

I

(Tájékoztatók)

SZÁMVEVŐSZÉK

10/2005. sz. VÉLEMÉNY

az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló,
2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom rendeletet módosító tanácsi rendelettervezetről

(az EK-Szerződés 248. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján)

(2006/C 13/01)

TARTALOMJEGYZÉK

	Oldal
BEVEZETÉS	2
A PÉNZÜGYI SZABÁLYOK ÁLLANDÓSÁGA ÉS KOHERENCIÁJA	3
KÖLTSÉGVETÉSI ALAPELVEK	3
Az évenkéntiség elve	4
A globális fedezet elve	4
Az egyediség elve	4
Az átláthatóság elve	4
A KÖLTSÉGVETÉS MEGÁLLAPÍTÁSA ÉS SZERKEZETE	4
A KÖLTSÉGVETÉS VÉGREHAJTÁSA	5
Költségvetés-végrehajtási módszerek	5
A számvitelért felelős tisztviselő szerepe: az elszámolások megbízhatósága	5
A pénzügyi szereplők felelőssége	6
Intézményközi együttműködés	6
KÖZBESZERZÉS	6
A kizárás esetei	6
Szakértők kinevezése	7
Intézményközi együttműködés	7
TÁMOGATÁSOK	7
A nonprofit elv	7
A támogatáshalmazás elkerülésének elve	8
Közbeszerzési szerződések	8
KÖVETKEZTETÉS	8

AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK SZÁMVEVŐSZÉKE,

tekintettel az Európai Közösséget létrehozó szerződésre és különösen annak 248. cikke (4) bekezdésére és 279. cikkére,

tekintettel az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződésre és különösen annak 160C. cikke (4) bekezdésére és 183. cikkére,

tekintettel az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendeletre ⁽¹⁾ és különösen annak a rendelet háromévenkénti felülvizsgálatát előíró 184. cikkére,

tekintettel az 1605/2002/EK, Euratom rendeletet módosító tanácsi rendeletjavaslatra ⁽²⁾,

tekintettel a Tanácsnak a Számvevőszékhez e témában 2005. július 15-én benyújtott véleménykérésére,

ELFOGADTA A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT:

Bevezetés

1. A Bizottság által bemutatott javaslat a következőket célozza:

- a szabályok működésének átláthatóbbá és hatékonyabbá tételét,
- a szerződésekre és támogatásokra vonatkozó szabályok és követelmények egyszerűsítését a felmerülő költségek és kockázatok arányában,
- a különböző irányítási módszereket szabályozó rendelkezések egyértelművé tételét és egyszerűsítését.

2. A javaslathoz csatolt indokolásában a Bizottság kijelenti, hogy mivel a költségvetési rendelet a költségvetés végrehajtásának elsődleges jogi aktusa, célkitűzéseinek megvalósítása során ügyelni kell a szabályok állandóságára, különösen pedig az alapvető elveknek, fogalmaknak, illetve a költségvetési rendelet ⁽³⁾ felépítésének stabilitására.

3. A javaslat ebből a célból a következő kritériumokat határozza meg:

- jogszabály-változtatást csak akkor kell eszközölni, ha egy problémára nincs más megoldás,
- nem szabad elfogadni olyan módosító indítványt, amely megkérdőjelezné a bizottsági reform központi elemeit,
- a költségvetési alapelvektől a lehető legkevesebb esetben szabad eltérni,
- figyelembe kell venni a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó új ágazati rendeletek által előírt módosításokat,

- bármely jogszabály-változtatást a következő szempontok szerint meg kell indokolni:

- a Bizottság azon kötelessége, hogy végrehajtsa a költségvetést és megvalósítsa a kitűzött politikai célokat,

- a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás követelményei,

- az Unió pénzügyi érdekeinek védelme,

- annak igénye, hogy a megbízhatósági nyilatkozat rövid távon pozitív legyen.

4. A Számvevőszék a fent leírt elvek, célkitűzések és kritériumok figyelembevételével megvizsgálta a Bizottság rendelettervezetét, és úgy véli, hogy a pénzügyi szabályok felülvizsgálatakor a pozitív megbízhatósági nyilatkozat megszerzése nem lehet irányadó kritérium. A közösségi pénzügyi gazdálkodás javításának szempontját viszont szem előtt kell tartani annak meghatározásához, hogy mely pontokon kell megváltoztatni a költségvetési rendeletet.

5. A Számvevőszék megállapítja, hogy a javasolt módosítások és változtatások számos területen fontos lépést jelentenek az eredményes pénzügyi gazdálkodáshoz szükséges egyszerűsítés és rugalmasság felé. Az alább kifejtett okokból kifolyólag azonban nem mindig vették figyelembe azokat az elveket és szempontokat, amelyekre a változtatásokat alapozni kellett volna, és a kitűzött célokat sem valósították meg teljesen.

6. Ennek következtében a Bizottság által javasolt módosítások egy része indokolatlannak tűnik, sőt bonyolíthatja az irányítást. Másrészt a javasolt felülvizsgálat – amint azt a 21., 26., 29., 30., 32. és 39. pont is kifejti – az irányítás egyes problémáira nem is kínál megoldást.

⁽¹⁾ HL L 248., 2002.9.16. (a HL L 25., 2003.1.30. módosításával).

⁽²⁾ COM(2005) 181 végleges, 2005. május 3.

⁽³⁾ Költségvetési rendelet – a Tanács 1605/2002/EK, Euratom rendelete.

A pénzügyi szabályok állandósága és koherenciája

7. A korábbi költségvetési rendeletet többször módosították, elannyira, hogy – amint a Számvevőszék 4/97. sz. véleményében ⁽¹⁾ megállapította – a rendeletbe ellentmondások kerültek. A Számvevőszék elsősorban azt bírálta ⁽²⁾, hogy a szöveg sok helyütt ellentmondásos, illetve hogy:

- a változtatások apránként, egyedi problémák megoldása céljából történtek,
- több rendszer működött egy időben, számos kivétellel,
- bizonyos alapvető pénzügyi rendelkezések, amelyek az egyes szakpolitikákat, intézkedéseket vagy programokat szabályozó rendeletekben szerepeltek, a költségvetési rendeletbe nem kerültek bele, sőt, azzal néha ellentmondásban álltak.

Ennek a véleménynek, illetve a következtetlenségek megállapításának hatására a Bizottság 1998-ban felülvizsgálati eljárást indított, amely nem kevés intézményközi előkészület és vita után 2002-ben végül a jelenleg hatályos rendeletet eredményezte.

8. A Bizottság elismerte, hogy a jelenleg hatályos költségvetési rendelet – amely a Bizottság pénzügyi gazdálkodási reformfolyamatának részét képezi – bizonyos elemei (belső ellenőrzési standardok, tevékenység alapú költségvetés-tervezés és irányítás) nem valósultak meg teljes mértékben, és eredményes működésükhöz további erőfeszítések szükségesek ⁽³⁾. Hozzá kell tenni, hogy a többi intézmény csak nemrég vezette be a rendelet bizonyos elemeit.

9. A javaslatához csatolt indokolás ezzel kapcsolatban a felülvizsgálat vezérelveként azt jelöli meg, hogy a szabályok, különösen pedig a költségvetési rendelet 2. cikkében megállapított költségvetési alapelvek állandósága biztosítva legyen ⁽⁴⁾.

10. A rendelettervezet szövege ennek ellenére – a fogalmazásbeli változtatásoktól eltekintve is – a rendelet szinte valamennyi címén belül 74 cikket, azaz a hatályos rendelet cikkeinek 40 %-át módosítaná. A Bizottság javaslatának elfogadása tehát a költségvetési rendelet szövegének alapos átdolgozásával járna.

11. A költségvetési rendelet jelenlegi felülvizsgálatához társul még három, 2005 folyamán előterjesztett vagy bejelentett javaslat is, amelyek a költségvetési rendelet végrehajtási szabályainak módosítását szorgalmazzák.

⁽¹⁾ 4/97. sz. vélemény az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó 1977. december 21-i költségvetési rendeletet módosító tanácsi rendeletre (Euratom, ESZAK, EK) irányuló javaslatról (HL C 57., 1998.2.23.).

⁽²⁾ 4/97. sz. vélemény, 3. pont.

⁽³⁾ Összefoglaló jelentés, COM(2005) 256 végleges, 2005. június 15.

⁽⁴⁾ Módosítási javaslat, indokolás, 5. pont: „Meg kell erősíteni azt az elvet, hogy a költségvetés végrehajtására vonatkozó egyéb jogalkotási aktusoknak meg kell felelniük a költségvetési rendeletnek.”

12. Egyes módosításokat bizottsági osztályok kérésére, a költségvetési igazgatás egyszerűsítése végett javasoltak. Fennáll azonban annak a kockázata, hogy különböző kivételek és eltérések bevezetése csak bonyolítaná az igazgatást, különösen a mezőgazdaság és a kutatás területén. A többi javaslat vagy az ágazati jogszabályok módosításaiból következik, vagy a Bizottságnak a 2007–2013 közötti időszakra szóló jogalkotási javaslatai között szerepel (különösen a közös agrárpolitikához (KAP) és a kutatáshoz kapcsolódóan).

13. A Számvevőszék ezen körülmények tükrében úgy találja, hogy a Bizottság egyes alapelveit és kritériumait (szabályok stabilitása; jogszabály-változtatás csak alapvető fontosságú témákban és csak minden más megoldás híján; eltérés a költségvetési alapelvektől csak a lehető legkritikább esetben) nem tartották tiszteletben. Ez bonyolítja a pénzügyi irányítást, már azelőtt, hogy a jelenlegi költségvetési rendelet által bevezetett fontos változtatások a kívánt eredményre vezettek volna.

14. Habár a költségvetési rendelet 184. cikke a rendelet háromévenkénti felülvizsgálatát írja elő, a pénzügyi szabályok stabilitásának megőrzése érdekében a módosításokat az elengedhetlenül szükséges esetekre kell korlátozni.

15. A Számvevőszék véleménye túlnyomóan a közös rendelkezések I–VI. címére vonatkozik, mivel a rendelet első részének (Közös rendelkezések) VII. címe („Beszámoló bemutatása és könyvvizetés”) tekintetében, valamint a harmadik részre (Átmeneti és záró rendelkezések) vonatkozóan javasolt módosítások többsége olyan szakmai jellegű korszerűsítő rendelkezés, amely a számvitelben 2005. január 1-jei hatállyal bevezetett változtatások miatt vált szükségessé. A második rész (Különös rendelkezések) tekintetében javasolt módosítások pedig elsősorban a közös rendelkezések II. címében lefektetett költségvetési alapelveket érintik.

Költségvetési alapelvek

16. A költségvetési rendeletről szóló két számvevőszéki vélemény (a 4/97., illetve a 2/2001. sz.) ⁽⁵⁾ a költségvetési alapelvek szigorúbb alkalmazását és a kivételek minimálisra csökkentését javasolta. Ezeket az ajánlásokat a Bizottság a költségvetési rendelet jelenleg zajló felülvizsgálata vezérelveként fogadta el.

17. A javasolt változtatások azonban kihatással vannak az alábbi alapelvekre:

- a költségvetés egységességének elve (5a. cikk: előfinanszírozásból származó kamat),
- az évenkéntiség elve (149. cikk: nem differenciált EMGA ⁽⁶⁾ -előirányzatok átvitele; 160a. cikk: kutatási előirányzatok ismételt rendelkezésre bocsátása; 12. és 150. cikk: előzetes kötelezettségvállalás a humanitárius segítségnyújtás és az EMGA kiadásaira),

⁽⁵⁾ 4/97. sz. vélemény, 16. pont; 2/2001. sz. vélemény az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletet módosító tanácsi rendeletre irányuló javaslatról, 5. pont (HL C 162., 2001.6.5.).

⁽⁶⁾ Európai Mezőgazdasági Garanciaalap.

- a globális fedezet elve (18. cikk: a tagállamoknak a külső segítségnyújtási programokhoz adott hozzájárulásából és a berendezések értékesítéséből származó bevételek célhoz kötése),
- az egyediség elve (23. cikk: átcsoportosítások a „célterületek” címből; igazgatási előirányzatok átcsoportosítása; értékesítési eljárás; 26., 45. és 46. cikk: a harmadik országoknak nyújtott hitelekhez és hitelgaranciákhoz kapcsolódó tartalék megszüntetése miatti kiigazítások),
- az átláthatóság elve (29. cikk): a költségvetés közzétételi határidejének meghosszabbítása.

18. Míg egyes változtatások a költségvetési előirányzatok kezelését célozzák megkönnyíteni, és az általuk bevezetett tisztázásokat az adott körülmények igazolják is (pl. költségvetés egységességének elve: az előfinanszírozásból kamat származik; évenkéntiség elve: a kötelezettségvállalások előrehozása a humanitárius válságok kezelését szolgálja, addig más kivételek szükségessége nem mindig alátámasztható. Ezek a kérdések alább kerülnek tárgyalásra.

Az évenkéntiség elve

19. 2/2001. sz. véleményében ⁽¹⁾ a Számvevőszék már kifejtette azon nézetét, mely szerint a differenciált előirányzatok rendszerében nemkívánatos az előirányzatok átvitele, mivel az átvitelek pénzügyi hatása elhanyagolható, ugyanakkor szükségtelen bonyodalmakat okoznak az irányítási rendszerekben. A közös agrárpolitika keretében eszközölt közvetlen kifizetésekre vonatkozó pénzügyi fegyelmi intézkedések ⁽²⁾ jóváhagyását követően a Bizottság arra tesz javaslatot, hogy az átvitel lehetőségét a nem differenciált előirányzatokra is terjesszék ki (149. cikk). Ez a kivétel nem indokolt, mivel a szóban forgó összegek alacsonyok, és ezért könnyen beolvaszthatóak lennének a következő pénzügyi év költségvetésébe.

20. A Számvevőszék azt is kifejtette, hogy ellenzi a visszavont előirányzatok ismételt rendelkezésre bocsátását ⁽³⁾, mert úgy ítéli meg, hogy szükségtelen ilyen kivételt tenni az általános szabály alól, hiszen bármilyen előirányzat iránti igény kielégíthető új kötelezettségvállalási előirányzatok révén is. A strukturális alapok esetében a javaslat szűkíti az előirányzatok ismételt rendelkezésre bocsátásának lehetőségét, a kutatás esetében viszont utat enged ennek (160a. cikk). A Számvevőszék véleménye szerint az ilyesfajta kivételek nem indokoltak, hiszen a jelenlegi szabályozás által lehetővé tett költségvetési módosítások és irányítási mechanizmusok révén valamennyi lehetséges igény kielégíthető.

A globális fedezet elve

21. A javaslatban nem szerepel olyan módosítás, amely az épületekkel kapcsolatos politika ismert problémáit kezelné. A költségvetési rendelet 7. cikkében meghatározott elvvel ellentétben az épületek beszerzésével és építésével kapcsolatos

ügyletek kötelezettségvállalási előirányzatai nem fedezik a vállalt jogi kötelezettségek valamennyi költségét, mivel ugyanezen rendelet 179. cikke értelmében az igazgatási előirányzatok nem minősülnek differenciált előirányzatnak. A Számvevőszék ezért megismétli azon ajánlását ⁽⁴⁾, hogy az ilyen jellegű műveletek esetében differenciált előirányzatokat alkalmazzanak.

22. 2/2001. sz. véleményében a Számvevőszék a globális fedezet elve alóli kivételeket (célhoz kötött bevételek) illetően azt javasolta ⁽⁵⁾, hogy a marginális eseteket ne kivételként, hanem az általános rendelkezéseknek megfelelően kezeljék. A Számvevőszék véleménye szerint a járművek, berendezések, felszerelések és készülékek, valamint a tudományos és technikai célú berendezések és anyagok értékesítéséből származó bevételek célhoz kötését javasoló módosítás (18. cikk (1) bekezdés ea) pont) ilyen nem indokolható marginális esetre vonatkozik.

Az egyediség elve

23. A 23. cikk (1) bekezdésének b) pontja tekintetében javasolt módosítás megszüntet minden korlátozást az igazgatási előirányzatok egyik címből (politikai területről) egy másikba történő átcsoportosítása terén, feltéve hogy az érintett kiadások azonos jellegűek. A bizottsági reform alapelveinek dacára a javaslat megszünteti a tevékenységalapú költségvetés és a tevékenységalapú irányítás közötti kapcsolatot, s így a reformot e vonatkozásban a költségvetés bemutatási módjában eszközölt apró változtatással fokozza le. A javaslat alapvetően figyelmen kívül hagyja azt a tényt, hogy amikor a költségvetési hatóság az egyes politikai területekhez (költségvetési címekhez) tartozó tevékenységek irányításának céljára hagy jóvá igazgatási előirányzatokat, akkor ezek az előirányzatok meghatározott célokhoz kapcsolódnak. A Számvevőszék ezért a tevékenységalapú költségvetéssel, illetve irányítással összefüggésben azt javasolja a Tanácsnak és a Parlamentnek, fontolja meg, hogy az ilyen döntések meghozatala továbbra is a költségvetési hatóság előjoga maradjon-e.

Az átláthatóság elve

24. A 29. cikk tekintetében javasolt módosítás a jelenlegi rendeletben foglaltakhoz képest egy hónappal meghosszabbítja a költségvetés közzétételének határidejét. A Számvevőszék úgy találja, hogy a költségvetés közzétételi határidejének bármilyen meghosszabbítása ellentétben áll az átláthatóság elvével, és tovább nehezítheti a megfelelő irányítást.

A költségvetés megállapítása és szerkezete

25. A javasolt módosítások (46. cikk) célja a költségvetés részét képező információknak és az előzetes költségvetési tervhez csatolt egyéb, a költségvetési hatóság számára kiegészítő tájékoztatásul szánt információknak a megkülönböztetése. A Számvevőszék kedvezően ítéli meg ezt a különbségtételt, mely különösen a kifizetési előirányzatok végrehajtási ütemterveire van kihatással. A Számvevőszék ugyanakkor úgy véli, hogy – a várható hatást is figyelembe véve – ezekről az információkról a költségvetési rendelet 33. cikkében kellene rendelkezni.

⁽¹⁾ 7. pont.

⁽²⁾ HL L 270., 2003.10.21.

⁽³⁾ 54. pont.

⁽⁴⁾ 4/97. sz. vélemény, melléklet, 2.18. pont.

⁽⁵⁾ 9. pont.

26. A Számvevőszék úgy véli továbbá, hogy a költségvetési rendeletnek ezt a részét alaposabban is le lehetett volna egyszerűsíteni azáltal, hogy

- megszüntetik a negatív tartalékok lehetőségét, ez ugyanis akadályozza a pontosan kiszámított költségvetési előirányzatok egyértelmű és hibátlan bemutatását, és sérti az átláthatóság elvét,
- növelik a személyzet irányításában szükséges rugalmasságot, hogy az intézmények – a személyi kiadásokra megszabott költségvetési kereten belül – a lehető legmegfelelőbb összetételű személyzetet választhassák ki, és az egyes feladatokra a szükséges képességekkel rendelkezőket alkalmazhassák,
- a költségvetési nomenklatúrát olyan értelemben vizsgálják felül, hogy a legkisebb alegységgé a fejezet váljék: ez rugalmasabbá tenné az irányítást, mert megszűnnének az ezen szint alatti terhes átcsoportosítások.

A költségvetés végrehajtása

27. A költségvetési rendelet IV. címe tekintetében javasolt változtatások különösen az alábbiakat célozzák:

- a költségvetés különböző módszerek (megosztott, decentralizált, közös, centralizált vagy közvetett igazgatás) szerinti végrehajtásában közreműködő személyek szerepének és feladatkörének pontosabb és világosabb meghatározását (52–57. cikk),
- az engedélyező tisztviselők és a számvitelért felelős tisztviselők számviteli információkkal kapcsolatos felelősségének egyértelmű meghatározását (60. és 61. cikk),
- a pénzügyi szereplők pénzügyi felelősségére vonatkozó szabályoknak, illetve a Közösségek által alkalmazott személyekre vonatkozó rendelkezések által előírt szabályoknak a pontosabb összehangolását (66. cikk),
- a Közösség pénzügyi érdekeinek fokozottabb védelmét a követelések behajtására vonatkozó szabályok megerősítése által (72. és 73. cikk).

Ezek az egyértelműsítések, illetve a pontosság fokozása előrelépést jelent a pénzügyi gazdálkodás fejlesztésében, ám a Számvevőszék szerint az alábbi szempontok tekintetében ez még nem elégséges.

Költségvetés-végrehajtási módszerek

28. A költségvetés különböző módszerek szerinti végrehajtásában közreműködő személyek szerepének és feladatkörének leírása túlnyomórészt már a jelenlegi költségvetési rendeletben vagy az ágazati rendeletekben is szerepel. Ezeket a leírásokat a bizottsági javaslat most összevonta. A Számvevőszék üdvözli az információk rendszerezésére irányuló bizottsági kezdeményezést, ám úgy véli, helyes lett volna, ha a Bizottság megragadja az alkalmat, hogy a költségvetési rendelettel egy integrált közösségi belső ellenőrzési keretrendszert alkosson ⁽¹⁾.

A számvitelért felelős tisztviselő szerepe: az elszámolások megbízhatósága

29. A Számvevőszék üdvözli a Bizottságnak azt a javaslatát, hogy a különböző pénzügyi szereplőknek az elszámolások összeállításával kapcsolatos szerepét és feladatkörét az alábbi, a felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselő és a számvitelért felelős tisztviselő által elkészítendő igazolások előírásával tegyék egyértelművé:

- a felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselő – a pénzügyi és gazdálkodási információkkal együtt benyújtott – éves tevékenységi jelentés formájában számol be intézményének feladatai teljesítéséről, valamint egy igazoló nyilatkozattal tanúsítja, hogy a jelentésben megbízható és valós információ szerepel ⁽²⁾,
- a közösségi intézmény, illetve hasonlóan a közösségi szerv számvitelért felelős tisztviselője az elszámolást az engedélyező tisztviselők által összeállított és hitelesített információ alapján készíti el. A 129. cikk (2) és (3) bekezdése szerint elkészített végleges elszámoláshoz a számvitelért felelős tisztviselő által kiadott tanúsítványt kell csatolni, amelyben az kijelenti, hogy az elszámolás a költségvetési rendelet VII. címével, illetve a pénzügyi kimutatás mellékletében kifejtett számviteli alapelvekkel, szabályokkal és módszerekkel összhangban készült ⁽³⁾,
- a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője ezután a többi intézmény által benyújtott információ alapján készíti el a végleges összevont beszámolót. Ehhez a beszámolóhoz egy, a számvitelért felelős tisztviselő által kiállított tanúsítványt csatolnak, amelyben ez utóbbi kijelenti, hogy a beszámoló a VII. címmel, illetve a pénzügyi kimutatás mellékletében kifejtett számviteli alapelvekkel, szabályokkal és módszerekkel összhangban készült ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ 2/2004. sz. vélemény.

⁽²⁾ A 60. cikk (7) bekezdésére tett bizottsági javaslat.

⁽³⁾ A 61. cikk (2a) bekezdésére tett bizottsági javaslat.

⁽⁴⁾ A 129. cikk (2a) bekezdésére tett bizottsági javaslat.

30. A jelenlegi költségvetési rendelet 61. cikke (1) bekezdésének e) pontja alapján a számvitelért felelős tisztviselő felel az engedélyező tisztviselő által a számviteli információk szolgáltatására vagy igazolására megállapított rendszerek érvényesítéséért. Ahhoz, hogy a számvitelért felelős tisztviselőnek módjában álljon igazolni, hogy az elszámolások a jelenlegi költségvetési rendelet 123. cikkében előírt módon megbízható és valós képet adnak, ennek az érvényesítésnek ki kellene terjednie arra is, hogy a vizsgált időszak folyamán eredményesen működtek-e a rendszerek, illetve ezáltal a szolgáltatott adatok megbízhatóságára is – a jelenlegi gyakorlattal szemben, amely szerint csupán az ilyen rendszerek bevezetését vagy módosítását érvényesítik. Az intézmények elszámolásaival ⁽¹⁾ kapcsolatban az a kockázat merül fel, hogy az elszámolások összeállítása egyszerű, mechanikus műveletté válik, ahol a végeredmény az e célra kialakított számviteli eljárásokból következik, míg az összevont elszámolások esetében a folyamat összevonás helyett az adatok egyszerű összesítésévé válhat. A Számvevőszék szerint a költségvetési rendelet 61. cikke (1) bekezdésének e) pontjában egyértelművé kellene tenni, hogy a számvitelért felelős tisztviselőnek jogában áll az ilyen rendszerek eredményes működésének érvényesítése.

31. A Bizottság javaslata értelmében (185. cikk) a bizottsági belső ellenőrzési szolgálatok szerepe ezután annak igazolására korlátozódna, hogy az ügynökségek belső ellenőrzési egységei a nemzetközi ellenőrzési standardoknak megfelelően működnek. Tekintve, hogy a közösségi szervek elszámolásait kötelező összevonni az intézményekével, a Bizottsághoz a módosítás után nem jutna el az a független információ, amely az ügynökségek elszámolásainak megbízhatóságáról jelenleg közvetlenül rendelkezésre áll, pedig az ügynökségek igazgatási támogatásban részesülnek a Bizottság költségvetéséből, s néhány esetben jelentős működési előirányzatokat kezelnek.

A pénzügyi szereplők felelőssége

32. A 66. cikk esetében javasolt módosítás a személyzeti szabályzat hatáskörébe utalja a kártérítés-fizetési felelősség megállapítását. A Számvevőszék már korábban is kifejtette azon véleményét ⁽²⁾, hogy a személyzeti szabályzatban foglalt rendelkezések és mechanizmusok nem rendezik megfelelően a pénzügyi szereplők kártérítés-fizetési felelősségének kérdését. Ahhoz, hogy a szabályokat eredményesen, a közösségi igazgatást a felelős pénzügyi szereplők védelmét szolgáló eljárási szabályokkal túl nem terhelve lehessen alkalmazni, kártérítés-fizetési felelősségük kérdését mindig az arányosság elvét szem előtt tartva kellene felvetni. E célból kívánatos volna különbséget tenni szándékos/csalárd viselkedés, súlyos gondatlanság, egyszerű gondatlanság és hiba között. Figyelembe kellene venni a pénzügyi szereplők cselekedeteit meghatározó körülményeket, például a feladataik teljesítéséhez rendelkezésre álló erőforrásokat is.

Intézményközi együttműködés

33. A Számvevőszék a költségvetési és pénzügyi igazgatás alapelveit és szabályait szavatoló jogi stabilitás megkérdőjelezése nélkül úgy találja, hogy az intézményközi együttműködés fokozásával felesleges bürokrácia volna elkerülhető, különösen

⁽¹⁾ 2003-as éves jelentés, 1.26. pont (HL C 293., 2004.11.30.).

⁽²⁾ 4/97. sz. vélemény melléklete, 5.20. pont; 2/2001. vélemény, 24. pont.

a kisebb intézményeknél. E célból egy több intézményt összefogó közös testületet lehetne létrehozni a szabálytalanságok figyelésére.

Közbeszerzés

34. A közbeszerzés területén javasolt módosítások célja egyebek között az, hogy a költségvetési rendelet szabályait hozzáigazítsák az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv ⁽³⁾ (a továbbiakban: „irányelv”) rendelkezéseire. A hozzáigazítás révén a kizáró okok esetében egyszerűsödnek és enyhülnek az ajánlattevőkkel szembeni dokumentációs követelmények (93. cikk).

35. A módosítások ezenkívül:

- megszüntetnék azon követelményt, hogy minden intézmény saját adatbázist tartson fenn a közbeszerzési eljárásban való részvételből kizárt ajánlattevőkről (95. cikk, lehetővé téve, hogy több intézmény közös adatbázist használjon,
- más területekre is kiterjesztenék a kutatás terén a szakértők kinevezésére szolgáló egyszerűsített szabályrendszert (97. cikk),
- tisztáznák, hogy milyen esetekben lehet csalás fennállása miatt felfüggeszteni egy közbeszerzési eljárást, illetve leállítani a szerződés teljesítését (103. cikk).

36. Amint azt a 3/2005. sz. véleményében ⁽⁴⁾ is kifejti, a Számvevőszék pártolja a közbeszerzési eljárások korszerűsítését és egyszerűsítését, ám úgy véli, hogy az egyszerűsítés során szorosabban kellene követni az irányelv előírásait, és ki kellene zárni annak lehetőségét, hogy az ajánlatkérő szervek jogosulatlan mérlegelési jogkörrel éljenek.

A kizárás esetei

37. Az irányelv súlyosságuk alapján különbözteti meg a kizáró okokat, és lehetővé teszi, hogy a legkevésbé fontos okokat a tagállamok figyelmen kívül hagyják. Ugyanakkor azt is kijelenti, hogy e ponton további szabályozás szükséges ⁽⁵⁾. A Számvevőszék szerint nem elégséges az a 93. cikkben foglalt követelmény, hogy az ajánlatkérőnek kockázatelemzést kell végeznie, és azt javasolja, hogy magát a költségvetési rendeletet vagy annak végrehajtási szabályait egészítsék ki további pontosításokkal.

⁽³⁾ HL L 134., 2004.4.30.

⁽⁴⁾ 3/2005. sz. vélemény az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályokat megállapító, 2002. december 23-i 2342/2002/EK, Euratom rendeletet módosító bizottsági EK rendelet-tervezetről, 7–14. pont (HL C 124., 2005.5.23.).

⁽⁵⁾ A 45. cikk (2) bekezdésének befejezése: „E bekezdés végrehajtási feltételeit nemzeti jogokkal összhangban és a közösségi jog figyelembevételével a tagállamok határozzák meg.”

Szakértők kinevezése

38. A javaslat a közbeszerzési előírások módosításával más területekre is kiterjeszteni a kutatás terén a szakértők kinevezésére szolgáló egyszerűsített eljárásrendet. A kutatás terén szokásos egyszerűsített eljárás ⁽¹⁾ azonban a munkaerő-felvételre és a szakértők kinevezésére vonatkozik, és ezek az eljárások közelebb állnak az egyéb közösségi alkalmazottakra vonatkozó munkaerő-felvételi szabályokhoz, semmint a közbeszerzési szerződésekhez. Amint azt a rendelettervezethez csatolt indoklás is elismeri, a szerződéseknek pusztán a pályázók alkalmasságán alapuló, az ajánlatok figyelembevételét teljesen mellőző odaítélése (a költségvetési rendelet 97. cikkének (2) bekezdését módosító javaslat) voltaképpen eltér az irányelvnek, illetve magának a költségvetési rendeletnek a szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződésekre vonatkozó alapelveitől.

Intézményközi együttműködés

39. Jó példa az intézményközi együttműködésre a kizárás eseteit felölelő, a különböző intézmények által közösen használt adatbázis létrehozása (a költségvetési rendelet 95. cikkét módosító javaslat). Az adminisztratív feladatok ismétlődésének csökkentésére hasznos lenne megfontolni a közösségi intézmények és szervek közötti együttműködés elmélyítésének egyéb módjait is. Meg kellene vizsgálni annak lehetőségét is, hogy más intézmény vagy szerv által megkötött szerződéseket vegyenek igénybe, a versenyelv betartását, illetve az esélyegyenlőséget szavatoló feltételek és/vagy mennyiségi korlátozások mellett. Több intézményt érintő szerződések esetén mérlegelendő az a lehetőség is, hogy az ajánlatkérő hatóság egyes feladatait (például a pályázatok felbontását és értékelését) más intézményre vagy szervere bízassa.

Támogatások

40. Az ezen cím alá tartozó cikkek tekintetében javasolt módosítások többek között az alábbiak:

- a támogatások fogalma terjedjen ki a segélynyújtási funkcióval rendelkező részvénybefektetésekre/tőkerészesedésekre is, amelyek általában az intézmények vagyontát képezik (108. cikk),
- lehessenek jelentős kivételek a nonprofit elv alól (109. cikk),
- amennyiben az alap jogi aktus így rendelkezik, legyen lehetséges eltérni attól az elvtől, hogy ugyanazt a tevékenységet több költségvetési fejezetből nem lehet finanszírozni (111. cikk),
- pontosítás és magyarázat a jelenlegi gyakorlatra,
- egyszerűsödjenek a támogatás igazgatása (átalányösszegek) (113a. cikk), kedvezményezettek kötelelességei és igazgatási eljárások (kizárásos esetek, kérelmek értékelése, közbeszerzési elvek alkalmazása) (114., 116. és 120. cikk).

⁽¹⁾ Az 1605/2002/EK, Euratom rendelet 160. cikke és a 2321/2002/EK rendelet 11. cikke (HL L 355., 2002.12.30.).

41. A Számvevőszék pozitívan értékeli a javaslatban szereplő pontosításokat, magyarázatokat és egyszerűsítéseket, de úgy véli, hogy a nonprofit elvvel, illetve a támogatáshalmazás elkerülésének elvével, valamint a közbeszerzéssel kapcsolatban nem minden kivétel és eltérés teljesen indokolt, mivel:

- a) ezek további kockázatokat vonhatnak maguk után és bonyolíthatnak az igazgatást;
- b) néhány esetben problémákba ütközhet az ellenőrzés;
- c) egyszerűbb megoldásokat is lehetett volna találni.

A nonprofit elv

42. Már a jelenlegi végrehajtási szabályok is tartalmazznak néhány kivételt a nonprofit elv alól, melyek a 109. cikk és a 113a. cikk tekintetében javasolt módosításokban szerepelnek:

- magánszemélyeknek fizetett ösztöndíjak,
- versenyeken kapott díjak,
- a kedvezményezettek pénzügyi kapacitásának megerősítését célzó fellépések,
- a költségek meghatározott arányú visszatérítése, átalánydíjak és átalányösszegek.

43. Egy korábbi véleményében ⁽²⁾ a Számvevőszék már rámutatott arra, hogy milyen nehézséggel jár a nonprofit elv betartásának ellenőrzése akkor, amikor egy szervezet több forrásból jut támogatáshoz.

44. Megjegyzendő továbbá, hogy a 109. cikk tekintetében javasolt módosítás szerint a nonprofit elvet nem az egyes kedvezményezetteknek, hanem a fellépések szintjén alkalmazzák. A Számvevőszék szerint egy ilyen változtatás visszaélésekre adna lehetőséget a többpartneres fellépések esetében. A jövőben ennek következtében megengedhetővé válik, hogy a többpartneres fellépésekre adott támogatásokból egyes kedvezményezettek haszonra tegyenek szert.

45. Ezenkívül a jelenlegi végrehajtási szabályok bizonyos kivételekre vonatkozó szigorú feltételei közül a javasolt módosításokba csak a következőket vették be:

- annak tilalmát, hogy többletbevétel odaítélése a kedvezményezett szervezetek tagjainak személyes meggazdagodásához vezessen,
- azt a korlátozást, hogy az átalányösszegek ne haladják meg az 5 000 EUR-t,

mivel a Bizottság a részleteket a végrehajtási szabályokba kívánja belefoglalni.

⁽²⁾ 2/2001. sz. vélemény, a 102. cikk (2) bekezdéséhez fűzött megjegyzések (HL C 162., 2001.6.5.).

A támogatáshalmozás elkerülésének elve

46. A strukturális eszközök és a transzeurópai hálózatok területén fennálló helyzet alapján a Bizottság indokoltnak tekinti azt a lehetőséget, hogy egy intézkedés részére több támogatást is odaítélhessenek a közösségi költségvetésből (111. cikk). Erre a kivételre is vonatkozik azonban az a szabály, hogy ugyanazt a költséget ne lehessen kétszeresen finanszírozni.

47. Az e témában a közelmúltban végzett számvevőszéki ellenőrzések azonban rámutattak annak a kockázatára, hogy a támogatás meghaladhatja a finanszírozott költségek 100 %-át, illetve hogy a kutatás területén nem tartják be az állami támogatásra vonatkozó küszöbértéket ⁽¹⁾. A támogatások halmozása ráadásul az igazgatási munka megkétszereződését is eredményezheti, ami – különösen eltérő támogathatósági feltételek esetén – az igazgatás egyszerűsítésére vonatkozó célkitűzés ellen hat.

48. A Számvevőszék következtetése szerint ajánlatos lenne továbbra is az „egy intézkedés – egy közösségi támogatás” elvét alkalmazni. Ennek során:

- a támogatás összegének meghatározásánál több közösségi politikai terület igényeit is figyelembe lehessen venni, úgy azonban, hogy az összeg ne haladja meg a felmerült támogatható költségek 100 %-át, illetve ne lépje túl az állami támogatásra vonatkozó szabályok által meghatározott küszöbértéket,
- fejleszteni kell a közösségi intervenciók szolgálatközi összehangolását.

Közbeszerzési szerződések

49. Végül a Számvevőszék úgy ítéli meg, hogy a 120. cikk (1) bekezdése tekintetében javasolt módosítás nem indokolt. Abban az esetben ugyanis, ha egy intézkedés végrehajtása megköveteli, hogy a kedvezményezett a közösségi finanszírozás figyelembevételével szerződéseket ítéljen oda, természetes elvárás,

hogy betartsa a költségvetési rendelet V. címében foglalt elveket (egyenlő elbánás az ajánlattevőkkel, tisztességes verseny és átláthatóság). Mindezek alapján a végrehajtási szabályok a szerződések értékétől függően egyszerűsített eljárásokat írhatnak elő.

Következtetés

50. Tekintve, hogy az eltelt idő rövidege miatt a költségvetési rendelet előző reformja még nem érthette el valamennyi célját, a Bizottság által javasolt felülvizsgálat mértéke nem tűnik indokoltnak. Fennáll annak a kockázata, hogy a túlzott felülvizsgálat, illetve némelyik módosítás tartalma szükségtelenül bonyolítaná az igazgatást.

51. Különösen igaz ez azokra a költségvetési alapelvek alóli új kivételekre, amelyeket egyes bizottsági osztályok nehézségei, illetve az ágazati rendeletek módosításai nyomán vezettek be. A Számvevőszék szerint ezen igények többségének a jelenlegi költségvetési rendelet keretében is meg lehetne felelni.

52. A pénzügyi igazgatás egyszerűsítése érdekében a közbeszerzés és a támogatások területén tett lépések, valamint a Közösségek pénzügyi érdekeinek védelmére tett erőfeszítések (a behajtásra, a szerződések felfüggesztésére vagy végrehajtására, illetve a szankciókra vonatkozó módosítások) haladást jelentenek a jobb pénzügyi igazgatás irányába.

53. A javasolt módosítások azonban nem jelentenek megoldást egyes igazgatási szükségletek tekintetében (rugalmasság az alkalmazottak igazgatásában, épületek beszerzésével/építésével kapcsolatos ügyletek, a pénzügyi szereplők felelősségének tisztázása). Más esetekben a javasolt módosítások nem elég mélyrehatóak ahhoz, hogy megoldják a kezelni kívánt problémákat (a költségvetés végrehajtásának módszerei, a számvitelért felelős tisztviselő szerepe). A Számvevőszék továbbá úgy ítéli meg, hogy jobban ki kellett volna használni az intézményközi együttműködésben rejlő lehetőségeket.

Ezt a véleményt a Számvevőszék 2005. december 7-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

a Számvevőszék részéről

Hubert WEBER

elnök

⁽¹⁾ A kutatáshoz és fejlesztéshez nyújtott állami támogatásra vonatkozó közösségi keret (HL C 83., 1986.4.11.), felülvizsgálva 1996-ban (HL C 45., 1996.2.17.) és 1998-ban (HL C 48., 1998.2.13.), így a 2001/C 78/15, majd a 2002/C 111/03 bizottsági közlemény 2002. június 30-ig, illetve 2005. december 31-ig terjesztette ki a keret alkalmazási idejét.