói kapacitás. Most már új szerződés lépett működésbe.
- Az 5. KP könyvvizsgálati programjának végrehajtása most folyik, és a kitűzött határidő 2007 vége. A Bizottság nagy erővel folytatja az utólagos ellenőrzéseket. Mindazonáltal megerősíti, hogy – noha néhány főigazgatóság túllépte a kitűzött célt – át kell gondolni az 5. KP szerződői 10 %-ának ellenőrzésére vonatkozó célkitűzést, mert az 5. KP ellenőrizhető szerződőinek végleges száma a becslétnél lényegesen magasabb.

⁽²²⁾ Az intézkedés hatálya a Hatodik Kutatási és Technológiai Fejlesztési Keretprogramra, valamint a LIFE programra terjed ki. A KTF esetében a záradék általában csak a 6. KP szerződéseinek egyes szakaszait lezáró kifizetési kérelmekhez szükséges. 2004-ben egyelőre csak nagyon kevés lezáró kifizetést hajtottak végre a 6. KP keretében.

⁽²³⁾ Nem tartalmazza a 2003-ban az állat-egészségügyi intézkedésekhez kapcsolódó, 95,5 millió EUR összegű visszafizetéseket.

⁽²⁴⁾ Lásd a 2003. évi éves jelentés 6.43. bekezdését.

6.1. táblázat – Belső politikák területe – 2004-ben a Bizottság által (vagy megbízásából) végzett ellenőrzések (1)

Főigazgatóság	Elvégzett ellenőrzések száma		Ellenőrzött szerződések száma		Folyamatban lévő szerződések száma		Ellenőrzött szerződések értéke (millió EUR)			Folyamatban lévő szerződések értéke (millió EUR)			Az ellenőrzések eredményeként visszafizethető összegek vagy csökkentett kifizetések értéke		
	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	
AGRI – Mezőgazdasági	12 (3)	5	19	6	268	245	29,78	16,18	52,87	42,54	0,75	0,00 (6)	2,5	0,00 (6)	0,0
EAC – Oktatási és Kulturális	126	75	173	80	19 424	15 884	95,46	31,20	743,88	740,30	2,43	1,40	2,5	1,40	4,5
EMPL – Foglalkoztatási és Szociális Ügyek	17	25	19	27	1 559	1 639	7,11	11,53	125,90	139,56	0,18	0,14	2,6	0,14	1,2
TREN – Energiaügyi és Közlekedési	25	59	37	89	1 630	1 508	52,92	504,00	2 061,65	1 860,00	2,53 (8)	14,91 (9)	4,8	14,91 (9)	3,0
ENTR – Vállalkozáspolitikai és Iparügyi	28	43	41	64	1 463	1 684	39,66	38,12	162,46	221,96	0,02	1,00	0,0	1,00	2,6
ENV – Környezetvédelmi	23	42	52	73	1 711	1 748	35,68	20,25	352,65	385,87	0,21	0,57	0,6	0,57	2,8
FISH – Halászati és Tengerezeti (2)	31	18	64	41	216	238	74,20	12,23	233,43	270,01	3,90	1,16 (4)	5,3	1,16 (4)	9,5
JLS – Szabadság, Biztonság és Jog érvényesítése	8	8	30	47	923	901	3,62	19,93	95,88	117,00	0,80	1,62	22,1	1,62	8,1
SANCO – Egészségügyi és Fogászati (7)	0	8	0	12	n. a.	522	0,00	4,60	123,60	153,90	0,00	0,20	0,0	0,20	4,3
INFOS – Információs társadalom és Média	74	95	197	230	2 859	2 320	64,69	115,37	3 040,00	1 745,00 (5)	4,49	8,20	6,9	8,20	7,1
RTD – Kutatási	208	118	258	167	8 229	7 696	181,35	263,40	3 045,00	3 451,39	3,05	2,79	1,7	2,79	1,1
Összesen	552	496	890	836	38 282	34 385	584,47	1 036,81	10 037,31	9 127,53	18,36	31,99	3,1	31,99	3,1

(1) A táblázatban használt meghatározások:

- Elvégzett ellenőrzések száma: a 2004. év folyamán egyedi kedvezményezettek érintő, ellenőrzési zájjelentéssel lezárt pénzügyi ellenőrzések száma.
- Folyamatban lévő szerződések száma: az év folyamán aláírt, még le nem zárt szerződések száma valamint az év elején még folyamatban lévő és az év során még le nem zárt szerződések száma. Lezárt szerződés = a szerződés feltételeit teljesítették, az összes pénzügyi és műszaki ellenőrzést elvégezték és a lezáró kifizetést folyósították.
- A „szerződés” megnevezést használjuk mind szerződésekre (akár közös finanszírozási intézkedések, akár közbeszerzési eljárás során odaítélt szerződések), mind pedig a támogatásokra (amely esetében pénzügyi megállapodást kötöttek).
- Ellenőrzött szerződések értéke: csak a helyszínen ellenőrzött szerződések csupán a szerződőre vonatkozó értéke. (nem a szerződés teljes összege, hanem az ellenőrzött résztvevő részétől, és kizárólag a helyszínen, a szerződőnél ellenőrzött szerződések, nem pedig a szerződőnek a Bizottsággal kötött valamennyi szerződése).

(2) Kutatási intézkedések, adatgyűjtési intézkedések (a DG FISH ezen intézkedések ellenőrzését 2004-ben kezdte meg), valamint halászati ellenőrzési intézkedések.

(3) A szerződések számának részét képezi a B1-3 6 0 költségvetési sorba tartozó két „Idea” (állatok azonosítása) ellenőrzés Hollandiában és Spanyolországban.

(4) Az összegek a jelentés készítésének időpontjában előzetesek.

(5) Az összegek a folyamatban lévő szerződések fennálló összegének felel meg.

(6) A 2003-as ellenőrzések eredményeképp 2004-ben visszafizetett összeget 2005-ben, az ellenőrzési zájjelentések elkészítésekor fogják közzétenni.

(7) Csak a közegészségügyi és fogyasztóvédelmi területeket tartalmazza. Az ellenőrzött szerződések értéke az uniós finanszírozás összege. A visszafizethető összegek a nem visszafizethető összegek a nem támogatható költségek EU által fizetett részének felel meg.

(8) DG TREN: Ez az összeg a társfinanszírozási ráta alkalmazása után számolatlan felel meg. A társfinanszírozási ráta alkalmazása után behajtható összeg nagysága 0,82 millió EUR.

(9) DG TREN: Ez az összeg a társfinanszírozási ráta alkalmazása előtt számolatlan felel meg. A társfinanszírozási ráta alkalmazása után behajtható összeg nagysága 7,1 millió EUR.

Forrás: Európai Bizottság.

6.2. táblázat – A kutatási és technológiai fejlesztési keretprogramokat működtető főigazgatóságok Az 5. keretprogramra vonatkozó lezárt ellenőrzések összefoglaló táblázata (2001–2004)

Felelős főigazgatóság		Lezárt 5. Kp. ellenőrzések száma összesen					Ellenőrzött 5. Kp. szerződések száma összesen				
		2001	2002	2003	2004	Összesen	2001	2002	2003	2004	Összesen
Kutatási Főigazgatóság	Külső	1	25	19	12	57	1	28	23	18	70
	Belső	1	88	177	100	366	1	105	218	142	466
	FI összesen	2	113	196	112	423	2	133	241	160	536
Információs társadalom és Média Főigazgatóság (DG INFSO)	Külső	0	4	2	2	8	0	4	2	2	8
	Belső	0	8	58	91	157	0	10	159	225	394
	FI összesen	0	12	60	93	165	0	14	161	227	402
Energiaügyi és Közlekedési Főigazgatóság	Külső	0	0	1	0	1	0	0	1	0	1
	Belső	0	7	7	41	55	0	17	13	58	88
	FI összesen	0	7	8	41	56	0	17	14	58	89
Vállalkozáspolitikai és Iparügyi Főigazgatóság (DG ENTR) ⁽¹⁾	Külső	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Belső	0	5	21	34	60	0	5	25	51	81
	FI összesen	0	5	21	34	60	0	5	25	51	81
Halászati és Tengerészeti Főigazgatóság	Külső	1	15	20	16	52	1	17	24	30	72
	Belső	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	FI összesen	1	15	20	16	52	1	17	24	30	72
Belső ellenőrzések összesen		2	44	42	30	118	2	49	50	50	151
Külső ellenőrzések összesen		1	108	263	266	638	1	137	415	476	1 029
Mindösszesen		3	152	305	296	756	3	186	465	526	1 180

⁽¹⁾ 17, a DG ENTR által 2003-ban lefolytatott ellenőrzést (amelyek 20, az 5. KP keretében kötött szerződést vizsgáltak) 2004-ben átadták a DG INFSO-nak, aki lezárta azokat. A DG ENTR által 2003-ban lefolytatott ellenőrzések száma (az ellenőrzött szerződések számával együtt) ennek megfelelően módosításra került.

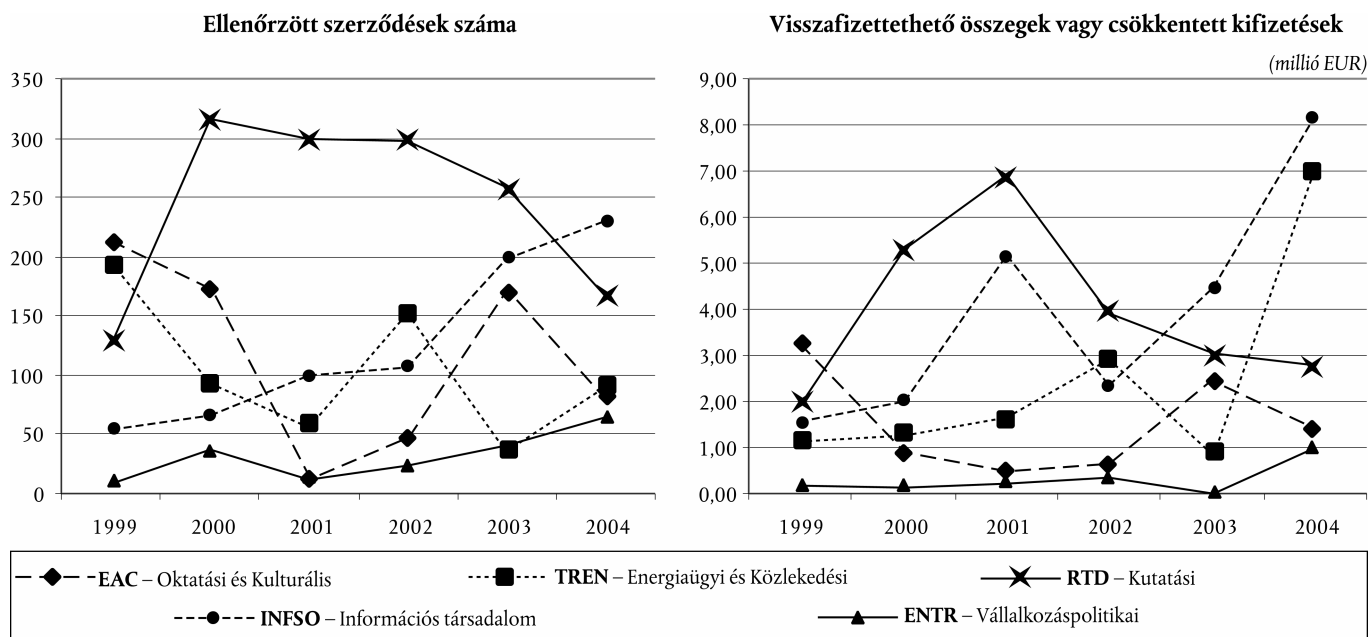
Megjegyzés: Az 5. KP szerződőinek (EK és Euratom) száma 23 375.

A Bizottságnak az 5. KP keretében lefolytatandó ellenőrzési célkitűzése ebből következően 2 337 lezárt ellenőrzés.

A 23 375-ös adatot azonban még pontosítani kell, mivel egyes szerződőket többszörösen tartalmaz, ráadásul sok kevésbé jelentős szerződő is szerepel benne, azaz olyan szerződők, akik hozzájárulásai nem érik el a 20 000 EUR-t.

Forrás: Bizottság.

6.3. ábra – Bizottsági ellenőrzések



Forrás: Az 1999–2003 közötti éves jelentések; a 2004-es szám adatok a főigazgatóságoktól származnak.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Külső könyvvizsgáló cégek által végzett ellenőrzések: hatókör és időzítés

6.21. A Bizottság nevében külső könyvvizsgáló cégek által végzett ellenőrzések eredményeit annak felmérése érdekében vizsgálták meg, hogy ezek valós információkat nyújtanak-e az alapul szolgáló ügyletek jogszerűségének és szabályszerűségének értékeléséhez. A vizsgálat az érintett főigazgatóságok (DG RTD, DG TREN, DG INFSO és DG ENTR) 31 ellenőrzési dokumentációjából álló mintán alapult.

6.22. A külső könyvvizsgáló cégek szerződéses megbízása a költségelszámolások kedvezményezettknél történő felülvizsgálatára korlátozódik. Az ügyletek jogszerűségére és szabályszerűségére kiható egyéb szempontokra – mint például a szerződésbeli célkitűzések megvalósítása vagy a szerződésben kikötött azon feltételek időre történő teljesítése a kedvezményezett által, amelyeket néhány esetben a külső ellenőr ellenőrizhetne – nem terjednek ki ezek az ellenőrzések.

6.23. Az ellenőrzési jelentésekből vett minta elemzése rámutatott, hogy az ellenőrzés megkezdése és lezárása közötti késedelem átlagban 416 nap volt. Noha némi késedelem elkerülhetetlen az ellenőrzési folyamat lezárásakor, néhány esetben ez a késedelem túlzott mértékű volt (94-től 770 napig terjedt) ⁽²⁵⁾ (lásd **6.3. táblázat**). Mivel majdnem mindegyik ellenőrzés hibákat tárt fel a költségelszámolásokban, ezek a hosszú késedelmek megakadályozzák a jogosulatlanul kapott támogatások időben történő visszafizetését, vagy éppen fordítva, a Bizottság időben történő kifizetéseit a kedvezményezettek felé.

6.22. A (tudományos/technikai) célkitűzések elérését a Bizottság tudományos tisztviselői felügyelik, akik megvizsgálják a kedvezményezettektől érkező időszakos jelentéseket. A tudományos felülvizsgálatokat független szakértők testülete is elvégzi: ellenőrzik, hogy a tudományos eredmények megfelelnek-e a szerződés rendelkezéseinek. A pénzügyi ellenőrzést végzők nem rendelkeznek a tudományos eredmények vizsgálatához szükséges szakértelemmel, ezért ők csak azt ellenőrzik, hogy az elszámolt összegek megfelelnek-e a szerződés pénzügyi rendelkezéseinek.

6.23. Az eljárás a következő: a kötegelt ellenőrzés elindításakor a Bizottság minden kiválasztott szerződőt tájékoztat, hogy az EAF ellenőrzést végez a Bizottság nevében. A tényleges könyvvizsgálói terepmunka több mint három hónappal (átlagosan száz nappal) később kezdődik az EAF beosztásától függően. Ezt az időt le kell vonni az ellenőrzés munkaidejéből. A jelentés elkészítését a szerződéssel folytatott 30 napos konzultációs időszak követi (az 5. FP mintaszerződése II. mellékletének 26.3. cikke). A könyvvizsgálat kezdete és vége között eltelt idő tehát 12–15 hónap (365–450 nap). Azokban a ritka esetekben, amikor bonyolult könyvvizsgálati és szerződésbeli kérdéseket kell megoldani vagy új költségelszámolásokat kell újra benyújtani, ez az időszak meghosszabbítható.

A külső könyvvizsgálók által végzett kötegelt ellenőrzések általában 9–12 hónapig (270–365 napig) tartanak, az EAF-fal kötött szerződésnek megfelelően. A könyvvizsgálókkal kötött szerződések feltételei pénzügyi szankciók alkalmazását teszik lehetővé, amennyiben a megbeszélt munka nem készült el a megbeszélt idő alatt (a szankció a késlekedés minden hónapjáért a szerződés értékének 1,5 %-a). A Bizottság szisztematikusan alkalmazta ezeket a szankciókat.

⁽²⁵⁾ Hasonló észrevételek már a Számvevőszék 2002. évi éves jelentésének DG RTD-ről szóló 6.52. bekezdésében, valamint a 2003. évi éves jelentésben is szerepelnek, a DG EAC ellenőrzéseivel kapcsolatban (lásd 6.33. bekezdés).

6.3. táblázat – A Bizottság pénzügyi ellenőrzéseinek lefolytatásához szükséges napok száma

FI	Ellenőrzések száma a mintában	Napok száma átlagosan			Összes késedelem	
		A szerződő értesítésétől az ellenőr jelentéséig	Az ellenőr jelentésétől a végrehajtási határozatig ⁽¹⁾	Összesen	Legalább	Legfeljebb
INFSO	10	357	149	506	355	770
RTD	12	334	47	381	247	605
TREN	7	244	148	392	301	475
ENTR	2	168	101	269	94	443
4 főigazgatóság	31	310	106	416	94	770

⁽¹⁾ A késedelem tartalmazza a szerződéssel történő egyeztetés időszakát is. A végrehajtási határozat a kiigazító intézkedések megkezdésének alapja; az ellenőrzés eredményét végrehajtás céljából eljuttatják az operatív egységekhez.

Forrás: számvevőszéki elemzés.

A Környezetvédelmi Főigazgatóságnál lefolytatott utólagos pénzügyi ellenőrzések nyomon követési eljárásai nem megfelelőek

6.24. A DG ENV ellenőrzési egysége által elkészített ellenőrzési jelentések és dokumentációk számvevőszéki ellenőrzése az alábbi észrevételeket eredményezte ⁽²⁶⁾:

- A visszafizetési felszólításokat túl későn állítják ki: 2003-ban a Bizottság saját ellenőrei 391 000 EUR visszafizetést javasoltak. 2004 novemberéig ennek az összegnek csupán 54 %-át hajtották be a kedvezményezettekől, részben az OLAF egyik folyamatban levő vizsgálata miatt. Noha az ellenőrzési zárójelentés kézhezvétele és a visszafizetési felszólítás kiállítása közötti átlagos késedelem a 2003-ban tapasztalható 152 napról 2004-ben 138 napra csökkent, ez a késedelem továbbra is túlzott. A kedvezményezettek ezzel szemben a visszafizetési felszólítás kiállításától számított átlagosan 50 napon belül fizettek.
- A szerződéseket nem megfelelően felügyelik: a legtöbb vizsgált bizottsági dokumentációban semmilyen bizonyíték nem utalt arra, hogy az operatív egységek visszajelzést küldtek volna az ellenőrzési egységeknek a nyomon követési intézkedésekről. Azon esetekben, amikor problémákat észlelnek az operatív egységek vagy dokumentálnak az ellenőrzési jelentések, az illetékes szolgálatok túl sokat késlekednek a megfelelő intézkedés – mint például ellenőrzés lefolytatása a kedvezményezettnél, a végső kifizetés csökkentése vagy visszafizetési felszólítás kiállítása – elhatározásával. Egy esetben a helyszíni vizsgálat kezdeményezéséről szóló döntés csak 16 hónappal a lezáró kifizetés után született meg.

6.24.

- A véglegesített utólagos ellenőrzési jelentéseket elküldik a működési egység(ek)nek, amely tájékoztatja a kedvezményezettet az ellenőrzés eredményéről, és további megjegyzések vagy dokumentáció benyújtására kéri fel azt. A továbbadott felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselő csak akkor határoz a beszédesi utalvány kibocsátásáról, amikor a kedvezményezett válaszolt. A költségvetési rendelet előírásának megfelelően a beszédesi utalvány és a terhelési értesítés kiállítása előtt előzetes tájékoztató levelet kell küldeni a kedvezményezettnek. A konzultációs folyamatot figyelembe véve elkerülhetetlen a többhetes késés az ellenőrzési jelentés kézhezvétele és a helyreállító intézkedés foganatosítása között.

- Egyetértés mutatkozik azzal kapcsolatban, hogy a Környezetvédelmi Főigazgatóság formálisabb és mérhetőbb eljárás tárgyává tegye az ellenőrzések megállapításait.

Az utólagos ellenőrzési egység 2004 végén felügyeleti formátumot és módszert dolgozott ki, hogy rendszeresen emlékeztesse a technikai egységeket az ellenőrzési jelentések nyomán foganatosított intézkedésekkel kapcsolatos információk elküldésére.

⁽²⁶⁾ Az elemzés 58 jelentésre terjedt ki, amelyeket 2003-ban és 2004-ben készítettek, és amelyek összesen 90 projektet ölelnek fel. A szóban forgó projektekről szóló szerződéseket 1994 és 2003 között írták alá (a többségüket 1998 és 2001 között).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

– Amennyiben egy ellenőrzés több szerződés keretében is uniós támogatásban részesülő szerződőnél rendszeresnek tekinthető hibát talál, nem léteznek előre kidolgozott eljárások a Bizottság többi illetékes szolgálatának értesítésére vagy a többi szerződés ellenőrzésének lefolytatására ⁽²⁷⁾.

– A számviteli reform végrehajtásával (és különösen a szerződésekkel és joganyagokkal kapcsolatos nyilvántartás létrehozásával) bizottsági szinten általános információcsere-hálózatot lehetne kidolgozni.

A belső politikák és a kutatás (IP) területén alapul szolgáló ügyletek vizsgálatának eredményei

6.25. A Bizottság dokumentációinak felülvizsgálata egy 107 kifizetésből ⁽²⁸⁾, valamint a kutatási területről kiválasztott 8 kötelezettségvállalásból álló általános minta felhasználásával történt; a minta 25 időközi és lezáró kifizetése esetében az ellenőrzés a végső kedvezményezettre is kiterjedt. Az ellenőrzés eredményei a rendszerekben megállapított hiányosságokat támasztják alá (lásd 6.9–6.17. bekezdés).

A Bizottságnál gyakori, de nem lényegi hibák fordultak elő

6.26. A Bizottság dokumentációinak vizsgálata során a 107 kifizetésből 58 esetben merültek fel a jogszerűséget és a szabályszerűséget érintő problémák ⁽²⁹⁾. A legtöbb rendellenességet a Számvevőszék már tavaly is megállapította ⁽³⁰⁾, ezek közül a leggyakoribbak:

A kifizetések egy hónapot meghaladó késedelmet szenvedtek

6.27. A költségvetési rendeletet a kifizetések 20 %-ánál nem tartották be, amelyek – az esetek többségében egy hónapot meghaladó – késedelmet szenvedtek ⁽³¹⁾. A Bizottság nem mérte fel a késedelmes kifizetések miatt felszámítandó kamatok összegét, és elszámolásaiban nem különített el céltartalékot erre a kötelezettségre.

6.27. A Bizottság elfogadja, hogy a kifizetési határidők olykor túl hosszúak, és le kell azokat rövidíteni. A Számvevőszék által a 31. látjegyzetben említett esetek többségében azonban a Bizottság elmagyarázta az okokat.

A Bizottság le kívánja küzdeni ezt a problémát, és intézkedéseket hozott a belső pénzügyi csatornák, illetve a szereplőkkel kapcsolatos működési módok szintjén. A követelt késedelmi kamatok rendkívül csekély mértéke nem indokolja céltartalék létrehozását.

⁽²⁷⁾ Mint azt a 2003. évi éves jelentésnek a DG EAC ellenőrzéseiről szóló 6.33. bekezdésében már megjegyeztük. Ez a hiányosság hasonlóképp fennáll a kutatási főigazgatóságoknál a külső könyvvizsgálók által végzett ellenőrzések esetében is.

⁽²⁸⁾ Az IP területéről véletlenszerűen vett, 67 kifizetésből álló általános minta, valamint összesen 40 további kifizetést tartalmazó egyedi minták a 6. keretprogram (4 kifizetés), a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség (16 kifizetés, ebből 8 az EMA-val kapcsolatban), valamint a közegészségügy és fogyasztóvédelem (20 kifizetés) területéről.

⁽²⁹⁾ A 67 kifizetésből álló általános minta esetében problémák a következőkkel kapcsolatban merültek fel: bizottsági késedelem a kifizetések-nél (15 eset), a projekt koordinátorának késedelme az egyéb résztvevők számára történő kifizetéseknél (5), bizottsági ellenőrzések során fel nem tárt hibák (10), nem becsülték fel az előlegekből származó kamatokat (9), az odaítélési eljárással kapcsolatos problémák (5), a szerződéssel vagy a Bizottság döntésével kapcsolatos problémák (4) stb.

⁽³⁰⁾ Lásd a 2003. évi éves jelentés 6.20. és 6.22. bekezdéseit.

⁽³¹⁾ A 67 kifizetésből álló általános mintában észlelt 15 késedelmes kifizetés késedelmének eloszlása a következő: egy hónapnál kevesebb (6 eset), egy hónapnál több (3), két hónapnál több (2), 3 hónapnál több (2), öt hónapnál több (2).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A költségvetési rendelet figyelmen kívül hagyása az előlegekből származó kamatok tekintetében

6.28. A költségvetési rendelet előírja, hogy a Közösségi pénzeszközökből fizetett előlegek kamatát fel kell becsülni, és szerepeltetni kell a Közösség költségvetésében ⁽³²⁾. A programok többségében az előzetes becsléseket nem következetesen végzik el, vagy azokra egyáltalán nem kerítenek sort. A kamat meghatározása a jelenlegi szerződésekben ráadásul nem elég egyértelmű ahhoz, hogy a Bizottság szolgálatai megfelelően felbecsülhessék az előlegekből származó kamatokat ⁽³³⁾.

A támogatás-odaítélési eljárás be nem tartása

6.29. A 43 megvizsgált támogatás-odaítélési eljárásból négyben szabálytalan volt az értékelőbizottság összetétele, a kedvezményezett jogosulatlansága, az intézmény finanszírozási döntésének hiánya, vagy a támogatás ajánlattelti felhívás nélküli odaítélése miatt. Öt másik, közegészségügyi támogatások odaítélésével kapcsolatos esetben nem lehetett megállapítani, hogy adtak-e be teljes ajánlatot a támogatott projektekre a határidőn belül, hat másik esetben pedig nem megfelelően dokumentálták az ajánlatok értékelése során alkalmazott eljárást és az értékelés eredményeit.

Magas hibaszám a végső kedvezményezetteknel

Az előző évekhez hasonlóan a kedvezményezettek a megengedettnél nagyobb összegű költségeket számolnak el ⁽³⁴⁾

6.30. Az 5. KP 7 programja keretében elszámolt, a végső kedvezményezetteknel ellenőrzött költségek, melyek 6 millió EUR-t tettek ki, a valódinál több mint 12 %-kal nagyobb összegeket számoltak el a nem támogatható költségek vagy az alátámasztó dokumentumok hiánya miatt. A költségek túlzott elszámolásának ez a mértéke magasabb, mint a Bizottság ellenőrzései során megállapított 3,1 %-os átlagos arány (lásd **6.1. táblázat**). A Bizottság által az 5. KP keretében végzett 286 pénzügyi ellenőrzés során a költségek átlagosan 4,6 %-kal történő túlzott elszámolását állapították meg.

6.31. Túlzott költségelszámolások megállapításakor a Számvevőszék azt is megfigyelte, hogy a kedvezményezettek által benyújtott költségelszámolások kifizetés előtti ellenőrzései során a Bizottság vizsgálatai egyszerű számtani ellenőrzésre korlátozódtak az alátámasztó dokumentumokból (mint a rögzített munkaidő vagy az alapul szolgáló számlák) vett minta és a költségelszámolás összevetése helyett. A kiválasztott dokumentumok ez utóbbi típusú ellenőrzése lehetővé tette volna a következtetlenségek, de akár a hibák észlelését is a költségelszámolásokban,

6.28. A Bizottság felismerte az arányosság problémáját, és a jelenlegi KR és VSZ módosítását javasolja, hogy bevezessék az előfinanszírozási kifizetések azon küszöbértékét, amely alatt nincs szükség a követelések becslésére és a tényleges kamathozam behajtására. A Bizottság világosnak tartja a kamatok meghatározását, és a kedvezményezettek kötelesek azok elszámolására.

6.29. A Számvevőszék által a kutatás területén említett ügyben olyan jelöltnek ítélték meg ösztöndíjat, aki nyilatkozata szerint idő előtt megkapta a diplomáját. A helyzet rendezése folyamatban van.

A közegészségügy területén a Számvevőszék által azonosított hiányosságok 2000-ben, 2001-ben és 2002-ben, a korábbi nyolc önálló közegészségügyi program keretében megítélt támogatásokra vonatkoznak. Az 1786/2002/EK határozatban egyetlen, a közegészségügy területén érvényes közösségi program (2003–2008) váltotta fel a nyolc programot. Ugyanakkor jelentősen javultak az intézkedések finanszírozására vonatkozó szabályok és eljárások, és megtették a szükséges lépéseket a hasonló problémák elkerülése érdekében.

6.30. A Számvevőszék által ellenőrzött hét eset közül kettőben a Bizottság elfogadja az észrevételeket, és helyreállító intézkedéseket hoz. Négy esetben folyamatban van a kedvezményezettekkel folytatott konzultáció. Egy esetben a Bizottság nem osztja a Számvevőszék értelmezését.

6.31. A kifizetésekre a kedvezményezettek által benyújtott költségelszámolások alapján kerül sor. Egyes főigazgatóságok már most is elvégzik az elszámolások valószínűségi ellenőrzését, és a költségek egy részéről igazoló dokumentumokat kérnek.

A kutatás területén az asztali ellenőrzés funkciójának további erősítése érdekében az Információs Társadalom és Média Főigazgatóság és a Vállalkozáspolitikai és Iparügyi Főigazgatóság 2003-ban útjára indította az alapos asztali ellenőrzések tesztelési gyakorlatát, amelyet 2004 folyamán hajtottak végre és 2005-ben értékelnek, különösen költség/haszon szempontból. Az alapos elvi ellenőrzések keretében további információkat kértek, például munkaidő-kimutatást és az óradíjakra és útiköltségekre vonatkozó igazoló dokumentumokat. Ezzel további biztosítékot szereztek, noha az elvi ellenőrzések természetükből fakadóan korlátozott hatókörrel és dimenzióval rendelkeznek.

⁽³²⁾ A költségvetési rendelet 5. cikke (4) bekezdése, valamint a költségvetési rendelet végrehajtási szabályainak 4. cikke (3) bekezdése.

⁽³³⁾ Ezt a 6. KP felügyeleti és ellenőrzési rendszereinek értékelése is megerősítette.

⁽³⁴⁾ Lásd a 2003. évi éves jelentés 6.23. és 6.26. bekezdéseit.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

ráadásul a kedvezményezetteket is segítené a kiadások megfelelő dokumentálásával kapcsolatos kötelességeik elvégzésében.

A projektekre elszámolt személyi költségeket gyakran nem igazolják

6.32. A legtöbb IP program esetében a személyi és ahhoz kapcsolódó költségek képviselik a megtérített költségek legnagyobb kategóriáját:

- A KTF akciók esetében a kedvezményezettek kötelesek nyilvántartani és igazolni a projektre elszámolt időt. A Számvevőszék által ellenőrzött esetek 50 %-ában a kedvezményezett által e célból kiépített rendszer nem felelt meg a szerződéses követelményeknek, néhány esetben pedig nem is létezett. Ez egyrészt azt jelenti, hogy hiányzik a vonatkozó ellenőrzési bizonyíték, másrészt pedig azt, hogy fontos információk hiányoznak a munkaleírásban szereplő munkák kivitelezése során felmerülő költségek szükségességének ellenőrzéséhez. Leginkább a kedvezményezettnél végzett utólagos ellenőrzés igazolja, hogy tényleg létezik-e időt regisztráló rendszer.
- A közegészségügy és fogyasztóvédelem területén a legtöbb helyszínen vizsgált kedvezményezett (ötből négy) képtelen volt megfelelő bizonyítékot szolgáltatni arról, hogy valamilyen elszámolt személyi költség ténylegesen felmerült, és a projekthez kapcsolódott. Ez részben annak tudható be, hogy a támogatási egyezményekben nem foglaltak olyan konkrét rendelkezést, amely arra kötelezné a kedvezményezetteket, hogy az időt nyilvántartsák és az egyes projekteknél felmerülő költségekről elszámolást vezessenek. A Bizottságnak bejelentett és az általa társfinanszírozott személyi költségek összege ebből következően gyakran csak becslés.

Egyéb problémák

Hatodik Kutatási és Technológiai Fejlesztési Keretprogram

6.33. Az ügyleteknek a Bizottságnál és a végső kedvezményezettnél történő vizsgálata során észlelt, az ellenőrzési rendszer hiányosságait tükröző hibák az alábbiak voltak:

- A Bizottság korábbi keretprogramok (4. KP és 5. KP) programjaihoz kapcsolódó kifizetéseket a 6. keretprogram operatív költségvetési előirányzataiból fedezett. Ez ellentmond a költségvetés egységességének elvének⁽³⁵⁾. Az észlelt esetek⁽³⁶⁾ többségét az Európai Gazdasági Térségben nem részt vevő országok 6. keretprogramhoz történő hozzájárulásából felhalmozódott költségvetési előirányzatok felhasználásával finanszírozták.

⁽³⁵⁾ Az előirányzatokat meghatározott célokhoz csoportosítják. Lásd a költségvetési rendelet 21–26. cikkét.

⁽³⁶⁾ 26 eset a DG TREN-nél, 10 millió EUR értékben.

6.32.

- A szerződés rendelkezései értelmében a Bizottságtól visszatéríteni kívánt költségeket a szerződőknek megfelelően indokolniuk kell. Az 5. KP esetében alkalmazott gyakorlat szerint az alkalmazandó szankciók kiszabása előtt a Bizottság ellenőrzéssel foglalkozó szervezeti egységei figyelembe veszik a szerződés rendelkezéseivel való ütközés súlyosságát.
- Amennyiben a kedvezményezetteket szigorúbban köteleznék a költségelemző számvitel vezetésére, az jelentős igazgatási terhet róna néhányukra, ugyanakkor nem feltétlenül jelentene nagyobb bizottsítékot a Bizottság számára. Az Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatóság ehelyett a javasolt projektek leírására és elemzésére helyezi a hangsúlyt. A projekteket egyszerűbben értékelhető és összegegyeztethető munkacsomagokba osztják. Ez fokozza a projektek megbeszélte költségvetésének pontosságát és összehangoltságát a sikeres végrehajtáshoz szükségesnek becsült erőforrásokkal.

6.33.

- Annak ellenére, hogy a 6. KP költségvetési tételei általában csak a 6. KP intézkedéseinek finanszírozására használhatók, egyes esetekben a tételeket indokoltan használták fel a korábbi keretprogramok szerződéseivel összefüggő kiadásokra. Az ügyletek többségét a 2003. év első fele során hagyták jóvá (ez volt a 6. KP első tényleges éve). Amennyiben hasznosnak bizonyul, egyes főigazgatóságokban a helyi kódok használata lehetővé teszi az ilyen esetek nyomom követését.

Világos utasítások állnak rendelkezésre, elsősorban a 15. belső ellenőrzési standardon keresztül. E tekintetben a kötelezettségvállalásokhoz kapcsolódó ellenőrzési listák előírják a költségvetési tétel, a költségvetési év, a költségvetési jogcímcsoport és a kiadás egyeb

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- Egy kutatási program koordinátora szerződésbeli kötelezettségeit minden jogi alap és a Bizottság hozzájárulása nélkül ruházta át egy harmadik félre, ami azt eredményezi, hogy a kapcsolódó költségek ⁽³⁷⁾ nem támogathatóak.

csoportosításának ellenőrzését. Egyes főigazgatóságok emlékeztetőt küldtek az operatív igazgatóságoknak a költségvetési tételek specializálására vonatkozó szabályokról.

- A Bizottság körültekintően megvizsgálja, hogy milyen tudományos és igazgatási hatással járna a koordinátor azon kérelme – amennyiben van ilyen – hogy a szerződésbe harmadik felet is vonjanak be, ez azonban azzal a következménnyel járna, hogy a kapcsolódó költségek támogathatóvá válnak. Ezután helyszíni ellenőrzés vizsgálhatja meg az elszámolt kiadásokat.

A kifizetés időpontjában a Bizottság nem észlelhette volna ezt a helyzetet, mert az időközi kifizetések esetében nincs szükség könyvvizsgálói hitelesítő záradéokra, a végső kifizetés idején azonban kiderült volna, mert ott kötelező a záradék.

Európai Menekültügyi Alap

6.34. A kifizetések nemzeti szinten történő ellenőrzése nem támogatható kiadásokat tárt fel:

- Az egyik nemzeti hatóság a hazatelepülési intézkedés keretében olyan, menedékjogot kérelmező személyekkel is szerződést kötött, akik valamennyi fellebbezési lehetőségüket kimerítették, és akik kérelmét és fellebbezését a tagállam, amelytől menedéket kértek, visszautasította. Ezen személyek nem tartoznak a 2000/596/EK tanácsi határozatban ⁽³⁸⁾ meghatározott célcsoportokba, és a velük kapcsolatos kiadások nem támogathatók az Európai Menekültügyi Alap keretében.
- Azon jogszabályi előírás ellenére, miszerint kizárólag a származási országba történő önkéntes visszatéréssel kapcsolatos kiadások támogathatók, az egyik nemzeti program az adott helyzet rendkívülisége miatt néhány esetben harmadik országokba történő önkéntes áttelepüléseket is finanszírozott.

6.34.

- A Bizottság megítélése szerint az elutasított kérelemmel rendelkező menedékkérők önkéntes visszatérésével összefüggő költségek társfinanszírozásra jogosultak az Európai Menekültügyi Alapból.

- A Számvevőszék által említett egyes esetekben az EMA jogalapja – amely a „származási ország” fogalmára hivatkozik – úgy értelmezhető, hogy speciális, a „nemzetiség szerinti országra” való szigorú hivatkozáson túlmutató helyzetekre vonatkozik. Ez a helyzet a honfoglalás esetében, ahol ennek a szűk értelmezésnek nincs értelme; a genfi egyezmény egyébként bevezette az állandó lakóhely szerinti ország fogalmát. Egyéb különleges, a magánszemély védelméhez szorosan kapcsolódó körülmények is indokolhatják a tágabb értelmezést, például a volt Jugoszlávia esetében.

Közegészségügy és fogyasztóvédelem

6.35. A minta részét képező intézkedéseken elvégzett tételes ellenőrzések feltárták, hogy hat esetben a kedvezményezettek nem tettek eleget a jelentéstétellel kapcsolatos szerződéses követelményeknek, mivel vagy megkésve adták be jelentéseiket, vagy nem szolgáltatottak elég adatot a szerződéses határidőn belül (a jelentések a Bizottsági kifizetések elindításának egyik alapját képezik).

6.35. Az Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatóság a legtöbb esetben elfogadja a késedelmet, amennyiben megfelelő biztosítékot kap arra nézve, hogy az végül a jelentés minőségének hasznára válik. Amennyiben a beérkezett jelentés nem éri el a szükséges minőségi szintet, a kívánt minőség eléréseig nem kerül sor kifizetésre.

⁽³⁷⁾ A költségek 270 000 EUR-t tettek ki.

⁽³⁸⁾ A 2000/596/EK tanácsi határozat 3. cikke.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

*Az éves tevékenységi jelentések és a főigazgatók nyilatkozatainak vizsgálata**A vizsgálat hatóköre*

6.36. A Számvevőszék 11 főigazgató éves tevékenységi jelentését és nyilatkozatát vizsgálta ⁽³⁹⁾ és 3 főigazgatóságnál ⁽⁴⁰⁾ elemezte részletesen a 2004-es éves tevékenységi jelentésekben szereplő információk következetességét, a felügyeleti és ellenőrzési rendszerek számvevőszéki ellenőrzéseinek eredményeivel összehasonlítva.

Visszatérő hiányosságok a Főigazgatók fenntartásainak megfogalmazásában

6.37. Az elemzés megerősítette, hogy tovább javult a főigazgatók jelentéseinek és nyilatkozatainak szerkezete, bemutatása és minősége.

6.38. A belső politikák területén tevékenykedő valamennyi főigazgatóság kijelentette, hogy megfelelő bizonyossággal rendelkezik arról, hogy az alkalmazott belső ellenőrzési eljárások megfelelő garanciát nyújtanak az alapul szolgáló ügyletek jogszerűségére és szabályszerűségére.

6.39. A 11 főigazgatóságból 6 nyilatkozata tartalmazott egy vagy több fenntartást ⁽⁴¹⁾. A Számvevőszék megállapította, hogy valamennyi fenntartás igazolt, a fenntartások alapjául szolgáló okokat pedig az esetek többségében érthetően megmagyarázták. Két főigazgatóság esetében azonban, amelyek nem éltek fenntartással, a Számvevőszék szerint az alábbi fenntartások lettek volna indokoltak:

– Az Oktatási és Kulturális Főigazgatóság (a továbbiakban: „DG EAC”) jelentésének elemzését követően a Számvevőszék úgy tartja, hogy fenntartással kellett volna élni azon bizonyosságot illetően, amelyet a főigazgató a tagállamok nemzeti ügynökségei által irányított programokról ⁽⁴²⁾ képes adni. Az oktatási és kulturális programok irányításában részt vevő

6.39.

– A 2004-ben a 2003-as fenntartást kísérő cselekvési tervnek megfelelően indított ellenőrzési rendszerek alapján az oktatási és kulturális főigazgató 2004-ben nem látta indokoltnak, hogy kitartson a korábbi elvi fenntartás mellett, amelyet éppen az ellenőrzések hiányával összefüggő bizonytalanság hívott életre.

Egyébként a 2004-es ellenőrzéseket követően (amelybe szándékosan bevonták a hiányosság kockázatát hordozónak ítélt ügynökségeket is) az ellenőrzött, hiányosságokkal küzdő ügynökségek hozzáláttak működési módjuk fejlesztéséhez; a három, jelentős hiányosságokat felmutató ügynökség esetében a Bizottság és az ügynökségek ad hoc rendelkezéseket hoztak a költségvetési év vége előtt.

Figyelembe véve e reakciókat, valamint a három, jelentős hiányosságokat felmutató ügynökség által érintett költségvetési köteteket, a Főigazgatóság – szem előtt tartva az ellenőrzések éves tevékenységi jelentésekben olvasható eredményeit is – nem tartotta megalapozottnak a 2003-as fenntartás megújítását.

⁽³⁹⁾ DG RTD, DG INFSO, JRC, DG TREN, DG ENTR, DG JLS, DG EAC, DG ENV, DG SANCO, DG COMP, DG MARKT.

⁽⁴⁰⁾ DG RTD, DG INFSO, DG SANCO.

⁽⁴¹⁾ DG RTD, DG INFSO, JRC, DG JLS, DG ENTR, DG TREN.

⁽⁴²⁾ A Socrates, a Leonardo és a Youth program bizonyos részeinek esetében a Bizottság tagállamokbeli nemzeti ügynökségekre ruházza át a végrehajtást. Az eljárást „közvetett központi irányításnak” nevezik.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

nemzeti ügynökségek körülbelül egyharmadára kiterjedő ellenőrzés ⁽⁴³⁾ az ellenőrzött nemzeti ügynökségek nagyjából felénél cselekvési tervet igénylő hiányosságokat és visszatérő nehézségeket tárt fel. Az ellenőrzött nemzeti ügynökségek körülbelül 10 %-ánál jelentős és egyértelmű hiányosságokra derült fény, ami arra készítette a Bizottságot, hogy intézkedéseket tegyen pénzügyi érdekeinek megvédése céljából. A DG EAC költségvetésének több mint 50 %-a közvetett közponosított irányítás segítségével valósul meg.

- A 2004-es jelentéshez készített anyagában a DG SANCO belső ellenőrzési egysége fenntartás megfogalmazását javasolta a közegészségügy területén a támogatások kezelésében előforduló hibák kockázatát illetően. A fenntartás szükségességét megerősítették a közegészségügy és fogyasztóvédelem közösségi intézkedéseinek számvevőszéki ellenőrzései, amelyek gyakori hibákat tártak fel a támogatások kezelésében a közegészségügy területén ⁽⁴⁴⁾. A Számvevőszék véleménye szerint ezért fenntartással kellett volna élni, de legalábbis a tevékenységi jelentésben meg kellett volna indokolni a fenntartás elhagyását.

- Az Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatóság alaposan megvizsgálta a belső ellenőrzési képessége által elvégzett, a támogatások kezelésével kapcsolatos ellenőrzés eredményei fontosságának kérdését. Arra a következtetésre jutottak, hogy jelentős fejlesztések történtek és folynak, és noha nem minden kérdést sikerült megoldani, és egyes problémák 2004-ben függőben maradtak, tisztában vannak velük és megfelelő ellenőrzés alá vonták azokat. Míg a Számvevőszék elsősorban a háttérügyletek szabályosságára és törvényességére koncentrált, a főigazgatóság véleménye azon az általános biztosítékon alapul, amelyet a különböző ellenőrzési rendszerek szolgáltatnak arra nézve, hogy a jelentős kockázatokat (hatás és valószínűség) megfelelően kezelik és ellenőrzik annak érdekében, hogy ne valósuljanak meg és ne ártsanak a Bizottságnak.

A DAS keretében korábban megfogalmazott észrevételek nyomon követése

6.40. A KTF keretprogramokban részt vevő végső kedvezményezettek utólagos ellenőrzésével kapcsolatban a Bizottság felülvizsgálja abbéli szándékát, hogy 2006/2007-ben elérje az 5. KP szerződői 10 %-ának ellenőrzésére vonatkozó célkitűzést (lásd 6.20. bekezdés), és egységes ellenőrzési módszert fogadott el a 6. KP-hoz. A 6. KP mérhető ellenőrzési céljait még meg kell határozni, és meg kell állapodni egy külső könyvvizsgáló céggel a 6. KP ellenőrzésére vonatkozó keretszerződésről (lásd **1.1.a. melléklet**).

6.40. A Bizottság a 6.20. ponttal kapcsolatos megjegyzésére hivatkozik, de azt is hangsúlyozza, hogy jelenleg is folyik az 5. KP szerződéseinek ellenőrzése, mert a kutatással foglalkozó főigazgatóságok 2005-ben együttesen mintegy 280 ellenőrzést indítottak el. Az ellenőrzést az a külső könyvvizsgáló társaság végzi, amellyel 2004 végén könyvvizsgálói szolgáltatásokra vonatkozó keretszerződést kötöttek.

A külső könyvvizsgálói egységek szerepének a 6. KP-ban – az 5.-hez képest – tükröznie kell a könyvvizsgálói hitelesítő záradék bevezetését. A külső könyvvizgálatnak először is ellenőriznie kell a könyvvizsgálói hitelesítő záradék rendszerének működését és megbízhatóságát, valamint az operatív szervezeti egységek által benyújtott konkrét könyvvizsgálati kérelmek nyomon követését, és nem az 5. KP szerint kell eljárnia, amikor is biztosítékokat nyújtottak egy meghatározott számú szerződő költségelszámolásáról. A Bizottság 6. KP-mal kapcsolatos ellenőrzési célkitűzéseinek megállapításakor figyelembe kell venni ezt a fejleményt.

⁽⁴³⁾ Oktatásügyi és Kulturális Főigazgatóság, „2004. évi éves tevékenységi jelentés”, 37. o. A főigazgatóság a 2003-as éves tevékenységi jelentésben fenntartással élt, kijelentve, hogy nem tudja betartani a költségvetési rendelet végrehajtási szabályai 35. cikkének azon követelményét, miszerint a közvetett központi irányítás területén előzetesen ellenőrizni kell a nemzeti ügynökségek belső ellenőrzési rendszereit. A fenntartást a 2004. évi éves jelentés már nem tartalmazza. A fenntartás megoldását célzó cselekvési tervben rendelkeztek valamennyi nemzeti ügynökség ellenőrzéséről 2004–2006 között, ezek körülbelül egyharmadát ellenőrizték 2004-ben.

⁽⁴⁴⁾ A 11 ellenőrzött ügyletből 8 esetben derült fény hibákra.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

6.41. A TEN-T programra vonatkozóan korábban jelzett legfontosabb észrevételek a TEN-T intézkedéseinek utólagos ellenőrzésével és a költségek elszámolhatóságának igazolásával kapcsolatosak. A DG TREN-nek további lépéseket kellene tennie annak érdekében, hogy elérje ellenőrzési célkitűzését, hogy minta költségelszámolásokat vagy minta pénzügyi előrehaladási jelentéseket készítsen, illetve hogy egyértelműen megkülönböztesse a támogatások két legfőbb típusának – azaz a tanulmányoknak és a munkálatoknak – a körét (lásd **1.1.b.** és **1.2. melléklet**).

Következtetések és ajánlások

6.42. A felügyeleti és ellenőrzési rendszerek értékelése feltárta, hogy az elért haladás ellenére az IP-terület belső ellenőrzési standardjainak alapkövetelményei még nem működnek teljes mértékben (lásd 6.6–6.8. bekezdés), és egyedi hiányosságok vannak a 6. KP, az EMA és a SANCO rendszereiben (lásd 6.9–6.17. bekezdés).

6.43. A felügyeleti és ellenőrzési rendszerekben észlelt és a Számvevőszék tételes ellenőrzései során megállapított hiányosságok az utólagos ellenőrzések, mint a Bizottság belső ellenőrzési rendszerének eredményes elemei fontosságát hangsúlyozzák. Éppen ezért nem igazolt az ellenőrzések számának csökkentése, amelyre az IP bizonyos területein 2004-ben sor került (lásd 6.20. bekezdés). Ahogyan az előző évek jelentései is megállapították, hogy az ellenőrzések nyomon követése és különösen a közösségi pénzeszközök visszafizettetése gyakran túl lassú (lásd 6.23. és 6.24. bekezdés).

6.44. A korábbi évekhez hasonlóan a belső politikák területén az ügyletek vizsgálata 2004-ben hibák gyakori előfordulását állapította meg a végső kedvezményezetteknel, amelyek befolyásolták az ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét. Nagyobb előrelépés nem volt észlelhető e területen, ami szintén megerősíti a Bizottság saját ellenőrzéseinek megállapításait. A belső politikák valamennyi, a Számvevőszék által vizsgált területén megfigyelhetőek voltak a túlzott költségelszámolások, a nem támogatható költségek elszámolásai, valamint a kifizetési késedelmek. A hibák gyakran a bonyolult igazgatási szabályokra és útmutatásokra vezethetők vissza, illetve olyan útmutatásokra, amelyek nem elég egyértelműek vagy részletesek (lásd 6.25–6.35. bekezdés).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

6.41. Az Energiaügyi és Közlekedési Főigazgatóság a végső kifizetésekre vonatkozó teljes összegek 50 %-át ellenőrizte, ami jelentősen meghaladja a 35 %-os célkitűzést.

Az ellenőrzéssel kapcsolatos kiválasztási folyamat alapját képező kockázateértékelés és földrajzi lefedettség eredményeként 2004-ben nem sikerült teljes mértékben megvalósítani a 2003-ban befejezett projektek 20 %-ának ellenőrzésére vonatkozó célkitűzést.

A célkitűzést 2005-ben újraértékelik, és szükség esetén kiigazítják.

Az Energiaügyi és Közlekedési Főigazgatóság kidolgozta a szabvány-költségelszámolást és a technikai és pénzügyi értékeléshez használandó formanyomtatványt. Mindkettő szerepel a 2005. évi költségvetési határozatok mellékletei között.

A munkálatok és tanulmányok pontos meghatározása a bejelentőlapokon és a transzeurópai közlekedési és energiahálózatokról (TEN) szóló új rendelettervezetben (COM(2004) 475, 2. cikk (5) és (6) bekezdése) található.

6.42. A Bizottság mindent megtesz annak érdekében, hogy az Európai Menekültügyi Alapot egységesen hajtsák végre a tagállamok szintjén. Emlékeztetni kell arra is, hogy a Számvevőszék által felsorolt pontok csak egyetlen tagállamot érintenek, és hogy már végrehajtották a helyreállító intézkedéseket.

A Bizottság továbbra is sokat tesz az irányítási rendszerének fejlesztéséért, különös tekintettel a belső ellenőrzési standardok végrehajtására (lásd 6.6.–6.9. pont).

6.43. A Bizottságnak át kell gondolnia az 5. KP szerződőinek 10 %-ára vonatkozó ellenőrzési célkitűzést, mert az 5. KP ellenőrizhető szerződőinek száma a vártnál lényegesen magasabb, lásd a 6.20. pontra adott választ. Szigorúan felügyelik a helyreállító intézkedések időben történő végrehajtását.

6.44. Már nincs lehetőség megváltoztatni az 5. KP itt vizsgált projekteinek jogi és pénzügyi keretét. A Bizottság azonban megkísérli – különösen a 2001. évi éves tevékenységi jelentés cselekvési terve által létrehozott szervezeti egységek közötti csoport keretében – a projekteknél a Bizottság szervezeti egységein és a szerződőkön keresztül történő irányításának javítását. A 6. és a 7. KP tekintetében egyszerűsítéseket vezettek be vagy javasolnak. Fejlődés tapasztalható, és továbbra is gondosan nyomon követik ezeket a kérdéseket.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

6.45. 2003-hoz képest javult a 2004-es éves tevékenységi jelentések szerkezete, bemutatása és tartalma. A főigazgatók által a nyilatkozatokban tett fenntartások igazoltak voltak. Két esetben (lásd 6.36–6.39. bekezdés) azonban további fenntartásokra lett volna szükség.

Általános következtetés

6.46. A bizonyos területeken elért előrelépés ellenére a felügyeleti rendszerek és ellenőrzési rendszerek számvevőszéki vizsgálatának megállapításai, valamint a belső politikák területén az alapul szolgáló ügyletek ellenőrzésének eredményei nem nyújtanak elégséges bizonyosságot az alapul szolgáló ügyletek jogszerűségére és szabályszerűségére. Az előző évekhez hasonlóan ezt a megállapítást alátámasztják a Bizottság saját ellenőrzéseinek megállapításai, valamint a főigazgatók fenntartásai.

6.47. Javaslatok a Bizottság számára a hibák kockázatának mérséklése érdekében tett erőfeszítéseinek folytatásához:

- változtassa meg a jogi keretet a költségvisszatérítési rendszerek egyszerűsítése érdekében azáltal, hogy kiterjeszti az egységű („lump-sum”), valamint az egységen („unit scales”) vagy átalányon alapuló („flat rate”) kifizetések használatát ⁽⁴⁵⁾,
- tisztázza a különböző programokat szabályozó eljárásokat és utasításokat,
- használja fel az utólagos ellenőrzések során észlelt hibákat az igazgatási és ellenőrzési rendszerek javítására,
- intézkedjen gyorsan azon esetekben, amikor az ellenőrzések lehetséges visszafizettetések tárnak fel,
- biztosítsa a belső ellenőrzési standardok eredményes megvalósítását.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

6.45. Az első esetben – figyelembe véve a 2003-as fenntartással kapcsolatban végrehajtott cselekvési terv nyomán követését – 2004-ben nem megalapozott megújítani a fenntartást, hiszen az egy olyan kezelési módra vonatkozik, amelyet a 2004. évi jelentésben megfelelően ismertettek. A második esetben a főigazgató úgy ítélte meg, hogy az azonosított kérdéseket megfelelően ellenőrizték, és nincs szükség fenntartásra.

6.46. A Bizottság továbbra is mindent megtesz a kedvezményezettek nyilatkozataiban tapasztalható hibák gyakoriságának és előfordulásának csökkentése érdekében. A belső ellenőrzések fejlesztése „az integrált belső ellenőrzési keretrendszer ütemtervéről” szóló bizottsági közlemény keretében zajlik. A 7. KP tekintetében a Bizottság javaslata többek között a rendszerek egyszerűsítését célozza.

6.47. Az ajánlások figyelembevétele érdekében a Bizottság – amint azt „az integrált belső ellenőrzési keretrendszer ütemtervéről” szóló közleményében bejelentette – az év végére cselekvési tervet dolgoz ki a jelenlegi ellenőrzési keret és a Számvevőszék „egységes ellenőrzési” modellről szóló, 2004/2. sz. véleményében azonosított általános elvek között a Bizottság véleménye szerint fennálló hiányosságok kezelésére.

- Általánosságban a KR és a VSZ felülvizsgálatáról szóló javaslatok a szabályok és eljárások egyszerűsítését célozzák, különösen a csekély értékű támogatások tekintetében. A tervek szerint a KR és a VSZ módosítása 2007. január 1-jén lép hatályba.

Ebben az esetben a 7. KP-ban javasolandó részvételi szabályok élhetnek a felülvizsgált KR által megnyitott új lehetőségekkel.

- A Bizottság egyszerűsítésre vonatkozó erőfeszítéseinek egy része az eljárások pontosítását célozza.
- Az érintett főigazgatóságok folytatják az ilyen irányú erőfeszítéseiket.
- A végrehajtott eljárások előírják a jogtalanul kifizetett összegek időben történő behajtására vonatkozó intézkedéseket. Erről rendszeres irányítási jelentések szólnak.
- A belső ellenőrzési rendszerek hatékony végrehajtásának biztosítása állandó intézkedés. Ezt a célkitűzést a Bizottság szervezeti egységei nem tévesztik szem elől a túlzott igazgatási teher elkerülése érdekében.

⁽⁴⁵⁾ Lásd a költségvetési rendelet végrehajtására vonatkozó szabályokat módosító bizottsági EK rendelettervezetről szóló 3/2005. sz. vélemény 13. bekezdését. Lásd továbbá a 2003. évi éves jelentés 6.59. bekezdését.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A „LIFE” PROGRAMRA VONATKOZÓ 11/2003. SZ. KÜLÖNJELENTÉS NYOMON KÖVETÉSE

6.48. A Számvevőszék 11/2003. sz. különjelentése különösen a környezetvédelmi célú pénzügyi eszköz második szakaszának (LIFE II., 1996–1999) igazgatására összpontosított ⁽⁴⁶⁾.

6.49. A Számvevőszék legfontosabb ajánlásai a Bizottságnak az alábbiak voltak:

- jobban határozza meg a program célkitűzéseit és tisztázza a kapcsolatot a közösségi környezetvédelmi stratégiával,
- javítsa az igazgatás szervezettségét azáltal, hogy általánossá teszi a külső szakértők alkalmazását, megerősíti az egyéb közösségi intézkedésekkel való komplementaritást, valamint felülvizsgálja a támogathatósági szabályokat,
- külső könyvvizsgálók eredményesebb alkalmazásával erősítse meg a felügyeletet, ellenőrzést és értékelést, és fogantasson stratégiákat az eredmények terjesztése érdekében.

6.50. A Számvevőszék ajánlásainak többségét gyakorlatba ültették, azonban:

- a program célkitűzéseit még pontosabban kell meghatározni,
- noha az ellenőrzött LIFE szerződések száma a különjelentés megjelenését követő évek során nőtt, az ellenőrző látogatások továbbra is inkább pénzügyi jellegűek, és nem értékelik az elért eredményeket,
- a Bizottság továbbra sem dolgozott ki hatékony és eredményes pénzgazdálkodási gyakorlatot a projektek eredményeinek értékelésére.

6.50.

- *A Tanács és az Európai Parlament 2004. szeptember 15-én elfogadta az 1682/2004/EK rendeletet, amely 2006. december 31-ig meghosszabbítja a Life III programot. Ez világosabban megállapítja a program célkitűzéseit ⁽¹⁾.*
- *(második és harmadik francia bekezdés) A Bizottság megítélése szerint az ellenőrző látogatások elsődleges célja a pénzügyi ellenőrzés, vagyis annak vizsgálata, hogy az elszámolt költségek támogathatók és megfelelő dokumentációval alátámasztottak-e. Külső szakértői technikai segítségnyújtó csoportok és a Bizottság alkalmazottai már most is értékelik a projektek technikai eredményeit. A Bizottság azonban kidolgozta és jelenleg teszteli a projekteket különböző konkrét kritériumok alapján értékelő eredményjelzőt. A sablont – amelynek szerepe a jobb projektek azonosítása elsősorban kommunikációs céllal – a zárójelentés idején alkalmazzák a külső felügyelő csoportok.*

⁽⁴⁶⁾ A LIFE III. jelenlegi szakaszát a környezetvédelmi célú pénzügyi eszközről (LIFE) szóló 1655/2000/EK rendelet módosításáról szóló, 2004. szeptember 15-i 1682/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletben két évvel, 2006. december 31-ig meghosszabbították.

⁽¹⁾ Az 1. cikk (2) bekezdésének b) albekezdése például kimondja, hogy „a Bizottság iránymutatásokat dolgoz ki, [amelyek] feltűntetik a demonstrációs projektek kiemelt területeit és célkitűzéseit”.

1. MELLÉKLET

Belső politikák (a kutatási területtel egyetemben) – A korábbi fontos észrevételek értékelése

Észrevételek	2004-ben végrehajtott intézkedések	Végrehajtandó intézkedések
1.a Felügyeleti és ellenőrzési rendszerek – a K + F keretprogramokban részt vevő végső kedvezményezettek utólagos ellenőrzése		
<p>1998-ban a K+F keretprogramokat működtető öt főigazgatóság közösen kialakított egy ellenőrzési módszert az 5. KP-ra a szerződések 10 %-ának ellenőrzési céljával (lásd a 2001-es, 2002-es és 2003-as éves jelentés 6.30. bekezdését). Ezeket az ellenőrzéseket nagyrészt független könyvvizsgáló cégek végzik el a Bizottság megbízásából.</p> <p>A Számvevőszék megállapította, hogy:</p> <ul style="list-style-type: none"> – A Bizottság által használt „ellenőrizhető populáció” meghatározás a programidőszak során a közvetett K + F intézkedések, illetve költség elszámolások lényegesen kevesebb mint 10 %-ának ellenőrzését eredményezte (lásd a 2002-es éves jelentést). – A Bizottság nem képes elérni saját célkitűzését az ellenőrzés lefedettségére vonatkozóan (lásd a 2001-es, 2002-es, és 2003-as éves jelentést). – A Bizottság nem fogadott el közös, egységes ellenőrzési módszert a 6. keretprogram vonatkozásán. – A Bizottság ellenőrzési tevékenységének folyamatossága az utólagos pénzügyi ellenőrzések elvégzésének alvállalkozói kihelyezésének lehetőségétől függ (2003-ban lejár a független könyvvizsgáló társaságokkal kötött keretszerződés). 	<p>Mivel az 5. KP szerződőinek száma 23 375, a célkitűzés 2 337 szerződő ellenőrzése.</p> <p>Mivel az 5. KP ellenőrizhető szerződőinek száma jelentősen nagyobb, mint az előrejelzés, a Bizottság jelezte, hogy felül fogja vizsgálni az 5. KP szerződői 10 %-ának 2006/2007-re történő ellenőrzésére irányuló célkitűzést.</p> <p>317 ellenőrzés lefolytatása 2004-ben, amelyből 296 az 5. KP közvetett K + F intézkedéseit vizsgálta. Az 5. KP-ra vonatkozó lezárt ellenőrzések száma (756) továbbra sem éri el a kitűzött célt.</p> <p>Ellenőrzési módszer elfogadása a 6. keretprogramra 2004-ben. A 6. keretprogram mérhető és ténylegesen teljesíthető célkitűzéseinek meghatározása továbbra sem történt meg.</p> <p>Egy új keretszerződés (az 5. KP közvetett K + F programjaihoz) odaítélési eljárásának kialakítása. A keretszerződést a külső könyvvizsgáló társaságokkal 2004 novemberében írták alá. A 6. KP közvetett K + F programjainak ellenőrzésére vonatkozó szerződés odaítélése még folyamatban van.</p>	<p>Erősíteni kell a Bizottság ellenőrzési tevékenységét az 5. KP ellenőrzési célkitűzésének teljesítése érdekében.</p> <p>A Bizottságnak a 6. keretprogramra mérhető célkitűzéseket kell meghatároznia, melyek ténylegesen teljesíthetők.</p> <p>Új keretszerződést kell kötni a 6. keretprogramra, hogy az megfelelő külső támogatást biztosítson a Bizottságnak a 6. keretprogramra vonatkozó ellenőrzési módszer megvalósításához.</p>
1.b Felügyeleti és ellenőrzési rendszerek – a transzeurópai közlekedési hálózat (TEN-T) intézkedéseiben részt vevő végső kedvezményezettek utólagos ellenőrzése		
<p>A Bizottság rendszeresen végez helyszíni ellenőrzéseket a TEN-T intézkedések monitoringja érdekében. Ezeket az ellenőrzéseket azonban nem egészítik ki (adott esetben az Energiaügyi és Közlekedési FI (DG TREN), illetve független szakértők által végzett) utólagos pénzügyi és műszaki ellenőrzések (lásd a 2001-es, 2002-es éves jelentést).</p> <p>A Számvevőszék megállapította, hogy:</p> <ul style="list-style-type: none"> – A TEN-T intézkedéseket az Energiaügyi és Közlekedési Főigazgatóság (DG TREN) ellenőrzési programja nem tartalmazta. 	<p>A DG TREN külön keretszerződést hozott létre a TEN-T intézkedések ellenőrzéséhez. A DG TREN ellenőrzési programot alakított ki, amely keretében 8 TEN-T finanszírozási határozat ellenőrzése már lezajlott. További 24 határozat ellenőrzése folyamatban van, 20 határozat ellenőrzését pedig tervekbe vették.</p>	<p>A Számvevőszék üdvözli a DG TREN kezdeményezéseit. A DG TREN-nek előzetesen értesítenie kell a Számvevőszéket ellenőrzési programjáról, valamint gondoskodnia kell arról, hogy a külső könyvvizsgáló társaságot képviselő ellenőrök megfelelően képzettek legyenek az ellenőrzési munka kivitelezéséhez. Meg kell hozni a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy teljesítsék a DG TREN által kitűzött, minden évben legalább a projektek 20 %-ára és az előző évben befejezett projektek teljes költségeinek legalább 35 %-ára vonatkozó ellenőrzési célt.</p>
2. Felügyeleti és ellenőrzési rendszerek – a transzeurópai közlekedési hálózat (TEN-T) intézkedések költségeinek elszámolhatóságát igazoló felülvizsgálat		
<p>A TEN-T intézkedések elszámolható és el nem számolható költségeinek meghatározására jogi előírások és bizottsági határozatok születtek (2001-es, 2002-es éves jelentés). A Számvevőszék megállapította, hogy:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ezek a meghatározások nem eléggé pontosak ahhoz, hogy meg lehessen állapítani a kedvezményezettnek felmerült tényleges költségeket; – ezek a meghatározások eltérnek azokról, amelyeket a strukturális intézkedések keretében társfinanszírozott hasonló infrastruktúrális projekteknél alkalmaznak; – a tanulmányok és munkálatok esetén alkalmazott eltérő támogatási arányok azt a kockázatot hordozzák magukban, hogy a kedvezményezettek a költségeknek a tanulmányokhoz történő helytelen allokációjával maximalizálják a támogatást; továbbá – a szabványosított elszámolási formanyomtatványok hiánya bonyolítja a Bizottság felülvizsgálati munkáját. 	<p>Új minta bizottsági határozatot fogadtak el 2004-ben, mely a következőket tartalmazza:</p> <ul style="list-style-type: none"> – az elszámolható és nem elszámolható költségek egyértelmű meghatározását; – a tanulmányok és munkálatok meghatározásának módosítását; valamint – egy táblázatot, amely tartalmazza „a programban megvalósuló tevékenységek időszakra lebontott várható elszámolható költségeinek részletezését”, amelyet a kedvezményezettek felhasználhatnak a felmerült költségek elszámolásának benyújtása során. 	<p>A 2004-ben végrehajtott intézkedéseken túl a kedvezményezettek számára kötelezően használandó minta költségelszámolást vagy minta pénzügyi előrehaladási jelentést kell mellékelni a finanszírozási határozat mintájához. A tanulmányok és munkálatok meghatározását tovább kell pontosítani, mivel a jelenlegi meghatározás nem határolja be egyértelműen a tanulmányok és munkálatok alkalmazási körét.</p>

2. MELLÉKLET

Felügyeleti és ellenőrzési rendszerek

Terület: Belső politikák (a kutatási területtel egyetemben)

Rendszerek: 6. Kutatási és Technológiai Fejlesztési Keretprogram (6. KP), Európai Menekültügyi Alap (EMA), Egészségügy és Fogyasztóvédelem (SANCO)

6. keretprogram	Bizottság	Közvetítői szint	Kedvezményezett	Általános értékelés
Koncepció	B	—	B	B
Gyakorlati megvalósítás az eljárási szakaszokban – standardoknak való megfelelés – tapasztalatok figyelembevétele	B	—	C	B
Tényleges működés – standardoknak való megfelelés – tapasztalatok figyelembevétele	C	—	C	C
Eredmények – helyrehozó hatás – megelőző hatás	B	—	C	B
Általános értékelés	B	—	C	B

ERF	Bizottság	Közvetítői szint	Kedvezményezett	Általános értékelés
Koncepció	B	B	B	B
Gyakorlati megvalósítás az eljárási szakaszokban – standardoknak való megfelelés – tapasztalatok figyelembevétele	B	B	B	B
Tényleges működés – standardoknak való megfelelés – tapasztalatok figyelembevétele	C	B	C	C
Eredmények – helyrehozó hatás – megelőző hatás	B	B	C	B
Általános értékelés	B	B	C	B

SANCO	Bizottság	Közvetítői szint	Kedvezményezett	Általános értékelés
Koncepció	B	—	B	B
Gyakorlati megvalósítás az eljárási szinteken – standardoknak való megfelelés – tapasztalatok figyelembevétele	B	—	B	B
Tényleges működés – standardoknak való megfelelés – tapasztalatok figyelembevétele	B/C ⁽¹⁾	—	B/C ⁽¹⁾	B/C ⁽¹⁾
Eredmények – helyrehozó hatás – megelőző hatás	B/C ⁽¹⁾	—	B/C ⁽¹⁾	B/C ⁽¹⁾
Általános értékelés	B/C ⁽¹⁾	—	B/C ⁽¹⁾	B/C ⁽¹⁾

⁽¹⁾ B a fogyasztóvédelem, C a közegészségügy esetében.

A Jól működik, néhány vagy kisebb javítás szükséges.

B Még elfogadhatóan működik, de javítás kívánatos/szükséges.

C Működik, de nem elfogadható szinten.

7. FEJEZET

Külső fellépések

TARTALOM

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	7.1–7.2
Külön értékelés a megbízhatósági nyilatkozat keretében	7.3–7.41
Az ellenőrzés hatóköre és jellege	7.3–7.8
Felügyeleti és ellenőrzési rendszerek	7.9–7.27
A belső ellenőrzési standardok végrehajtása	7.9
„Humanitárius Segélyek ECHO” Főigazgatóság	7.10–7.15
A EuropeAid Együttműködési Hivatal központi szintje	7.16–7.24
Felügyeleti és ellenőrzési rendszerek a küldöttségek szintjén	7.25–7.27
Ügyletek ellenőrzése	7.28–7.32
Ügyletek ellenőrzése a küldöttségek szintjén	7.28–7.29
Ügyletek ellenőrzése a végrehajtó szervezetek szintjén	7.30–7.32
A felhatalmazott engedélyező tisztviselők éves tevékenységi jelentéseinek és nyilatkozatainak elemzése	7.33–7.38
Következtetések	7.39–7.40
Ajánlások	7.41
A korábbi észrevételek nyomon követése	7.42–7.47
3/2001. sz. különjelentés a nemzetközi halászati megállapodások bizottsági irányításáról	7.42–7.47
A megállapodások célja	7.43–7.45
Költség/haszon arány	7.46–7.47
Főbb észrevételek a különjelentésekben	7.48–7.55
10/2004. sz. különjelentés az EK külső támogatásai irányításának a bizottsági küldöttségekhez történő decentralizálásáról	7.48–7.51
4/2005. sz. különjelentés az ázsiai gazdasági együttműködés bizottsági irányításáról	7.52–7.55

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

BEVEZETÉS

7.1. Ez a fejezet az általános költségvetésből finanszírozott külső támogatásokkal foglalkozik. Az érintett fő területek a pénzügyi és szakmai együttműködés Ázsiával, Latin-Amerikával, a földközi-tengeri országokkal, a Nyugat-Balkánnal, a Független Államok Közösségével, élelmiszersegély/élelmiszerbiztonság, a humanitárius segítségnyújtás, valamint a civil szervezetek társfinanszírozása. A Külkapcsolati és a Fejlesztési Főigazgatóságok felelnek a fejlesztési együttműködési irányelvek és az országszintű/regionális stratégiák kialakításáért, valamint a többéves programozásért, míg a EuropeAid Együttműködési Hivatal (EuropeAid) a fejlesztési együttműködés megvalósításáért felelős. A „Humanitárius Segélyek ECHO” Főigazgatóság felel a politika alakításáért és a stratégiáért, csakúgy, mint a humanitárius segélyek végrehajtásáért. Nem tartalmazza ez a fejezet az Európai Fejlesztési Alapokon ⁽¹⁾ keresztül nyújtott támogatásokat, mivel ennek finanszírozása külön történik az általános költségvetésből. A **2.1. táblázat** mutatja a pénzeszközök felhasználását 2004-ben a pénzügyi terv 4. címsorára vonatkozóan (kötelezettségvállalások: 5 198 millió EUR; kifizetések: 4 606 millió EUR).

7.2. 2004-ben a tematikus programok ⁽²⁾ tekintetében befejeződött az a decentralizációs folyamat, amelynek során újraosztották a funkciókat és feladatokat a Bizottság központi részlegeiről a küldöttségeire (lásd 7.48.–7.51. bekezdés). 2004-ben folytatódott a EuropeAid brüsszeli átszervezése, a decentralizált rendszer keretein belül a küldöttségek támogatására és ellenőrzésére összpontosítva.

KÜLÖN ÉRTÉKELÉS A MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZAT KERETÉBEN

Az ellenőrzés hatóköre és jellege

7.3. A külön értékelés általános célja az volt, hogy következtetést vonjon le a külső fellépések területén megvalósuló ügyletek jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozóan (pénzügyi terv, általános költségvetés 4. címsor). Az ellenőrzés felölelte az ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét biztosítani hivatott felületi és ellenőrzési rendszerek vizsgálatát – támaszkodva az ügyleteknek a küldöttségeknél és a végrehajtó szervezeteknél végzett vizsgálatára is –, valamint a EuropeAid főigazgatói és a DG ECHO főigazgatója által összeállított éves tevékenységi jelentések átvizsgálását.

⁽¹⁾ Lásd az Európai Fejlesztési Alapokra vonatkozó különjelentést.

⁽²⁾ A bizonyos tematikákra irányuló költségvetési címsorok által finanszírozott programok (pl. élelmiszersegély, civil szervezetek társfinanszírozása).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.4. A Számvevőszék által ellenőrzött projektek esetében a Bizottság előlegeket folyósít a végrehajtó szervezeteknek, melyek eltérő jellegűek lehetnek, mint pl. civilszervezetek, kormányzati minisztériumok, nemzetközi szervezetek stb. Az Európai Fejlesztési Alapok tevékenységeinek végrehajtásához képest a fő különbségek, hogy a Bizottság gyakrabban vesz igénybe közvetítő szervezeteket a projektek pénzügyi irányítására és elszámolására, valamint hogy nincsenek nemzeti projektengedélyezők.

7.5. Az ellenőrzés a Bizottság központi részlegeinél, öt küldöttségénél (Bosznia, Kambodzsa, Kazahsztán, Fülöp-szigetek és Szíria), valamint 17 végrehajtó szervezetnél folyt. A 7.1. bekezdésben említett területeket vizsgálták át és ellenőrizték le. A Koszovónak és a volt Jugoszláv Szövetségi Köztársaság utódállamainak nyújtott újjáépítési segély az Európai Újjáépítési Ügynökség külön éves ellenőrzésének tárgya.

7.6. A felügyeleti és ellenőrzési rendszereket illetően a Számvevőszék az illetékes részlegek által végzett kockázatelemzésekre vonatkozó belső ellenőrzési standardokra, a pénzügyi felügyelettel és ellenőrzéssel összefüggő információszolgáltatási struktúrákra és jelentéstételre, valamint a EuropeAid Együttműködési Hivatal és a DG ECHO belső ellenőrzési működésére összpontosította vizsgálatát.

7.7. A küldöttségek (EAMR) által készített jelentések – amelyeket figyelembe vesznek a EuropeAid éves tevékenységi jelentés elkészítéséhez – a Számvevőszékhez való továbbítása során késések voltak tapasztalhatók.

7.8. A Számvevőszék jelentős késéssel tudta megszervezni az egyik projekt helyszíni vizsgálatát Kambodzsába, mivel a végrehajtó szervezet, az ENSZ egyik hivatala, vonakodott elfogadni a Számvevőszék adatokba való betekintési jogát az Európai Közösség és az Egyesült Nemzetek Szövetsége pénzügyi és igazgatási keretegyezményének ellenőrzési záradéka alapján. Ennek következtében csak korlátozott mértékben sikerült elvégezni a munkát.

7.7. A Bizottság igyekszik leküzdeni azokat a technikai és igazgatási nehézségeket, amelyek a jelentéseknek a Számvevőszék részére történő átadásával kapcsolatban felmerülnek.

7.8. A Bizottság tisztában van a kialakult félreértéssel, a kérdést felvetette az érintett ügynökségnél, s ezzel megkönnyítette a Számvevőszék hozzáférési jogát.

Felügyeleti és ellenőrzési rendszerek

A belső ellenőrzési standardok végrehajtása

7.9. Amint azt a Bizottság 2000. december 13-án ⁽³⁾ előírta, 2002-ben mind az EuropeAid Együttműködési Hivatal, mind a DG ECHO elkészítette a belső ellenőrzési standardok alkalmazásának kerettervét. A standardok bevezetését utasítások és

⁽³⁾ A pénzügyi irányítás reformjának támogatása – az engedélyező tisztviselőkre vonatkozó új keretrendszer (SEC(2000) 2203).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

útmutatók kiadásával, illetve átdolgozásával, valamint széleskörű képzési programokkal támogatták, különösen az adminisztratív és pénzügyi eljárások területén. 2004-ben a belső ellenőrzési standardoknak való megfelelést kiterjesztették a küldöttségekre is. A EuropeAid szerint minden, a küldöttségekre nézve elfogadott alapkövetelményt végrehajtottak 2004. december 31-ig. A Számvevőszék ellenőrzése megerősíti a főigazgató éves tevékenységi jelentésben tett figyelmeztetését arra nézve, hogy további fejlesztésekre van szükség mind a Bizottság központi részlegeinél, mind a küldöttségeknél (lásd 7.17.-7.27. bekezdés).

„Humanitárius Segélyek ECHO” Főigazgatóság*Kockázattértékelés*

7.10. A DG ECHO által lefolytatott kielégítő kockázati önértékelés arra a helyes következtetésre jutott, hogy a humanitárius segélyek területén – a végrehajtó partnerek minőségének kivételével – számos kockázati tényező kívül esik a saját hatókörén. A korábbi évek gyakorlatához híven a fő kockázatcsökkentési törekvések a végrehajtó partnerek kiválasztásának eljárására, valamint a már kiválasztott partnerek ellenőrzésének rendszerére irányultak.

A végrehajtó partnerek ellenőrzése

7.11. A DG ECHO a végrehajtó partnerek tekintetében átfogó ellenőrzési megközelítéssel rendelkezik. Az ellenőrzések olyan szempontokat értékelték, mint a végrehajtó partnerek szervezeti felépítése, eljárásai és belső ellenőrzései, továbbá pénzügyi és számviteli rendszerei, vezetési kultúrája és munkaerő-felvételi rendszere. Ezt a partnerek által megvalósított projektek kiadásainak részletes ellenőrzése egészítette ki.

7.12. 2004-ben a DG ECHO 130 ellenőrzést fejezett be, amelyek közül 70-et a végrehajtó partnerek központjaiban végzett. Ez a 70 ellenőrzés, amelyet külső ellenőröknek adtak ki, 344 1998 és 2003 között befejezett projektet jelent. A maradék 60 ellenőrzés helyszínen ellenőrzött projektekhez (28 jelentés), támogatásokhoz (19 jelentés) és DG ECHO irodákhoz (13 jelentés) kapcsolódott. A Számvevőszék először 20 ellenőrzési jelentést vizsgált felül, amelyek közül 13 a kiadott ellenőrzések közül került ki. A Számvevőszék ezt követően a kiadott a külső ellenőrzések minőségét vizsgálta felül három végrehajtó partner európai központi részlegeinek felkeresésével és mindegyiküknél két-két projektet vizsgált, ami a következő észrevételekhez vezetett:

a) A külső ellenőrök által jelentett leggyakoribb megállapítás a kiadások bizonylatokkal történő igazolásának hiányára vonatkozott. Ez volt a kiadások elszámolási visszautasításának a fő oka a végrehajtó partner részéről. A Számvevőszék látogatásai a végrehajtó partnereknél megerősítették, hogy a bizonylatok hiánya a hibák elsődleges forrása, de azt is feltárták, hogy a külső ellenőrök nem minden esetben jelentették ezt, amikor szerepelt a mintájukban.

7.12.

a) A Számvevőszék észrevétele egy az idő tájt frissen szerződötött külső ellenőr egyik legkorábbi ellenőrzésére alapszik. A Bizottság azóta folyamatos jelleggel felülvizsgálja és tisztázza azokat a kérdéseket, amelyek külső ellenőri jelentések tárgyát képezik.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

b) A külső ellenőrök egy esetben tárták fel a pályázati szabályok figyelmen kívül hagyását, de a legtöbb ellenőrzés nem vizsgálta behatóan a pályázati eljárásokat. A végrehajtó partnerek számvevőszéki vizsgálata a vizsgált hatból négy pályázat esetében tárt fel hibákat.

7.13. A végrehajtó partnerek kötelezettséget vállaltak a belső ellenőrzési rendszereik fejlesztésére vonatkozó ECHO ellenőrzési programjai által tett ajánlások megvalósítására. A Bizottság összesen 0,5 millió EUR-t nem tartott elszámolható kiadási költségnek és beszédési utalványokat bocsátott ki. Ezek az eredmények azt mutatják, hogy a végrehajtó szervezetek vizsgálata a DG ECHO eredményes felügyeleti és ellenőrzési eszközének bizonyult.

7.14. Mind ezekben az ellenőrzési jelentésekben tett észrevételek, mind a kiadások számvevőszéki ellenőrzése során talált hibák jellege egyaránt nagyban megegyezik azokkal a számvevőszéki megállapításokkal, melyekre a végrehajtó szervezetek szintjén az ügyletek vizsgálatakor jutott (lásd 7.31. és 7.32. bekezdés).

Belső ellenőrzési részleg

7.15. Egyetlen belső ellenőrzési részleg felel a DG ECHO-ért és a EuropeAid-ért is. Ez a részleg 2004-ben leterheltségi értékeléseket végzett a DG ECHO részlegeiről (lásd még a 7.22. bekezdést ezzel a témával kapcsolatban).

A EuropeAid Együttműködési Hivatal központi szintje*A 2003-as észrevételek gyakorlati megvalósítása*

7.16. A 2003-as pénzügyi évről szóló éves jelentésében a Számvevőszék észrevételezte (lásd 7.18., 7.19., 7.21., 7.22. és 7.23. bekezdés), hogy nem minden igazgatóság hajtotta végre a küldöttségeinek ellenőrzését, a központ szolgálatai nem rendelkeztek folyamatosan információval a küldöttségek által indított ellenőrzésekről, a belső ellenőrzési részlegnek nem volt elegendő forrása, hogy elvégezhesse a főigazgató éves nyilatkozatának megfogalmazásához segítséget nyújtó munkát, nem volt nyoma a központ szolgálatai közötti együttműködésnek az utólagos ellenőrzések elvégzése során, valamint a beszédésekkel és az el nem számolt előlegekkel kapcsolatos adatokat nem felügyelte rendszeresen a EuropeAid. A fő előrelépés 2004-ben az volt, hogy a „Programozási, belső- és utólagos ellenőrzési részleg kizárólagos” felelősséget kapott az utólagos ellenőrzések felett (lásd 7.23. bekezdés). A többi tényezőt illetően további fejlesztésekre van szükség, amint azt a következő bekezdések ismertetik. Lásd **7.1. táblázat**.

b) 2004 közepéig a Bizottság részéről a versenytárgyalási eljárás ellenőrzése a nyertes pályázat meglétének ellenőrzésére szorítkozott. A Bizottság az észlelt hiányosság orvoslására az ellenőrzést kiterjesztette a versenytárgyalási eljárásban eredménytelen szervezetek ajánlatainak ellenőrzésére is.

7.16. A Bizottság 2003 óta további intézkedéseket tett általános ellenőrzési stratégiájának továbbfejlesztése, valamint általános felügyeleti és irányítási stratégiájának, ezen belül a központban és a képviselőteken működő szolgálatok szerepének és feladatainak pontosabb meghatározása érdekében.

A EuropeAid szolgálatai 2005 márciusában végrehajtott átszervezése a EuropeAid szerepének további erősítését szolgálja, amely egyre inkább a bizottsági képviselőtekre átruházott irányítás felügyelete, koordinálása és támogatása irányában fejlődik. Ezenkívül a Bizottság megfigyelési és ellenőrzési rendszereinek célja biztosítani azt, hogy partnereink betartsák a szerződéses követelményeket, a Bizottság tervezi továbbá vezetői információs rendszere funkcióinak továbbfejlesztését is.

7.1. táblázat

a) A felügyeleti és ellenőrzési rendszerek számvevőszéki értékelése 2004-ben

	Humanitárius Segélyek ECHO Főigazgatóság	EuropeAid Együttműködési Hivatal	Küldöttségek
Általános koncepció	A	B	—
Eljárások és kézikönyvek	A	A	A
Gyakorlati működés	A	B ⁽¹⁾	B ⁽¹⁾
Belső ellenőrzések	B ⁽²⁾	B ⁽²⁾	B ⁽²⁾
Vezetőségi jelentések	A	B ⁽¹⁾	B

⁽¹⁾ A legtöbb elem működik, de néhány jelentősebb még javításra szorul.

⁽²⁾ A belső ellenőrzési egység a rendszerelemzésre összpontosított és még nem vizsgálta a rendszereket.

b) A EuropeAid által támogatott projekteket megvalósító szervezetnél lefolytatott külső ellenőrzések számvevőszéki értékelése

Ellenőrzések minősége	A
Ellenőrzések mennyisége	B ⁽¹⁾
Megbízólevelek meghatározása	B ⁽²⁾
Bizottsági részvétel a külső ellenőrök felkérésében	B ⁽²⁾
Pályázati eljárások bevonása az ellenőrzésbe	B ⁽²⁾
Beszámolás a számviteli rendszerek vizsgálatának eredményéről	C
Bizonyíték az ellenőrzési jelentések használatáról és nyomon követéséről	B

⁽¹⁾ Mindazonáltal az ellenőrzések száma a 2003-as évhez képest nőtt.

⁽²⁾ A Bizottság által kezdeményezett külső ellenőrzések esetében a megbízólevelek, valamint a bizottsági részvétel a külső ellenőrök felkérésében kielégítő, a végrehajtott szervezetek által kezdeményezett ellenőrzések esetében azonban még javításra szorulnak.

Jelmagyarázat

Felügyeleti és ellenőrzési rendszerek minősítése	
Megfelelően működik. Kiseb javításokra szorul	A
Működik, de javításokra szorul	B
Nem működik megfelelően	C

c) A Számvevőszék által 2004-ben vizsgált fő területek

	Humanitárius Segélyek ECHO Főigazgatóság	EuropeAid Együttműködési Hivatal	Küldöttségek
Kockázatelemzési felmérés elvégzése	Az előző évekhez hasonlóan végezték el az elemzést.	A 2004-es önfelmérést 2005 januárjában fejezték be.	—
Jelentéstételi rendszerek	Jó standardokat alkalmaztak.	2003-mal összevetve a jelentési rendszerek fejlődnek, de további előrelépésekre van szükség: – A CRIS ellenőrzési modul nincs összekapcsolva az irányítási információkkal; – az EAMR-ek hiányosak.	A küldöttségek három ízben tettek jelentést az év során.
A külső ellenőrzések és felügyelet koncepciója	Teljes mértékben végrehajtásra került.	Stratégiai dokumentum 2004-ben.	—
Külső ellenőrzések lefolytatása és nyomon követése	Az ellenőrzéseket lefolytatták és nyomon követték. Világosabb utasításokat kell adni.	Több ellenőrzést folytattak le; a megbízóleveleken, valamint az észrevételek nyomon követésén még javítani kell.	—

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Kockázátértékelés

7.17. A 2005 januárjában befejezett 2004-es kockázát-önértékelés a EuropeAid-nél fellelhető főbb kockázatok általános listáját adta az éves irányítási tervhez. Nem vette figyelembe ugyanakkor a végrehajtó szervezetek szintjét, mint azt a szintet, ahol a pénzügyi kockázat a legmagasabb (lásd 7.32. bekezdés).

7.17. Ez nem az egyedüli módja volt a EuropeAid által végzett kockázátértékelésnek.

A végrehajtó szervezetek szintjén jelentkező pénzügyi kockázatot a projektek és a programok meghatározásának és finanszírozásának pillanatában veszik figyelembe, amikor elemzést végeznek a projekt/program eredményes végrehajtásához szükséges korlátokról és feltételekről, köztük a fenntarthatósági szempontokról (a végső kedvezményezett kapacitásáról). A Bizottság a rendszeres megfigyelések révén meg tudja hozni a projektek kiigazításához vagy újravéleményezéséhez szükséges intézkedéseket.

Információszoolgáltatás és beszámolás

7.18. A felügyelet során felhasznált pénzügyi információk legnagyobb részben az EuropeAid Együttműködési Hivatal Közös Relex Információs Rendszeréből (Common Relex Information System [CRIS]) származnak. A pénzügyi információszoolgáltatás a bizottsági szinten történt döntésekre, a szerződéskötésre, a kötelezettségvállalásokra és kifizetésekre helyezi a hangsúlyt.

7.19. Ezenkívül, mivel a fejlesztési intézkedések irányítását és megvalósítását jelentős részben a küldöttségek hatáskörébe utalták, a küldöttségeknek be kell nyújtaniuk a EuropeAid központjához az ún. „külső fellépések irányításának jelentéseit” (EAMR-ek), amelyek belső ellenőrzési témaköröket is tartalmaztak. A Számvevőszék által felülvizsgált 2004-re vonatkozó 13 EAMR-jelentésből álló mintában a belső ellenőrzési standardok adatairól csak öt jelentés számolt be, a küldöttségek által indított ellenőrzések megállapításairól szóló adatokról pedig egy.

7.19. A képviseletek belső ellenőrzésére vonatkozó szabványok bevezetését illetően a külső fellépések irányításáról szóló jelentések (EAMR) azt kérik a képviseletektől, hogy jelezzék az időszakokra vonatkozó főbb kérdéseket és azt, milyen kezdeményezésekre van szükség. Hasonlóképpen nem azt kérik a képviseletektől, hogy a végrehajtott ellenőrzések minden eredményéről tájékoztassák a központot, hanem azt, hogy emeljék ki azokat a kulcstényezőket, amelyek hozzájárulhatnak az alapul szolgáló ügyletek jog- és szabályszerűségéhez.

Pénzügyi felügyelet

7.20. A decentralizált műveleteket irányító négy földrajzi igazgatóság⁽⁴⁾ pénzügyi részlegei eltérő hatókörű ellenőrzéseket végeztek a hozzájuk tartozó küldöttségeknél az ügyletek kezelésének pénzügyi rendszereire, a szerződéskötésre, a felügyeleti és ellenőrzési rendszereikre vonatkozóan, valamint ellenőrizték a küldöttségek által kezelt ügyleteket is. Csak két igazgatóság rendelkezett a küldöttségek rendszeres ellenőrzésére vonatkozó munkatervvel. Amint azt már az előző évi jelentésben is szerepelt, ezt a szemléletet ki kell terjeszteni valamennyi igazgatóságra.

7.20. A tavalyi jelentés 7.18. pontjára adott válaszban jelzetteknek megfelelően valamennyi képviselet vonatkozásában szisztematikus megfeleléségi ellenőrzést végeztek, mielőtt a decentralizáció életbe lépett volna (2001–2004). A képviseletek decentralizált tevékenységeinek megfigyelését illetően a különféle szolgálati követelmények teljesítéséhez az ellenőrzések, szemlék és vizsgálatok különböző kombinációja alkalmazható.

A EuropeAid szándéka szerint ezekre az értékelésekre vonatkozóan a tapasztalatok alapján bevált gyakorlati mintát alakít ki.

(4) Ázsia; Európa; a Kaukázus és Közép-Ázsia; a földközi-tengeri térség és a Közel-Kelet; Latin-Amerika.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A végrehajtó szervezetek ellenőrzése

7.21. 2004-ben a EuropeAid Együttműködési Hivatal különböző igazgatóságai a 2004-es ellenőrzési munkaterv keretében 143 ellenőrzést indítottak. 2005 elején a legtöbb ellenőrzés még folyamatban volt. Ezekon kívül a küldöttségek kezdeményezésére is sor került további ellenőrzésre az éves ellenőrzési programon kívül, vagy a végrehajtó szervezetek közvetlen megrendelésére. A legtöbb esetben a központi irodák szolgálatai nem rendelkeztek folyamatosan információval a küldöttségek által kezdeményezett ellenőrzésekről. A „CRIS-ellenőrzés” – az a modul, amelynek átfogó információkat kellene tartalmaznia az ellenőrzésekről – már része a EuropeAid pénzügyi információs rendszerének, de az adatok nem teljesek, és sürgősen össze kellene kapcsolni ezeket a megfelelő projektfelügyeleti információkkal, hogy a jogszerűségi és szabályszerűségi követelményeknek való megfelelés folyamatos felügyelete lehetővé váljon.

Belső ellenőrzési részleg

7.22. 2004-ben a belső ellenőrzési részleg felfrissítette a belső ellenőrzési standardokra vonatkozó vizsgálatait, rendkívül fontos ajánlásokat tett a részletesebb kockázatelemzések elvégzésére és a felügyeleti és ellenőrzési rendszerek fejlesztésére, továbbá két jelentést is kibocsátott specifikus tárgykörökben. A részleg leterheltségértékelési jelentést is véglegesített két küldöttségről. Amint azt már a 2003-as jelentés is megállapította, kérdéses, hogy ezeket az értékeléseket valóban a belső ellenőrzési részlegnek kellene-e elvégeznie, tekintettel a korlátozottan rendelkezésre álló emberi erőforrásokra. A belső ellenőrzési részlegnek elsődlegesen inkább az alapul szolgáló ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét biztosítani hivatott rendszerek értékelésével kellene foglalkoznia, valamint a főigazgató számára kellene segítséget nyújtania abban, hogy jól megalapozott éves nyilatkozatokat tudjon tenni, különösképpen az ellenőrzési eljárások és a beszámoltatási rendszerek minősége tekintetében, mind a központot, mind a küldöttségeket illetően.

Utólagos ellenőrzések

7.23. A „Programozási, belső- és utólagos ellenőrzési” részleg utólagos ellenőrzéseket végzett 2004 első kilenc hónapja során teljesült EuropeAid kifizetéseknek egy mintáján. A talált hibák alacsony szintjét a Számvevőszék saját munkája során is megerősítette ezekkel a típusú ügyletekkel kapcsolatban (lásd 7.29. bekezdés).

7.21. A képviseletek kötelesek beszámolni az általuk a külső támogatások kezeléséről szóló jelentésekben indított ellenőrzésekről, tehát a rendszer biztosította azt, hogy a központ 2004 folyamán rendszeres jelleggel információhoz jusson.

Most már lehetőség van arra, hogy a Közös Relex Információs Rendszer (CRIS) ellenőrzéséből származó információt a megfelelő projektfelügyelethez kapcsolják.

7.22. A belső ellenőrzési részleg letételező bizottsági közlemény három célt határozott meg a számukra: ezek közül kettő a kockázatellenőrzéshez és a belső ellenőrzési rendszerhez kapcsolódik, a harmadik pedig a működés hatékonyságának és eredményességének javítását és az erőforrás-felhasználás gazdaságosságát célzó ajánlásokhoz.

A belső ellenőrzési részleg által a leterheltségről végzett értékelések erre a harmadik célkitűzésre vonatkoznak. A EuropeAid saját kockázatértékelésében kockázatként jelölte meg az emberierőforrás-irányítást, és a 2004. januári, decentralizációról szóló közlemény arra kötelezte a Relex belső ellenőrzési részlegeit, hogy a decentralizált képviseleteken együtt ellenőrizzék a munkaterhelés-értékeléseket annak biztosítására, hogy a létszám képes legyen megbirkózni az új, megnövekedett munkateherrel.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Ügyletek ellenőrzése

7.24. A EuropeAid központja és küldöttségei saját szintjük ügyletein végeznek vizsgálatokat és ellenőrzéseket. Egyes esetekben, amikor a kifizetési kérelmekhez egy külső ellenőrnek a kérdéses kiadást igazoló jelentését csatolják, vagy ha azokat a Bizottság alkalmazottai helyszíni ellenőrzés során vizsgálták, a Bizottság megállapítja, hogy a végrehajtó szervezetek által bonyolított alapul szolgáló ügyletek lényegileg jogszerűek és szabályszerűek-e. Más esetekben a Bizottság a végrehajtó szervezetek által benyújtott dokumentumokra hagyatkozik és azt vizsgálja, hogy a kifizetési kérelem valószínűsíthető-e a szerződés vagy finanszírozási megállapodás feltételei és az előrelátható költségvetés feltételeinek fényében.

7.24. A Bizottság megfigyelési és ellenőrzési rendszereinek célja biztosítani azt, hogy a szerződéses partnerek betartsák a költségvetési rendeletekben előírt szerződéses követelményeket.

A külső ellenőrzések független biztosítékot jelentenek a projektkivitelezésre üzembe helyezett irányítási rendszerek minőségéről és a felmerült költségek támogatásra való jogosultságáról. Az ellenőrzéseket illető rendelkezéseket (bizonyos fajta kiadásokra vagy a kiadások egészére vonatkozó elszámolások hitelesítése) a finanszírozási megállapodások és szerződések tartalmazzák.

A szerződéses partnerek kiegészítő ellenőrzése és vizsgálata a kockázattértékelések alapján történik, mivel sok esetben aránytalan lenne a kifizetések jog- és szabályszerűségét illető rendszeres ellenőrzéseken kívül részletes vizsgálatot végezni a partnerek általános belső ellenőrzési rendszereiről.

A különféle irányítási módok figyelembevételével a kockázati szint és a végzett ellenőrzések közötti megfelelő egyensúly kialakítását célzó pénzügyi eljárásokat és ellenőrzési folyamatokat léptettünk életbe.

Felügyeleti és ellenőrzési rendszerek a küldöttségek szintjén

7.25. A Számvevőszék öt küldöttséget (Bosznia, Kambodzsa, Kazahsztán, Fülöp-szigetek és Szíria) keresett fel, hogy értékelje a felügyeleti és ellenőrzési rendszereket, valamint hogy megvizsgáljon egy sor olyan ügyletet, amelynél a felhatalmazott engedélyező tisztviselő az EuropeAid Együttműködési Hivatal volt. A felügyeleti és ellenőrzési rendszerek a küldöttségeknél végzett felülvizsgálata azt mutatta, hogy a végrehajtott eljárások általában alkalmasak voltak arra, hogy biztosítsák a Bizottság által feldolgozott kötelezettségvállalások és kifizetések jog- és szabályszerűségét.

7.26. A külső ellenőrök igénybevételének és kijelölésének eljárásait általában a projektfinanszírozási megállapodások írják elő. Ezeket a rendelkezéseket nem fogalmazták meg eléggé világosan azokban a finanszírozási megállapodásokban, amelyeknek külső ellenőrzési jelentéseit a Számvevőszék vizsgálta. Ez széles hatáskört hagyott a végrehajtó szervezeteknek, hogy különböző szemléletmódokat alkalmazzanak a külső ellenőrök kiválasztása, valamint a célkitűzéseik kijelölése során.

7.26. Az utóbbi években a szabványos szerződéses iratok (szerződések, támogatási és finanszírozási megállapodások) alkalmazása révén javult a Bizottság által végzett ellenőrzés szintje. Javítottunk a hitelesítéssel záruló ellenőrzésekre vonatkozó szerződéses rendelkezéseken is. Példának okáért a Bizottság azért, hogy fokozza az ellenőröknek a kedvezményezettek és a végrehajtó szervezetek részéről történő kiválasztására irányuló ellenőrzést, az ellenőrzésekre vonatkozó egységes megbízólevelek keretén belül az ellenőrök kiválasztását illető alapvető kritériumokra vonatkozó, megfelelő feltételeket szándékozik bevezetni, amelyeknek a kedvezményezetteknek és a végrehajtó szervezeteknek az ellenőrök kiválasztásakor és szerződésük megkötésénél meg kell felelniük.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.27. A Számvevőszék által felkeresett országokban 14 projekt külső ellenőrzési jelentésének (13-at a végrehajtó szervezetek, egyet a Bizottság megbízásából) felülvizsgálatára került sor, amelyek közül 12 a Számvevőszék által a helyszínen ellenőrzött projekthez kapcsolódott. A 14 külső ellenőrzésből két esetben nem volt írásbeli megbízás. A maradék 12 esetben a Számvevőszék felülvizsgálata a külső ellenőrzések tárgyául szolgáló néhány projekt helyszíni vizsgálatának eredményeivel együtt azt mutatta, hogy a külső ellenőrzési jelentések kielégítő minőségűek voltak, a rájuk vonatkozó írásbeli megbízásokba foglaltak viszonylatában. Ugyanakkor mindössze egy végrehajtó szervezet megbízásából végzett ellenőrzés állapította meg kifejezetten, hogy az EU finanszírozási követelményeknek való megfelelést vizsgálni kell. Nem meglepő, hogy a Számvevőszék saját munkája alátámasztotta ennek az ellenőrzésnek a megállapításait, míg a 12, a Számvevőszék által helyszínen vizsgált projekt külső ellenőrzési jelentéséből nyolcnál a Számvevőszék olyan hibákat is talált, amelyeket a külső ellenőrök nem jelentettek.

Ügyletek ellenőrzése

Ügyletek ellenőrzése a küldöttségek szintjén

7.28. Minden felkeresett küldöttség esetében mintavétel alapján ellenőrizték az ügyleteket. Ez összesen 30 kifizetést (összesen 8,4 millió EUR értékben) és 10 pályázatot érintett (összesen 12,7 millió EUR értékben).

7.29. A végrehajtó szervezeteknek teljesített kifizetésekkel kapcsolatban végzett számvevőszéki munka csupán a hibák alacsony szintjét tárta fel.

Ügyletek ellenőrzése a végrehajtó szervezetek szintjén

7.30. A Számvevőszék 17, a végrehajtó szervezetek által irányított projektet keresett fel, ahol összesen 237 ügylet mintáját vizsgálták a jog- és szabályszerűségük megállapításának, valamint a belső ellenőrzési rendszerek működésének ellenőrzése céljából.

7.31. A projektek számvevőszéki ellenőrzése a helyszínen felkeresett 17 végrehajtó szervezet közül háromnál fedezett fel hiányosságokat a belső ellenőrzésben, melynek oka a kifizetések engedélyezési és lekönyvelési felelősségi köre megfelelő szétválasztásának hiánya.

7.32. Előfordulásukat, illetve a kiadásokat érintő lényegi kihatásukat illetően jelentős számú hibát találtak a vizsgált ügyletekben az ellenőrzött projektek szintjén 11-nél. A leggyakrabban előforduló hibatípusok az előírt szerződési eljárások megszegése (a 17 helyszínen vizsgált projektből nyolc esetben), hiányos bizonylati dokumentáció (17-ből öt esetben), valamint a jogosulatlan kiadások (17-ből 4 esetben).

7.27. A EuropeAid közlése az EK külső támogatásokra vonatkozó szerződéses eljárásairól szóló gyakorlati útmutatójának átdolgozott változatát. Az átdolgozott támogatási mintaszerződés tartalmazza majd a megbízólevelet is a kedvezményezettek általi felhasználásra. A megbízólevél kifejezetten kitér majd a szerződéses feltételek, így a közbeszerzéssel és a jogosultsággal kapcsolatos feltételek betartására is. Az ilyenfajta megbízólevél-mintát meg kell különböztetni a Bizottság által indított ellenőrzésekre vonatkozó megbízólevelektől, amelyeket eseti alapon is lehet szerkeszteni.

7.31–7.32. Az elmúlt években a Bizottság több intézkedést tett a szerződéses eljárások végrehajtó szervezetek általi alkalmazásában mutatkozó hiányosságok orvoslására, bevezette a mintaszerződéseket, valamint az ellenőrzési jelentéseket, amelyeknek megfelelően az ellenőrök kötelesek ellenőrizni, hogy a kedvezményezettek betartják-e a vonatkozó szabályokat. Az ellenőrzési jelentések sablonjának átdolgozása jelenleg folyik a Bizottságnál, csakúgy, mint az ellenőrök megbízóleveleinek továbbfejlesztése.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A felhatalmazott engedélyező tisztviselők éves tevékenységi jelentéseinek és nyilatkozatainak elemzése

7.33. A Számvevőszék megvizsgálta az EuropeAid Együttműködési Hivatal főigazgatójának és a DG ECHO főigazgatójának éves tevékenységi jelentéseit és nyilatkozatait. A vizsgálat a jelentéseknek azokra a részeire összpontosított, amelyek a Számvevőszéknek, illetve a Bizottság belső ellenőreinek ajánlásait gyakorlatba ültető intézkedéseket, valamint a Bizottság (a 2003-as éves tevékenységi jelentéseket összefoglaló jelentéséhez ⁽⁵⁾) csatolt cselekvési tervében szereplő intézkedéseit és a belső ellenőrzési standardokat tárgyalták. A Számvevőszék azt vizsgálta, hogy az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét biztosítani hivatott ellenőrzési eljárások tekintetében a főigazgatók által adott nyilatkozatok mennyiben voltak megalapozottak, és kielégítő bizonyítékokra támaszkodtak-e.

7.34. A Számvevőszék megállapította, hogy a jelentésekben szereplő információk pontosak voltak és híven számoltak be a cselekvési tervben meghatározott, valamint a belső ellenőrzési standardok érdekében a gyakorlatban megvalósított intézkedésekről. Mind a DG ECHO, mind pedig az EuropeAid Együttműködési Hivatal megfelelő intézkedéseket tett a 2003-ban megállapított hiányosságok kiküszöbölésére, valamint a belső ellenőrzési standardoknak való megfelelés fejlesztésére és tökéletesítésére.

7.35. 2004. január óta a küldöttségeknek jelentést kellett volna készíteniük a központok számára az elvégzett külső ellenőrzésekről, a jog- és szabályszerűségekre kiható ügyekről, valamint a megfelelő intézkedések meglétéről. A Számvevőszék által megvizsgált mintában ugyanakkor ezt nem mindig tették meg következetesen (lásd 7.19. bekezdés).

7.36. A EuropeAid éves tevékenységi jelentése a belső ellenőrzési rendszereket főként a Bizottság és a végrehajtó szervezetek közötti ügyletekre összpontosítva tárgyalja, amelyek általánosságban megfelelően működnek. 2004-ben módszertan készült a végrehajtó szervezetek ellenőrzésére. Mindazonáltal, a gyakorlati alkalmazás még időbe fog telni, főként az ellenőrzési jelentésekben foglalt felhasználása és gyakorlatba ültetése, amelyek még nem valósultak meg olyan mértékben, hogy bizonyosságot lehessen származtatni az ezen szervezetek által lebonyolított ügyletek jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozóan.

7.35. A Bizottság hivatkozik a 7.19. pontra adott válaszára.

7.36. A EuropeAid 2004-ben javított ellenőrzési működésén. Kialakított egy átfogó ellenőrzési stratégiát, amelyet mind a EuropeAidnek, mind a képviselőknek alkalmazniuk kell, meghatározta azokat a kockázati kritériumokat, amelyek alapján ellenőrzést kell végezni, az ellenőrökre vonatkozó megbízólevél-mintát dolgozott ki, valamint elindította a CRIS-Audit (Közös Relex Információs Rendszer ellenőrzése) nevet viselő, az ellenőrzések támogatására és nyomon követésére szolgáló számítógépes rendszert.

Az ellenőrzések eredményei nyomán tett intézkedések a képviselőkön és a központban egyaránt a vezetőség feladatainak részét képezik. Az ellenőrzések beépülnek a teljes projektirányítási ciklusba.

Annak eldöntésénél továbbá, hogy egy projekt bekerüljön-e a kockázattértékelés alapján meghatározott éves ellenőrzési tervbe, figyelembe veszik a korábbi ellenőrzések megállapításait is.

Mindazonáltal a Bizottság folytatja a Számvevőszék által említett ellenőrzési módszer fejlesztését és végrehajtását.

⁽⁵⁾ A főigazgatók és a szolgálatok vezetői éves tevékenységi jelentéseinek összefoglalója, COM(2004) 418 végleges, 2004.6.9.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

7.37. A EuropeAid főigazgatója saját megítélése és a rendelkezésre álló adatok alapján kellő bizonyosságot szerzett arról, hogy az alkalmazott ellenőrzési eljárások megfelelő garanciát jelentenek az alapul szolgáló ügyletek jog- és szabályszerűségét illetően. A Számvevőszék ellenőrzése megerősíti ezt az állítást a központ és a küldöttségek által a végrehajtó szervezeteknek folyósított kifizetések jog- és szabályszerűségét biztosító rendszerek tekintetében. Ugyanakkor a Számvevőszék megállapította, hogy a végrehajtó szervezetek által benyújtott pénzügyi jelentésekben szereplő kiadások jog- és szabályszerűségét felügyelő rendszerek továbbra sem megfelelőek és erősítésre szorulnak (lásd 7.27. bekezdés).

7.38. A DG ECHO főigazgatója által adott nyilatkozat fenntartást tartalmaz azzal kapcsolatban, hogy egy humanitárius szervezet nem tartja tiszteletben a szerződési eljárásokat. A nyilatkozat kellő információt ad a probléma mibenlétéről, és pontosítja a várható pénzügyi kihatást.

Következtetések

7.39. 2004-ben a Bizottság folytatta a felügyeleti és ellenőrzési rendszereinek fejlesztését a Számvevőszék 2003. évi éves jelentésének egyes ajánlásaival összhangban, mint az a **7.1. táblázatban** is látható. E fejlesztés hatása még nem volt teljességgel érzékelhető a végrehajtó szervezetek szintjén. A Számvevőszék ellenőrzése feltárt néhány, a küldöttségek szintjének ügyleteire kiható hibát (lásd 7.29. bekezdés). Mindazonáltal, a korábbi évekhez hasonlóan belső ellenőrzési hiányosságokat (lásd 7.31. bekezdés), valamint a gyakoriságot és pénzügyi kihatást illetően relatíve nagy számú hibákat találtak a projektvégrehajtó szervezetek szintjén (lásd 7.32. bekezdés). A leggyakoribb hiba, hogy nem biztosították a Bizottság követelményeinek megfelelő szerződési eljárások betartását, beleértve a pályázatokat is. Ez is alátámasztja az ezen szervezetek felügyeletére, ellenőrzésére és vizsgálatára alkalmazandó átfogó megközelítés szükségességét.

7.40. A DG ECHO és az EuropeAid éves tevékenységi jelentései ismertetik az alkalmazott belső ellenőrzési rendszereket. A DG ECHO csökkentette a jogtalan vagy szabálytalan ügyletek kockázatát a projektellenőrzések működő rendszere révén, ám a külső ellenőrzőket részletesebb utasításokkal kell ellátni (lásd 7.11.–7.14. bekezdés). Az EuropeAid Együttműködési Hivatal esetében a Számvevőszék nem tudott bizonyosságot származtatni a jelentés és a nyilatkozat alapján (lásd 7.36. bekezdés), mivel a végrehajtó szervezetek szintjén bonyolított ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét biztosítani hivatott alapvető felügyeleti és ellenőrzési rendszerek összetevői még további fejlesztésekre szorulnak, hogy maradéktalanul működhessenek.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.37. 2004-ben valamennyi ahhoz szükséges felügyeleti és ellenőrzési rendszer rendelkezésre állt, hogy a főigazgató megalapozottan szavatolhassa a EuropeAid által 2004-ben megvalósított ügyletek jog- és szabályszerűségét.

Ami az ellenőrzések eredményeinek felhasználását illeti, a külső ellenőrzések nem jelentik az alapul szolgáló ügyletek jog- és szabályszerűsége megítélésének egyedüli eszközét. Ezenkívül más eszközök is rendelkezésre állnak, mint például a fakultatív jellegű előzetes ellenőrzések, az utólagos ügyletellenőrzés, a helyszíni szemlék és a monitoringjelentések.

Ezeket az ellenőrzéseket megfelelőnek tekintettük ahhoz, hogy a főigazgató nyilatkozatához teljes bizonyosságot szerezzünk az ügyletek jog- és szabályszerűségéről.

7.39. A Bizottság megjegyzi, hogy a Számvevőszék megítélése szerint a Bizottság folytatja ellenőrzési rendszere fejlesztését, és megállapítja, hogy a Számvevőszék képviselőket érintő ellenőrzése (7.29.) megerősíti a Bizottság által szolgáltatott adatokat.

Az elmúlt években a Bizottság több intézkedést tett a szerződéses eljárások végrehajtó szervezetek általi alkalmazásában mutatkozó hiányosságok orvoslására.

7.40. A Bizottság tudomásul veszi a Számvevőszéknek a Humanitárius Segélyek Hivatalát (ECHO) illető következtetését, miszerint a működés ellenőrzésének rendszere csökkenti a jogszerűtlen, illetve szabálytalan ügyletek kockázatát. A Bizottság folyamatos jelleggel felülvizsgálja és tisztázza azokat a kérdéseket, amelyek külső ellenőrzési jelentések tárgyát képezik.

A EuropeAide-et illetően a Bizottság egyetért azzal, hogy a belső ellenőrzési rendszer minden elemén javítani lehet és kell. Ennek ellenére 2004-ben valamennyi ahhoz szükséges felügyeleti és ellenőrzési rendszer rendelkezésre állt, hogy a főigazgató megalapozottan szavatolhassa a EuropeAid által 2004-ben végzett ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A EuropeAid által e téren elért egyenletes fejlődést a Számvevőszék is elismeri. Az ellenőrzések a kifizetést megelőző további garanciát jelentenek a megfelelőségi és „valóság-ellenőrzéseken” kívül, amelyeket teljes mértékben a bizottsági szolgálatok végeznek. Az ilyen járulékos garanciák közé tartozik az éves ellenőrzési terv, az utólagos ügyletellenőrzések, a helyszíni szemlék és a monitoringjelentések.

Ajánlások

7.41. A fentiek alapján a Számvevőszék a következő ajánlásokat teszi:

- a) A Bizottság tisztázza az ENSZ hivatalaival a Számvevőszék betekintési jogát az általuk irányított projektekbe (lásd 7.8. bekezdés).
- b) A EuropeAid kockázatértékelése fedje le a végrehajtó szervezetek szintjét (lásd 7.17. bekezdés).
- c) A küldöttségek által szolgáltatott adatokat, beleértve a projektellenőrzések eredményeit is, rendszeresebben kell ellenőrizni és nyomon követni központi ellenőrzések útján (lásd 7.19. és 7.20. bekezdés).
- d) Minden – még a végrehajtó szervezetek által szerződésben kiadott – ellenőrzésre vonatkozó adatot rögzíteni kell a CRIS-rendszerben, és hozzá kell kapcsolni a megfelelő projektirányítási információkhoz (lásd 7.21. bekezdés).
- e) A projektek ellenőrzésére vonatkozó megbízásoknak pontosabbaknak kellene lenniük a követelményeket és a Bizottság szerződési eljárásokra vonatkozó követelményeinek való megfelelés ellenőrzését illetően, beleértve a pályázatokat és a kiadások jogosultságát is (lásd 7.11.–7.12. és 7.32. bekezdés). Ez megkönnyítené a külső ellenőrzések minőségellenőrzését, amit a Bizottságnak kellene végeznie.

7.41.

- a) Az ENSZ-t emlékeztettük arra, hogy a Számvevőszék Bizottságról végzett ellenőrzése során vizsgálhatja az ENSZ által megvalósított fellépéseket, erre az ellenőrzési záradék alapján joga van.
- b) A projekt szintjén a Bizottság által használt tervezési és monitoring-eszköztár lehetővé teszi a kockázatok megfelelő figyelembevételét, illetve a kockázatok felmerülése esetén az azok kezelését és mérséklését célzó intézkedések meghozatalát.

Hivatkozunk továbbá a 7.17. pontra adott válaszra.

- c) A EuropeAid szándéka szerint épít majd az eddig szerzett tapasztalatokra, valamint kiterjeszti a bevált gyakorlatok alkalmazását.
- d) Most már lehetőség van arra, hogy a Közös Relex Információs Rendszerből (CRIS) származó ellenőrzési információt a megfelelő projektinformációhoz kapcsolják (lásd a 7.21. pontot).
- e) A Bizottság (a Humanitárius Segélyek Hivatala, ECHO) a végrehajtó partnerek rendszerein végzett ellenőrzések és kockázatelemzés folyamányaként a végrehajtó partnerek által alkalmazott pályázati eljárások ellenőrzésére hangsúlyt helyezve koncentrált ellenőrzési tevékenységét. A Bizottság megvizsgálja, hogyan tudná továbbfejleszteni a projektjeire vonatkozó, már jelenleg is széles körű minőség-ellenőrzéseit, és az elvégzendő ellenőrzéseket illetően további utasítást ad majd a külső ellenőröknek.

A EuropeAid közzé teszi az EK külső támogatásokra vonatkozó szerződéses eljárásairól szóló gyakorlati útmutatójának átdolgozott változatát. Az átdolgozott támogatási mintaszerződés tartalmazza majd a megbízólevelet a kedvezményezettek általi felhasználásra. A megbízólevél kifejezetten kitér majd a szerződéses feltételek, így a közbeszerzéssel és a jogosultsággal kapcsolatos feltételek betartására is.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A KORÁBBI ÉSZREVÉTELEK NYOMON KÖVETÉSE

3/2001. sz. különjelentés a nemzetközi halászati megállapodások bizottsági irányításáról

7.42. A Számvevőszék 2001 júliusában tette közzé a 3/2001. sz. különjelentést a nemzetközi halászati megállapodások bizottsági irányításáról. A fő észrevételek és ajánlások, amelyeket a Tanács a zárszámadásba ⁽⁶⁾ felvett, a következőkre összpontosítottak:

- a) a megállapodások célja: a Számvevőszék kiemelte, hogy egyes megállapodásokat nehéz volt értékelni a kereskedelmi szerepük, valamint a fejlesztési támogatási szempontjaik összekapcsolása miatt; ezenkívül következtetlenségeket és gyenge összehangoltságot állapított meg a nemzetközi megállapodások és a közös halászati politika strukturális vonatkozásai között;
- b) költség-haszon arány: a Számvevőszék javasolta egy olyan rendszer felállítását, ami folyamatosan ellenőrzi és részletesen elemzi a megállapodások költség/haszon arányát; valamint sajnálatát fejezte ki azzal a ténnyel kapcsolatban, hogy a halászati lehetőségeket nem mindig használják ki teljes mértékben.

A megállapodások célja

A kereskedelmi szerep és a fejlesztési támogatási szempontok összekapcsolása

7.43. A Bizottság álláspontja a halászati megállapodásokról megváltozott a különjelentés közzététele ⁽⁷⁾ óta. A Bizottság szerint – amint azt közleményében kifejtette – a közös halászati politika ⁽⁸⁾ és az európai fejlesztési politika ⁽⁹⁾ céljai közötti következetességet növelni kell. A Bizottság megfogalmazott egy mintaszerződés-tervezetet az új szemlélettel összhangban, de idáig még nem volt lehetőség arra, hogy egy harmadik országgal megállapodásba foglalják azt.

7.43. A Bizottság befejezte a tárgyalásokat a halászati jegyzőkönyvekről, amelyek megfelelnek a halászati partnerségi megállapodásoknak (pl. a Seychelle-szigetekkel kötött megállapodásnak), valamint a halászati jegyzőkönyvvel ellátott új keretegyezményeknek (pl. Mikronéziával, a Salamon-szigetekkel, Comoréval). A megállapodásokat jelenleg a Tanács és az Európai Parlament a közös jogalkotási folyamat keretén belül tárgyalja.

⁽⁶⁾ A Tanács ajánlása (2002. március 5.) a Bizottságnak az Európai Közösségek 2000. pénzügyi évre vonatkozó általános költségvetésének végrehajtása tekintetében adandó felmentéséről (SN 1651/02).

⁽⁷⁾ A Bizottság közleménye a harmadik országokkal kötött halászati partnerségi megállapodások egységes keretrendszeréről (COM(2002) 637 végleges, 2002.12.23.).

⁽⁸⁾ A nyílt tengeri halászatokban fenntartani az európai jelenlétet és védeni az európai halászati szektor érdekeit.

⁽⁹⁾ Támogatni a fejlődő országok kapacitását, hogy kihasználhassák a tengeri forrásaikat, hogy növelhessék a hozzáadott helyi értéket és hogy a lehető legmértányosabb árat kaphassák az idegen flottáknak a gazdaságilag kizárólagos térségeikbe való bejutási jogaiért.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.44. A Parlament ⁽¹⁰⁾ és a Tanács ⁽¹¹⁾ ugyanakkor előterjesztett két olyan koncepciót, amelyek nem szerepelnek kimondottan a közleményben: a közösségi piac ellátásáról és az Unión belüli foglalkoztatottsághoz való hozzájárulásról. Így a különjelentésben említett következetlenség kockázata megmarad.

Összehangolás a strukturális szempontokkal

7.45. A strukturális támogatásokkal kapcsolatos rendeletek módosításai ⁽¹²⁾ kiküszöbölték a következetlenség lehetséges forrásait a hajók modernizálására és a közös vállalatok létrehozására adott támogatások minden formájának kiiktatásával.

Költség/haszon arány

Értékelési rendszer bevezetése

7.46. A Bizottság elvégeztetett egy tanulmányt ⁽¹³⁾ a halászati megállapodásokat értékelő rendszer bevezetésének elősegítésére. A Bizottság felállított egy működő értékelő rendszert, amelyet viszont még nem véglegesítettek. Ezenfelül még nem készítette el a cselekvési tervet a közösségi vizeken kívüli állományok értékelésének fejlesztéséről, amelyet 2002 vége előttre ígért benyújtani ⁽¹⁴⁾; illetve nem kezdte meg a halászati megállapodások új átfogó értékelését, mint azt a Tanácshoz intézett jelentésében bejelentette ⁽¹⁵⁾.

A halászati lehetőségek eredményes kihasználása

7.47. A különjelentésben tett észrevétel az alulkihasználtságról elsősorban a Grönlanddal és Szenegállal kötött megállapodásokra vonatkozott.

a) A Bizottság javasolta a Tanácsnak, hogy a Grönlanddal kötött megállapodás tartalmazzon egy mechanizmust arra

7.44. A halászati partnerségi megállapodások szerves részét képezik a közös halászati politikának, és ekként hozzájárulnak a Szerződés 33. cikkében megállapított célkitűzések megvalósításához.

7.46. Cselekvési terv készül a közösségi vizeken kívüli állományok értékelésének fejlesztése céljával, mihamarabb rendelkezésre áll a tökéletesített tudományos szakvélemény. Ezenkívül a Bizottság kikéri a témában érdekelt felek véleményét is.

Mindazonáltal a halászati megállapodásokról és jegyzőkönyvekről folytatott tárgyalások során a Bizottság rendszeresen törekszik a tudományos szakvélemények és állományokról készített értékelések megerősítését célzó rendelkezések beemelésére.

7.47.

⁽¹⁰⁾ A 2003. október 9-i európai parlamenti állásfoglalás elfogadta a halászati bizottság jelentését a Bizottság közleményéről.

⁽¹¹⁾ Az Európai Unió Tanácsa, a Coreper 11485/04. számú 2004. július 15-i feljegyzése a Tanácshoz, amelyet a Tanács 2599. ülésén, 2004. július 19-én fogadott el.

⁽¹²⁾ A halászati ágazatnak nyújtott közösségi strukturális támogatásra vonatkozó részletes szabályok és rendelkezések megállapításáról szóló 2792/1999/EK rendelet módosításáról szóló, 2002. december 20-i 2369/2002/EK tanácsi rendelet (HL L 358., 2002.12.31., 49. o.).

⁽¹³⁾ Kétoldalú halászati megállapodás értékeléséhez szükséges kritériumokat és mutatókat megállapító tanulmány (Óceánfejlesztés, 2003. december).

⁽¹⁴⁾ A Bizottság közleménye a közös halászati politika reformjáról („Roadmap”) (COM(2002) 181 végleges, 2002.5.28.).

⁽¹⁵⁾ A Bizottság jelentése a Tanács részére – a Bizottság válaszigazgatásai a 2000-es költségvetési évre vonatkozó nyomon követési jelentést tartalmazó tanácsi ajánláshoz kapcsolódó megjegyzésekre (COM(2002) 772., 2002.12.23.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

vonatkozóan, hogy a fel nem használt kvótákat egyik tagállamtól a másikhoz át lehessen csoportosítani ⁽¹⁶⁾. A Tanács nem fogadta el ezt a javaslatot ⁽¹⁷⁾.

- b) Ugyanezzel a megállapodással kapcsolatban a különjelentés kiemelte, hogy az elméletileg rendelkezésre álló halászati lehetőségek közül sok már nem létezik. A 2003-as tárgyalásokat követően törölték a megállapodásból a grönlandi halállományra vonatkozó megnövelt számadatokat. Ugyanakkor az Unió még mindig ugyanannyit fizet a halászati jogokért.
- c) A Szenegállal kötött megállapodás most már megnövelt rugalmasságot tartalmaz az engedélyek kezelését illetően, amelynek segítenie kell a kihasználtsági ráta növelésében.

- b) A 4. jegyzőkönyv módosítása az elméleti halászati lehetőségek kiiktatását célozta. Voltak kontingensek, amelyeket megszüntettek, másokat beemeltek vagy megnöveltek.

A Tanács 2003. február 24-i következtetéseiben úgy rendelkezik, hogy a pénzügyi hozzájárulás maradjon változatlan, és alapuljon a közösségi halászhajók valós halászati lehetőségeire, valamint arra, hogy Grönlandnak költségvetési támogatási mechanizmus keretén belül segítséget kell nyújtani halászati ágazati politikája szerkeztatalakításához.

FŐBB ÉSZREVÉTELEK A KÜLÖNJELENTÉSEKBEN

10/2004. sz. különjelentés az EK külső támogatásai irányításának a bizottsági küldöttségekhez történő decentralizálásáról

7.48. 2000-ben a Bizottság úgy határozott, hogy a támogatások irányítási feladatait és felelősségét 3 év alatt átruházza 78 küldöttségére, hogy javítsa intézkedési gyorsaságát és minőségét. 2004. közepé óta szinte minden küldöttség maga felelős a projektek előkészítéséért, a szerződéskötésekért, a pénzügyi, valamint a technikai megvalósításért és számottevően gyarapodtak emberi és műszaki erőforrásaik. A központi szolgálatok szerepköre a projektek közvetlen irányításáról egyre inkább a küldöttségek felügyeletére és támogatására helyeződik át.

⁽¹⁶⁾ Tanácsi javaslat egyrészről az Európai Gazdasági Közösség, másrészről Dánia kormánya és Grönland helyi kormánya között létrejött halászati megállapodásban előírt halászati feltételek megállapításáról szóló negyedik jegyzőkönyv módosításáról szóló jegyzőkönyv megkötésére (COM(2003) 609., 2003.10.16.).

⁽¹⁷⁾ 2004. június 28-i 1245/2004/EK tanácsi rendelet az egyrészről az Európai Gazdasági Közösség, valamint másrészről Dánia kormánya és Grönland helyi kormánya között létrejött halászati megállapodásban előírt halászati feltételek megállapításáról szóló negyedik jegyzőkönyv módosításáról szóló jegyzőkönyv megkötéséről (HL L 237., 2004.7.8., 1. o.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

7.49. A decentralizációs folyamat bizottsági irányítása meglehetősen eredményesnek mondható, legalábbis ami magukat a küldöttségeket illeti. A tervezési folyamat azonban nem terjedt ki néhány olyan szempontra, amely segíthette volna a bizottsági folyamatirányítást, illetve maradt néhány olyan problematikus terület, amely további odafigyelést igényel.

7.50. A decentralizáció eredményeit illetően a pénzügyi eljárásokat fel kell gyorsítani, össze kell hangolni és egyszerűsíteni kell. Külön megnehezíti a fő célkitűzések felé tett haladás felmérését, hogy a decentralizációs folyamatot mérő teljesítménymutatók átfogó rendszerét nem vezették be a folyamat kezdeti szakaszában.

7.51. A Számvevőszék fő ajánlásai a következők:

- a) megfelelő teljesítménymutatókat kellene bevezetni mind a támogatásnyújtás gyorsaságának, mind pedig minőségének a mérésére;
- b) figyelemmel kellene kísérni a decentralizáció tényleges költségeinek alakulását a becsült költségekkel összehasonlítva;
- c) a munkaerő-felvételi eljárásokat, a béreket és az egyéb foglalkoztatási feltételeket úgy kell meghatározni, hogy megfelelő tapasztalatokkal bíró munkaerőt tudjanak felvenni;
- d) a Bizottság központjának felügyeleti és támogatási szerepkörét tovább kellene fejleszteni, kiváltva a pénzügyi információs rendszerek jobbítása, illetve a fennálló képzési igények kielégítése révén.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.49. Az alkalmazott tervezési és monitoring-eszköztár lehetővé tette azt, hogy az egyedi helyzetek (pl. regionális képviselők, portfólió mérete/összetétele, munkaerő-felvétel könnyű vagy nehéz volta stb.) megfelelően figyelembevételre kerüljenek, és a decentralizációs folyamat kezelése szempontjából hatékonyak és megfelelőek bizonyultak.

7.50. A decentralizáció az általános reformcsomagnak csak egy elemét jelentette. A reform eredményeit gondosan figyelemmel követjük, és erről a Tanácsot és a Parlamentet rendszeresen tájékoztatjuk. A decentralizáció eredményei nem választhatók el a csomag többi eleme révén elért eredményektől. Mindazonáltal a decentralizáció megvalósítása nemcsak, hogy jobbra teljesült a tervezett határidőn belül, de nem okozott sem minőségbeli romlást, sem lassulást, amitől pedig több megfigyelő is tartott. A reformot megelőzően például 2000 óta folyamatosan nőtt a projektek megtervezéséhez, végrehajtásához és befejezéséhez szükséges évek száma; ez a tendencia megfordult, és a projektek megvalósítása ma már gyorsabban lezárul.

7.51.

- a) A reform kezdetétől bevezettünk egy sor, főként pénzügyi adatokra épülő mutatót. Folyamatban van a segélyek célba juttatásának gyorsasága és minősége tekintetében elért fejlődés mérését célzó további mutatók kialakítása.
- b) A Bizottság úgy véli, hogy 2005 végén, a decentralizációs folyamat lezárulását követően a költségek ellenőrzése lehetővé teszi majd az eredeti becslésekkel való összehasonlítást.
- c) Az utóbbi években jelentős erőfeszítések történtek a kiüszárlaton belül a személyzeti irányítás javítása érdekében. A 2002-es igazgatási reform keretében tervezett további intézkedések fokozatos megvalósítása folyamatban van. Törekszünk arra is, hogy megtaláljuk a hatékonyabb módját az állások betöltésének a közismerten nehéz országokban. Ettől függetlenül a Bizottság elismeri, hogy további fejlesztésekre van szükség, és tanulmányozza ezek megvalósításának lehetséges módját.
- d) A EuropeAid 2005. év eleji átszervezésének célja az volt, hogy javuljon a központ ellenőrző és támogató szerepe. Ezenkívül a Közös Relex Információs Rendszer (CRIS) mint tervezési és irányítási eszköz szerepének erősítése is hozzájárul majd a EuropeAid kapacitásának fokozásához ezeken a területeken. Jelentős erőfeszítések történtek a képviselőkön dolgozó munkaerő megfelelő továbbképzésének biztosítása érdekében. Ma már az eddigieknél több tanfolyamot szervezünk külföldön, és folyamatban van a számítógéppel támogatott tanulási modulok fejlesztése is.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4/2005. sz. különjelentés az ázsiai gazdasági együttműködés bizottsági irányításáról

7.52. Az uniós ázsiai gazdasági együttműködési kiadásokra a 443/92/EGK tanácsi rendelet irányadó. Megvalósítása kétféleképp történik: egyfelől a Bizottság és az egyes kedvezményezett országok közötti kétoldalú projektek útján, másfelől az alrégiókra vagy Ázsia egészére kiterjedő regionális programok segítségével („össz-ázsiai programok”).

7.53. Mind a politika, mind a működési stratégiák nagyon széles körűek, ami számos különböző területet felölelő szerteágazó projektet eredményez. A hatás- és teljesítménymutatók a folyamat egyes megközelítéseire, semmint a kiadások eredményeire összpontosítanak. Ennek eredményeképp a támogatások összehátását nehéz felmérni, és csak korlátozott alapja van a kiadások hatékonysága megállapításának.

7.54. A kétoldalú projektek hosszas késedelmet szenvedtek a kiválasztási szakasz és a projektek kezdete között, valamint a megvalósítás során. A felügyelet szintje nem mindig volt kielégítő. Az összázsiai projektek, noha nehézkes és bonyolult pályázati eljárásnak vannak alávetve, pozitív eredményeket hoztak, és felügyeletük általában jó volt. Számos kétoldalú és összázsiai projekt fenntarthatósága kétséges.

7.55. A Számvevőszék azt ajánlja a Bizottságnak, hogy alakítson ki egyértelmű stratégiát, amely tükrözi a gazdasági együttműködés és célkitűzéseinek sajátos jellegét, illetve a megvalósulás mérését lehetővé tevő mutatókat ad; javítsa a kétoldalú projektek jóváhagyási, megvalósítási, felügyeleti és értékelési eljárásait; vizsgálja felül az összázsiai programok pályázati eljárásait, és terjessze ki az összázsiai projektek sikeres felügyeleti rendszerét más projektekre is.

7.53. A Bizottságnak az a célja a külső támogatások 2000-ben végrehajtott reformjával, valamint az Ázsiával folytatandó stratégiai kommunikáció és az országos és regionális stratégiai dokumentumok bevezetésével, hogy koncentráltabbak legyenek a gazdasági együttműködésre fordított kiadásokat is magukban foglaló fejlesztési kiadások.

A Bizottság egyetért a Számvevőszékkel abban, hogy a mutatók meghatározásán és ellenőrzésén még lehetne javítani; a kérdéssel a Bizottság a 2005–2006-os időszakra vonatkozó országos és regionális stratégiai dokumentumok, valamint az ezekhez kapcsolódó indikatív programok összeállításakor foglalkozott.

7.54. A projektek meghatározásának és elindításának időpontja közötti késedelmek, valamint a végrehajtási stádiumban levő projektek-nél megállapított késedelmek az EK külső támogatásaira vonatkozó reformját megelőzően kidolgozott kétoldalú projektekre jellemzők. Csökkennek majd a projekteknél tapasztalható késedelmek a reform nyomán, amelyhez hozzátartozik a EuropeAid 2001. januári létrehozása, a segélyek kezelésére vonatkozó hatáskör átruházása a bizottsági képviseltekre, valamint a 2003. januári új költségvetési rendelet.

Jelenleg a projektek tervezésénél kötelező a monitoring, ellenőrzési és értékelési terv. Ezzel párhuzamosan 2000 óta független szakértők is rendszeresen végeznek monitoringot. Ebben a monitoring-időszakban az ázsiai gazdasági együttműködési projektek jó eredményt értek el a fenntarthatósági potenciál tekintetében.

7.55. A Bizottság azt a szilárd álláspontot képviseli, hogy a gazdasági együttműködés maradjon egy egységes fejlesztési stratégiai kereten belül a fejlesztési intézkedések szerves része. A Bizottság a gazdasági együttműködést a fejlesztési támogatás egymással szorosan összefüggő elemei egyikének tekinti. Mindazonáltal elismeri, hogy a gazdasági együttműködési mutatókon még lehetne javítani.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A projektek monitoringját és értékelését oly módon javítottuk, hogy kötelezővé tettük a logikai keretmátrix alkalmazását. Az értékelés végzését illető kötelezettséget jelenleg már valamennyi projektre vonatkozó finanszírozási megállapodás tartalmazza. A 2002-ben bevezetett eredményközpontú monitoring rendszer a projektekről és a programokról egységes monitoringadatokat biztosít.

Az AIDCO szerződéses eljárásokról szóló gyakorlati útmutatójának folyamatban levő átdolgozása a költségvetési rendelet által megengedett mértékig leegyszerűsíti a támogatási kérelmek benyújtásának folyamatát, valamint pontosítja a képviselvek értékelésben betöltött szerepét.

8. FEJEZET

Előcsatlakozási stratégia

TARTALOM

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	8.1–8.5
Külön értékelés a megbízhatósági nyilatkozat (DAS) keretében	8.6–8.35
A Phare és a Törökország programok ellenőrzésének hatóköre	8.6
A felügyeleti és ellenőrzési rendszerek értékelése	8.7–8.19
Bővítési Főigazgatóság	8.7
Jobb projekttervekre van szükség	8.8
Költségvetési kötelezettségvállalások Románia és Bulgária vonatkozásában	8.9
A záróellenőrzések rendszere	8.10–8.13
Észrevételek a felügyeleti és ellenőrzési rendszerek működéséről az EK-küldöttségeknél	8.14–8.15
Az igazgatási és ellenőrzési rendszerek működése az új tagállamokban és a tagjelölt országokban	8.16–8.19
A nemzeti társfinanszírozási megállapodások ellenőrzési rendszereinek működése	8.20–8.28
Új jelentési követelményeket vezettek be, de...	8.21
...a végső kiadásigazoló nyilatkozatokat késve küldik meg	8.22
Nagyobb átláthatóság szükséges	8.23
A párhuzamos társfinanszírozás támogathatósági szabályai	8.24–8.26
A párhuzamos társfinanszírozás ellenőrzése nemzeti szinten nem megfelelő	8.27–8.28
Következtetések a felügyeleti és ellenőrzési rendszerekről	8.29
Az ügyletek tételes vizsgálata – kifizetések a végrehajtás szintjén	8.30
A bővítési főigazgató éves tevékenységi jelentése és nyilatkozata	8.31–8.32
Következtetések és ajánlások	8.33–8.35
A Phare és Törökország programok számvevőszéki ellenőrzésének következtetései	8.33–8.34
Ajánlások: további előrelépések szükségesek	8.35
Általános következtetés az előcsatlakozási stratégiáról	8.36–8.37

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

BEVEZETÉS

8.1. A pénzügyi terv 7. címsora tartalmazza az előcsatlakozási eszközök (a Phare, az ISPA és a Sapard) előirányzatait 10 közép- és kelet európai ország ⁽¹⁾ számára, a törökországi előcsatlakozási segítségnyújtási program előirányzataival együtt. A csatlakozás utánra nem köteleztek el új kiadásokat azon 8 közép- és kelet európai ország számára, amelyek 2004. május 1-jén váltak tagállammá (kivéve a Sapard esetében, ahol a kötelezettségvállalások 2004 végéig tartottak). A kifizetések azonban legalább 2006-ig folytatódnak.

8.2. A Phare-program ⁽²⁾ és a törökországi előcsatlakozási segítségnyújtási program ⁽³⁾, amelyeket a Bővítési Főigazgatóság hajt végre, az intézményrendszer kiépítéséhez és beruházáshoz nyújtanak támogatást. A programokat az esetek többségében ⁽⁴⁾ decentralizált irányítás segítségével hajtják végre, amely során vagy előzetesen ellenőrzik a közbeszerzéshez és a szerződések odaítéléséhez kapcsolódó döntéseket (DIS ⁽⁵⁾), vagy csak utólagos ellenőrzéseket hajtanak végre (EDIS ⁽⁶⁾). Decentralizált irányítás mellett a kifizetéseket a nemzeti hatóságok eszközölik a szerződők és kedvezményezettek felé, a Bizottság utólagos ellenőrzésével.

8.3. A Sapard ⁽⁷⁾ célja az előző programokéhoz hasonló a mezőgazdaság és a vidékfejlesztés területén. Ezen eszköz ellenőrzéséről a Közös Agrárpolitikáról szóló 4. fejezet tesz jelentést (lásd 4.69–4.76. bekezdés). Az ellenőrzés következtetéseit az előcsatlakozási stratégiához kapcsolódó általános következtetések tartalmazzák a 8.37. bekezdésben.

8.4. Az ISPA ⁽⁸⁾ a környezetvédelem és közlekedés területén segíti elő a csatlakozást. Ezen eszköz ellenőrzéséről a strukturá-

⁽¹⁾ Cseh Köztársaság, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia, Bulgária és Románia.

⁽²⁾ Lengyelország, Magyarország és a keleti szerkezetátalakítás, a Tanács 3906/89/EGK rendelete (HL L 375., 1989.12.23.).

⁽³⁾ A 2001. december 17-i 2500/2001/EGK tanácsi rendelet Törökország előcsatlakozási pénzügyi támogatásáról (HL L 342., 2001.12.27., melyet kiigazított a HL L 285., 2002.10.23.).

⁽⁴⁾ A 2004-es Phare/Törökország kifizetések körülbelül 80 %-a decentralizált végrehajtású programokkal volt kapcsolatos, 8 %-a centralizált végrehajtással, 7 %-a közös irányítással valósult meg (főként atomreaktorok leszerelése az EBRD-n keresztül), a maradék 5 %-ot pedig a törökországi EK-küldöttség irányítja (átruházott irányítás) a korábbi törökországi együttműködési programok (főként MEDA) befejezése céljából.

⁽⁵⁾ Decentralizált végrehajtási rendszer (a továbbiakban: DIS).

⁽⁶⁾ Kiterjesztett decentralizált végrehajtási rendszer (a továbbiakban: EDIS), amely során a Bizottság lemond a pályáztatási és szerződéskötési eljárások előzetes ellenőrzéséről.

⁽⁷⁾ Speciális csatlakozási program a mezőgazdasági és vidékfejlesztésre, a Tanács 1268/1999/EK rendelete (HL L 161., 1999.6.26.).

⁽⁸⁾ A Tanács 1267/1999/EK rendelete az Előcsatlakozási Strukturális Politikák Eszközének létrehozásáról (HL L 161., 1999.6.26.).

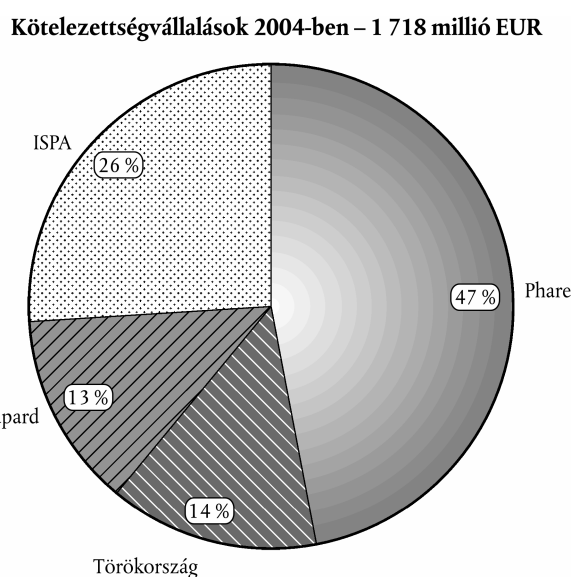
A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

lis intézkedésekről szóló 5. fejezet tesz jelentést (lásd 5.55–5.56. bekezdés). Az ellenőrzés következtetéseit az előcsatlakozási stratégiához kapcsolódó általános következtetések tartalmazzák a 8.37. bekezdésben.

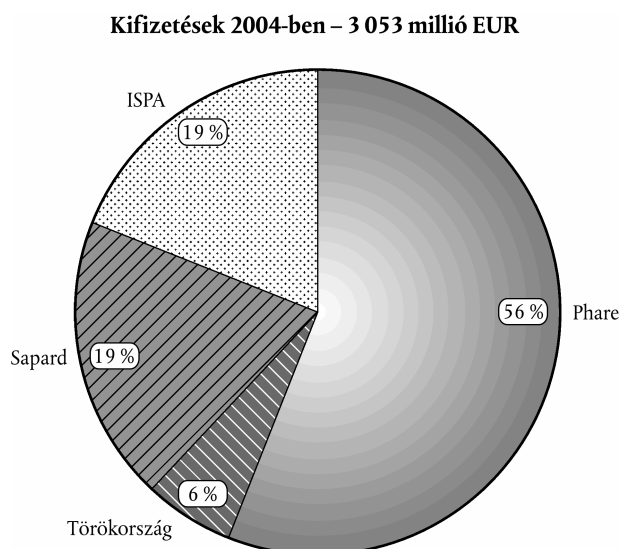
8.5. Az előcsatlakozási stratégia kiadásai 2004-ben elérték a 3 053 millió EUR-t. A **8.1. és 8.2. ábra** mutatja a 2004. évi kötelezettségvállalások 1 718 millió EUR és kifizetések megoszlását (lásd a 2.4–2.29. bekezdéseket a költségvetési gazdálkodásra vonatkozó észrevételek tárgyában).

8.1. ábra – A kötelezettségvállalások megoszlása 2004-ben költségvetési területenként



Forrás: 2004-es eredménykimutatások.

8.2. ábra – A kifizetések megoszlása 2004-ben költségvetési területenként



Forrás: 2004-es eredménykimutatások.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

KÜLÖN ÉRTÉKELÉS A MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZAT
(DAS) KERETÉBEN

A Phare és a Törökország programok ellenőrzésének hatóköre

8.6. A Számvevőszék:

- a) értékelt a felügyeleti és ellenőrzési rendszereket, különös tekintettel a nemzeti tárfinanszírozási megállapodások ellenőrzésére szolgáló rendszerek működésére (lásd 8.7–8.29. bekezdés);
- b) tételes ellenőrzéseket végzett kiválasztott ügyleteken Bulgáriában, a Cseh Köztársaságban, Lengyelországban, Romániában és Törökországban (lásd 8.30. bekezdés);
- c) megvizsgálta a bővítési főigazgató nyilatkozatát és éves tevékenységi jelentését (lásd 8.31–8.32. bekezdés).

A felügyeleti és ellenőrzési rendszerek értékelése

Bővítési Főigazgatóság

8.7. A Bővítési Főigazgatóság feladatai többek között a következők: a kiadások programozása és azokra kötelezettségek vállalása, kifizetések a nemzeti alapoknak ⁽⁹⁾, a teljes projektciklus, és ennek keretében a nemzeti tárfinanszírozás felügyelete, valamint értékelések készítése és záróellenőrzések lefolytatása. A főigazgatóság felelős továbbá a decentralizált irányítás keretében történő közbeszerzések előzetes ellenőrzéséért. A Számvevőszék ellenőrzése nyomán észrevételek fogalmazódtak meg a programozással és a költségvetési kötelezettségvállalásokkal (lásd 8.8–8.9. bekezdés), a tárfinanszírozással (lásd 8.20–8.26. bekezdés), valamint a záróellenőrzésekkel (lásd 8.10–8.13. bekezdés) kapcsolatban.

Jobb projekttervekre van szükség

8.8. A 2000-es és 2001-es programozási évek projektjei, amelyekhez a 2004-es kifizetések legtöbbje kapcsolódik, néhány esetben rosszul tervezettek, célkitűzéseik bonyolultak, a bennük szereplő feltételek pedig nem egyértelműek és nem betarthatók, növelve ezáltal a végrehajtás során előforduló hibák kockázatát. A Bizottságnak ezért gyakran kellett módosítania a projektek adatlapjait ⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Az összes tagjelölt országban nemzeti alapot állítottak fel a három előcsatlakozási támogatási program működtetésére, egyrészt a Bizottságtól érkező alapok befogadására, másrészt pedig az alapoknak a végrehajtó ügynökségekhez történő szétosztására.

⁽¹⁰⁾ A 16 ellenőrzött Phare-projektből 10 esetében módosították a projektadatlapokat.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Költségvetési kötelezettségvállalások Románia és Bulgária vonatkozásában

8.9. A bulgáriai és romániai nemzeti Phare-programok költségvetési kötelezettségvállalásait a 2003-as 360 millió EUR-ról 2004-ben 578 millió EUR-ra növelték (+ 60 %) az országok csatlakozási ütemtervének⁽¹¹⁾ megfelelően. Amikor a Bizottság decentralizált végrehajtás keretében engedélyezi a jóváhagyott programok kötelezettségvállalásait, gondoskodnia kell arról, hogy eredményes belső ellenőrzési rendszer működjön az érintett országokban⁽¹²⁾. A Bővítési Főigazgatóság számos hiányosságról bír tudomással a nemzeti hatóságok irányítási kapacitásával kapcsolatban, és 2004-es tevékenységi jelentésében (lásd 8.31–8.32. bekezdés) fenntartással él az egyre növekvő támogatások irányítása és végrehajtása terén Romániában és Bulgáriában mutatkozó kapacitási elégtelenségeket illetően. Éppen ezért következtetésre jutott, hogy a kötelezettségvállalások elvégzéséhez szükséges megemelt költségvetési kötelezettségvállalásokat engedélyezni olyan évben, amikor fenntartás megfogalmazására volt szükség az irányítási kapacitást illetően⁽¹³⁾.

A záróellenőrzések rendszere

8.10. 2001-ben a Bővítési Főigazgatóság záróellenőrzési stratégiát fogadott el. A záróellenőrzések rendszere a Phare-ügyletek jogszerűsége és szabályszerűsége biztosításának egyik fontos eszköze.

8.11. Az ellenőrzések nyomon követése javult, noha továbbra is tapasztalható némi késedelem. A záróellenőrzések nem terjednek ki elég részletesen a párhuzamos nemzeti társfinanszírozásként elszámolt kiadásokra⁽¹⁴⁾, ami a Számvevőszék ellenőrzése során e területen megállapított kockázatok és problémák (lásd 8.20–8.28. bekezdés) tükrében nem elfogadható.

8.12. Noha a nyomon követett ellenőrzési jelentések száma a 2003-as 18-ról 57-re emelkedett 2004-ben, a záróellenőrzések lefolytatása 2004-ben lassabban haladt, mint 2003-ban⁽¹⁵⁾. A 2004-es záróellenőrzések eredménye azonban megegyezett a korábbi évek megállapításával, azaz nem talált nagyobb szabályszerűtlenségeket az alapul szolgáló ügyletekben.

8.9. A Romániára és Bulgáriára vonatkozó költségvetési kötelezettségvállalások növekedése az állam- és kormányfők által a koppenhágai csúcstalálkozón hozott döntés következménye, amely döntés ezen országok csatlakozási felkészülésének gyorsítását célozta. Miután a Bizottságnak tudomása van a végrehajtó szervezeteknél tapasztalható hiányosságokról, az összegek megemelését az irányítási és az ellenőrzési kapacitás fejlesztésétől tette függővé. Ezért a Bizottság nem zárja ki azt az eshetőséget, hogy ha ez a feltétel nem teljesül, korlátozni fogja ezeket az előirányzatoknak az összegét. Ezen túlmenően a Bizottság a pénzügyi ellenőrzésről szóló 28. fejezetnek megfelelően elkészített rendszeres és ellenőrző jelentéseiben különös figyelemmel követi a felvevőképességgel kapcsolatos fejleményeket.

8.11. A 8.28. pontban jelzettek szerint még nem állapították meg, hogy valóban jelentős kockázatok lennének e téren.

⁽¹¹⁾ 2002.11.13-i COM(2002) 624. sz. közlemény.

⁽¹²⁾ A költségvetési rendelet 164. cikke.

⁽¹³⁾ A bővítési főigazgató helyesbítő intézkedéseket jelentett be, többek között a 2004–2006-os időszak pénzeszközei felosztásának újraértékelését az irányítási rendszerek 2005-ben elvégzendő értékelése alapján.

⁽¹⁴⁾ A közös finanszírozás azt jelenti, hogy a projekt minden elemét egyidejűleg társfinanszírozzák, és a partnerek egyidejűleg kerítenek sort a kifizetésekre. A másik változat a párhuzamos társfinanszírozás, amely során a partnerek a projekt különböző elemeit finanszírozzák, lehetőleg különböző időben, és a vonatkozó kifizetésekre is külön kerül sor.

⁽¹⁵⁾ 2004-ben 12 ellenőrzési jelentéstervezet került benyújtásra, míg 2003-ban 49. A 2004-ben megkezdett új ellenőrzések száma 32 volt, míg 2003-ban 34.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

8.13. A szerződötetett ellenőröknek adott, az ellenőrzés módszerével és a jelentéstétel követelményeivel kapcsolatos bizottsági utasítások nem voltak elég egyértelműek. Ez csökkentette az ellenőrzés jelentőségét, ráadásul késedelmet is okozott a nyomon követési eljárásban azon esetekben, amikor a jelentett megállapítások nem voltak elég egyértelműek ahhoz, hogy az engedélyezésre jogosult tisztviselő döntést hozhasson az esetleges behajtásokról.

Észrevételek a felügyeleti és ellenőrzési rendszerek működéséről az EK-küldöttségeknél

8.14. Az EK-küldöttségek előzetesen jóváhagyják a decentralizált végrehajtási rendszerben (a továbbiakban: DIS) irányított programok pályáztatási és szerződéskötési eljárásait. Ez a feladat hosszú évek óta legfontosabb eszköze az alapul szolgáló ügyletek jogszerűsége és szabályszerűsége biztosításának. Az EK-küldöttségek előzetes jóváhagyása általában jól működik. Amikor azonban a szerződéskötési eljárással sietni kell, ami nem szokatlan Bulgáriában és Romániában, az előzetes jóváhagyás minősége veszélybe kerül.

8.15. A Bizottság előzetes jóváhagyásához szükséges munka mennyisége tükrözi a tagjelölt ország irányítási kapacitásának minőségét. Bulgáriában és Romániában nehéz teher hárul az EK-küldöttségekre, mivel ellensúlyozniuk kell az országoknak a projektek előkészítésében és a pályázati dokumentációban mutatkozó hiányosságait.

Az igazgatási és ellenőrzési rendszerek működése az új tagállamokban és a tagjelölt országokban

8.16. 2004-ben, a pályáztatási és szerződéskötési eljárások előzetes ellenőrzésének beszüntetéséről szóló bizottsági határozat előtt a Bővítési Főigazgatóság helyszíni ellenőrzéseket végzett az EDIS folyamatának utolsó lépéseként. A helyszíni ellenőrzések – amelyeket a szabályozási keretrendszernek megfelelően, kielégítően folytattak le – kezdetben néhány hiányosságot állapítottak meg. A hiányosságokat az EDIS-ről szóló bizottsági határozat előtt orvosolták.

8.17. 2004-ben a tíz új tagállamból kilenc számára adták meg az EDIS-t ⁽¹⁶⁾. Az EDIS megvalósításának folyamata jelentős lépés az új tagállamok irányítási kapacitásának és ellenőrző rendszereinek javítására.

8.18. Bulgária és Románia cselekvési tervet készített a célból, hogy 2006 januárjára működő EDIS-t építsenek ki.

8.13. A Bizottság jelentéstételre vonatkozó utasításait az adott szerződéshez tartozó megbízólevél tartalmazza. Minden megbízásra vonatkozóan induláskor további konkrét adatokat adunk meg, szükség szerint azokat a konkrét kockázatokat is meghatározzuk, amelyekre az ellenőrök munkája várhatóan irányul. A szerződötetett ellenőröket ezen kívül havonta összehívjuk, hogy áttekintsük az egyes ellenőrzéseken elért előremenetelt.

Ahhoz, hogy az engedélyezésre jogosult tisztviselő dönteni tudjon az esetleges behajtásokról, 2004-ben iránymutatásokat tettünk közzé az ellenőrzések megállapításainak kezeléséről.

8.14. A Számvevőszék Bulgáriával és Romániával kapcsolatos kétségeit fogalmazza meg a főigazgató éves nyilatkozatában szereplő fenntartás is. Az előzetes jóváhagyás minőségét illetően nem egyszeri eseményről, hanem a közbeszerzési eljárás egészére, néha több hónapra is kiterjedő folyamatról van szó, amelynek végső stádiuma a szerződés aláírása. Következésképp, amint azt a 8.29. pontban is jeleztük, továbbra is hatékonyak a Bizottság által végzett ellenőrzések.

8.15. A Bulgáriában és Romániában működő képviseletekre valóban nagy teher hárul, ám hangsúlyozni szükséges, hogy a Bizottság felhívta a nemzeti hatóság figyelmét arra, hogy sürgősen tegyen javító intézkedéseket a jelenlegi decentralizált végrehajtási rendszerrel kapcsolatban a közbeszerzés előzetes ellenőrzésére és a szerződés odaítélésére vonatkozóan.

⁽¹⁶⁾ Lengyelország 2005 márciusában kapta meg az EDIS-t.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

8.19. A DIS irányítására Törökországban kiépített rendszereket először 2003 októberében akkreditálták. A Bizottságnak több mint öt év tapasztalata volt a tagjelölt országok előcsatlakozási stratégiájának végrehajtásában. Ennek ellenére a törökországi akkreditációs folyamat végeredménye a jelenlegi helyzet tükrében azt mutatja, hogy a DIS-nek a Phare-országokban történő végrehajtásából nyert tapasztalatok átadása ellenére sem vonták le a megfelelő tanulságokat. Az első, DIS segítségével irányított program indítását főként a Központi Pénzügyi és Szerződéskező Egység (a továbbiakban: KPSZE) és egyéb szervek személyzetének alacsony létszáma miatt halasztották el, amin enyhíteni lehetett volna, ha a hatóságok tanultak volna a tapasztalatokból.

A nemzeti társfinanszírozási megállapodások ellenőrzési rendszereinek működése

8.20. A Számvevőszék a nemzeti társfinanszírozási megállapodások ellenőrzésére kialakított irányítási rendszerek működését 10 kiválasztott projekt alapján vizsgálta meg, amelyeket a 2000-es Phare-program keretében öt országban ⁽¹⁷⁾ valósítottak meg.

Új jelentési követelményeket vezettek be, de...

8.21. A Bővítési Főigazgatóság javított a nemzeti társfinanszírozással kapcsolatos jelentési követelményeken. A nemzeti hatóságoknak ezentúl hitelesíteniük kell a szerződött és nemzeti alapok által folyósított összegeket, amelyeket össze kell hasonlítaniuk a pénzügyi megállapodásokban lefektetett előrejelzésekkel, és szükség esetén meg kell magyarázniuk az összegekben mutatkozó eltéréseket. A zárójelentéseknek ezután tartalmazniuk kell a nemzeti társfinanszírozás teljes összegét, közös és párhuzamos társfinanszírozásra lebontva.

...a végső kiadásigazoló nyilatkozatokat késve küldik meg

8.22. A nemzeti hatóságok azonban késve küldik meg a végső kiadásigazoló nyilatkozatokat, a Bővítési Főigazgatóság pedig nem fogadosít kellő intézkedéseket a célból, hogy a tagállamok erre a kötelezettségre emlékeztessék.

8.22. *A nemzeti hatóságok eljuttatták a Bizottságnak a záró költségelszámolásokat, amelyeket valóban meg lehetett volna küldeni ésszerű határidőn belül is. Az elszámolások benyújtását késleltethette az is, hogy a Bizottság szigorította a jelentéstételre vonatkozó követelményeket.*

⁽¹⁷⁾ Cseh Köztársaság (2), Lengyelország (3), Szlovénia (2), Bulgária (1) és Románia (2).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Nagyobb átláthatóság szükséges

8.23. A Bővítési Főigazgatóság nem rendszeresen iktatja a projektek adatlapjában történt módosításokat. A projektadatlap végső változata nélkül nem lehetséges a társfinanszírozás eredményes ellenőrzése. A párhuzamos társfinanszírozáshoz kapcsolódó időközi jelentéstétel hiányos, a Bővítési Főigazgatóság pedig nem képes számszerűsíteni a kölcsönösen megállapodott párhuzamos társfinanszírozások teljes összegeit.

8.23. A képviseleten naprakész adatlapokat használnak a nemzeti engedélyezésre jogosult tisztviselő által a támogatási igényléseken tett társfinanszírozási nyilatkozatok ellenőrzésére.

A 2003-as programozási időszak előtt, különösen 2000-ben és 2001-ben, amikor még bevezetési szakaszban volt a minimális társfinanszírozás, nem feltétlenül volt előírás a párhuzamos, illetve a közös társfinanszírozásra, megkönnyítendő a csatlakozás előtt álló országok feszített államháztartásának irányítását. Tehát az országok jogszerűen választhattak a két társfinanszírozási forma között, illetve a végrehajtás során ötvözheték is a kettőt, amennyiben minden más jogi követelményt (mint például a beruházási projektekre vonatkozó 25 %-os minimumot) teljes mértékben betartottak. Mivel a párhuzamos társfinanszírozás a projekt végén is teljesíthető, előfordulhat, hogy az időközi jelentésben nincs mit feltüntetni. 2003 óta gyakorlatilag fokozatosan megszüntettük a párhuzamos társfinanszírozást, helyét a közös társfinanszírozás vette át, amely minden közös kifizetésnél automatikus ellenőrzést tesz lehetővé. Mindazonáltal a párhuzamos társfinanszírozás betartását minden kifizetésnél ellenőrzik, majd az utolsó kifizetésekor általános ellenőrzést is végeznek. A kockázatértékelés után az elszámolások lezárásakor még egy további ellenőrzésre is sor kerülhet.

A párhuzamos társfinanszírozás támogathatósági szabályai

8.24. A Strukturális Alapoktól eltekintve a Bizottság nem állapított meg egyértelmű szabályokat a nemzeti hozzájárulások támogatható kiadásainak meghatározására. A pénzügyi megállapodások azonban kikötik, hogy adók, vámok és behozatali vámok nem finanszírozhatók a Phare-ból⁽¹⁸⁾, ebből pedig egyenesen következik, hogy ezek a kiadások a nemzeti társfinanszírozás keretében sem támogathatók. A közös társfinanszírozás esetében – amely során a nemzeti hozzájárulásokat ugyanúgy kezelik, mint a Phare-pénzeket – ezt a szabályt betartják.

8.24. Egy évtizede folyik a PHARE-program keretén belüli társfinanszírozást illető szabályok és gyakorlat kialakítása. A párhuzamos társfinanszírozás megengedi például a természetbeni hozzájárulást, ami a közös társfinanszírozású mechanizmusnál értelemszerűen nem lehetséges. A társfinanszírozást illető legfrissebb szabályok jogilag vitatható, utólagos bevezetését pedig valószínűleg kifogásolnák a PHARE-programban részt vevő országok.

8.25. A párhuzamos társfinanszírozást kedvezményezett minisztériumok/hatóságok irányítják, és nem képezi a rendes Phare jelentési rendszer részét. 2004 júniusában a Bővítési Főigazgatóság közleményt adott ki a nemzeti programengedélyező tisztviselők számára, amelyben kijelenti, hogy a HÉA támogatható a párhuzamos társfinanszírozás keretében, feltéve, hogy azt a végső kiadásigazoló nyilatkozatban tételesen felsorolják és alaposan alátámasztják. Ugyanebben a közleményben elfogadták a párhuzamos társfinanszírozásként elszámolt kiadásokat a pénzügyi megállapodások határidejének lejárta utáni egy évig.

8.25. A Bizottságnak a társfinanszírozás elveiről szóló, 2002 szeptemberében kibocsátott iránymutatásában azért, hogy enyhítsenek a tagállamokra vonatkozó szabályoknál szigorúbb szabályokon, útmutatóként feltüntették a strukturális alapok támogathatósági szabályait is, amelyek bizonyos feltételeknél lehetővé teszik a HÉA támogathatóságát. Ilyen előzményeket követően a Bizottság a bővítés után úgy vélte, nincs jogi eszköze, amellyel érvényesíteni tudná azt, hogy a párhuzamos nemzeti társfinanszírozásból kifizetett HÉA nem támogatható. Az iránymutatásokat 2004 júniusában tovább finomították, e célból levelet küldtek a nemzeti programengedélyező tisztviselőknek, amelyben többek között tisztázták a HÉA, valamint egyéb adók és illetékek támogathatóságát. Valójában az iránymutatásokat a strukturális alapoknál követett szabályokhoz igazították, hiszen a kedvezményezettek java része azóta már tagállam lett.

⁽¹⁸⁾ A pénzügyi megállapodások általános feltételei 13. cikkének 1. bekezdése.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

8.26. Nincs jogi alapja annak, hogy a Bővítési Főigazgatóság a párhuzamos társfinanszírozás keretében támogatható költségek ismeri el a hozzáadottérték-adót (HÉA). A Phare-t szabályozó rendelet kizárja a HÉA-t a közösségi finanszírozásból, és éppen ennek a tilalomnak a célját hiúsítaná meg, ha a HÉA támogatható lenne a társfinanszírozás keretében.

A párhuzamos társfinanszírozás ellenőrzése nemzeti szinten nem megfelelő

8.27. A nemzeti alapok a támogatási igénylések elkészítésekor adatokat gyűjtenek a párhuzamos társfinanszírozásról. Az adatokat azonban nem ellenőrzik, ami eredményeképp hiány keletkezhet a társfinanszírozásban, a nem támogatható költségek pedig hosszú ideig rejtve maradhatnak.

8.28. A párhuzamos nemzeti társfinanszírozásként elszámolt kiadások számvevőszéki ellenőrzése számos esetben a HÉA-elszámolását, néhány esetben a pénzügyi megállapodások támogatható időszakán kívüli kifizetéseket, illetve egy esetben nem támogatható természetbeni hozzájárulást tárt fel. Ezek hatása az EU költségvetésére elhanyagolható volt. Bulgáriában és Romániában azonban a nem megfelelő ellenőrzési nyomvonal és a nem megfelelő alátámasztó dokumentumok miatt nem lehetett ellenőrizni a párhuzamos társfinanszírozásként elszámolt kiadások időközi jelentését. Törökországban ugyanez a probléma merült fel egy MEDA⁽¹⁹⁾ program megállapodott természetbeni hozzájárulása kapcsán.

Következtetések a felüyeleti és ellenőrzési rendszerekről

8.29. A felüyeleti és ellenőrzési rendszerek az évek során fejlődtek. Az új tagállamokban a felüyeleti és ellenőrzési rendszerek általában kielégítő szintjét bizonyítja az EDIS alapos értékelési és ellenőrzési folyamat után történő megadása. Bulgáriában, Romániában és Törökországban a felüyeleti és ellenőrzési rendszerek nemzeti szinten meglehetősen gyengék. A Bizottság felüyeleti és ellenőrzési rendszereinek legfontosabb eszköze ezért továbbra is az EK-küldöttségek előzetes jóváhagyásának eredményes működése. A párhuzamos társfinanszírozástól eltekintve a felüyeleti és ellenőrzési rendszerek általában elfogadható szintű bizonyosságot nyújtanak az alapul szolgáló ügyletek jogszerűségéről és szabályszerűségéről.

8.26. A Bizottság úgy ítéli meg, ha egyes esetekben a HÉA-t a párhuzamos társfinanszírozás keretén belül támogatható kiadásként kezelik, az összeegyeztethető a PHARE-rendelettel, mivel a Bizottság véleménye szerint kizárólag ez a rendelet rögzíti a közösségi finanszírozásra vonatkozó szabályokat.

8.27. Ezzel a kérdéssel már 2002 szeptemberében foglalkoztunk. 2004 júniusában pedig a nemzeti engedélyezésre jogosult tisztviselőknek küldött utasításban a saját szintjükön végzett ellenőrzés fokozása érdekében módosítottuk a társfinanszírozási hozzájárulásról szóló nyilatkozat alakítását.

8.28. A finanszírozási nyilatkozatban a szerződéskötésre és a folyósításra vonatkozó határidőknél „EK-támogatás”-t említene. A 3. cikk kimondja, hogy „az EK-támogatás ...-ig leköthető”, illetve „a folyósítás határideje ...”. Ezért a nemzeti hatóságok érvelhetnek úgy, hogy ezek a dátumok csak az EU-hozzájárulásra vonatkoznak, az általuk biztosított társfinanszírozásra nem. A kérdést úgy sikerült rendezni, hogy a társfinanszírozásra vonatkozó határidők megegyeznek a PHARE-programra meghatározott határidőkkel, így a Bizottság és a nemzeti engedélyező hatóság közötti levélváltás mellett elfogadható a párhuzamos társfinanszírozás folyósítása a finanszírozási nyilatkozatban szereplő folyósítási időszak vége után még legfeljebb egy éven keresztül.

(19) A Tanács 1488/96/EK rendelete (HL L 189., 1996.7.30.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Az ügyletek tételes vizsgálata – kifizetések a végrehajtás szintjén

8.30. A kifizetések tételes vizsgálatához összesen 13 darab, 2004 folyamán bizottsági kifizetésekben részesülő projektet választottak ki a Cseh Köztársaságban, Lengyelországban, Bulgáriában, Romániában és Törökországban ⁽²⁰⁾. A kifizetések általában jogszerűek és szabályszerűek voltak, csupán kevés formai hibát, például megkésett kifizetéseket és a pályázati szabályok apróbb figyelmen kívül hagyását lehetett megállapítani. Az eredmények alátámasztják a felügyeleti és ellenőrzési rendszerek számvevőszéki értékelését (lásd 8.29. bekezdés).

A bővítési főigazgató éves tevékenységi jelentése és nyilatkozata

8.31. Az előző évek fenntartásait 2004-ben nem ismételték meg. A bővítési főigazgató ehelyett egy új fenntartással élt az adminisztratív rendszerek hiányosságait, valamint az egyre növekvő támogatások irányítása és végrehajtása terén Romániában és Bulgáriában mutatkozó kapacitási elégtelenségeket illetően.

8.32. A Számvevőszék egyetért a Bizottság értékelésével, ugyanakkor azon a véleményen van, hogy ami a jövőbeli irányítási kockázatokat illeti, azokat nem a 2004-es tevékenységekről szóló nyilatkozattal szembeni fenntartásként, hanem inkább az éves tevékenységi jelentés kockázatelemzésének részeként kellene kifejezni.

8.32. Amint az a fenntartás szövegében is áll, azért élünk ezzel a fenntartással 2004-ben, mert ezek a kockázatok a 2004-ben tett költségvetési kötelezettségvállalások jövőbeli eredményes pénzgazdálkodását érintik, ezért a főigazgató 2004-es nyilatkozatának körébe tartoznak. Míg a Számvevőszék úgy ítéli meg, hogy a fenntartás a jövőre vonatkozik, a főigazgató szerint a kockázat a 2004. évben tett kötelezettségvállalásokat érinti annak ellenére, hogy a kockázati esemény kötelezettségvállalások visszavonásának formájában valószínűleg csak későbbi években következik be.

*Következtetések és ajánlások***A Phare és Törökország programok számvevőszéki ellenőrzésének következtetései**

8.33. A Számvevőszék megállapította, hogy a Phare és Törökország programok esetében a Bizottság tovább javította belső ellenőrzési környezetét. Az EDIS megvalósítása jelentős lépés volt az új tagállamok irányítási kapacitásának és ellenőrző rendszereinek fejlesztése felé. A Bővítési Főigazgatóság azonban tudatában van annak, hogy Bulgáriában és Romániában az ellenőrzési rendszerek továbbra is gyengék.

⁽²⁰⁾ Összesen 60 kifizetést ellenőriztek: Cseh Köztársaság (7), Lengyelország (6), Bulgária (23), Románia (17) és Törökország (7).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

8.34. Az ellenőrzés nem tárt fel semmilyen lényeges hibát a vizsgált ügyletekben, ami összhangban van az előző év ellenőrzésének eredményével. A felügyeleti és ellenőrzési rendszerekben azonban a következő ismétlődő hibák állapíthatók meg:

- a) a záróellenőrzést végzők számára adott, jelentéstételi követelményekkel kapcsolatos bizottsági utasítások nem voltak kellően egyértelműek, a párhuzamos nemzeti társfinanszírozásként elszámolt kiadások pedig nem megfelelő részletességgel képezik az ellenőrzés hatókörének részét;
- b) A DIS-nek a Phare-országokban történő végrehajtásából származó tapasztalatok átadása ellenére a török hatóságok nem vonták le a megfelelő tanulságokat;
- c) késedelmek tapasztalhatók a záró költségelszámolások benyújtásában, a támogathatósági szabályokat helytelenül alkalmazzák, hiányosak az időközi jelentési tevékenységek, a párhuzamos társfinanszírozásként elszámolt kiadások ellenőrzési nyomvonala pedig nem megfelelő.

Ajánlások: további előrelépések szükségesek

8.35. A Bizottságnak javítania kellene a projektterveket és gondoskodnia kellene arról, hogy a korábbi tagjelölt országokban szerzett tapasztalatokat alkalmazzák az új tagjelölt országokban. Erősítenie kellene továbbá a párhuzamos társfinanszírozás ellenőrzését, egyebek között azzal, hogy azt a záróellenőrzések hatókörébe sorolja, és összhangba hozza a támogathatósági szabályokat a jogi keretrendszerrel. A Bizottságnak fokoznia kellene erőfeszítéseit a célból, hogy az EDIS-folyamaton keresztül javítsa az irányítási és ellenőrzési rendszereket Bulgáriában és Romániában.

ÁLTALÁNOS KÖVETKEZTETÉS AZ ELŐCSATLAKOZÁSI STRATÉGIÁRÓL

8.36. Az előcsatlakozási eszközök számvevőszéki értékelését a következő fejezetek tárgyalják: jelen fejezet a Phare-t és Törökországot (lásd 8.33–8.34. bekezdés), a 4. fejezet a Sapardot (lásd 4.76. bekezdés), az 5. fejezet pedig az Ispát (lásd 5.55–5.56. bekezdés).

8.37. A Számvevőszék munkájának eredménye valamennyi előcsatlakozási eszköz (Phare, Törökország, Sapard és Ispa) esetében azt mutatja, hogy a felügyeleti és ellenőrzési rendszerek a Bizottság központi szolgálatai, a küldöttségek és az igazoló hatóságok szintjén alapvetően hatékonyak és eredményesek voltak, és működtek a gyakorlatban. Változó szintű kockázatok azonban továbbra is léteznek valamennyi program esetében a tagjelölt országok végrehajtó szervezeteinél (lásd 8.29., 4.76–4.77., valamint 5.56. bekezdés). A Számvevőszék ellenőrzése nem állapított meg lényeges hibákat az alapul szolgáló ügyletekben.

8.34. A Bizottság elfogadja az észrevételt, ugyanakkor hangsúlyozza, hogy a felsorolt hiányosságokat azóta kiküszöbölte:

- a) *naprakészítette a jelentéstételre, valamint a párhuzamos társfinanszírozás értékelésére vonatkozó utasításokat;*
- c) *a nemzeti hatóságok méltányos határidőn belül benyújtották a megfelelő záró költségelszámolásokat. Szigorítottuk a társfinanszírozás követelményeit, ellenőrzését és az arra vonatkozó jelentéstételt. Az olyan párhuzamos társfinanszírozásra vonatkozó időközi jelentés, amelynek teljesítésére csak a projekt végén kerül sor, értelemszerűen hiányos.*

8.35. A Bizottság, amint azt a fenti bekezdésekben részletesebben is kifejtette, intézkedett az észrevételek nyomán. Kibocsátotta a szükséges iránymutatásokat, szigorította a jelentéstételt, kiterjesztette a bevált gyakorlatokat, valamint tájékoztatást és továbbképzést nyújtott, például a 2005-ben megrendezett „Tanulságok” szeminárium keretében.

9. FEJEZET

Működési kiadások

TARTALOM

	<i>Bekezdés</i>
Az intézmények és közösségi szervezetek működési kiadásai	9.1–9.31
Bevezetés	9.1
Külön értékelés a megbízhatósági nyilatkozat keretében	9.2–9.13
Bevezetés	9.2–9.3
Felügyeleti és ellenőrzési rendszerek	9.4–9.9
Ügyletekre vonatkozó észrevételek	9.10–9.12
A felhatalmazott engedélyezésre jogosult tisztviselők éves tevékenységi jelentései és nyilatkozatai	9.13
Egyedi észrevételek	9.14–9.25
Parlament	9.15–9.16
Tanács	9.17–9.18
Bizottság	9.19
Bíróság	9.20–9.21
Számvevőszék	9.22
Gazdasági és Szociális Bizottság	9.23
Régiók Bizottsága	9.24
Európai Ombudsman és Európai Adatvédelmi Biztos	9.25
Általános következtetések és ajánlások	9.26–9.28
Főbb észrevételek a különjelentésekben	9.29–9.31
1/2005. sz. különjelentés az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) irányításáról	9.29
5/2005. sz. különjelentés a Parlamentnél, a Bizottságnál és a Tanácsnál felmerült tolmácsolási költségekről	9.30–9.31
Ügynökségek és más decentralizált szervek	9.32–9.37
Európai iskolák	9.38–9.39

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

AZ INTÉZMÉNYEK ÉS KÖZÖSSÉGI SZERVEZETEK MŰKÖDÉSI KIADÁSAI

Bevezetés

9.1. A pénzügyi terv 5. fejezete, a „Működési kiadások”, az intézmények és egyéb szervezetek működéssel kapcsolatos előirányzatait foglalja magában. Ezeket az előirányzatokat közvetlenül az egyes intézmények, vagy szervezetek kezelik és a közösségi intézményekben dolgozók bérének, juttatásainak és nyugdíjának kifizetésére, valamint a bérleti díjak, a beszerzések és egyéb működési kiadások finanszírozására használják fel. 2004-ben a kiadások főösszege 5 856 millió EUR volt, melynek részletezése

a **9.1. táblázatban** található. Ez a fejezet tartalmazza a külön értékelést a megbízhatósági nyilatkozat keretében, valamint az intézményekre, a decentralizált szervekre és az európai iskolákra vonatkozó egyedi észrevételeket.

9.1. táblázat – Kiadások intézmények szerint

	(millió EUR)	
	2003	2004
Európai Parlament	986	1 166
Tanács	410	507
Bizottság	3 546	3 721
Bíróság	148	216
Számvevőszék	84	84
Európai Gazdasági és Szociális Bizottság	91	92
Régiók Bizottsága	46	63
Európai Ombudsman	4	5
Európai Adatvédelmi Biztos	—	1
Összesen	5 305	5 856

Külön értékelés a megbízhatósági nyilatkozat keretében

Bevezetés

9.2. A 2004-es működési kiadásokkal kapcsolatos DAS-ellenőrzés célja az volt, hogy a Számvevőszék értékelni tudja a 2004. december 31-i fordulónappal bezárólagos évre vonatkozó összevont éves beszámoló megbízhatóságát (az 1. fejezet foglalkozott ezzel), valamint az ezek alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét. A korábbi éves jelentések észrevételeinek nyomon követése a **9.2. táblázatban** található.

9.3. A Számvevőszék korábbi ellenőrzései azt mutatták, hogy a talált hibák többnyire formai jellegűek voltak és nem az ellenőrzési rendszerek komoly hiányosságából adódtak. Az új személyzeti szabályzat és a személyzeti javadalmazások számítására szolgáló új rendszer 2004-es elfogadása, valamint az új rendszereknek a költségvetési rendelet keretében történő végrehajtása azonban különleges kockázatok megjelenését eredményezte (lásd 9.5. és 9.6. bekezdés).

9.2. A BIZOTTSÁG VÁLASZA

A Bizottság éves jelentést készít a Számvevőszék ajánlásaihoz megfelelőnek ítélt nyomon követésről. A Számvevőszék 2003. évi éves jelentésével kapcsolatos jelentés 2005. őszén jelenik meg.

9.3. A BIZOTTSÁG VÁLASZA

Az új fizetési rendszer 2003 és 2004. eleje során történő fokozatos bevezetése kapcsán – az új alkalmazásoktól megszokott módon – új kockázat merült fel (lásd a 9.5. pontra adott választ). A Bizottság szervezeti egységei kezelték a kockázatot: fokozták a havi kifizetések ideiglenes kiszámítása eredményeinek kézi ellenőrzését, és a végleges havi számítás és a fizetések engedélyezése előtt haladéktalanul kijavították az informatikusok által észlelt hibákat. Az utólag észlelt hibák száma csekély volt.

9.2. táblázat – Az előző éves jelentések észrevételeinek nyomon követése

Észrevételek	Intézkedések	Szükséges-e további intézkedés?	A Parlament válasza
<p><i>Állandó utalvány</i></p> <p>2003-ra vonatkozó éves jelentés, 9.14. pont:</p> <p>A Parlament belső szabályai a költségvetés rá vonatkozó fejezetének végrehajtásáról a kifizetéseknél megengedi az állandó utalvány használatának lehetőségét. A kifizetés után az engedélyezésre jogosult tisztviselő kiad egy „rendezési utalványt az összeg költségvetésre terhelésének céljával” (a belső szabályzat 11. cikkének 4. bekezdése). A költségvetési rendelettel összhangban a kiadást kifizetés előtt érvényesíteni és engedélyezni kell.</p>	<p>Nem történt intézkedés: 2004-ben még mindig hatályban volt a belső szabály, amely lehetővé tette az állandó utalvánnyal való kifizetéseket.</p>	<p>Igen, minden kifizetést a költségvetési rendelet rendelkezéseivel összhangban kell teljesíteni.</p>	<p>Az Európai Parlament költségvetésének végrehajtására vonatkozó, 2005. április 7-én felülvizsgált belső szabályozás 10. cikke elrendeli, hogy ezentúl „a telepítéssel történő fizetés nem lehetséges, kivéve ha ezt a hitelezővel kötött szerződésben az egyedüli fizetési módként határozták meg”.</p>
<p><i>Kiegészítő nyugdíjprogram az Európai Parlament tagjainak</i></p> <p>2002-re vonatkozó éves jelentés, 9.17. és 9.20. pont:</p> <p>Ha a kiegészítő nyugdíjprogram az Európai Parlament képviselői részére folytatódik, a lehető leghamarabb megfelelő jogi alapot kell teremteni.</p> <p>A program keretében világos szabályokat kell kialakítani az Európai Parlament, valamint a programban részt vevő képviselők hiány felmerülése esetén való kötelezettségeinek és felelősségeinek meghatározására.</p>	<p>A kiegészítő nyugdíjprogram folytatódik, és nem hoztak létre megfelelő jogi alapot.</p> <p>Nem állapítottak meg ilyen szabályokat.</p>	<p>Igen, jogi alapot kell teremteni.</p> <p>Igen, megfelelő szabályokat kell felállítani.</p>	<p>A képviselőkre vonatkozó szabályzat, amely 2009-ben lép hatályba, egyedülálló nyugdíjrendszert helyez kilátásba az európai képviselők számára, és ennek következtében a kiegészítő nyugdíjrendszer megszűnésével jár.</p> <p>A kérdéses rendszert illetően egy biztosítási statisztikai tanulmány készült 2005 tavaszán. Ennek lehetővé kell tennie az alapok egyensúlyát biztosító intézkedések figyelembevételét. A tanulmány eredményei lehetővé tehetik a Parlament és a nyugdíjalapokat kezelő, luxemburgi jog szerint bejegyzett nonprofit egyesület vonatkozó hatásköreinek és felelősségeinek felülvizsgálatát a jelenlegi periódusra a szabályzat hatálybalépéséig.</p>

Felügyeleti és ellenőrzési rendszerek

9.4. 2004-ben valamennyi intézmény folytatta felügyeleti és ellenőrzési rendszereinek továbbfejlesztését, hogy eleget tegyenek az új költségvetési rendelet követelményeinek. Ugyanakkor egyik intézmény sem hajtott végre teljes mértékben belső ellenőrzési standardokat (a továbbiakban: „ICS”) ⁽¹⁾.

9.4. A TANÁCS VÁLASZA

A Tanácsra vonatkozó belső ellenőrzési szabványokat (ICS) 2005. július 20-án elfogadták.

⁽¹⁾ A Tanács egyáltalán nem állított ki ilyen standardokat, a Bíróság nem hajtott végre számos standardot, a többi intézménynél pedig még nem érték el a valamennyi elfogadott standardnak való megfelelést.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

9.4. A BIZOTTSÁG VÁLASZA

A Bizottság 2000-ben fogadta el a belső ellenőrzési standardokat, és éves nyomon követést készít a kapcsolódó alapkövetelmények végrehajtásáról. Az említett végrehajtást mind a megfelelés, mind a hatékonyság szempontjából rendszeresen nyomon követik. Amint a Számvevőszék az 1.87. pontban írja, az alapkövetelmények 93 %-át betartották, vagyis azokat gyakorlatilag teljeskörűen végrehajtották a folyamatosan változó környezetben.

9.4. A BÍRÓSÁG VÁLASZA

A Bíróság igazgatása elismeri, hogy egyes belső ellenőrzési standarokat 2004-ben nem lehetett teljes mértékben bevezetni. A minősített előírások növelésével a helyzet gyors javulása várható.

9.4. A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG VÁLASZA

A belső ellenőrzési sztenderdek elfogadását követő legfontosabb intézkedések végrehajtását egy kétéves időszakra tervezzük (2004 és 2005). Az intézkedések a személyzeti irányítást (minden tisztség munkaköri leírásának elkészítése; a felvételi eljárások leírásának aktualizálása), a teljesítménymutatók használatát (amellyel kapcsolatban intézményközi konzultációt kértünk) és a negyedéves költségtervezet szisztematikus alkalmazását érintik. Ezek mindegyikét tartalmazta a 2004. november 8-án a főtitkár által elfogadott konszolidált cselekvési terv.

9.5. AZ EURÓPAI PARLAMENT VÁLASZA

Míg az új költségvetési rendelet az új személyzeti szabályzat és a NAP fizetési jegyzék-rendszer egy időben történő bevezetése komoly problémákat okozott, alaposan meg kell érteni ez utóbbi valódi természetét. Különösen a személyzeti szabályzat okozott számos értelmezési problémát. Csak e nehézségek megoldása után (általában az igazgatási vezetők szintjén) lehet végérvényesen alkalmazni a NAP rendszert. A folyamat során bekövetkezett késés nagyrészt az említett behajtásoknak tudható be. A NAP-pal kapcsolatos kezdeti technikai problémákat annak ellenére, hogy az érintett szolgálatok számára fáradságot és idővesztést jelentettek, hamar azonosították és kijavították. Míg a fizetési jegyzék adatainak kézi bevétele újabb kockázatot jelent, ez utóbbi nem új jelenség, és ezért nem volt szükség a meglévőön túli külön ellenőrző intézkedésekre, bár a NAP hozzájárul ahhoz, hogy a Parlament megerősítse a fizetési jegyzék utólagos ellenőrzését.

9.5. A TANÁCS VÁLASZA

A Tanács Főtitkársága a maga részéről szeretné hangsúlyozni, hogy igenis megerősítette az ellenőrzéseket, amikor a régi illetményalkalmazást felváltotta a nemzeti cselekvési terv (NAP). A Tanács Főtitkársága sajnálkozását fejezi ki amiatt, hogy az ellenőrzéssel kapcsolatos következtetés elterelheti az olvasó figyelmét arról, hogy épp akkor vezettek be egy hibás számítógépes alkalmazást, amikor a személyzeti szabályzatot alapvetően módosították.

9.5. 2004-ben a NAP-ot („Nouvelle Application Paie”) a bizottsági számvivő hivatal (Commission Paymaster Office – PMO) által kifejlesztett és irányított új számítógépes alkalmazást használta valamennyi intézmény a személyzeti javadalmazások kiszámítására. A NAP-nak 2004-ben számos technikai hiányosságára fény derült, amelyek új kockázatot jelentettek, és sok esetben a személyzeti javadalmazások számos elemének hibás számítását eredményezték. A legnyilvánvalóbb hibákat kézzel javították ki még a kifizetés előtt. Az egyik ilyen elemet illetően 2005 márciusában a NAP programokat módosították, a 2004-ben kifizetett összegeket újraszámolták, és ahol szükséges volt, kiigazították. Ezek a kiigazítások visszafizetéseket eredményeztek, amelyek összege valamennyi intézményre nézve körülbelül 1,9 milliárd EUR-t tett ki. További különleges hibakockázatot jelentett a kézi adatátvitel a NAP-ba a személyzet egyéni juttatásokra feljogosító helyzetét rögzítő számítógépes rendszerekből. Az ellenőrzéseket viszont nem erősítették meg ennek megfelelően.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

9.5. A BIZOTTSÁG VÁLASZA

Az új fizetési rendszer (NAP) 2003 és 2004 eleje során történő fokozatos bevezetése kapcsán új kockázat merült fel, ami az új informatikai alkalmazások bevezetésének természetes velejárója.

A Bizottság szervezeti egységei kezelték a kockázatot: fokozták a havi kifizetések ideiglenes kiszámítása eredményeinek kézi ellenőrzését, és a végleges havi számítás és a fizetések engedélyezése előtt haladéktalanul kijavították az informatikusok által észlelt hibákat. Az utólag észlelt hibák száma csekély volt.

A Tanács csak 2004. március 22-én fogadta el az alapszabály módosításait, ami rendkívül kevés időt hagyott a részletes igazgatási szabályok meghatározására és a NAP kiigazítására. A Bizottság azonban a 2004. májusi kifizetések során be tudta vezetni a reform módosításainak többségét. Mivel az általános végrehajtási rendelkezéseket és az igazgatási szabályokat nem határozták meg teljes mértékben, egyes elemeket nem lehetett a reform hatálybalépésekor alkalmazni. Ezért a kedvezményezettekre gyakorolt hatás minimálisra csökkentése érdekében ideiglenes modulokat vezettek be. A NAP 2005. márciusi módosításai – amelyek az említett 1,9 millió EUR kifizetéséhez vezettek – olyan munkákból származtak, amelyek feltételeiről 2004 novemberében határoztak és amelyeket ezért nem lehetett korábban megvalósítani.

A NAP működésbe állítása a fizetési rendszer által összegyűjtött adatok minőségi ellenőrzését a jogosultságok kezelésének rendszerére irányította át, amely a továbbiakban egy csatolófelületen keresztül automatikusan továbbítja az adatokat a NAP-nak. 2003 folyamán értékelték és átszervezték az ellenőrzést, hogy 2004. január 1-jétől biztosítsák a kezelési rendszerek szintjén az előzetes bevezetés és ellenőrzés költségvetési rendeltetésben foglalt elvének tiszteletben tartását.

9.5. A BÍRÓSÁG VÁLASZA

A feltárt nehézségek a NAP-alkalmazás bevezetéséből erednek. Az alkalmazás bevezetésére a tisztviselők személyzeti szabályzatának reformjával párhuzamosan, közel sem optimális feltételek között került sor, ami miatt a bérszámfejtő részleg munkaterhe jelentősen megnövekedett. Az említett alkalmazás működésével összefüggésben a Bírósághoz hasonlóan más intézmények is nehézségekkel szembesültek. E nehézségeket többször is jelezték a NAP-ot kezelő bizottsági szolgálatnak, és azokat rendszeres találkozókon is megvitatták. Mostanra számos problémát sikerült lényegében megoldani.

A NAP-on belüli adatátvitelt illetően kiemelendő, hogy a Bíróság esetén ezt – a jogi háttérrel biztosító adminisztratív határozatok meghozatalát követően – közvetlenül a bérszámfejtő részleg munkatársai végezték, illetve hogy ennek folyamatát a részlegen belül rendszeresen ellenőrzik. A kódolás tehát nem a Centurio személyzeti igazgatási rendszerben már kódolt adatok alapján történik.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

9.6. A 2004. május 1-jén hatályba lépett módosított személyzeti szabályzat megállapítja, hogy a kiküldetések során felmerült szállásköltségeket egy országonként meghatározott maximális összegig térítik vissza az igazoló dokumentumok benyújtását követően (a személyzeti szabályzat VII. mellékletének 13. cikke). Ennek a szabálynak ellenére a Bíróság, a Számvevőszék és az Ombudsman kivételével minden intézmény rendelkezett a belső szabályzatában a maximálisan megengedett összeg 30-tól 60 százalékáig terjedő átalányösszeg kifizetéséről a személyzet azon tagjainak, akik nem nyújtanak be semmiféle bizonyítékot a felmerült szállásköltségekről. A módosított személyzeti szabályzat új, alacsonyabb összeget állapít meg a napidíjra is. Két intézmény ennek ellenére megtartotta a 2004 májusa előtt hatályos rendszert és tovább alkalmazta az eltérő összegeket a napidíjakra ⁽²⁾.

9.7. Hiányosságokra derült fény a személyzeti fizetések súlyozási együtthatóval számított részének átutalását felügyelő ellenőrzési rendszerekben. Sok esetben engedélyeztek olyan átutalásokat, amelyeket nem támasztottak alá kellő bizonyítékkal a tisztviselő jogosultságáról kért átutalásra ⁽³⁾. Egyes intézményeknél jelentős volt az ilyen esetek száma ⁽⁴⁾.

9.5. A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG VÁLASZA

Az EGSZB-nél egyetlen adat sem kerül be manuális adatbevitel útján a NAP-ba. Egy személy bekódolja a személyzeti igazgatási számítógépes rendszerbe a személyzeti adatokat, amelyeket egy másik személy érvényesít. Az érvényesített adatokat a rendszer automatizált eljárás keretében közvetlenül továbbítja a NAP-ba. A NAP által továbbított egyéni kifizetések elektronikus úton kerülnek a könyvelési információs rendszerbe, manuális beavatkozás nélkül. Ezenkívül a többi kifizetéshez hasonlóan ezek a kifizetések is elektronikus úton jutnak el a bankba, kétszeres elektronikus aláírást követően, újrakódolás nélkül.

9.6. AZ EURÓPAI PARLAMENT VÁLASZA

A Parlament munkájának három helyszínre való tagolódása különös gondokat jelent a kiküldetéseket tekintve, és ennek egyik következménye volt, hogy a Parlament nem tudott új szabályokat bevezetni a május 1-jei határidőre. Míg az új, 2005-ben bevezetett szabályok lehetővé teszik az átalánydíjas kifizetést, a Parlament úgy véli, hogy az új rendszer megfelelő egyensúlyt hoz létre a szabályozási és a gyakorlati előírások között, és összhangban van az erre vonatkozó jogi tanácsokkal.

9.6. A TANÁCS VÁLASZA

A Tanács Főtitkársága, a többi intézménnyel együtt, meg fogja vizsgálni a bizonylatok nélküli szállásköltség visszatérítésére vonatkozó belső szabályok megváltoztatásának lehetőségét.

9.6. A BIZOTTSÁG VÁLASZA

A változó összeg helyett az igazoló dokumentumok alapján kifizetett átalányösszeget az alapszabály egyik rendelkezésének alkalmazására irányuló intézkedésnek tekintették, amely – az igazgatás mérlegelési terebében – figyelembe veszi a költség/hatékonyság összefüggését. A Bizottság azonban megvizsgálja e szabály megalapozottságát.

9.6. A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG VÁLASZA

Az EGSZB kiküldetésekre vonatkozó útmutatója jelentős mértékben az európai bizottsági útmutatón alapul. A 4.2. pont a két útmutatóban tökéletesen megegyezik. Az intézmények közötti koherens szabályok érdekében az EGSZB a VII. melléklet 13. cikkének (1) bekezdését ugyanúgy kívánja alkalmazni továbbra is, mint az Európai Bizottság.

9.7. és 9.8. A BIZOTTSÁG VÁLASZA

Az említett hibákat más intézményeknél figyelték meg, a Bizottságnál azonban nem.

⁽²⁾ A Parlament 2005 februárjáig és a Régiók Bizottsága 2004 augusztusáig.

⁽³⁾ Bíróság, Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, Régiók Bizottsága és a Tanács.

⁽⁴⁾ Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

9.8. Némely intézménynél a nyugdíjak kifizetésére vonatkozó ellenőrzési eljárások hiányát állapították meg. A bizonyos tagállamokban lakóhellyel rendelkező nyugdíjas tisztviselők nyugdíját súlyozási együttható növeli. Ugyanakkor az utóbbi években nem végeztek ellenőrzést az egykori tisztviselők tényleges lakóhelyének igazolására ⁽⁵⁾.

9.9. Az európai ombudsman és az európai adatvédelmi biztos kivételével alkalmanként hiányosságokat észleltek a közbeszerzésre vonatkozó felügyeleti és ellenőrzési rendszereket illetően.

9.7. A BÍRÓSÁG VÁLASZA

Ez a pont arra az esetre vonatkozik, amikor a tisztviselő jogainak családi állapotából eredő változását nem vezették át azonnal a díjazás adott részének átutalásához való jogra. Meg kell azonban állapítani, hogy a Bíróság igazgatása rendszeres ellenőrzést végez, adott esetben pedig a jogosulatlan kifizetések behajtásával járó kiigazítást eszközöl.

9.7. A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG VÁLASZA

A személyzeti fizetések súlyozási együtthatóval számított részének átutalását igazoló dokumentumok vizsgálata is része a jelenleg folyamatban lévő szisztematikus utólagos ellenőrzéseknek. A szükséges korrekciókat az új személyzeti szabályzatnak megfelelően hajtjuk végre.

9.8. A TANÁCS VÁLASZA

Kockázatértékelés alapján a Tanács Főtitkársága 2005 márciusában felmérést végzett az egyesült királyságbeli lakosok számára történt nyugdíjkifizetésekről, ami az adminisztrációban helyesbítésekhez vezetett, ami viszont két bírósági ügyet eredményezett.

9.8. A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG VÁLASZA

2002 után döntés született a nyugdíjasok lakóhelyének két évente történő ellenőrzéséről. Ezt az ellenőrzést 2004 végére tervezték, de a „reform” (új számítások, új átutalások stb.) által okozott hatalmas mennyiségű munka miatt el kellett halasztani. Ebben az időszakban az EGSZB szoros kapcsolatban volt nyugdíjasaival, hírleveleket juttatott el számukra és ellenőrizte azok kézbesítését, illetve ha szükséges volt, egyéni levelezést is folytatott az érintettekkel. A teljes hivatalos ellenőrzésre 2005 júliusa és októbere között kerül majd sor. 2005. augusztus 31-re a nyugdíjasok több mint 80 %-át ellenőriztük.

9.9. AZ EURÓPAI PARLAMENT VÁLASZA

A Parlament tudomásul veszi a Számvevőszék megjegyzését, és tovább folytatja az eljárásainak javítását célzó erőfeszítéseket.

9.9. A TANÁCS VÁLASZA

A Tanács Főtitkársága úgy véli, hogy semmilyen érv nem támasztja alá a Számvevőszék azon állítását, hogy a beszerzésekkel kapcsolatban a felügyeleti és ellenőrzési rendszerben eseti gyengeségeket talált. A Tanács Főtitkársága felállított egy, a DGAIV/beszerzés koordinációs részlege mellett működő belső szervezetet, amely biztosítja, hogy a versenypályázatok a szabályok szigorú betartásával zajlanak le, és a legköltséghatékonyabb megoldás kerül kiválasztásra.

A Számvevőszék éves ellenőrzése kapcsán egy beszerzési üggyel kapcsolatban olyan megjegyzést tett, amely a pénzügyi szabályok értelmezésére vonatkozik, viszont nincs kapcsolatban a belső ellenőrzési rendszer színvonalával.

⁽⁵⁾ A Tanács és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

9.9. A BIZOTTSÁG VÁLASZA

A Bizottság esetében minden érintett szervezeti egység megtette a helyreigazító intézkedéseket:

- a küldöttségeknek évente adott utasításokat felülvizsgálják, hogy minden küldöttség elegendő előzetes információt szolgáltatson a központnak,
- bevezettek további két – előzetes és utólagos – ellenőrzést, hogy kiegészítsék az informatikai beszerzési folyamat ellenőrző rendszerét,
- 2005-ben intézkedéseket hoztak az irodai beszerzés kapcsán, hogy biztosítsák a költségvetési rendelet végrehajtási szabályai 126. cikkének történő megfelelést, megterveztek a 2005–2006-os pályázati felhívásokat, és az év folyamán végrehajtották az utólagos ellenőrzéseket.

9.9. A BÍRÓSÁG VÁLASZA

A Bíróság igazgatása igyekszik tovább növelni a közbeszerzésekkel kapcsolatos ellenőrzések hatékonyságát, és gondoskodni az ügyintézők szakmai továbbképzéséről.

9.9. A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG VÁLASZA

A közbeszerzési tevékenység tervezése és a szerződések operatív kezelése hiányosságainak egyik oka a közbeszerzéshez és a szerződések igazgatásához kapcsolódó felelősségnek a különböző operatív részlegek irányába mutató túlzott decentralizációja volt, mivel ezek a részlegek nem rendelkeznek a megfelelő speciális szakértelemmel ezen a területen. 2004 elején javaslat született az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága közös szolgáltatási részlegeinek pénzügyi és szerződéses tevékenységeit koordináló új osztály létrehozásáról, amely az EGSZB-n belüli közbeszerzési tevékenységek túlnyomó részét igazgatná. Az osztály hivatalosan 2004. november 1-jén jött létre, majd a munkaerő-felvétel időszakát követően 2005 februárjában vált teljesen működőképessé. Ezen az osztályon két teljesen új tisztség született, amelyek kifejezetten a közös szolgáltatási részlegek közbeszerzési és szerződéses tevékenységeinek irányításával foglalkoznak. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy 2004 folyamán a bővítéshez kapcsolódó tevékenységek, valamint a két bizottság költözése jelentős hatást gyakorolt a különböző operatív részlegekre, és ez szintén hozzájárult a megállapított hiányosságokhoz.

Ügyletekre vonatkozó észrevételek

9.10. A Számvevőszék ellenőrzése kiterjedt a személyzet javadalmazására, a fizetés súlyozási együtthatóval növelt részének átutalására, a személyzet szolgálati helyének megfelelő tagállamtól eltérő tagállamban vezetett bankszámlákra, a személyzeti felvételekre, az intézmények tagjainak juttatásaira és a közbeszerzési szerződések kiadásaira.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

9.11. Számos olyan hosszútávú pénzügyi hatást kiváltó esetet találtak a személyzeti javadalmazásokkal kapcsolatban, amikor a kiadások nem voltak indokoltak:

a) a személyzet olyan osztályba sorolása, amely nem felel meg a személyzeti szabályzat előírásainak vagy az egyéb alkalmazottak alkalmazási feltételeinek (CEOS) ⁽⁶⁾, a különleges egységvezetői fizetésemelés odaítélése olyan személyeknek, akiknek nincsenek személyzeti irányítási feladataik ⁽⁷⁾;

b) a fizetés súlyozási együtthatóval növelt részének átutalását az átutalt összeg egy részére vagy egészére nézve a szükséges igazolások nélkül engedélyezték ⁽⁷⁾.

9.11. és 9.12. A BIZOTTSÁG VÁLASZA

Lásd a 9.7. és a 9.8. pontra adott választ.

9.11.**a)** A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG VÁLASZA

A személyzet besorolásának tekintetében a Számvevőszék megjegyzése egy határozott idejű munkaszerződéssel felvett alkalmazottnak az új személyzeti szabályzat átmeneti rendelkezéseivel összhangban történő újbóli besorolásával kapcsolatos mulasztásra vonatkozik. Ezt a mulasztást már orvosoltuk. Ezenkívül, amint az egy utólagos ellenőrzésből kiderült, valójában egyedi eset volt.

Az osztályvezetők kinevezésével kapcsolatban a személyzeti szabályzat nem határozza meg az osztályvezető irányítása alá tartozó személyek minimális számát. Az EGSZB esetében, amely egy kis intézmény, az igazgatási lehetőségek a következők: az egyéni motiváció és a kollektív hatékonyság fokozása érdekében az osztályvezetők teljes felelősséggel tartoznak és elszámoltathatók az irányításuk alá tartozó terület tevékenységeinek megszervezéséért és fejlesztéséért, valamint az irányításuk alá tartozó humán erőforrás igazgatásáért. Az EGSZB 442/04 A sz. határozata kimondja, hogy ahhoz, hogy egy alkalmazott az EGSZB-nél osztályvezetői tisztséget töltsön be:

- vagy az EGSZB politikáinak meghatározásában, fejlesztésében és végrehajtásában kell kiemelkedő feladatot ellátnia, vagy érzékeny területekért kell jelentős felelősséget vállalnia, vagy
- komoly felelősséggel kell bírnia a személyzeti vagy pénzügyi igazgatás területén, vagy a költségvetési rendelet meghatározása szerinti engedélyezésre jogosult tisztviselői feladatot kell ellátnia fontos területeken, illetve jelentős összegek vonatkozásában, vagy
- egy legalább 9 főből álló igazgatási osztályt kell irányítania.

Ennélfogva a fenti határozatnak megfelelően felelősségük hatókörére és természetére való tekintettel a belső ellenőrzési részleg és a jogi osztály vezetőjét kineveztük osztályvezetőnek.

b) A TANÁCS VÁLASZA

A Számvevőszék ugyanazzal az észrevétellel él, mint a 9.7. pontban. Továbbá, mivel a Tanács Főtitkársága minden évben rendszerűen új bizonylatokat kér, nem helyes azt a következtetést levonni, hogy a Számvevőszék által talált néhány esetnek hosszú távú pénzügyi kihatása lesz a személyzet javadalmazása tekintetében.

A BÍRÓSÁG VÁLASZA

Lásd a 9.7. pontra adott választ.

A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG VÁLASZA

Lásd az EGSZB 9.7. ponthoz fűzött megjegyzéseit.

⁽⁶⁾ A Tanács, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága.

⁽⁷⁾ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, a Régiók Bizottsága, a Bíróság és a Tanács.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

9.12. A talált hibák jellege és típusa alátámasztotta a felügyeleti és ellenőrzési rendszerek működésének fent említett hiányosságait és javaslatként szolgált a szükséges fejlesztésekre nézve.

A felhatalmazott engedélyezésre jogosult tisztviselők éves tevékenységi jelentései és nyilatkozatai

9.13. 2004-ben javulás volt tapasztalható a felhatalmazott engedélyezésre jogosult tisztviselők éves tevékenységi jelentéseinek és nyilatkozatainak elkészítésében. Némelyikük fenntartásokkal élt és legtöbbjük hiányosságokról tett jelentést a felügyeleti és ellenőrzési rendszerekben. Egyes intézmények esetében a Számvevőszék nem tudta figyelembe venni az éves tevékenységi jelentéseket, mivel még nem készültek el addigra, hogy a Számvevőszék ellenőrzése befejeződött⁽⁸⁾.

9.13. A BIZOTTSÁG VÁLASZA

A Bizottság tudomásul veszi a Számvevőszék értékelését a szervezeti egységek 2004. évi éves tevékenységi jelentéseiben tapasztalható fejlődésről; a jelentések időben elkészültek.

A Bizottság szervezeti egységei által készített 2004. évi éves tevékenységi jelentésekbe kevés fenntartás és észrevétel került be az általános igazgatási kiadásokról. A Bizottság megítélése szerint a felügyeleti és ellenőrző rendszerek szintjén bejelentett hiányosságok nem befolyásolják a háttérügyletek törvényességét és szabályosságát.

9.13. A BÍRÓSÁG VÁLASZA

A tevékenységekről szóló éves jelentéssel kapcsolatban emlékeztetni kell arra, hogy a költségvetési rendelet 60. cikkének (7) bekezdésében a tevékenységekről szóló éves jelentés összefoglalójának a költségvetési hatóság részére történő benyújtására előírt június 15-i határidő csak a Bizottságra vonatkozik. A Bíróság felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselője az általa készített, tevékenységről szóló éves jelentést 2005. június 21-én nyújtotta be intézményének. Amennyiben a Számvevőszék a jövőben meghatározott időpontban tart igényt az éves jelentésre, a Bíróság mindent megtesz annak érdekében, hogy e kérésnek eleget tudjon tenni.

Egyedi észrevételek

9.14. A következő szakasz az egyes intézményekre vonatkozó egyedi észrevételekről szól.

Parlament

9.15. A 9.6. és 9.9. bekezdések vonatkoznak a Parlamentre. A közbeszerzési kiadások érvényesítése számos esetben nem a terveknek megfelelően működött. Egy esetben a kifizetett összeg 0,7 millió EUR túlszámlázást tartalmazott.

9.15. AZ EURÓPAI PARLAMENT VÁLASZA

A hivatkozott 9.6. és 9.9. pont tekintetében lásd fentebb az ide vonatkozó válaszokat. Ami a hivatkozott összeget illeti, az a DA-D5 épület haszonbérleti szerződés áfaalap-csökkenésének eredménye, amelyet az illetékes belgiumi hatóságok hagytak jóvá hosszan tartó, későn befejezett tárgyalások eredményeképp. Az áfaalapról szóló megegyezés politikai szinten tulajdonképpen a szerződés aláírása előtt nem sokkal született meg. Meg kellett várni az illetékes pénzügyi hatóság jelentését a szerződés aláírásakor esedékes fizetés után néhány nappal, hogy a társaság számára lehetővé váljon egy jóváírási értesítés és egy új számla kibocsátása. Következésképp a 701 537,76 EUR összeget előlegként kezelték a társasággal kötött szerződés feltételeinek megfelelően.

⁽⁸⁾ A Bíróság és a Régiók Bizottsága.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

9.16. Hiányosságokat – a korábbiakhoz hasonlóan – most is találtak (lásd a Számvevőszék 2002. évi éves jelentésének 9.21. és 9.22. bekezdéseit) az Európai Parlament képviselőinek (képviselők) kifizetett juttatásokhoz kapcsolódó felügyeleti és ellenőrzési rendszerekben. Az alkalmazott eljárások nem biztosították, hogy a korábbi képviselők egyes tevékenységeiből befolyt bevételeket (fizetett iroda egy nemzetközi intézménynél, nemzeti vagy regionális kormányzati tagság stb.) levonják az ideiglenes megbíztatás utáni végkielégítésből.

Tanács

9.17. A 9.4., 9.6., 9.7., 9.8., 9.9. és 9.11. bekezdések vonatkoznak a Tanácsra. A Tanács nem alakított ki belső ellenőrzési minimumstandardokat (a költségvetési rendelet 60. cikk (4) bekezdése) és nem is készített alapszabályt az engedélyezésre jogosult tisztviselők és az előlegszámoló tisztviselők feladatairól, jogairól és kötelezettségeiről (a végrehajtási szabályok 44. cikke).

9.18. A túlórák csúsztatása alapján 1997. december 31. előtt megadott éves szabadságot a nyugdíjba vonuláskor kifizetik, ha a tisztviselő nem vette azt ki. Mivel az A és B kategóriába sorolt személyzet nem jogosult a túlórák csúsztatására, ezért az ezzel kapcsolatos kifizetések nincsenek összhangban a személyzeti szabályzat 56. cikkével. 2004 végén az összes, 1997. december 31. előtti, a túlórák csúsztatása alapján megadott és még ki nem vett éves szabadság körülbelül 11 800 napot jelentett. 2004 szeptemberében körülbelül 95 000 EUR összeget fizettek ki az abban a hónapban nyugdíjazott A és B besorolású tisztviselők ki nem vett éves szabadságaira.

Bizottság (*)

9.19. A 9.9. bekezdés vonatkozik a Bizottságra. A Számvevőszék hiányosságokat tárt fel egyes felügyeleti és ellenőrzési rendszerek működésében a Kiadóhivatal esetében is, ahol eltéréseket találtak a leltárakban regisztrált és a ténylegesen raktáron lévő papírmennyiség között, egy le nem szállított kiadvány példányait kifizették, és nem kértek árfelülvizsgálatot, noha a szerződés előre kikötötte ennek lehetőségét a papír vagy a nyersanyagok piaci árának csökkenése esetére.

(*) A működési kiadások többségéért felelős bizottsági egységek a következők: Személyzeti és Igazgatási Főigazgatóság, Fordítási Főigazgatóság, Tolmácsolási Főigazgatóság, Sajtó- és Tájékoztatási Főigazgatóság, Külszolgálati Főigazgatóság, Infrastrukturális és Logisztikai Hivatal – Luxembourg, Infrastrukturális és Logisztikai Hivatal – Brüsszel, Egyéni Jogosultságok Igazgatási és Rendezési Hivatala, Az Európai Közösségek Személyzeti Felvételi Hivatala, Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala.

9.16. AZ EURÓPAI PARLAMENT VÁLASZA

A titkársági juttatásokra vonatkozóan 2004-ben fogadták el a képviselőket megillető költségtérítésekre vonatkozó szabályzat új módosításait, amelyek a titkársági juttatások ellenőrzésének megerősítését irányozzák elő, nevezetesen a szolgáltatások nyújtására vonatkozó szerződések terén. 2005 júliusában a quaestorok elfogadták e módosítások végrehajtásának gyakorlati módszereit, ami lehetővé fogja tenni a ügyintézésrel foglalkozó szolgálat számára azok megvalósítását. A megbíztatás megszüntése esetén járó juttatásra vonatkozóan a Parlament tudatában van egyfajta kockázat meglétének. A kockázat további csökkentése érdekében rendelkezéseket vezettek be, és továbbiakat irányoztak elő.

9.17. A TANÁCS VÁLASZA

A Tanács Főtitkárságának a 9.4., 9.6., 9.8., 9.9. és 9.11. pontra adott reagálásai fent találhatóak. Ezen túlmenően megjegyzendő, hogy a Tanács nemrégiben egy chartát alkotott, amely leírja a számvitelért felelős tisztviselő feladatait, jogait és kötelezéseit, valamint összeállított egy kézikönyvet az előlegszámlákhoz.

9.18. A TANÁCS VÁLASZA

A Tanács Főtitkársága úgy tervezi, hogy fokozatosan felszámolja az A és B kategóriás személyzet 1997. december 31-e előtt keletkezett kompenzációsszabadság-állományát; ebben a folyamatban a legutóbbi lépést a 2005. május 17-i 80/05 sz. személyzeti ismertetőben ismertettük. 2005 eleje óta ez az állomány 2 500 nappal csökkent, ami 2005. szeptember 7-én 9 317,5-es egyenleget eredményezett.

9.19. A BIZOTTSÁG VÁLASZA

A Kiadóhivatal elfogadja a Számvevőszék azon megjegyzését, hogy eltérés mutatkozik az állománykezelő rendszerben nyilvántartott szintek, illetve a két különböző helyszínen tárolt tényleges fizikai állomány között. Az eltérés oka az állománykezelő rendszer téves bejegyzése. Most készül az új állománykezelő szoftver, és az állomány nagy részét visszavitték a hivatal székélyére.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

Bíróság

9.20. A 9.4., 9.7., 9.9., 9.11., és 9.13. bekezdések vonatkoznak a Bíróságra. A Bíróság 2004 márciusában fogadta el a belső ellenőrzési standardokat. Ötöt közülük azonban nem hajtottak végre. A bérleti díjak indexálásával kapcsolatosan egy esetben a bérleti díj kifizetési utalványához csatolt igazoló okmányok hiánya és a bérleti szerződés nem megfelelő nyomon követése eredményeképpen a Bíróságnak 716 000 EUR összegű bérletidíj-hátralékot kellett fizetnie a bérbeadónak, a bérleti díj indexálásának 1999 óta való elmaradása miatt.

9.21. A belső ellenőr látja el az „ellenőrzési egység” vezetőjének pozícióját, amely egység előzetesen ellenőrzi az engedélyezésre jogosult tisztviselők intézkedéseit. A pénzügyi műveletek kivitelezésében való ilyen mértékű közreműködés nem egyeztethető össze egy független belső ellenőr feladataival. 2003-as kinevezése óta a belső ellenőr a munkaprogramjában szereplő egyetlen ellenőrzést sem fejezett be.

A Kiadóhivatal elfogadja a Számvevőszék azon megjegyzését, hogy az egyik kiadvány esetében 1,4 %-os eltérés tapasztalható a szállított mennyiségekben, és megteszi a szükséges lépéseket az információs csatornák fejlesztése érdekében, hogy ilyen jellegű hiba ne fordulhasson elő többet.

A Kiadóhivatal elfogadja a Számvevőszék árak felülvizsgálatára vonatkozó megjegyzéseit; erre a jövőben fokozott figyelmet fordít.

9.20. A BÍRÓSÁG VÁLASZA

A belső ellenőrzési standardokkal kapcsolatban lásd a 9.4. pontban írt választ.

A bérleti díjak indexálásra vonatkozó észrevételekkel kapcsolatban az alábbi válaszok adhatók. 1999-ig a Bíróság a tulajdonos, a luxemburgi állam szolgálatai által küldött levél alapján mindig alkalmazkodott a Palota bérleti díjainak változásaihoz, kivéve az 1983-as, 1984-es és 1994-es évet, amikor a bérleti díjak nem változtak ⁽¹⁾. E levelet megelőzően az adott költségvetési év költségvetés-tervezetének elkészítésekor a bérleti díj felülvizsgálatakor alkalmazott index emelkedésére vonatkozó előrejelzés alapján becslés készül az adott évben fizetendő bérleti díjról.

A főépület 1999-es kiürítését követően annak bérleti szerződését másodszor is módosították, tekintettel a helyettesítő épület (a T épület) igénybevételére a főépületével azonos feltételek mellett.

A luxemburgi hatóságokat 2001-től kezdve levélben arra kérték, hogy tekintettel az új helyzetre, közöljék álláspontjukat a bérleti szerződésnek a bérleti díj – referenciaindex növekedése alapján történő – kiigazítására vonatkozó III. cikkének alkalmazásáról. Az ingatlanfelügyelet csak 2004. szeptember 28-án válaszolt, követelve levelében az index növekedésének megfelelően kiigazított bérleti díj megfizetését az 1999–2004 közötti időszakra.

9.21. A BÍRÓSÁG VÁLASZA

Az előzetes és a belső ellenőrzést különböző személyek végzik. Emlékeztetni kell arra, hogy tekintettel a Bíróság méretére, az ellenőrzést végző munkatársak egyetlen, szintén belső ellenőrnek kinevezett tisztviselő irányítása alá kerültek. Ez a fajta igazgatási felelősség semmiben sem érinti a belső ellenőr munkájának függetlenségét.

El kell ismerni, hogy 2004-ben a belső ellenőrzési osztályon nem volt elegendő számú képzett munkatárs, így a tervezett ellenőrzési feladatokat sem lehetett elvégezni. A helyzet megoldására tett erőfeszítéseknek köszönhetően 2004 decemberében egy könyvvizsgáló segítő tisztviselőként való felvételére, 2005 júniusában pedig egy újabb könyvvizsgáló ideiglenes alkalmazottként való felvételére került sor. Végül a felvételi tartaléklistáról 2005 szeptemberében felvett A* besorolási fokozatú tisztviselő is erősíti e csapatot. A szolgálat immár teljes mértékben el tudja látni feladatait.

⁽¹⁾ Ebben az eljárásban nincs semmi különös, ha figyelembe vesszük, hogy például a GEOS épület bérleti szerződése 5.1. pontjának 4. albekezdése kimondja: „Az indexálás alapján esedékes összegeket a bérleti indexálási kérelem átvételének időpontját követő 45 napon belül folyósítani kell a bérbeadónak.”

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

Számvevőszék

9.22. A Számvevőszék vizsgálatát független külső könyvvizsgáló cég végzi, amely hitelesítő záradékot adott ki a 2004. december 31-i pénzügyi kimutatások szabályszerűségéről és valódiságáról, amelyhez jelentést csatolt az igazgatási és számviteli eljárásokról, valamint a pénzügyi irányítás és a belső ellenőrzési rendszer megfeleléséről. A jelentés megállapítja, hogy az ellenőrök véleménye szerint, „a jelenlegi belső ellenőrzési szabályok biztosítják, hogy a működési célokat megfelelően elérjék, a pénzügyi kimutatásokat megbízhatóan dolgozzák ki és megfeleljenek a jogi kereteknek”. A hitelesítő záradékot és a jelentést az EU Hivatalos Lapjában fogják közzétenni.

Gazdasági és Szociális Bizottság

9.23. A 9.6., 9.7., 9.8., 9.9. és 9.11. bekezdések vonatkoznak a Gazdasági és Szociális Bizottságra. A belső ellenőrzési standardokat 2004 júliusában fogadták el. Még nem fogantatosítottak minden, a standardoknak való teljes megfeleléshez szükséges intézkedést.

Régiók Bizottsága

9.24. A 9.6., 9.7., 9.9., 9.11. és 9.13. bekezdések vonatkoznak a Régiók Bizottságára. A belső ellenőrzési standardokat 2004 novemberében fogadták el, de még nem fogantatosítottak minden, a standardoknak való teljes megfeleléshez szükséges intézkedést. A belső ellenőrzési feladatkört egy ideiglenes alkalmazott látta el, akit határozott idejű, megújítható szerződéssel foglalkoztattak. 2005 májusában egy tisztviselőt neveztek ki belső ellenőrnek.

Európai Ombudsman és Európai Adatvédelmi Biztos

9.25. Az ellenőrzés nem adott okot egyéb észrevételre.

Általános következtetések és ajánlások

9.26. Az intézmények jelentős fejlesztéseket vittek véghez, hogy felügyeleti és ellenőrzési rendszereiket az új költségvetési rendelet követelményeihez igazítsák. 2004-ben a felügyeleti és ellenőrzési rendszerek azonban sem a 2003-ban azonosított, a költségvetési rendelet végrehajtásával kapcsolatos kockázatokat⁽¹⁰⁾, sem az új személyzeti szabályzat és a fizetések és nyugdíjak számításához használt új számítógépes rendszerek bevezetéséből eredő kockázatokat (lásd 9.6. bekezdés) nem célozták meg kellően.

9.23. A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG VÁLASZA

Lásd az EGSZB e pontokhoz és a 9.4. ponthoz fűzött megjegyzéseit.

9.24. A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK VÁLASZA

Az RB 2004 folyamán minden tőle telhetőt megtett azért, hogy felvegyen egy új belső ellenőrt és az Ellenőrzési Szolgálat még hiányzó személyzetét. Mivel azonban nagyon kevésnek bizonyult az üres állásokra pályázó alkalmas tisztviselők száma, akkoriban nem volt lehetőség a posztok állandó munkatársakkal való betöltésére.

9.26. AZ EURÓPAI PARLAMENT VÁLASZA

Az új költségvetési rendelet előírásainak teljes körű betartása még időbe telik. A NAP fizetésijegyzék-rendszer és az új személyzeti szabályzat növelte a kockázatokat 2004-ben, de a szolgálatok által tapasztalt nehézségek elsősorban a fizetésijegyzék-rendszer kezdeti technikai problémáiból, illetve a személyzeti szabályzat rendelkezéseinek értelmezési problémáiból adódtak. Míg ez utóbbi számos beszedési intézkedést tett szükségessé, a valódi fennmaradt hibák száma alacsonynak tűnt, többek között azon alapos vizsgálat miatt, amelyek a kinevezésre jogosult hatóság döntéseit érintik. Még meg kell erősíteni a felügyeleti és ellenőrző rendszereket, különösen a fizetési jegyzék utólagos ellenőrzéseit.

⁽¹⁰⁾ A 2003-as pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés, 9.68. bekezdés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

9.27. A Számvevőszék gyakori, többnyire formai jellegű hibákat fedett fel. Az alapul szolgáló ügyletek jog- és szabályszerűségével kapcsolatosan felfedett hibák nem hatottak ki érdemileg a működési költségek egészére.

9.28. A Számvevőszék ellenőrzése eredményeképp és a feltárt kockázatok megoldása érdekében megállapítja, hogy a következő területekhez kapcsolódó felügyeleti és ellenőrzési rendszerek szorulnak fejlesztésre:

a) az eljárások dokumentációja;

9.26. A BIZOTTSÁG VÁLASZA

Az új fizetési rendszer (NAP) 2003 és 2004 eleje során történő fokozatos bevezetése új kockázatot teremtett, ami az új informatikai alkalmazások bevezetésének természetes velejárója. A Bizottság szervezeti egységei kezelték a kockázatot: fokozták a havi kifizetések ideiglenes kiszámítása eredményeinek kézi ellenőrzését, és a havi fizetés végleges kiszámítása és a fizetések engedélyezése előtt haladéktalanul kijavították az informatikusok által észlelt hibákat. Az utólag észlelt hibák száma csekély volt.

Az új fizetési rendszer működésbe állítása a fizetési rendszer által összegyűjtött adatok minőségi ellenőrzését a jogosultságok kezelésének rendszerére irányította át, amely a továbbiakban egy csatolófelületen keresztül automatikusan továbbítja az adatokat a NAP-nak. 2003 folyamán értékelték és átszervezték az ellenőrzést, hogy 2004. január 1-jétől biztosítsák a kezelési rendszerek szintjén az előzetes bevezetés és ellenőrzés költségvetési rendeletben foglalt új elvének tiszteletben tartását.

9.27. A BIZOTTSÁG VÁLASZA

A Bizottság megállapítja, hogy az azonosított formai hibák nem befolyásolták az igazgatási kiadásokat. A Bizottság ennek ellenére továbbra is megteszi a szükséges intézkedéseket a hibák újbóli előfordulásának megakadályozására.

9.28.**a) A BIZOTTSÁG VÁLASZA**

A Számvevőszék korábbi észrevételeit követően a Bizottság konkrét intézkedéseket hozott a humánerőforrás-gazdálkodás igazgatásával kapcsolatos eljárások dokumentálása érdekében. Az eredmény az új „személyzeti és igazgatási” weboldalon lesz majd látható, amely fokozatosan indul el 2005 végétől.

a) és b) A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG VÁLASZA

Amint azt már a Számvevőszék 2003-as költségvetésről szóló éves jelentéséhez (9.40. pont b) alpont) fűzött megjegyzésekben említettük, számos eljárás létezik és valóban dokumentált. Az EGSZB kockázatelemzési útmutatója az írásbeli eljárások létrehozását mint a kockázat csökkentésére irányuló alapvető intézkedést határozza meg. Ennélfogva ez az eljárás állandó. A 2004 végén elfogadott konszolidált cselekvési terv számos eljárás leírásának elkészítését 2005-re ütemezte.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- b) az igazoló dokumentumok jellegének meghatározása, amely lehetővé tenné annak ellenőrzését, hogy a kiadás összhangban áll-e a szerződés vagy a rendeletek és szabályok feltételeivel;
- c) a személyzet besorolása az új személyzeti szabályzat alapján;
- d) a javadalmazások, különösen a juttatások kifizetése és a személyzeti fizetések súlyozási együttható alkalmazásával kiszámított részének átutalása.

b) A BIZOTTSÁG VÁLASZA

Ezt az ajánlást már figyelembe vették az új konkrét megállapodások megfogalmazásakor, például a Jean Monnet épület új kábeleinek és szerelvényeinek beszerelésére vonatkozó keretszerződés esetében. A szolgáltatások költségét pontosabban határozzák meg, hogy megelőzzék a Számvevőszék által említett kockázatot.

c) és d) A BIZOTTSÁG VÁLASZA

Lásd a 9.7. és a 9.8. pontra adott választ. A Bizottság azonban a maga részéről ügyel az új rendelkezések helyes végrehajtására.

c) A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG VÁLASZA

Lásd az EGSZB 9.11. ponthoz fűzött megjegyzéseit.

d) A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG VÁLASZA

Lásd az EGSZB 9.7. ponthoz fűzött megjegyzéseit.

9.28. A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK VÁLASZA

A Régiók Bizottsága teljes mértékben végre fogja hajtani a Számvevőszék zárójelentés-tervezetének 9.28. pontja alatt megfogalmazott ajánlásokat, és további erőfeszítéseket tesz annak érdekében, hogy javítson az eljárások dokumentációjának jelenlegi rendszerén, különös tekintettel a kiadások szabályszerűségének utólagos ellenőrzésére.

Főbb észrevételek a különjelentésekben

1/2005. sz. különjelentés az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) irányításáról

9.29. A Számvevőszék különjelentését a Bizottság válaszaival együtt közzétették a HL C 202-ben, 2005. augusztus 18-án.

Az 5/2005. sz. különjelentés a Parlamentnél, a Bizottságnál és a Tanácsnál felmerült tolmácsolási költségekről

9.30. A számvevőszéki ellenőrzés célja az volt, hogy felmérje a Parlamentnél, a Bizottságnál és a Tanácsnál a tolmácsszolgáltatásokra vonatkozó pénzügyi gazdálkodás eredményességét és hatékonyságát.

9.30. AZ EURÓPAI PARLAMENT VÁLASZA

A teljes többnyelvűség – úgy, ahogyan azt az Európai Parlament szeretné – jelentős költségekkel jár, amely a munkaszervezésre (a munka időbeosztására és helyszíneire) vonatkozó politikai döntésekkel jár, valamint az esetenként nehezen tervezhető politikai helyzetekre való gyors reagálást tesz szükségessé. Eközben a tolmácsolási szolgáltatások igénybevétele feltételeinek javítása érdekében a Parlament megteremtette a kereteket egy 1999-ben elfogadott és 2004-ben módosított magartatási kódexben.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

Másrészt a Parlament szolgálatai arra törekednek, hogy javítsák a tolmácsaik alkalmazásához kapcsolódó díjak ellenőrzését, különös tekintettel az útiköltségeikre, és ehhez pozitívan járul hozzá egy olyan intézményközi szolgálat létrehozása, amelynek feladata a kisegítő konferenciatolmácsok valamennyi kifizetéseinek ügyintézése. Továbbá a Parlament tolmácsolást igénybe vevő szolgálatai meg fogják vizsgálni a többi intézményben megfigyelt legjobb gyakorlatot a munka jobb szervezése érdekében, figyelembe véve a fentebb említett politikai követelményeket.

9.30. A TANÁCS VÁLASZA

A Tanács Főtitkársága rá szeretne mutatni, hogy nem csak a szervezők nagyobb előrelátásával lehetne további megtakarításokat elérni a tolmácsolásban. A Számvevőszék külön jelentése szerint más módjai is vannak a megtakarításnak, mint pl. alacsonyabb ráfordítás a szabadúszó tolmácsok esetében (ACI), vagy jobb intézményközi együttműködés.

9.31. Az ellenőrzés kimutatta, hogy a tolmácsolás minősége többnyire megfelel a szükségleteknek és az elvárásoknak, ám a költségek csökkentése, valamint a kérelmezett, de végül igénybe nem vett tolmácsolási szolgáltatások elkerülése érdekében még lépéseket kell tenni. Az intézmények ugyan sikereket könyvelhettek el a tolmácsolás korlátozásában, ám további megtakarításokat lehetne elérni, ha el lehetne kerülni a késői visszamondásokat, az utolsó pillanatban beadott ülésigényléseket, a hét, illetve az év folyamán egyenetlenül megoszló üléseket, valamint a kisegítő konferenciatolmácsok drága utazási költségeit. Mivel a tolmácsrészelek vajmi kevésbé befolyásolhatják ezeket a tényezőket, a megtakarításokat csak az ülések szervezőinek előrelátóbb tervezésével lehetne elérni.

9.31. A BIZOTTSÁG VÁLASZA

A Bizottság a „valódi szükségletek” megközelítésén keresztül folytatja költség-ellenőrzési politikáját, és megerősíti erőfeszítéseit a tolmácsolás biztosításának csökkentésére, amennyiben azt kérelmezték, de nem használták. A bizottsági intézkedés célja továbbá a humán erőforrások jobb használata a többi intézmény tolmácsszolgátaival együttműködésben, valamint – amennyiben az intézmények beleegyeznek a jelenlegi megállapodások újratárgyalásába – a kisegítő konferenciatolmácsok költségeinek csökkentése, különösen az utazással összefüggő költségek tekintetében.

ÜGYNÖKSÉGEK ÉS MÁS DECENTRALIZÁLT SZERVEK

9.32. Az Európai Unió ügynökségeinél és más decentralizált szerveinél (a továbbiakban: „ADB”) végzett éves számvevőszéki ellenőrzések az éves különjelentések tárgyát képezik ⁽¹¹⁾. Az ADB költségvetése 2004-ben összességében 872,3 millió EUR-t tett ki, a 2003-as 778 millió EUR-val szemben. Összesített létszámkeretük a 2003. évi 2 009-ről 2 233-ra bővült 2004-ben. A **9.3. táblázat** ⁽¹²⁾ tartalmazza az ADB-re vonatkozó főbb adatokat.

⁽¹¹⁾ Megjelenés alatt az EU Hivatalos Lapjában.

⁽¹²⁾ 2004 során az Európai Vasúti Ügynökség és az Európai Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökség költségvetését a Bizottság közvetlenül irányította. Ezért nem kerül sor külön éves jelentés közzétételére.

9.3. táblázat – Az EU ügynökségei és más decentralizált szervei – Főbb adatok

Az Európai Unió ügynökségei és más decentralizált szervei	Központ	Alapítás éve	Költségvetés (millió EUR)		Létszámkeret	
			2004	2003	2004	2003
Európai Szakképzés-fejlesztési Központ	Thessaloníki	1975	16,6	14,7	88	83
Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért	Dublin	1975	18,1	16,8	91	88
Európai Környezetvédelmi Ügynökség	Koppenhága	1990	33,6	27,5	115	111
Európai Képzési Alapítvány	Torino	1990	18,4	17,2	104	104
A Kábítószer és a Kábítószerfüggőség Európai Megfigyelőközpontja ⁽¹⁾	Lisszabon	1993	12,2	10,5	77	63
European Medicines Agency (korábban: Európai Gyógyszerértékelő Ügynökség)	London	1993	99,1	84,2	314	287
Az Európai Unió Szerveinek Fordítóközpontja	Luxembourg	1994	29,8	29,0	181	158
Közösségi Növényfajta-hivatal	Angers	1994	11,3	11,1	38	35
Belső Piaci Harmonizációs Hivatal	Alicante	1994	190	157,4	675	675
Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség	Bilbao	1995	10,7	14,6	38	33
A Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelőközpontja	Bécs	1997	7,9	6,6	34	30
Európai Újjáépítési Ügynökség ⁽²⁾	Thessaloníki	2000	374,6	358,6	114	120
EUROJUST	Hága	2002	9,3	8,1	76	53
Európai Repülésbiztonsági Ügynökség	Köln ⁽³⁾	2002	11,3	4,7	95	80
Európai Tengerbiztonsági Ügynökség	Lisszabon ⁽³⁾	2002	13,3	4,5	55	40
Európai Élelmiszer-biztonsági Hatóság	Parma ⁽³⁾	2002	29,1	12,6	138	49
Európai Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökség ⁽⁴⁾	Heraklion ⁽³⁾	2003	—	—	—	—
Európai Vasúti Ügynökség ⁽⁴⁾	Valenciennes	2003	—	—	—	—
Összesen!			885,3	778,1	2 233	2 009

⁽¹⁾ A PHARE programokat is tartalmazza.

⁽²⁾ Az összes állás száma, beleértve a 2004-ben a helyi személyzet részére rendelkezésre álló 309 állást (321 állás 2003-ban).

⁽³⁾ 2004-ben ennek a szervnek a működési központja Brüsszelben volt az év egy részében vagy egész évben.

⁽⁴⁾ 2004-ben a Bizottság felelt ennek a szervnek a költségvetési irányításáért. Nem volt külön jelentés ennek a költségvetésnek a végrehajtására nézve.

9.33. Az évenkénti költségvetés elvének be nem tartása volt megállapítható, különösen az előirányzatok átvitele nem volt kellően indokolt. A Számvevőszék az egyediség elvének (előirányzatok szabálytalan vagy nem kellően indokolt átcsoportosítása), a globális fedezet elvének (költségvetési előirányzatokkal ellentételezték a negatív kiadásokat) és a költségvetési teljesség elvének (költségvetésben szereplő összegek, amelyek nem egyeztek a pénzügyi év követelményeivel) be nem tartását is megállapította pár esetben.

9.34. A Számvevőszék megállapította, hogy egyes esetekben az ADB-ben kialakított belső ellenőrzés fejlesztésre szorul, különösen a megfelelő kockázatelemzés hiánya miatt.

9.33. és 9.34. A BIZOTTSÁG VÁLASZA

Az ügynökségek és más „decentralizált szervek” függetlenek, és az igazgatási kiadásaihoz önálló mentesítési eljárással rendelkeznek. A Számvevőszék észrevételei tehát magukat az ügynökségeket érintik. Igény esetén a Bizottságnak módjában áll megadni az ügynökségeknek a rendelet megértéséhez és értelmezéséhez, illetve a belső ellenőrzés bevezetéséhez szükséges segítséget.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

9.35. A munkaerőfelvételi és a közbeszerzési eljárások tekintetében a Számvevőszék hiányosságok sorozatát észlelte: a jelöltek és ajánlattevők kiválasztására alkalmazott eljárások helytelenek voltak és nem kellően indokoltak; a jelentkezések és ajánlatok elfogadásával vagy elutasításával kapcsolatos döntések pedig nem voltak kellően megalapozottak. Ezen felül a személyzeti dossziék számvevőszéki vizsgálata megállapította, hogy a juttatásokat és a pénzügyi jogosultságokat igazoló okmányokat nem frissítették rendszeresen.

9.36. Majdnem minden három ADB-ből egy az időbeli elhatárolás elve szerint állította össze pénzügyi kimutatásait. A többiek általában jó úton haladnak afelé, hogy 2005-ben ennek a számviteli eljárásnak a segítségével állítsák össze elszámolásaikat, amint azt az új költségvetési rendelet előírja. Az időbeli elhatárolás elvén alapuló elszámolásokat készítő ADB esetében problémákat figyeltek meg az adott pénzügyi év ráfordításának tekintendő átvitelek azonosításában.

9.37. A tárgyi eszközök felügyeletének minősége nem egységes az ADB-n belül. Némelyiknél még nem alakítottak ki megfelelő felügyeleti rendszert, míg másoknál a bevezetett rendszer követelményeinek nem tesznek eleget kellően. Ennek eredményeképpen ellentmondások keletkeztek az elszámolások és a tényleges leltár között.

EURÓPAI ISKOLÁK

9.38. Az európai iskoláknál végzett számvevőszéki ellenőrzés éves különjelentés tárgyát képezte (nem teszik közzé a Hivatalos Lapban), amelyet az Európai Iskolák Igazgatótanácsához és a vezető tanárokhoz címeztek. Az iskolák 222,1 millió EUR összegű költségvetését elsősorban a Bizottság támogatásából (118,4 millió EUR) és a tagállamok hozzájárulásaiból (47,3 millió EUR) finanszírozták. Az európai iskolákra vonatkozó főbb adatokat a **9.4. táblázat** tartalmazza.

9.35. A BIZOTTSÁG VÁLASZA

Az ügynökségeknek tiszteletben kell tartaniuk az általános költségvetési rendelet közbeszerzésre vonatkozó rendelkezéseit.

Mivel 2004 az új KR és VSZ alkalmazásának második éve volt, számos ügynökség – különösen a nemrégiben létrehozottak – átmeneti időszakban néztek szembe. Ebben az időszakban a Bizottság teljes körű támogatást nyújtott az ügynökségeknek és a hatóságoknak. Egy sor ügynökség – noha nem az összes – élt a felkínált szolgáltatásokkal.

9.36. A BIZOTTSÁG VÁLASZA

A Bizottság engedélyezésre jogosult tisztviselője által 2004 decemberében elfogadott európai közösségi elszámolási szabályok a költségvetési rendelet 185. cikke hatálya alá tartozó valamennyi szervre alkalmazandók.

A Bizottság továbbra is rendszeresen útmutatást nyújt az ügynökségeknek és más decentralizált szervezeteknek (ADB-knek) annak biztosítása érdekében, hogy azok felkészüljenek az időbeli elhatároláson alapuló elszámolásra és a konszolidációs követelményekre. A Bizottság speciális dokumentációval látta el az ADB-ket a szükséges kiigazítások azonosíthatósága érdekében: ezek közé tartozik az IPSAS elszámolási kérdőív, a konszolidációhoz szükséges leendő jelentési csomag, valamint a 2005. január 1-jére vonatkozó nyitóméreggel kapcsolatos útmutató dokumentum és formanyomtatvány. Az ADB-k sikeres első konszolidációjának biztosítása érdekében 2005 második felében tovább erősödik a kommunikációs folyamat.

9.37. A BIZOTTSÁG VÁLASZA

A Bizottság hangsúlyozza, hogy az éves elszámolások elkészítésének végső felelőssége az adott ADB engedélyezésre jogosult tisztviselőjéé terhel.

9.4. táblázat – Európai Iskolák – Főbb adatok

Európai Iskolák	Ország	Alapítás éve	Költségvetés ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (millió EUR)		A Bizottságtól kapott támogatás ⁽²⁾ (millió EUR)		Tanulók száma ⁽³⁾	
			2004	2003	2004	2003	2004	2003
Titkárság	Belgium	1957	7,9	7,2	5,7	6,1	—	—
Luxemburg I	Luxemburg	1953	34,6	31,9	20,3	19,1	3 101	3 753
Luxemburg II	Luxemburg	2004	2,7	—	1,2	—	827	—
Brüsszel I Uccle	Belgium	1958	26,0	24,3	17,0	15,8	2 394	2 289
Brüsszel II (Woluwé)	Belgium	1974	27,1	25,0	17,7	15,9	2 917	2 769
Brüsszel III (Ixelles)	Belgium	1999	24,2	22,7	15,7	15,0	2 773	2 592
Mol	Belgium	1960	10,9	10,7	6,4	6,5	643	641
Varese	Olaszország	1960	15,8	15,3	7,8	7,5	1 317	1 323
Karlsruhe	Németország	1962	11,8	11,5	3,9	4,1	1 074	1 091
München	Németország	1977	18,6	16,4	1	1,0	1 504	1 455
Frankfurt	Németország	2002	8,8	6,1	4,2	2,9	809	633
Alicante	Spanyolország	2002	9,9	6,2	5,7	3,4	950	858
Bergen	Hollandia	1963	11,5	11,9	6,3	6,4	664	695
Culham	Egyesült Királyság	1978	12,3	12,3	5,5	6,1	889	884
Összesen			222,1	201,5	118,4	109,8	19 862	18 983

⁽¹⁾ Az Európai Iskolák és a Titkárság költségvetése alapján előre látható bevételek és kiadások összesen, beleértve a kiinduló költségvetésben eszközölt módosításokat is.

⁽²⁾ Forrás: Európai Iskolák.

⁽³⁾ Forrás: A főtítkárság 2005-ös éves jelentése az európai iskolák kormányzótanácsának.

Megjegyzés: az összegekben a kerekítés miatt eltérések fordulhatnak elő.

9.39. A 2004-es pénzügyi évre vonatkozóan a Számvevőszék ellenőrzése nem tárt fel olyan lényeges problémákat, amelyekről jelentést kellene tenni a Számvevőszék éves jelentésében.

9.39. A BIZOTTSÁG VÁLASZA

A Bizottság tudomásul veszi a Számvevőszék észrevételét.

10. FEJEZET

Pénzügyi eszközök és banki tevékenységek

TARTALOM

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	10.1–10.3
A Bizottság pénzügyi részesedéseinek bizottsági felügyelete	10.4–10.12
A Bizottság nevében pénzügyintézetek által kezelt pénzeszközök áttekintése	10.13–10.18
Külső Fellépések Garanciaalapja	10.19–10.23
A felszámolás alatt álló Európai Szén- és Acélközösség	10.24–10.28

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

BEVEZETÉS

10.1. A Közösség banki tevékenységekhez kapcsolódó pénzügyi eszközei a következők:

- költségvetési forrásokból vagy hitelalapokból nyújtott hitelek,
- költségvetési alapokból nyújtott kamattámogatások,
- garanciák felvett kölcsönökre és harmadik felek által nyújtott hitelekre,
- részesedés közhasznú szervezetekben ⁽¹⁾, és
- részvétel sajátos műveletekben, mint például kockázati tőke juttatásában.

10.2. Ezeket a pénzügyi eszközöket mind a tagállamokban, mind pedig – még jelentősebb mértékben – a külső fellépések keretében az Unión kívül is alkalmazzák. Fő céljaik a gazdasági fejlődés fellendítése, az infrastruktúra fejlesztése, valamint a munkahelyteremtés, főként kis- és középvállalkozásoknál (KKV-k) a finanszírozáshoz való hozzáférésük javítására irányuló intézkedések révén. A felszámolás alatt álló Európai Szén- és Acélközösség hasonló műveletekben érintett.

⁽¹⁾ Például az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (EBRD).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

10.3. A számvevőszéki ellenőrzés az alábbiakra terjedt ki:

- a Bizottság pénzügyi részesedéseinek bizottsági felügyelete,
- a Bizottság nevében pénzügyintézetek által kezelt pénzeszközök áttekintése,
- a Külső Fellépések Garanciaalapjának működése (lásd **10.1. táblázat**), valamint
- a felszámolás alatt álló Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK f.a.) tevékenységei (lásd **10.2. táblázat**).

10.1. Táblázat – Garanciaalap-helyzet ⁽¹⁾

(millió EUR)

Péü. év	Összes garanciakinnlevőség december 31-én ⁽²⁾	Összes alapforrás december 31-én ⁽³⁾	Fedezet (%)
1994	6 017	294,2	4,9
1995	5 882	300,9	5,1
1996	6 715	557,4	8,3
1997	7 960	861,8	10,8
1998	9 834	1 280,7	13,0
1999	12 052	1 313,1	10,9
2000	14 069	1 431,6	10,2
2001	15 577	1 774,4	11,4
2002	15 358	1 645,5	10,7
2003	15 211	1 592,1	10,5
2004	12 068	1 273,3 ⁽⁴⁾	10,6

⁽¹⁾ A Tanács 2728/94/EK rendelete előírja, hogy a garanciaalaprak megfelelő szintet (előírányzott összeget) kell elérnie a lehetséges kifizetésekre, amelyet 1999-től kezdődően a garantált összeg 9 %-ában állapítottak meg. Az alapot a költségvetési kifizetésekből finanszírozzák a pénzügyi év kezdetén, előzetes alapon. A pénzügyi év végén az alap eszközei meghaladhatják az előírányzott összeget, ebben az esetben visszafizetés alkalmazandó.

⁽²⁾ Tartalmazza a december 31-ével felhalmozott, de még ki nem fizetett alapkamatokat.

⁽³⁾ A december 31-ével ki nem fizetett EBB-díjak levonása után.

⁽⁴⁾ A bővítést követően a Tanács 2004. december 22-i 2273/2004/EK rendelete 338,8 millió EUR-val csökkentette az alap előírányzott összegét, amely összeget 2005. január 10-i értéknapal átutalták a közösségi költségvetésbe.

Forrás: Bizottság.

10.2. Táblázat – A felszámolás alatt álló Európai Szén- és Acélközösség mérlege (alakulás az ESZAK-Szerződés lejárta óta), valamint az ESZAK működési költségvetésének fennálló kötelezettségvállalásai 2004. december 31-én

Az ESZAK f.a. 2004. december 31-i mérlege

	2004. december 31.		2003. december 31.		2002. december 31.		2002. július 23.	
	millió EUR	%	millió EUR	%	millió EUR	%	millió EUR	%
Eszközök								
Bankoknak nyújtott hitelek és előlegek	103,38	4,82	133,43	6,49	113,57	4,75	155,62	6,36
Ügyfeleknek nyújtott hitelek és előlegek	315,35	14,71	361,66	17,59	628,95	26,33	682,42	27,87
Kötvények és egyéb fix kamatozású értékpapírok	1 488,96	69,46	1 485,91	72,25	1 551,46	64,94	1 528,90	62,44
Részvények és egyéb változó kamatozású értékpapírok	7,09	0,33	15,75	0,77	18,77	0,79	28,00	1,14
Egyéb eszközök	171,68	8,01	3,28	0,16	3,31	0,14	6,02	0,25
Előlegek és bevételek aktív időbeli elhatárolása	57,07	2,66	56,46	2,75	73,04	3,06	47,57	1,94
Eszközök összesen	2 143,53	100,00	2 056,49	100,00	2 389,10	100,00	2 448,53	100,00
Források								
Kötelezettségek harmadik feleknek	456,34	21,29	468,33	22,77	764,13	31,98	801,68	32,74
ESZAK működési költségvetés	109,24	5,10	222,46	10,82	342,56	14,34	400,92	16,37
Céltartalékok kötelezettségekre és költségekre	213,22	9,95	247,15	12,02	554,74	23,22	586,01	23,93
Költségvetés szén- és acélkutatások finanszírozására	296,30	13,82	293,00	14,25	240,00	10,05	240,00	9,80
Tartalékok és többletek	1 068,43	49,84	825,55	40,14	487,67	20,41	419,92	17,15
Források összesen	2 143,53	100,00	2 056,49	100,00	2 389,10	100,00	2 448,53	100,00

Az ESZAK működési költségvetésének fennálló kötelezettségvállalásai 2004. december 31-én

(millió EUR)

	Főösszegek 2002. július 23-án	Főösszegek 2002. december 31-én	Főösszegek 2003. december 31-én	Kifizetések 2004-ben	Törlések 2004-ben	Főösszegek 2004. december 31-én
Átállás	132,61	121,24	75,76	22,24	9,78	43,74
Kutatás	180,83	158,71	99,11	44,25	6,22	48,64
Kamattámogatások (56. cikk)	16,84	16,05	11,21	0,25	9,99	0,97
Szociális intézkedések – szén (RECHAR)	70,64	46,56	36,39	17,54	2,96	15,89
Összesen	400,92	342,56	222,47	84,28	28,95	109,24

Forrás: ESZAK f.a. pénzügyi kimutatások 2004. december 31-én.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A BIZOTTSÁG PÉNZÜGYI RÉSZESÉDESEINEK BIZOTTSÁGI FELÜGYELETE

10.4. Az EU két pénzintézmény résztulajdonosa; ezek az Európai Befektetési Alap (EBA) ⁽²⁾ és az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (EBRD) ⁽³⁾. Ez a két tőkerészesedés a kapcsolt szervezetekben összesen 277,5 millió EUR összeget tett ki 2004. december 31-én ⁽⁴⁾.

10.5. A Számvevőszék a Bizottság két pénzintézetében lévő pénzügyi részesedésének bizottsági felügyeletét ⁽⁵⁾ annak felmérésével ellenőrizte, hogy:

- a) megfelelőek voltak-e a bizottsági felügyeleti intézkedések (pénzügyi vonatkozásban, de a jövőbeli kockázatok tekintetében is) annak biztosítására, hogy a tőkerészesedések figyelemmel kísérése hatékonyan, eredményesen és gazdaságosan valósuljon meg;
- b) ésszerű bizonyosságot nyújt-e a felügyelet és az irányítási tájékoztatás a Bizottságnak arra nézve, hogy a kapcsolt szervezeteiben való részesedési tevékenységei megfelelnek az EU-politikáknak, valamint nem ellentétesek az alkalmazandó EU-jogszabályokkal.

⁽²⁾ A 2 000 millió EUR jóváhagyott tőke 30 %-ának megfelelő 600 millió EUR összegű részesedés 20 %-át (120 millió EUR, a Közösségek 2004. december 31-i összevont mérlegén 176 millió EUR összegben értékelt) hívták le.

⁽³⁾ A 20 000 millió EUR jóváhagyott tőke 3 %-ának megfelelő 600 millió EUR összegű részesedés 26,25 %-át (157,5 millió EUR: amiből 138,9 millió EUR befizetett, a fennmaradó 18,6 millió EUR összeg még 2005–2009 között befizetendő) hívták le.

⁽⁴⁾ E részesedéseken felül a Közösség részesedik a „Galileo Közös Vállalkozásban” az 575 millió EUR tőke 90 %-ának megfelelő 520 millió EUR összegben, amelyből 2004. december 31-én 282 millió EUR-t hívták le (a Közösségek 2004. december 31-i összevont mérlegén 192,7 millió EUR összegben értékelve). A Közösségek összevont mérlegén szerepelnek még egyéb befektetett pénzügyi eszközök összesen 1 810,9 millió EUR értékben, amelyekre nem terjedt ki a felügyeleti ellenőrzés.

⁽⁵⁾ Az Európai Befektetési Alap uniós részesedése tekintetében a Számvevőszék, a Bizottság és az EBA között háromoldalú megállapodás van érvényben. Ezt a szerződést két évre meghosszabbították, 2005. szeptember 25-én jár le. Hallgatólagos megállapodással érvényessége további két évvel meghosszabbítható.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

10.6. A Bizottság két tagot ⁽⁶⁾ (és két póttagot) jelöl az EBA igazgatótanácsába, akiket az EBA közgyűlése választ meg, és egy további (póttag nélküli) személyt az EBA ellenőrző testületébe. Az EBA etikai szabályai rendszerint nem engedik e személyeknek információk az EBA-n kívül ismertetését azoktól eltekintve, akik a testület tagjaként ezen személyeknek feladataik elvégzésében segítenek. Nem bizonyított, hogy az egyéb bizottsági szolgálatokat tájékoztatják, illetve a véleményüket mindenképpen kikérik annak ellenőrzése érdekében, hogy megfelelnek-e a közösségi politikáknak vagy szabályoknak.

10.7. Az EBA-beli részesedés tekintetében teljes mértékben az EBA közgyűlésén a részvényesek rendelkezésére bocsátott beszámolókra ⁽⁷⁾ hagyatkoznak. A Számvevőszéknek nem szolgáltattak bizonyítékot semmilyen később felmerülő anyagi kérdés felülvizsgálására.

10.8. Az EBA az EBB érintett szerveivel szorosan együttműködik. Az EBA műveleteit összehangolják az EBB munkaprogramjával. A Bizottsággal folytatott hasonló koordinációra és együttműködésre nincs bizonyíték. Az elszámoltathatóság érdekében a Bizottságnak tudnia kellene igazolni, hogy a pénzügyi (EBA) irányításáról ugyanolyan tájékoztatást kap, mint annak fő részvénytulajdonosa, az EBB.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

10.6. Az Európai Befektetési Alap (EBA) tevékenysége elsősorban a kis- és középvállalatokat (KKV-k) támogatja. A Bizottság EIB igazgatótanácsában helyet foglaló küldöttei annak a három főigazgatóságnak a magas beosztású tisztviselői, amelyek ebben az ágazatban leginkább érintettek és az ágazatról a legtöbb ismerettel rendelkeznek (Vállalkozásfejlesztési és Ipari Főigazgatóság, Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság és Regionális Politikai Főigazgatóság). Ezek a szolgálatok minden egyes igazgatósági ülés előtt közösen egyeztetik álláspontjukat. A Bizottság ad hoc módon, informálisan más szolgálatokkal is konzultál meghatározott kérdésekről (pl. állami támogatások), de nem találja szükségesnek az ezen szolgálatokkal folytatott konzultációk rendszeresítését.

Ami azonban a közösségi célkitűzéseknek való megfelelést illeti, a Bizottság véleménye szerint a megfelelőségért felelős részleg 2005 közepén történt létrehozása az EBA-n belül (amelyet az igazgatótanács kezdeményezett és a bizottsági küldöttek is erősen támogattak) további fontos lépés a közösségi politikáknak való megfelelés biztosítása irányába.

10.7. Az EBA-val kapcsolatos pénzügyi beszámolókkal kapcsolatban a Bizottság teljes mértékben megbízik a független belső és külső ellenőrök, illetve az EBA Ellenőrző Testülete által végzett munkában. Az ellenőrök nem találtak lényeges problémákat az EBA pénzügyi beszámolóiban.

A részvényesek évi rendes közgyűlése az éves beszámoló és az ahhoz kapcsolódó pénzügyi beszámoló elfogadásával, illetve kinevezésekkel foglalkozik. Minden rendkívüli döntést meg kell előznie a Bizottság formális, szolgálatok közötti konzultációját követő döntésnek. A részvényesek minden döntését az igazgatótanács ellenőrzi, mint ahogy az Ellenőrző Testület éves beszámolóján alapuló javaslatokat is.

10.8. Az EBB-nek mint a részvények körülbelül 60 %-át birtokló többségi tulajdonosnak különleges csoportkövetelményeknek kell eleget tennie, ami a Bizottságra nem érvényes a maga 30 %-os tulajdonrészével. Ez érvényes mind az üzleti tervre, mind a konszolidáció menetére.

Az EBA üzleti tervét az EBA igazgatótanácsa először felülvizsgálja és jóváhagyja, és csak ezután kerülhet be az EBB-csoport üzleti tervébe. A tervjavaslatot a Bizottság által kijelölt igazgatókat támogató munkatársak különösen szigorúan ellenőrzik, mielőtt az igazgatótanács állást foglalna.

A konszolidációhoz az EBA számviteli részlegei olyan pénzügyi adatokat bocsátanak az EBB rendelkezésére, amelyek az EBB-csoport számláinak speciális konszolidálási igényeihez szükségesek. A Bizottság előtt nem ismeretes egyéb különbség a részvényesek kezelése szempontjából.

⁽⁶⁾ Az EBA igazgatótanácsának 2004-ben hivatalban lévő elnökét a Bizottság jelölte. A bizottsági szervezeti felépítésben nem töltött be funkciót, mivel nyugdíjba ment.

⁽⁷⁾ Például az éves jelentésre és az ellenőrző testület jelentésére.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

10.9. Az EBRD-beli részesedés⁽⁸⁾ tekintetében a Bizottságot egy tag⁽⁹⁾ és egy helyettes képviseli az EBRD igazgatótanácsában, aki rendszeresen beszámol a helyzetről és a fejleményekről a felelős biztosnak és a DG ECFIN főigazgatójának.

10.10. A Bizottság szerint az Unió EBRD-beli részesedésének egyik célja az EU-politikáknak történő megfelelés biztosítása, például a környezetvédelmi előírások tekintetében, amelyek a nem uniós tagállamokra jogilag nem kötelező erejűek. A DG ECFIN szintjén rendszeresen nyomon követik a fejleményeket. A Bizottságon belül a felügyeleti folyamat működik, ami egyben azt is biztosítja, hogy a bizottsági politikáknak és szabályoknak való megfelelést értékeli, s ezen értékelés eredményét az igazgatótanács bizottsági tagja a munkájában figyelembe veszi.

10.11. A felügyeletet bár ugyanaz a főigazgatóság végzi, az EBRD-re vonatkozó felügyelet tekintetében rendelkezésre álló tájékoztatás szintje részletesebb, mint az EBA számára rendelkezésre álló, valamint magában foglalja a más szolgálatokkal folytatott egyeztetések eredményeit.

10.12. Az ellenőrzés feltárta, hogy az EBRD-re vonatkozó felügyelet és irányítási tájékoztatás egyszerű bizonyosságot nyújt a Bizottságnak arról, hogy e tevékenységek megfelelnek az EU-politikáknak, valamint hogy nem ellentétesek az alkalmazandó EU-jogszabályokkal. Annak érdekében, hogy a Bizottságnak az EBA-részesedésre vonatkozóan a bizonyosság ugyanazon szintjét nyújtsák, az EBA felügyeletét és irányítási tájékoztatását javítani kell.

10.10. Az EU fő érdeke az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (EBRD) révén megvalósítandó célkitűzések teljesítése, nevezetesen a piacorientált gazdasági modellre való áttérés támogatása, valamint a magánszektor fejlesztésének előmozdítása. Részvételével biztosítja az EU-joggal való összhangot, például a környezetvédelem területén, illetve a nemzetközi szabványok EBRD-n keresztüli érvényesülését a nem EU-tagállamokban, azaz amelyekre az EU joga nem érvényes.

10.11. A Bizottság úgy véli, hogy az EBRD-ben és az EBA-ban való részesedéseit úgy kell ellenőrizni, hogy közben figyelembe kell venni az egyes intézmények egyedi jogi keretét.

A 10.6. pontnak megfelelően a Bizottság az EBA-val összefüggésben nem tart szükségesnek rendszeres konzultációt a szolgálatokkal azokat kivéve, amelyek kiüldöttekkel rendelkeznek az igazgatótanácsban.

10.12. A 10.6. és 10.11. pontban megjegyzettekkel összhangban azon három szolgálat magas beosztású tisztviselőinek részvétele az igazgatótanácsban, amelyek a legnagyobb szakpolitikai érdekkel rendelkeznek az EBA tevékenységeit illetően, nagyrészt megmagyarázza a Számvevőszéknek az EBRD-vel kapcsolatos megjegyzésében mutatkozó különbséget. Ezen magas beosztású tisztviselők igazgatótanácsban való részvétele szolgálja a legjobban a Közösség érdekeinek védelmét.

További lehetőséget kínál ezen biztosíték fokozására a megfelelőségért felelős részleg 2005 közepén történt létrehozása az EBA-n belül, amelynek különleges feladata annak biztosítása, hogy az EU politikáinak és jogának való megfelelést célzó intézkedések meghozatala megtörténjen. A Bizottság szorosan együtt fog működni az EBA-val ezen új funkció hatékonyságának biztosítása érdekében.

A Bizottság meg fogja vizsgálni továbbá, hogy a megfelelő szolgálat belső eljárásaiban szükséges-e tisztázni a 10.6. pontban említett konzultációs folyamatot.

⁽⁸⁾ Az EBRD-t létrehozó megállapodás, melyet 1990. május 29-én írtak alá Párizsban (az EBRD alapvető dokumentumai, 1991. április).

⁽⁹⁾ A Bizottság által az EBRD igazgatótanácsába jelölt tag állomáshelye London.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A BIZOTTSÁG NEVÉBEN PÉNZINTÉZETEK ÁLTAL KEZELT
ESZKÖZÖK ÁTTEKINTÉSE

10.13. A Bizottság részesedése mellett a pénzügyi intézmények által kezelt pénzeszközök is gondos felügyeletet kívánnak. Ezeket a pénzeszközöket olyan intézkedésekhez nyújtják, amelyeket pénzügyi intézmények hajtanak végre a Bizottság nevében bizonyos uniós politikák megvalósítása érdekében ⁽¹⁰⁾.

10.14. A Számvevőszék felmérte, hogy a Bizottság teljes és naprakész áttekintéssel rendelkezik-e a Bizottság nevében pénzügyi intézmények által kezelt pénzeszközökről.

10.15. A pénzügyi intézmények tekintetében a Bizottságnak elsősorban az EBB-vel, az EBRD-vel, az EBA-val, az Európa Tanács Fejlesztési Bankjával és a német Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) pénzügyi intézménnyel vannak megállapodásai. A Bizottság szerint a letéti és egyéb számlákon ⁽¹¹⁾ a DG ECFIN felügyelete alatt elhelyezett pénzeszközök 360,9 millió EUR összeget tettek ki 2004 végén.

10.16. A számvevőszéki ellenőrzés megállapította, hogy:

- a) a Bizottság információkkal rendelkezik az EBRD-nél vezetett valamennyi számlájáról, azonban nincs teljes körű áttekintése az összes főigazgatóság nevében az EBA-nál és az EBB-nél vezetett számlákról;
- b) a Bizottság nem könyvelte eszközként, s így nem is szerepeltette az elszámolásokban azt a banki művelethez történő hozzájárulást, amelyet a Kreditanstalt für Wiederaufbau intéz Bosznia-Hercegovinában, s amelyre 44,25 millió EUR-t fizettek ki;
- c) összesen 16 millió EUR összegű uniós pénzeszközt bocsátottak az Európai Újjáépítési Ügynökség (EAR) rendelkezésére banki műveletekhez Koszovóban, Montenegróban és Szerbiában, melyeket a KfW intéz lakáskölcsönökre, valamint a vidéki közösségek és a kis- és középvállalkozások finanszírozására. Sem a Bizottság, sem az EAR nem szerepeltette ezeket az összegeket a 2004-es előzetes elszámolásaiban.

Ezen utóbbi tételeket ugyan helyesbítették, így azok az elszámolások megbízhatóságát nem befolyásolják, ezek példaként szolgálnak a fent említett elszámolások teljes körű áttekintésének hiányosságára.

10.16.

- b) *A kérdéses összegek a 2004-es végleges éves beszámolóban a „pénzügyi közvetítők” alcím alatt szerepelnek.*
- c) *A kérdéses összegek a 2004-es végleges éves beszámolóban a „pénzügyi közvetítők” alcím alatt szerepelnek.*

⁽¹⁰⁾ A megállapodások a Bizottság és a pénzügyi intézmények között születnek, s lefektetik a megbízás részletes szabályait (pl. eljárásokat, jelentési kötelezettségeket, valamint az általános költségvetésből történő finanszírozást).

⁽¹¹⁾ Folyószámlák, lekötött betétek és befektetések.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

10.17. A Bizottság nem rendelkezik teljes körű áttekintéssel a Bizottság nevében pénzügyintézetek által kezelt használt pénzeszközökről.

10.18. A teljes körű áttekintésnek kellene biztosítania a pénzeszközök rendszeres és megfelelő felügyeletét. A DG ECFIN szervezeti egységnél felhalmozott szakértelmet a vonatkozó egyezmények összehangolására és a költségvetési hatóságok tisztánlátásának (átláthatóság) elősegítésére kellene hasznosítani.

10.17. Az egyes engedélyezésre jogosult tisztviselők feladata a felügyeletük alá tartozó eszközök rendszeres és megfelelő ellenőrzésének biztosítása. Ezeknek az eszközöknek a kezelését és ellenőrzését így az egyes illetékességgel rendelkező főigazgatóságok látják el, amelyek egy-szersmind biztosítják azok helyes és teljes körű bevitelét a számviteli rendszerbe. Az egyes főigazgatóságok által szolgáltatott adatok alapján a Költségvetési Főigazgatóság elkészíti az éves beszámolót. A beszámoló így áttekintést nyújt a Bizottság különböző eszközeiről, beleértve a pénzügyintézetek által kezelteteket is. A Bizottság azonban nem pénzügyintézetenkénti bontásban készíti el beszámolóját, hanem a számviteli szabályokkal összhangban a mérlegben szereplő eszköztípusoknak megfelelően.

10.18. Az már az egyes engedélyezésre jogosult tisztviselők feladata, hogy biztosítsák a felügyeletük alá tartozó eszközök rendszeres és megfelelő ellenőrzését (lásd a költségvetési rendelet 60. cikkét). Az engedélyezésre jogosult tisztviselőknek már az is kötelessége, hogy ezt az információt a számviteli rendszerben is rögzítsék, hogy aztán át lehessen vezetni őket az éves beszámolóba.

Az új számviteli rendszer 2005-ös bevezetésével az engedélyezésre jogosult tisztviselőknek jobb eszközök állnak rendelkezésre a felügyeletük alá tartozó eszközök ellenőrzésére, és az információk is hatékonyabban vannak központosítva a rendszerben, ami a jobb összkép biztosítása által elkerülhetővé teheti a Számvevőszék által bemutatott helyzet bekövetkezését.

KÜLSŐ FELLÉPÉSEK GARANCIAALAPJA

10.19. A Közösség költségvetése különösen a harmadik országoknak adott kölcsönök garanciájának tekintetében van hitelkockázatnak kitéve. A Külső Fellépések Garanciaalapjának ⁽¹²⁾ célja, hogy kifizesse a Közösség hitelezőit ⁽¹³⁾ a kedvezményezett nemteljesítése esetén, valamint hogy elkerülje a közvetlen pénzhívásokat a Közösség költségvetéséből.

10.20. A DG ECFIN végzi az alap adminisztratív kezelését, az EBB felel a pénzgazdálkodásért. A számvevőszéki ellenőrzés az alap hatékony, eredményes és gazdaságos pénzügyi irányításának a 2004-es pénzügyi év során történő megvalósulására összpontosított ⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ A korábban az 1149/1999/EK, Euratom rendelettel (HL L 139., 1999.6.2., 1. o.), legutóbb pedig a 2273/2004/EK, Euratom rendelettel (HL L 396., 2004.12.31., 28. o.), módosított 2728/94/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL L 293., 1994.11.12., 1. o.).

⁽¹³⁾ Elsősorban az EBB-t, de idetartoznak az Euratom külső hitelek és a harmadik országoknak adott uniós makroszintű pénzügyi támogatási (MFA) kölcsönök.

⁽¹⁴⁾ A számvevőszéki ellenőrzés a Számvevőszék, az EBB és a Bizottság között 1996 januárjában aláírt sajátos háromoldalú megállapodáson alapul.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

10.21. A **10.1. táblázat** mutatja az alap alakulását az elmúlt tíz évben, 2004 végéig. A vonatkozó előirányzott összeg ⁽¹⁵⁾ 1 086 millió EUR összeget tett ki 2004 végén. A költségvetésbe visszafizetendő többlet tehát 187 millió EUR volt.

10.22. A Számvevőszék úgy találta, hogy a garanciaalapot megfelelő módon irányították 2004-ben.

10.23. DG ECFIN-nek hivatalosan rögzítenie kellene az EBB-től megkapott adatokon lefolytatott ellenőrzéseket, és dokumentálnia kellene azokat, különös tekintettel a közösségi garanciával harmadik feleknek nyújtott hitelek kinnlevőségi állományát illetően.

10.23. A Bizottság vitában áll az EBB-vel, hogy a jövőben könnyvizsgálói záradékot kérjen a Garanciaalap által fedezett kinnlevő kölcsönökre. Az eljárási kézikönyv addigra frissülni fog, azaz tartalmazni fogja a már elvégzett dokumentum-ellenőrzéseket.

A FELSZÁMOLÁS ALATT ÁLLÓ EURÓPAI SZÉN- ÉS ACÉLKÖZÖSSÉG

10.24. 2002. július 23-án lejárt az Európai Szén- és Acélközösséget (ESZAK) létrehozó szerződés. A Szén- és Acélközösség eszközeit és forrásait az Európai Közösségnek adta át ⁽¹⁶⁾; ezek nettó értékét – amelyet a felszámolás alatt álló Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK f.a.) elnevezés alatt szerepeltetnek – a szén- és acéliparhoz kapcsolódó kutatásokra kell fordítani.

10.25. A számvevőszéki ellenőrzés célja az volt, hogy ésszerű bizonyosságot nyerjen a felszámolás alatt álló Szén- és Acélközösségre vonatkozó jogszabályok megfelelő végrehajtásáról.

10.26. A korábbi évek gyakorlatával megegyezően az ESZAK f.a. elszámolásait külső ellenőr vizsgálta, aki ezekről hitelesítő záradékkal ellátott ellenőrzési véleményt adott ⁽¹⁷⁾.

10.27. A **10.2. táblázat** bemutatja az ESZAK f.a. mérlegének és működési költségvetése fennálló kötelezettségvállalásainak alakulását. Az ESZAK f.a. pénzügyi műveleteinek felszámolása megfelel a vonatkozó jogszabályoknak, így a Tanácsnak az ESZAK f.a. eszközeinek kezelése tekintetében szigorú szabályokat rögzítő többéves pénzügyi előírásaival is.

⁽¹⁵⁾ Az előirányzott összeget a kinnlevő garantált hitelek 9 %-ban rögzítették.

⁽¹⁶⁾ Az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt jegyzőkönyv.

⁽¹⁷⁾ Az ESZAK f.a. 2004. december 31-i beszámolójában (19. o.) a külső ellenőr azt a következtetést vonta le, hogy: „...a pénzügyi elszámolások...híven tükrözik...az ESZAK f.a. 2004. december 31-i eszközeit és pénzügyi helyzetét, valamint az e nappal záruló pénzügyi év eredményét”.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

10.28. A Számvevőszék ésszerű bizonyosságot szerzett a felszámolás alatt álló Szén- és Acélközösségre vonatkozó előírások megfelelő végrehajtásáról. A Számvevőszék ugyanakkor megjegyzi, hogy a Bizottságnak valamennyi értékpapír esetében teljes mértékben be kellene tartania a többéves pénzügyi előírások lejáratra és besorolásra vonatkozó korlátozásait.

10.28. A Bizottság már megfelel az irányelvek hatálybalépése óta eszközölt befektetésekre vonatkozó lejárat- és besorolási korlátozásoknak, és szigorú eljárásokat követ a megfelelőség biztosítása érdekében. Még az irányelvek hatálybalépése előtt a Bizottság egy speciális fedezeti ügyletet hajtott végre egy AAA minősítésű ügyféllel két hosszú lejáratú kölcsönfelvétel fedezésére. Erre az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) érdekeinek védelme miatt volt szükség, miután 1998-ban át kellett alakítani egy jelentős infrastruktúra-kölcsönt, amelyben minden kölcsönadó egyenlő elbánásban részesült, és amelynek eredményeként az ESZAK három kölcsönrészesedését különböző eszközökké alakították át.

