

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 a 2006. szeptember 7-i és 14-i ülésén elfogadta a következő

ÉVES JELENTÉSEKET a 2005-ös pénzügyi évről

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

BEVEZETÉS

0.1. A 2005-ös pénzügyi évről szóló jelen dokumentum a Számvevőszék 29. éves jelentése az Európai Unió általános költségvetésének végrehajtásáról, valamint a Számvevőszék éves jelentése az Európai Fejlesztési Alapról.

0.2. Az általános költségvetés végrehajtásáról szóló idei éves jelentés a következőképpen épül fel: az 1. fejezetben szerepel a megbízhatósági nyilatkozat; a 2. fejezet a Bizottság belső kontrollrendszeréről ⁽¹⁾ szól; a költségvetési gazdálkodásra vonatkozó lényegi észrevételek a 3. fejezetben kerülnek sorra; a 4–10. fejezetek a bevételekről és a költségvetés különböző részeiből finanszírozott tevékenységekről számolnak be a pénzügyi terv tételeinek megfelelően; a 11. fejezet pedig a pénzügyi eszközökről és banki tevékenységekről szól. A Bizottság – illetve adott esetben más EU-intézmény – válasza a jelentésekkel együtt jelennek meg.

0.3. A bevételeket és a fő kiadási területeket tárgyaló fejezetek középpontjában a következők állnak:

- a megbízhatósági nyilatkozattal kapcsolatban elvégzett ellenőrzések eredményeinek részletes elemzései különértékelések formájában;
- a Számvevőszéknek és a költségvetési hatóságoknak a korábbi ellenőrzésekből származó ajánlásai végrehajtásában mutatkozó előrehaladás utóellenőrzéseinek eredményei;
- a Számvevőszék legutóbbi éves jelentése óta közzétett különjelentések felsorolása.

0.4. A különértékelések a következőkön alapulnak: a bevételre és minden kiadási területre vonatkozó fő felügyeleti és kontrollrendszerek működésének értékelésén, a Számvevőszéknek az alapul szolgáló ügyleteket érintő vizsgálatának eredményein, 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 uniós költségvetés pénzügyi irányításának felügyelete és értékelése.

0.5. A 2005-ös év volt a 25 tagállamot számláló Európai Unió első teljes éve. Pénzügyi szempontból az eredményelszámolás-elvű számvitel bevezetése, és ennek alapján az összevont pénzügyi beszámoló elkészítése volt a legjelentősebb esemény, e kulcsfontosságú folyamatról az 1. fejezet ad tájékoztatást. A Bizottság ugyan már három éve dolgozik ezen az átfogó és összetett reformon, de a Számvevőszék szerint további erőfeszítések szükségesek.

⁽¹⁾ Ez a fejezet összegzi mind a megbízhatósági nyilatkozatról szóló fejezetben, mind pedig az egyes bevételeket és kiadásokat tárgyaló fejezetekben foglaltakat.

0.6. A Számvevőszék megállapítja, hogy a Bizottság belső kontrollrendszere a 2005-ös pénzügyi évben tovább javult. Az eljárások egyszerűsítése és javítása érdekében a Bizottság 2005-ben javaslatot tett a költségvetési rendelet módosítására is. Ezt követte 2006-ban egy felülvizsgált javaslat, amely a Számvevőszék és más intézmények véleményét is figyelembe vette. A Bizottság ezzel egyidőben két javaslatot is előterjesztett a jelenlegi költségvetési rendelet végrehajtási szabályainak javítására vonatkozóan, amellyel kapcsolatban a Számvevőszék szintén véleményt nyilvánított.

0.7. A Bizottság módosításokat javasolt ezen túlmenően az ágazati szabályokkal és előírásokkal, valamint részben a közelgő 2007–2013-as időszak pénzügyi tervének előkészítésével kapcsolatban. A módosítások új vagy felülvizsgált előírásokat tartalmaznak a saját forrásokra, a strukturális intézkedésekre, a mezőgazdaságra, a belső politikákra és a külső fellépésekre vonatkozóan. A Számvevőszék továbbra is támogatja ezeket a folyamatokat véleménynyilvánítás formájában, valamint figyelmesen nyomon követi, hogy a Bizottság figyelembe veszi-e azokat.

0.8. A 2000 óta tartó bizottsági reformprogram egyik legfontosabb összetevője a főgazdátok éves tevékenységi jelentéseinek és kísérőnyilatkozatainak rendszere. Ezeknek az alapvető elszámoltathatósági és tájékoztatási eszközöknek a minőségét javították. A Számvevőszék – ahogy arra a jelen éves jelentésében is kitér – ennek ellenére továbbra is hibák gyakori előfordulását állapítja meg a még mindig összetett szabályok betartását igénylő, főként a kedvezményezettek beszámolóin alapuló kiadási területeken. Mind a Bizottság, mind a tagállamok és kedvezményezett államok jelenlegi felügyeleti és kontrollrendszereit tovább kell erősíteni és a kapcsolódó kockázat kezelésére felhasználni.

0.9. A „single audit” modellről szóló 2/2004. sz. véleményében ⁽²⁾ a Számvevőszék javasolta a közösségi belsőkontrollkeretrendszer létrehozását, amelyben:

- összehangolt módon, valamint közös elveket és standardokat követve jelenlegi rendszereket fejlesztenek tovább vagy új rendszereket dolgoznak ki és alkalmaznak a Bizottságnál és a tagállamokban; és
- a kontrollrendszereknek biztosítaniuk kellene a kontrollmechanizmusok költsége és azon hasznok közötti megfelelő egyensúlyt, amelyeket az ellenőrzések a szabályszerűtlenségek kockázatkezelésével eredményeznek.

0.10. E téma mérlegelését és megvitatását követően a Bizottság 2006. januári Közleményében ⁽³⁾ cselekvési tervet tett közzé az integrált belsőkontrollkeretrendszer megvalósításához. A Bizottság célja, hogy biztosítsa az uniós pénzeszközök hatékony és eredményes belső kontrollját. A Számvevőszék elismeri annak alapvető fontosságát, hogy az Unió polgárai ésszerű bizonyosságot kapjanak arról, hogy az európai közpénzeket jogszerűen és szabályszerűen kezelik. A Számvevőszék azután értékeli a cselekvési terv eredményeit, miután a vonatkozó intézkedéseket végrehajtották és mérhetővé vált a hatásuk.

⁽²⁾ HL C 107., 2004.4.30.

⁽³⁾ COM(2006) 9 végleges, 2006. január 17.

ÉVES JELENTÉS A KÖLTSÉGVETÉS VÉGREHAJTÁSÁRÓL

(2006/C 263/01)

TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Oldal</i>
1. fejezet – A megbízhatósági nyilatkozat és az azt alátámasztó információk	9
2. fejezet – Bizottsági belső kontroll	37
3. fejezet – Költségvetési gazdálkodás	51
4. fejezet – Bevételek	61
5. fejezet – A közös agrárpolitika	77
6. fejezet – Strukturális intézkedések: regionális politika, foglalkoztatási és szociális politika, vidékfejlesztés és halászat	115
7. fejezet – Belső politikák, a kutatási területtel egyetemben	133
8. fejezet – Külső fellépések	149
9. fejezet – Előcsatlakozási stratégia	167
10. fejezet – Működési kiadások	177
11. fejezet – Pénzügyi eszközök és banki tevékenységek	193
I. melléklet ⁽¹⁾ – Pénzügyi információ az általános költségvetésről	III
II. melléklet ⁽¹⁾ – A Számvevőszék által 2001 óta elfogadott jelentések és vélemények	XIX

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

1. FEJEZET

A megbízhatósági nyilatkozat és az azt alátámasztó információk

TARTALOM

	<i>Bekezdés</i>
Megbízhatósági nyilatkozat	I–XI
A beszámoló megbízhatósága	V–VIII
Az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűsége és szabályszerűsége	IX–XI
A megbízhatósági nyilatkozatot alátámasztó információk	1.1–1.65
Bevezetés	1.1–1.4
A beszámoló megbízhatósága	1.5–1.58
Általános háttér	1.5–1.6
Az ellenőrzés hatóköre és módszerei	1.7–1.9
Az átállás bizottsági irányítása	1.10–1.27
A 2005. január 1-jei összevont nyitómérleg	1.28–1.49
A 2005. december 31-i összevont pénzügyi beszámoló	1.50–1.58
Az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűsége és szabályszerűsége	1.59–1.65
A Számvevőszék megközelítése	1.59–1.60
Az ellenőrzés eredményei 2005-ben	1.61–1.65

MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZAT

I. A Szerződés 248. cikke alapján a Számvevőszék megvizsgálta „az Európai Közösségek végleges éves beszámolóját”, amely a 2005. december 31-én véget ért pénzügyi évre vonatkozó „összevont pénzügyi beszámolóból és a költségvetés végrehajtásáról szóló összevont jelentésekből” áll ⁽¹⁾.

II. A 2002. június 25-i költségvetési rendeletnek megfelelően a 2005-ös pénzügyi évre vonatkozó „összevont pénzügyi beszámoló” most először a Bizottság számvelért felelős tisztviselője által elfogadott számvetési szabályok alapján készült, amelyek az eredményszemléletű számvetel elveit a sajátos közösségi környezethez igazítják ⁽²⁾, míg „a költségvetés végrehajtásáról szóló összevont jelentések” továbbra is elsősorban készpénzmozgásokon alapulnak. Az eredményszemléletű számvetelre történő áttérés szükségessé tette, hogy a nyitómérleget 2005. január 1-re az új elveknek megfelelően átdolgozzák, illetve hogy az „összevont pénzügyi beszámolóban” jelentős bemutatásbéli ⁽³⁾ és tartalmi ⁽⁴⁾ változtatásokat eszközöljenek.

III. „Az Európai Közösségek végleges éves beszámolóját” a Bizottság számvelért felelős tisztviselője konszolidálja, majd a Bizottság hagyja jóvá. A Számvevőszék feladata, hogy az ellenőrzésein alapuló megbízhatósági nyilatkozatot nyújtson be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a beszámoló megbízhatóságára, valamint az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozóan.

IV. A Számvevőszék saját 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, egyrészt mert a hea- és GNI-alapú saját források olyan makrogazdasági statisztikákon alapulnak, 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

V. A Számvevőszék véleménye szerint „az Európai Közösségek végleges éves beszámolóját” a 2002. június 25-i költségvetési rendeletnek, illetve a Bizottság számvelért felelős tisztviselője által elfogadott számvetési szabályoknak megfelelően állították össze. A VI. és VIII. pontban kifejtett észrevételek kihatásaira vonatkozó fenntartással a beszámoló minden lényegi szempontból híven tükrözi a Közösségek 2005. december 31-i pénzügyi helyzetét, illetve az akkor véget ért évben lezajlott műveleteik és pénzáramlásaik eredményét.

VI. A Számvevőszék megállapítja, hogy az összetett folyamat során (lásd II. pont) – különösen a *cut-off* eljárások tekintetében – nem alkalmazták következetesen a meglévő pénzügyi beszámolási keretrendszert, a Bizottság egyes főigazgatóságainak számvetési rendszerei pedig nem tudták biztosítani a pénzügyi információ minőségét, aminek következtében az előzetes beszámoló benyújtása után számos kiigazításra került sor (lásd VII. és VIII. pont).

(1) „Az Európai Közösségek végleges éves beszámolója” az Európai Közösségeknek a 2005-ös pénzügyi évre vonatkozó éves beszámolójának I. kötetét alkotja.

(2) A Bizottság számvelért felelős tisztviselője által elfogadott számvetési szabályok a Könyvvizsgálók Nemzetközi Szövetsége (IFAC) által kibocsátott Nemzetközi Költségvetési Számvetési Standardokra (IPSAS), illetve ezek hiányában a Nemzetközi Számvetési Standardokra (IAS)/Nemzetközi Pénzügyi Beszámolási Standardokra (IFRS), támaszkodnak, amelyeket a Nemzetközi Számvetési Standard Testület (IASB) bocsátott ki.

(3) Az „összevont pénzügyi beszámoló” a következőkből áll: a mérleg, az eredménykimutatás (beleértve a szegmensbeszámolókat), a cash-flow-kimutatás és az eszköz-forrás változásainak bemutatása.

(4) A főbb új elemek az előfinanszírozás, a kötelezettségek és a *cut-off* (a pénzügyi évek elkülönítése).

VII. A számvevőszéki ellenőrzés a számviteli rendszerben számlákként/költségelszámolásként és előfinanszírozásként elkönyvelt összegekben olyan hibákat talált, amelyek az előzetes beszámoló kiigazítása után is a következő nettó pénzügyi hatással vannak az összevont pénzügyi beszámoló alább felsorolt elemeire (lásd VIII. pont is):

- a) A 2005. január 1-jei összevont nyitómérleg, amely az új eredményszemléletű számvitel elvei alapján igazította ki a 2004. december 31-i összevont zárómérleget, a kötelezettségeket kb. 47 millió EUR-ral, a hosszú távú és rövid távú előfinanszírozás végösszegét pedig kb. 179 millió EUR-ral felülértékeli. Következésképpen az eszköz-forrás kb. 132 millió EUR-ral van felülértékelve.
- b) A fenti a) pontban leírt feltárt hibák kihatottak a 2005. december 31-i összevont zárómérlegre, amely a kötelezettségeket kb. 508 millió EUR-ral, a hosszú távú és rövid távú előfinanszírozás végösszegét pedig kb. 822 millió EUR-ral felülértékeli. Következésképpen az eszköz-forrás kb. 314 millió EUR-ral van felülértékelve.

VIII. A számvevőszéki ellenőrzés megerősítette az oktatási és kulturális főigazgató azon általános fenntartását is, amelyet az a végösszegekben való főigazgatósági részesedés pontosságára vonatkozó bizonyosság hiányáról fogalmazott meg, mind a 2005. január 1-jei összevont nyitómérleget (eszközök értéke 572,5 millió EUR, forrásoké 198,5 millió EUR), mind a 2005. december 31-i összevont zárómérleget (eszközök értéke 382,7 millió EUR, forrásoké 187,3 millió EUR) illetően. Mivel ennél a főigazgatóságnál előfordultak kihagyások, illetve kétszeres és téves könyvelések, nem lehetséges számszerűsíteni, hogy a főigazgatóságnak az eszközökből és a forrásokból való részesedését mennyivel becsülték fölé vagy alá.

Az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűsége és szabályszerűsége

IX. Azokon a területeken, ahol a kiépített felügyeleti és kontrollrendszerek megfelelő kockázatkezelést tesznek lehetővé, az Európai Közösségek végleges éves beszámolója alapjául szolgáló ügyletek összességükben véve jogszerűek és szabályszerűek. Ilyen területek a bevételek, a kötelezettségvállalások, a működési kiadásokkal kapcsolatos kifizetések és – a SAPARD program kivételével – az előcsatlakozási stratégia. A Közös Agrárpolitika (KAP) kiadásait illetően a számvevőszéki ellenőrzés ezenfelül azt állapította meg, hogy az Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer (IIER) – megfelelő alkalmazása esetén – eredményesen korlátozza a szabálytalan kiadások kockázatát.

X. A IX. pontban kifejtett véleményének fenntartásával a Számvevőszék hangsúlyozza, hogy az előcsatlakozási stratégia területén a csatlakozó és tagjelölt országokban minden támogatási program és eszköz vonatkozásában továbbra is jelentős kockázatok állnak fenn a végrehajtó szervezetek szintjén.

XI. A Számvevőszék megállapítja, hogy a többi területen továbbra is jelentős hibák terhelik a kifizetéseket, ezért a kapcsolt kockázatok kezelésének javítása érdekében a Bizottságnak, illetve a tagállamoknak és egyéb kedvezményezett államoknak még jobban kell törekedniük megfelelő felügyeleti és kontrollrendszerek kiépítésére. Alább soroljuk fel az érintett területeket: közös agrárpolitika, strukturális intézkedések, belső politikák és külső fellépések.

- a) A KAP-kiadások terén a Számvevőszék bizonyítottan találta, hogy – az ellenőrzési rendszerek kevésbé eredményes volta miatt – az olyan kiadások hordoznak nagyobb kockázatot, amelyekre nem vonatkozik az IIER, vagy amelyek esetében azt nem alkalmazták megfelelően, illetve ahol az IIER-t csak nemrég vezették be. Ezenkívül az IIER-vizsgálatok eredményeit nem vizsgálja felül és nem érvényesíti megfelelően független szerv, és rendszerint az uniós támogatásokra benyújtott kérelmeket sem ellenőrzi ilyen szerv a helyszínen. A számlaelszámolási rendszerek és 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 azt állapította meg, hogy a Bizottság nem gyakorol hatékony felügyeletet azon kockázat enyhítésére, hogy a tagállamokra ruházott ellenőrzések révén nem sikerül megelőzni a túlbecsült vagy nem támogatható kiadások visszatérítését. A Számvevőszék mindkét programozási időszakot (1994–1999 és 2000–2006) illetően azt állapította meg, hogy a kiadás nem volt mentes a lényeges szabálytalanságoktól. Az 1994–1999-es időszakban egyes programokat alapos indok nélkül zártak le.
- c) A belső politikák terén – az egyes területeken elért haladás ellenére – a számvevőszéki ellenőrzés olyan hiányosságokat tárt fel a felügyeleti és ellenőrzési rendszerekben, amelyek lényeges hibagyakoriságot okoztak a kedvezményezetteknek történő kifizetésekben. A hibákat főként a költségterítési rendszerek összetett volta és a különböző programok eljárás- és utasítás-rendszereinek nehéz áttekinthetősége idézi elő.
- d) A külső fellépések terén a Bizottság felügyeleti és kontrollrendszerei javulásának hatása még nem érződik a végrehajtó szervezetek szintjén, ahol a továbbra is fennálló lényeges hibagyakoriság annak tudható be, hogy e szervezeteknél hiányzik egy egységes felügyeleti és ellenőrzési megközelítés.

2006. szeptember 14.

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 annak alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozóan. A Szerződés arra is felhatalmazza a Számvevőszéket, hogy ezt a nyilatkozatot a Közösség fő tevékenységi területeire 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-e az év végi pénzügyi helyzetet (lásd 1.5–1.58. 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 (a horizontális kérdésekről lásd ennek a fejezetnek az 1.59–1.65. bekezdését, a részletekről pedig a 2. és 4–10. fejezetet).

1.4. Rendszeres bizottsági mutatók hiányában ⁽⁵⁾ a Számvevőszék szolgál bizonyos mutatókkal mind az átfogó érvényű, mind az egyes bevételi és kiadási területekre vonatkozó belső kontrollmechanizmus javulásának figyelemmel kíséréséhez (lásd ennek, illetve a 2. és 4–10. fejezetnek a mellékleteit).

*A beszámoló megbízhatósága***Általános háttér**

1.5. A Számvevőszék megállapításai a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője által a 2002. június 25-i költségvetési rendelet ⁽⁶⁾ 128. és 129. cikkének megfelelően összeállított,

⁽⁵⁾ Lásd a 2004-es pénzügyi évről szóló éves jelentés 1.51. és 1.52. bekezdését és ennek az éves jelentésnek a 2. fejezetét.

⁽⁶⁾ 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.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

a Bizottság által jóváhagyott és a Számvevőszéknek 2006. július 28-án megküldött, a 2005. pénzügyi évre vonatkozó végleges éves beszámolóra vonatkoznak. Az éves beszámoló az – elsősorban az eszközökről és forrásokról év végi mérleget adó – „összevont pénzügyi beszámolóból”, valamint a „kötségvetés végrehajtásáról szóló” – az éves bevételt és kiadást tárgyaló – „összevont jelentésekből” áll.

1.6. A 2005-ös pénzügyi év fontos szakasz volt a számviteli rendszer korszerűsítésére irányuló, a Bizottság által 2002. december 17-én elfogadott cselekvési terv ⁽⁷⁾ új elemeinek bevezetésében. Erre a Számvevőszék egyes korábbi észrevételeire reagálva, a költségvetési rendelet rendelkezéseinek (különösen a 123–138. cikknek) figyelembevételével került sor:

- 2005. január 1. óta az összevont pénzügyi beszámolót az eredményszemléletű számvitel elvei alapján kell összeállítani, míg a költségvetés végrehajtásáról szóló összevont jelentések továbbra is készpénzmozgásokon alapulnak, a költségvetési rendeletben előírtak szerint,
- míg a költségvetési jelentések tartalmilag nem változtak, a pénzügyi beszámolóknak új elemeket kell tartalmaznia: eredménykimutatást (és ennek részeként szegmensek szerinti jelentéseket), cash-flow-kimutatást és az eszköz-forrás változásainak bemutatását,
- több közösségi intézményt most először vontak be a konszolidációs körbe,
- olyan új számviteli rendszert kellett bevezetni, amelynek értelmében minden gazdasági eseményt – és nem csak minden pénzmozgást – teljes körűen rögzítenek annak bekövetkezésekor. A belső felhasználók ennek köszönhetően teljesebb körű és relevánsabb információ alapján hozhatnak döntést, a külső olvasók számára pedig átláthatóbb és informatívabb a beszámoló.

⁽⁷⁾ A Bizottság közleménye – Az Európai Közösségek számviteli rendszerének korszerűsítése (COM(2002) 755 végleges, 2002.12.17.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Eredmény szemléletű számvitel: Az ilyen szemléletű beszámoló leglényegesebb jellemzője az, hogy nem a készpénzügyletek rögzítésére összpontosít, hanem arra, hogy már felmerülésükkor figyelembe vegye a jogosultságokat és kötelezettségeket.

Az eredmény szemléletű elszámolásra történő átállás leginkább a következő szempontokból befolyásolja jelentősen a összevont beszámolókat:

Előfinanszírozás: Ez a tétel most a mérleg eszközoldalán jelenik meg, és azokat a kedvezményezetteknek kifizetett előlegeket jelenti, amelyeket még nem használtak fel, illetve amelyekről még nem érkezett be kifizetési igénylés (28 000 millió EUR).

Kötelezettségek: Az egyes összegeket költségként számolják el, mielőtt az engedélyező részlegek azokat ténylegesnek és támogathatónak minősítik (74 200 millió EUR).

Cut-off, a pénzügyi évek elkülönítése: egy bizonyos éven belül történt műveleteket ahhoz a számviteli időszakhoz kell sorolni, amelyre vonatkoznak.

A fenti számadatokat közvetlenül az Európai Közösségek végleges éves beszámolójából (a 2005. január 1-jei nyitó-mérlegből) vettük át.

Az ellenőrzés hatóköre és módszerei

1.7. A beszámoló megbízhatóságának számvetőségi ellenőrzése az alábbiakra összpontosított:

- a készpénzalapú számvitelről az eredmény szemléletű számvitelre történő átállás bizottsági irányítása (lásd 1.10–1.27. bekezdés),
- a különböző beszámolóelemek pontosságának ellenőrzése (lásd 1.28–1.58. bekezdés).

1.8. Az átállás irányításának vizsgálata során a Számvetőségek különösen az alábbiakra volt tekintettel:

- biztosította-e a Bizottság a vonatkozó számviteli standardok tényleges alkalmazását,
- hozzájárulnak-e a Bizottságon belül tett intézkedések az arra vonatkozó ésszerű bizonyosság megszerzéséhez, hogy a beszámoló megbízható és valós.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

E célból a Számvevőszék elemezte a 2005-ös nyitó- és zárómérlegek (a költségvetési rendelet 61. cikke értelmében történő) érvényesítésének alapját, a pénzügyi évek elkülönítésénél alkalmazott módszereket, valamint a bizottsági számlák részére adatokat szolgáltató helyi pénzügyi irányítási rendszerek készenlétét az eredményszemléletű számvitel bevezetésére.

1.9. A 2005-ös beszámolók megbízhatóságának ellenőrzése során a Számvevőszék különösen a következőkre összpontosított:

- a 2005-ös nyitómérleg (amelyből ki kell tűnnie a 2004. december 31-i mérleg új számviteli elveknek megfelelő átdolgozása érdekében eszközölt változtatások hatásának),
- a 2005. december 31-i állapotot tükröző zárómérleg,
- a fenti két mérlegben a korábbi rendszerben nem szereplő, az eredményszemléletű beszámolóban viszont feltüntetendő adatok (előfinanszírozás és az ahhoz kapcsolódó garanciák, számlák/költségelszámolások).

E célból a Számvevőszék reprezentatív mintán elemző vizsgálatokat és közvetlen részletes ellenőrzéseket végzett.

Az átállás bizottsági irányítása

Általános eredmények

1.10. A Bizottságnak a költségvetési rendelet által előírt ütemterv szerint, illetve szervezési keretben kellett megterveznie és végrehajtania a számviteli rendszere korszerűsítését. Amint a Számvevőszék már korábbi éves jelentéseiben is észrevételezte ⁽⁸⁾, a szükséges átalakításokra és érvényesítésekre igen feszített ütemtervet szabtak.

1.11. A hasonló reformokba kezdő közigazgatási intézmények ⁽⁹⁾ tapasztalata szerint a bizottsági számvitel korszerűsítéséhez foghatóan nagyszabású és összetett projekteknél elkerülhetetlenül számos gond szokta bonyolítani és késleltetni

1.10. A Bizottság elismeri, hogy szervezeti egységei rendkívüli erőfeszítéseket tettek az eredményszemléletű számvitelre történő, igen szoros határidejű átállás megvalósítása érdekében.

A számviteli rendszer korszerűsítésére irányuló célkitűzés teljesítése érdekében a Bizottság összeállított egy rendkívül részletes projektirányítási tervet, amely tartalmazza a projekt sikerességéhez szükséges összes kulcsfontosságú tényezőt.

1.11. Bizonyos kérdések összetettsége, illetve sokféle probléma és nagy kihívás ellenére a Bizottságnak a főbb határidőket illetően sikerült késedelmek nélkül végigvinnie a projektet. A főbb említésre méltó eredmények:

⁽⁸⁾ Lásd a 2002-es pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 1.8. bekezdését; a 2003-as pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 1.25. bekezdését; a 2004-es pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 1.44. bekezdését.

⁽⁹⁾ Például az ENSZ székhelyén és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezetnél, illetve Ausztráliában, Dániában, Franciaországban, Spanyolországban, Svédországban, az Egyesült Királyságban és az Egyesült Államokban.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

a teljes megvalósítást. Ennek figyelembevételével elmondható, hogy több jelentős előrelépés történt:

- 2005. január 1-jén a Bizottság átállította az Unió általános számviteli rendszerét készpénzalapúról eredményszemléletűre. Valamennyi közösségi intézménynél és ügynökségnél új számviteli szabályokat⁽¹⁰⁾ és módszereket, új, egységes számlatípusokat és új konszolidációs eszközöket vezettek be,
- az érdekelt felek (*stakeholders*) olyan külön, illetve összevont beszámolókat kaptak, amelyben már szerepeltek az újonnan kötelezővé tett elemek, s amelyek részletesebben tájékoztattak a különböző szervezeti egységek forrásairól, műveleteik költségeiről és cash-flow műveletekről.

1.12. Az **1.1. táblázat** áttekintést ad azokról a lépésekről, amelyek a 2004-es pénzügyi évre vonatkozó megbízhatósági nyilatkozatnak a beszámoló megbízhatóságát illető fenntartása nyomán történtek, valamint más olyan, a Számvevőszék által felvetett kérdésekről, amelyeket a közösségi számviteli keretrendszer korszerűsítésének keretében (részben) megoldottak. Egy ilyen nagyszámú eredményszemléletű számviteli rendszer bevezetésekor azonban elkerülhetetlen, hogy ne maradjon néhány jelentős hiányosság (lásd alább).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- az új számviteli követelményeket követve kialakították az informatikai rendszereket,
- miután az új rendszerre való átállás sikeresen lezajlott, lehetővé vált, hogy 2005 januárjának elején megkezdje működését,
- az összes bizottsági adminisztratív eljárást átalakították az eredményszemléletű számvitel szükségleteinek megfelelően,
- meghatározták és jóváhagyták az első eredményszemléletű számlák nyitóegyenlegét,
- a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság által irányított pénzügyi tevékenységek nyilvántartására kidolgoztak egy integrált pénztári modellt,
- minden egyes szervezeti egység megbecsülte az egyes évek végén elhatárolandó kiadásokat,
- a Bizottság beszámolóját a többi intézmény és ügynökség beszámolójával együtt készítették el és konszolidálták azokkal.

A Bizottság végezetül betartotta a költségvetési rendeletben a – nemzetközi standardoknak minden lényeges szempontból megfelelő – pénzügyi kimutatások elkészítésére meghatározott határidőket, és teljesítette az Európai Parlament és a Tanács felé tett azon kötelezettségvállalását, hogy jelentést tesz ezen, minden hatóság által rendkívül ambiciózusnak tartott célkitűzés elérése felé tett előrelépéséről.

1.12. A Bizottság az ABAC előmeneteli jelentésekben sosem cáfolta, hogy további tennivalók vannak még hátra.

⁽¹⁰⁾ A Bizottság számvitelért felelős tisztviselője által elfogadott 15 új számviteli szabály a Nemzetközi Költségvetési Számviteli Standardokon (IPSAS) alapul, azon számviteli műveleteket illetően pedig, amelyeket az IPSAS nem fed le, a vonatkozó Nemzetközi Számviteli Standardokon (IAS)/Nemzetközi Pénzügyi Beszámolási Standardokon (IFRS).

1.1. táblázat – A beszámoló megbízhatóságát és a számviteli rendszer korszerűsítésének lehetséges hatásait illetően a 2004-es megbízhatósági nyilatkozatban megfogalmazott fenntartások nyomán tett lépések bemutatása, a 2004-es éves jelentésben tett egyes észrevételekre vonatkozóan

A 2004-es megbízhatósági nyilatkozatban tett fenntartás	A 2004. pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésben szereplő válaszok	Fejlemények
<p>A különböző bevételekre és a kifizetett előlegekre vonatkozó hatékony belső ellenőrzési eljárások hiányában a Számvevőszék nem lehet biztos abban, hogy az „egyéb követelések” tétellel kapcsolatos műveletek könyvelése pontosan és teljesen történt-e.</p>	<p>A Bizottság elfogadja a Számvevőszéknek ezt a megjegyzését, de leszögezi, hogy az új számviteli rendszer 2005-ös bevezetésével ezek a problémák áthidalhatóvá válnak.</p>	<p>A Számvevőszék elismeri, hogy a Bizottság valamennyi részlege, akárcsak egyéb intézmények és szervek, jelentős erőfeszítéseket tettek a korábban végleges kiadásként elkönyvelt előfinanszírozási összegek számbavételére. Rendszerezés és közvetlen részletes ellenőrzések alapján a Számvevőszék azonban arra a megállapításra jutott, hogy a mérlegben feltüntetett előfinanszírozási összegeket még nem tekintheti teljesnek és eléggé megbízhatónak.</p>
<p>A Bizottság számviteli rendszerének korszerűsítése során (részben) megoldott pontok</p>	<p>A 2004. pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésben szereplő válaszok</p>	<p>A helyzet alakulása</p>
<p>Megfelelő számviteli rendszer hiányában az év végi pénzügyi beszámoló előkészítésénél továbbra is nagymértékben az elszámolásokon kívüli feljegyzésekre kellett támaszkodni, és az ehhez felhasznált információk nem mindig vonatkoztak közvetlenül a megfelelő költségvetési ügyletekre. Ezen kívül a még mindig nagymértékben penzforralmi szemléletű számviteli rendszer nem tette lehetővé a költségekkel történő kiadások és egyéb kiadások, végösszegek és előfinanszírozás között, de még a tartozások és követelések összegének meghatározását sem. Ez befolyásolta a gazdasági eredmény kiszámítását.</p>	<p>Az új (eredményszemléletű) számviteli rendszer 2005 januárjában került bevezetésre. A 2004-es beszámoló lezárása ugyanolyan szabályok szerint és rendszerek révén történt, mint az előző évben, ahogy mind a költségvetési rendelet, mind a számviteli rendszer korszerűsítéséről szóló bizottsági közlemény előírja. Az, hogy lehetségessé vált a tökéletesebb és egyéb kiadások közötti különbségtétel, az új számviteli rendszer bevezetésének egyik eredménye.</p>	<p>Az új eredményszemléletű számviteli rendszer bevezetése óta a Számvevőszék által felhozott legtöbb problémát már áthidalják. A pénzügyi beszámoló most már szinte kizárólag a számviteli nyilvántartásokból nyert információ alapján állítható össze. A számlákat az általánosan elfogadott számviteli alapelvek alapján vezetik, a tökéletesebb és egyéb kiadások közötti különbségtételre pedig a művelet megkezdésekor azonnal sor kerül. Az előfinanszírozási összegeket és a rendszeren kívüli kiadások/kioldások számítását összegezzük a mérlegbe. Mivel azonban ezek a jelentős változások további változást kívánának meg minden érintett munkakultúrájában, ezért az igényelt információ előállítására belső késedelmeket szenvedett, és pontatlanságok maradtak ebben az eredményelszámolás elve alapján első ízben összeállított beszámolóban.</p>
<p>A Számvevőszék nem tudja szavatolni a pénzügyi közvetítőknél lévőként nyilvántartott tételek pontososságát és teljességét (1 313,6 millió EUR 2004. december 31-én).</p>	<p>A 2005-ben bevezetett új eredményszemléletű rendszer révén a Bizottság jobban tudja majd ellenőrizni az előfinanszírozási összegeket (így a pénzügyi közvetítőknél folyósítottakat is).</p>	<p>A pénzügyi közvetítőök által kezelt összegeket 2005-től kezdve az „előfinanszírozási” tételek között kellene kimutatni. Amint azonban fentebb említettük (lásd „A 2004-es megbízhatósági nyilatkozatban tett fenntartás” alatt), a Számvevőszék a mérlegben feltüntetett előfinanszírozási összegeket még nem tekintheti teljesnek és eléggé megbízhatónak.</p>
<p>Egyéb, továbbra is fennálló hiányosságok a számlák vezetésére vonatkoznak: egyes mezőgazdasági kiadásokat és egyéb előlegeket nem fizettek ki, mégis kifizettként vannak feltüntetve („moduláció”); a nyugdíjjogosultságok könyvelési módja semlegesíti a gazdasági eredmény hatását.</p>	<p>A moduláció jelenlegi rendszerét fokozatosan megszüntetik, a tétel fennállásának utolsó évében azonban a tervek szerint nem változik a költségvetési számlákra való könyvelési módja. Az általános beszámolóban való megjelenítése most, az eredményszemléletű számvitelre való 2005-ös átállás keretében áll vizsgálat alatt. A nyugdíjjogosultság kérdéssel akkor foglalkoznak majd újra, amikor elérhető lesz a nyugdíjjogosultságnak a kozszifera intézményekben történő kezelésére vonatkozó IPSAS-standard.</p>	<p>Jelenleg a moduláció céljára visszatartott pénzeszközök a felhasználásukig a mérleg „előfinanszírozás” fejezetében vannak feltüntetve; a kifizetések költségvetési kezelése változatlan maradt. Bár az IPSAS továbbra sem foglalkozott a kérdéssel, a nyugdíjjogosultságok mostantól kezdve az eredményki-mutatásba vezetnek be, anélkül, hogy megfelelő tagállami követelés állna vele szemben.</p>
<p>A beszámolóhoz fűzött magyarázó jegyzetek továbbra sem jelzik elégségesen és pontosan azt, hogy egyes ügyleteket a Bizottság vagy a tagállamok később valószínűleg helyesbítenek, és semmilyen jelzés nem utal ezen helyesbítések lehetséges mértékére. Vannak további, a beszámolóra esetleg ideiglenes hatással lévő bizonytalanságok is.</p>	<p>A 2004. évi végleges beszámolóba bekerült egy megjegyzés arról, hogy az év folyamán a legtöbb kifizetés előzetesen tekintendő, és különböző feltételektől függ. A Bizottságnak új számviteli szabályai vannak, és ezek hatása már a 2005-ös éves beszámolóban is meg fog mutatkozni. A Bizottság annak lehetőségét is elemezni fogja, hogyan kaphatna jobb minőségű információt a korábbi évekre vonatkozóan tett korrekciók pénzügyi hatásáról. A többi bizonytalanságot (pl. az igazoló szervek korlátozó vagy elutasító záradékkal ellátott véleménye; a kifizető ügynökségek pénzügyi beszámolóira vonatkozó bizottsági határozat elhatalasítása) illetően az érintett kiadás nagysága általában korlátozott.</p>	<p>A megjegyzések a korábbinál bővebben tájékoztatnak arról, hogy egyes ügyleteket a Bizottság vagy a tagállamok később valószínűleg helyesbítenek foglalkoznak. Az azonban nem derül ki világosan és pontosan, hogy mely kiadásokat igazoltak és számoltak el, és melyeket kell további igazolásnak kell alávetni.</p>

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Megállapítások a Bizottság szintjén

Belső késedelmek a Bizottság 2005-ös pénzügyi beszámolójával kapcsolatos feladatokban

1.13. A Bizottság 2005-ös pénzügyi beszámolójának összeállításánál alapvető elem volt a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője által megjelölt *cut-off* módszerek, illetve az általuk adott utasítások megvalósítása az egyes főigazgatóságokon, valamint a nyitó- és zárómérlegek érvényesítése, amit az engedélyezésre jogosult tisztviselők⁽¹¹⁾ végeztek. Ezek az érvényesítések a legtöbb esetben késedelmet szenvedtek, különösen a műveleti főigazgatóságoknál.

1.14. Ellenőrzése során a Számvevőszék számos főigazgatóságon több hiányosságot talált az adatok érvényesítését illetően: gyenge felügyelet, a feladattal megbízott munkatársak elégtelen létszáma, illetve az elvégzett munka nem megfelelő dokumentációja. Több műveleti főigazgatóságról részben hibás számadatok szerepeltek az éves tevékenységi jelentés pénzügyi mellékletében (lásd 1.16. bekezdés).

1.15. Az egyes főigazgatóságokon alkalmazott módszereket a különböző engedélyezésre jogosult tisztviselők gyakran nem véglegesítették/szabványosították a beszámolók benyújtása előtt. A nyitó- és zárómérlegbe ezért úgy könyvelték le a *cut-off* tételeket, hogy ehhez hiányzott az a szabványosított módszertani alap, amelynek az egyes főigazgatóságok szintjére kell lebontania a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője által megjelölt általános *cut-off* módszereket, illetve az ő utasításait.

⁽¹¹⁾ A költségvetési rendelet 59. cikkének értelmében minden intézmény az igazgatási szabályaiban állapítja meg, hogy kik azok a megfelelő beosztású tisztviselők, akikre átruházza az engedélyezésre jogosult tisztviselőnek a bevétel és kiadás végrehajtásával kapcsolatos feladatait, az átruházott hatáskörök hatályát és a hatáskörök továbbátruházásának lehetőségét. A Bizottságnál általában a főigazgatók és részlegvezetők a felhatalmazott tisztviselők.

1.13. Valóban volt némi késlekedés a Költségvetési Főigazgatóság által megállapított szoros belső munkatervhez képest. A jó munkaprogram általában elegendő lehetőséget hagy a potenciális késések előrejelzésére. Ez volt a helyzet a Bizottság munkatervével is. E belső késedelmek ellenére a Bizottság képes volt betartani a költségvetési rendeletben előírt határidőket és időben benyújtani a pénzügyi kimutatásokat.

1.14. A Bizottság szolgálatai az elmúlt majdnem két év során jelentős erőfeszítéseket tettek annak érdekében, hogy azonosítsák és rögzítsék a korábban a rendszerben nem szereplő adatokat.

Minden egyes főigazgatóság számos ellenőrzést végzett a nyitómérlegen az említett adatokkal kapcsolatban, és végül egy kivétellel mindegyik főigazgató hivatalosan jóváhagyta főigazgatósága nyitó- és zárómérlegét.

A Bizottság elismeri, hogy bizonyos fejlesztésekre van szükség a számviteli ellenőrzési környezet esetében. A számviteli ellenőrzési környezet átalakítása/fejlesztése középtávú projekt keretében van tervbe véve. Néhány intézkedés már 2005-ben befejeződött, más részük 2006-ban, illetve 2007-ben fog lezárulni.

Elsőként 2005-ben álltak rendelkezésre teljes körű adatok főigazgatóságokkénti bontásban. Előfordult némi pontatlanság a számlák főigazgatóságok szerinti felosztása során, ami egyes főigazgatóságok esetében kisebb hibákat eredményezett a saját éves tevékenységi jelentések (AAR) pénzügyi mellékletében szereplő adatok körében, ezek azonban nem befolyásolták a Bizottság elszámolásának egészét.

1.15. Mivel a közsférában nem állt rendelkezésre módszertan a *cut-off* eljárás végrehajtásáról, az eljárás formalitásai helyett a *cut-off* gyakorlatához kapcsolódó számítások befejezésén volt a hangsúly.

A számviteli szolgálatok ugyanakkor a *cut-off* esetében meghatározták azt az egyértelmű módszertant, amelyet minden szolgálatnak követnie kell. Bizonyos opciókat a főigazgatóságoknak kellett eldönteniük a szektoruknak megfelelő egyedi működési tényezőknek megfelelően.

Bár az összes végrehajtási módszertan nem volt formalizálva, számos intézkedés született a helyes végrehajtás biztosítására: felülvizsgálat és visszajelzés, munkaértekezletek szervezése, valamint pontos útmutatás a szolgálatok számára.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.16. Az erőforrás-igazgatókat ⁽¹²⁾ felkérték, hogy az éves tevékenységi jelentések összeállítása során (vagyis 2006. március végén) hivatalosan érvényesítsék a pénzügyi jelentéseket, különös tekintettel a nyitó- és zárómérlegre. Mivel azonban a költségvetési főigazgatóság ugyanezzel a határidővel dolgozott, ezért az előzetes beszámolók véglegesítéséig még nem érkezett meg valamennyi érvényesítés. A végleges beszámolóra vonatkozó érvényesítések időben beérkeztek.

1.17. Az 1.13. bekezdésben említett késelemek kihatottak a Számvevőszék közvetlen részletes ellenőrzéseire, mivel a Számvevőszék a számviteli időszak vége előtti, illetve utáni nyitómérleget is kapott (2006. január 18-án, illetve 2006. március 15-én), amelyek még nem voltak véglegesnek tekinthetők. A teljes előzetes nyitómérleg – amelyből kitűnnek azon változtatások hatásai, amelyeket a 2004. december 31-i mérleg új számviteli elveknek megfelelő átdolgozása tett szükségessé – 2006. március 31-én vált hozzáférhetővé, az összevont előzetes beszámolóval együtt.

1.17. A Bizottság megérti, hogy a Számvevőszék ellenőrzési munkája az idén megterhelő volt, és ugyanilyen volt a Bizottság számára is a teljes projekt.

Azonban:

- betartották a megfelelő eljárásokat és dokumentálták a rendszert,
- az egyenlegeket a cut-off kivételével először 2005 januárjában töltötték fel,
- 2005 közepére a számlák körülbelül 95 %-a állt készen, és
- az azóta bekövetkezett változásokat dokumentálták, és elkészítették az erre vonatkozó ellenőrzési nyomvonalat.

A központi számviteli rendszerrel (ABAC) néhány kisebb kérdés maradt megoldatlan – a kiegészítő helyi számviteli rendszereknél azonban még lényeges gondok adódnak

1.18. A központi számviteli rendszer biztonságának erősítését célzó átfogó cselekvési terv megvalósítását követően még két kérdés vár teljes körű rendezésre, mégpedig a hozzáférési jog felülvizsgálata a költségvetési főigazgatóságon, illetve az ABAC Workflow ⁽¹³⁾ biztonságának újraértékelése. Mivel a költségvetési főigazgató megítélése szerint ezek a szempontok nem tekinthetők lényegesnek – különösen azért nem, mert eredményes nyomon követési rendszer működik –, ezért most megszüntették azt a fenntartást, amelyet a 2004-es éves tevékenységi jelentés a rendszerbiztonsággal és a hozzáférési joggal kapcsolatban megfogalmazott. A számvevőszéki ellenőrzés megerősíti, hogy az ABAC biztonsága javult.

⁽¹²⁾ Az egyes főigazgatóságokon belül az erőforrás-igazgató felelős a rendelkezésre álló költségvetési és humánerőforrás kezeléséért. Külön felelősséget visel a pénzügyi ellenőrzés, a belső ellenőrzés, a pénzügyi irányítás és az ezekkel kapcsolatos információk rendszerek terén.

⁽¹³⁾ Az ABAC Workflow az az informatikai modul, amelyen keresztül a legtöbb költségvetési és számviteli adat a rendszerbe kerül.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.19. Számos főigazgatóság saját informatikai rendszerét használja pénzügyi irányítási célokra, illetve ügyletek létrehozására, amelyeket azután egy interfész közbeiktatásával továbbít a központi számviteli rendszerbe (ABAC). Még hosszú időbe fog telni, amíg ezeket a rendszereket érvényesítik és korszerűsítik.

1.20. A Számvevőszék megvizsgálta a helyi számviteli rendszerek mélyreható ellenőrzésére irányuló azon programot, amelyet a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője 2005-ben, 13 főigazgatóság tekintetében kezdett meg (ezek közül nyolcnál⁽¹⁴⁾ a 2004-es átfogó felmérés kockázatokat tárt fel, ötöt⁽¹⁵⁾ pedig pénzügyi jelentőségük és/vagy szervezeti összetettségük miatt választottak ki). A számvevőszéki ellenőrzés megerősítette: a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője megalapozottan döntött úgy, hogy lényeges hiányosságok miatt nem adja meg az érvényesítést az EuropeAid Együttműködési Hivatal, az Oktatásügyi és kulturális főigazgatóság, illetve a Külkapcsolati főigazgatóság három helyi rendszere esetében. Nem világos azonban, hogy egyes esetekben a több érvényesítési kritériumnak való meg nem felelés miért nem korlátozott érvényesítés megadásához vezetett.

1.21. A Számvevőszék az elért eredményeket és a még megoldásra váró kérdéseket figyelembe véve úgy ítéli meg, hogy a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője által kiadott legtöbb pozitív érvényesítési véleményt feltételes vagy korlátozott véleménnyek kell tekinteni. Ezt a megítélést támasztja alá az is, hogy 2005. év végi végleges jelentésében a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője rámutat: még nagyszámú és jelentőségű horizontális kérdés⁽¹⁶⁾, illetve egyéb téma⁽¹⁷⁾ vár további vizsgálatra.

1.19. A körülmények változásával párhuzamosan a számviteli szolgálatok ellenőrzési csoportjának rögzítenie kell e változásokat; ennek megfelelően 2006. június 1-i hatállyal bevezetett egy a helyi rendszerekben végrehajtott módosítások jóváhagyására szolgáló eljárást, amint ezt a költségvetési rendelet végrehajtási szabályai is előírják.

1.20. A hitelesítési eljárás nem egyenlő az ellenőrzéssel. A következtetések nem vethetők össze a hitelesítési véleményekkel. A helyi rendszerek hitelesítése meglehetősen új tevékenység, amely a költségvetési rendelet 61. cikkét valósítja meg konkrét feladatok formájában. A hitelesítési jelentések arra szolgálnak, hogy a számvitelért felelős tisztviselő számára elegendő információt biztosítsanak a hitelesítéshez. A tárgyat és a korlátozásokat a hitelesítési jelentések preambuluma fejtja ki.

1.21. A számviteli szolgálatok szilárd elhatározása, hogy a 2005-ös hitelesítési jelentésekben említett témákkal és ügyekkel kapcsolatban további megfontolás tárgyává teszik egy nyomon követés végrehajtását.

Az ABAC-rendszerre vonatkozó nyomon követési tevékenységeket minden egyes szolgálaton belül végre fogják hajtani, beleértve a Költségvetési és az Informatikai Főigazgatóságot.

⁽¹⁴⁾ EuropeAid Együttműködési Hivatal, Európai Közösségek Személyzeti Felvételi Hivatala, Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, Személyi Juttatásokat Kezelő és Kifizető Hivatal, Informatikai főigazgatóság, Oktatásügyi és kulturális főigazgatóság, Humanitárius Segélyek Hivatala és Külkapcsolati főigazgatóság (lásd még a 2004-es pénzügyi évről szóló éves jelentés 1.38–1.42. bekezdését).

⁽¹⁵⁾ Mezőgazdasági és vidékfejlesztési főigazgatóság, Foglalkoztatási, szociális ügyi és esélyegyenlőségi főigazgatóság, Kommunikációs főigazgatóság, Regionális politikai főigazgatóság, Kutatási főigazgatóság.

⁽¹⁶⁾ A számviteli információt alátámasztó kontrollmechanizmusok erősítése; az előfinanszírozás; a műveletek megfelelő időben történő rögzítése; a pénzügyi évek elkülönítésével kapcsolatos eljárások; a számviteli összekötő szerepének meghatározása és szabványosítása; jogi személyek; helyi informatikai rendszerek; képzés; tárgykódok kiválasztása; munkakultúra-váltás az eredmény szemléletű környezetben; a nyitómérlegek érvényesítése.

⁽¹⁷⁾ Az ABAC-ban nem kötelező megfeleltetni az egyes behajtott összegeket a nekik megfelelő kötelezettségvállalásokkal; számlák és szállítók kimutatásai; a SAP szoftver számviteli beszámolóit; egy garancia ABAC Guarantee-ba történő bejegyzésekor az adott garancia megfeleltetése a megfelelő keretszerződéssel.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A számviteli rendszerek és adatok minőségének az előzetes beszámoló benyújtása utáni javítását célzó munka

A végleges beszámoló pontosságát célzó bizottsági intézkedések

1.22. A költségvetési főigazgató a nyilatkozatában fenntartást fogalmazott meg „három nem érvényesített helyi rendszerrel és a számvitel még befejezés előtt álló egységességi vizsgálatával” kapcsolatban, és ezt a fenntartást a számvevőszéki ellenőrzés is megerősítette (lásd 1.18–1.21. és 1.28–1.58. bekezdés). A nyilatkozatában felsorolt hiányosságok együttes hatásáról szóló általános következtetésében a főigazgató így fogalmazott: „A DG BUDGET a Bizottság egyéb részlegeivel karöltve további lépéseket fog tenni a fennmaradó hibák és bizonytalanságok kiküszöbölésére, és a 2006-os év folyamán újabb befektetésekkel erősíti az ABAC számviteli rendszert a Közösség érdekében... Ehhez alkalmas eszközök szükségesek: képzés, dokumentációs és informatikai rendszerek, de az ezzel kapcsolatos munkakultúra-váltás előkészítése is. Ilyen alapon a nyilatkozatban foglaltak alapján ésszerű bizonyosság adható”.

1.23. Fenntartással élt az oktatási és kulturális főigazgató is, a bizottsági mérlegben foglalt összegek pontosságára vonatkozó bizonyosság hiányát illetően. Bár a bizottsági részleg és a Számvevőszék más főigazgatóságokon is jelentős kockázatokat találtak, más engedélyezésre jogosult tisztviselő nem élt fenntartással⁽¹⁸⁾. A negyven erőforrás-igazgató közül huszonhatan azonban jelezték, hogy az éves tevékenységi jelentésekben feltárt hiányosságok miatt, és/vagy annak figyelembevételével, hogy ez az első olyan év, amikor a beszámoló előzetes lezárása eredményszemléletű számvitelen alapul, a beszámoló végleges lezárása előtt még ellenőrzésekre és alkalomadtán kiigazításokra lehet szükség.

1.22. A Bizottság elismeri, hogy szervezeti egységei rendkívüli erőfeszítéseket tettek az eredményszemléletű számvitelre történő átállás lehetővé tétele érdekében. A számviteli szolgálatok azonban nem adták meg a hitelesítést három helyi rendszer esetében. A fent említett okokból és amiatt, hogy a Számvevőszéknek hitelesítenie kellett az előzetes beszámolót és a végleges beszámoló 2006. július 31-i jóváhagyása előtt még korrekciókra lehet szükség, a költségvetésért felelős főigazgató 2006. március 31-én általános, ideiglenes és határozott időre szóló fenntartást adott ki a 2005-ös éves tevékenységi jelentésben.

1.23. Az Oktatásiügyi és Kulturális Főigazgatóság helyi számviteli rendszerén (APPFIN) belül az eredményszemléletű számvitelre vonatkozó előírások nem következetes alkalmazása eltéréseket eredményezett a számlák nyitó- és záróegyenlegei között. A helyi rendszer kiigazítása már folyamatban van, így a rendszer a jövőben biztosítani fogja a műveletek megfelelő kezelését; a korábbi hibák kijavítása már folyik, ami várhatóan év végére fejeződik be.

Annak ellenére, hogy az Oktatásiügyi és Kulturális Főigazgatóság mindent elkövetett a számviteli adatok kijavítása érdekében, nem szüntette meg a fenntartást a végleges adatok vonatkozásában.

A fenntartás kiadásának másik oka, hogy az akkor zajló ellenőrzések nem fejeződtek be 2006. március 31-ig. Az ellenőrök mindent elkövettek, hogy a végleges beszámolóban kijavítsák a főigazgatóságok által azonosított problémákat.

⁽¹⁸⁾ A Közös Kutatóközpont főigazgatójának fenntartása, amely a mérleg és az eredménykimutatás egyes részeinek bizonytalan státuszára, illetve egyes bejegyzésekben az adatok minőségére vonatkozik, alapjában technikai jellegű.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A konszolidáció köre

1.24. A Bizottság számvitelért felelős tisztviselője által elfogadott 1. sz. számviteli szabály a költségvetési rendelet 121. cikkében előírtnál tágabban határozza meg a konszolidáció körét⁽¹⁹⁾ (pl. beleveszi a közös egészségbiztosítási rendszert és a költségvetési rendelet 185. cikkében nem említett ügynökségeket)⁽²⁰⁾.

1.25. A közös egészségbiztosítási rendszer és két ügynökség (a Közöségi Növényfajta-hivatal és a Belső Piaci Harmonizációs Hivatal) mégsem szerepel a 2005-ös összevont beszámolóban (lásd még 1.29. bekezdés). Annak elemzése alapján, hogy milyen típusú ellenőrzést gyakorolnak az Európai Közösségek a közös egészségbiztosítási rendszer felett, a Számvevőszék úgy ítéli meg, hogy a közös egészségbiztosítást nem kellett volna bevonni az 1. sz. számviteli szabály által meghatározott konszolidációs körbe, és ezért ezt a szabályt újra kell értékelni.

A folyamatban lévő munka hatása

1.26. A Számvevőszék a 2001/2. sz., az Európai Közösségek általános költségvetésére vonatkozó költségvetési rendelettel kapcsolatos tanácsi rendeletjavaslatról szóló véleményében⁽²¹⁾ tárgyalta, hogy milyen kockázatok fakadnak abból, ha az előzetes összevont pénzügyi beszámolót akkor küldik meg a Számvevőszéknek, amikor az még nincs végleges formába öntve. A Számvevőszék ebben aláhúzta annak jelentőségét, hogy „Az előzetes pénzügyi beszámoló mindenre kiterjedő és koherens dokumentum, amelyet annak rendje és módja szerint állítanak össze az előírt határidőre. Előzetesnek csak annyiban nevezhető, hogy a Bizottság hivatalosan még nem fogadta el, és szükség szerint a Számvevőszék által javasolt kiigazításokat lehet eszközölni rajta.”

1.24. A konszolidáció köre – amelyet az 1. sz. számviteli szabály fogalmaz meg – figyelembe veszi az ellenőrzés elvét, és a nemzetközi számviteli standardokból indul ki. A költségvetési rendelet (KR) 121. cikke ugyanakkor csak az intézmények és a támogatott ügynökségek konszolidációját írja elő.

A számviteli szabály és a költségvetési rendelet közötti ellentmondás elkerülése érdekében javaslat született a költségvetési rendelet 121. cikkének az általános felülvizsgálat keretében történő módosítására, melynek célja, hogy az 1. sz. számviteli szabálynak megfelelően az előírás az összes ellenőrzött testület konszolidációját is tartalmazza.

1.25. Sor fog kerülni a számviteli szabály olyan értelmű módosítására, hogy az ne tartalmazza az egészségbiztosítási rendszer konszolidációját.

A költségvetési rendelet gyakorlati szempontokat figyelembe véve engedélyezi a két ügynökség kizárását: a Belső Piaci Harmonizációs Hivatal még nem szeretne integrálódni a konszolidáció körébe; a Közöségi Növényfajta-hivatal időközben hozzájárult a konszolidációhoz, de a hozzájárulás a 2005-ös konszolidációhoz már túl későn érkezett meg. A Számvevőszék által az 1.29. bekezdésben kifejtett nézet szerint a konszolidációból való kizárásnak volt nem lényeges hatása.

⁽¹⁹⁾ Ez a döntés az IPSAS „ellenőrzési felfogásán” (control concept) alapult.

⁽²⁰⁾ Habár az 1. sz. számviteli szabály kifejti, hogy melyek a konszolidációnál követendő különböző kritériumok, arra nem tér ki, hogy az EFA-t milyen okból zárták ki a konszolidáció köréből.

⁽²¹⁾ HL C 162., 2001.6.5., 1. o.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

1.27. Mivel a 2005-ös év átmeneti év volt, a Bizottság nem tartotta be ezt az utóbbi elvet, vagyis hogy csakis olyan változtatások történjenek, amelyeket a Számvevőszék javasolt. A Bizottságnak ezért gondoskodnia kellett arról, hogy a Számvevőszék kellő formában és időben értesüljön azokról a kiigazításokról, amelyeket a Bizottság az előzetes beszámolóval kapcsolatos további munkája alapján szükségesnek tekint.

A 2005. január 1-jei összevont nyitómérleg

1.28. A következőkben (lásd 1.29–1.49. bekezdés) a Számvevőszék arra irányuló vizsgálatairól számolunk be, hogy megfelelőek és pontosak voltak-e azok a kiigazítások, amelyek a 2005. január 1-jei összevont pénzügyi beszámoló összeállításánál a 2004. december 31-i összevont pénzügyi beszámoló számadatainak és egyéb információinak az új eredményszemléletű elszámolás elveivel való összhangba hozását célozták.

1.29. A változtatások szinte csak a Bizottság pénzügyi beszámolóját befolyásolták. Az, hogy most első alkalommal az ügynökségeket is bevonták a konszolidáció körébe, az összevont beszámolót csak korlátozottan befolyásolta, főként a készpénzgyenleg növekedése révén. Az tehát, hogy két ügynökség kimaradt, nem befolyásolta a beszámoló által adott kép megbízható és valós voltát.

Kis mértékben módosított tételek

1.30. A csupán kis mértékben módosított tételek számvevőszéki vizsgálata nem vezetett jelentős megállapításokhoz (idertartoznak az immateriális javak és tárgyi eszközök, a (rövid távú) befektetések, a kölcsönök, a hosszú távú és rövid távú követelések⁽²²⁾, a részvények, a munkavállalói juttatások, a kockázatokra és kiadásokra képzett céltartalékok, pénzügyi és egyéb kötelezettségek és tartalékok).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.27. Ezen elv betartása nehézségeket okoz, mivel ezután az előzetes beszámolót is az éves tevékenységi jelentésével megegyező határidőre kell elkészíteni. A módosítások azonban mindenképpen csak a feltétlenül szükségesre fognak korlátozódni.

Az előzetes beszámolóhoz az annak elkészítése idején rendelkezésre álló valamennyi információt felhasználták. A frissített információk beérkezése, a Számvevőszék által észlelt hibák, valamint a főigazgatóságok által kért azon korrekciók alapján, amelyeket 2006. március 31-ig nem lehetett volna megtenni, végrehajtották a módosításokat. Minden módosításról dokumentáció és magyarázat készült a Számvevőszék számára.

1.30. A 18. lábjegyzettel kapcsolatban megjegyzendő, hogy a december 31-én esedékes összegekről nem állt rendelkezésre információ.

⁽²²⁾ A hosszú távú és rövid távú követeléseket illetően a Bizottságnak az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (EMOGA) december 31-i követeléseinek főkönyvi számadatait kellene megszerzenie, ahelyett, hogy az EMOGA-év végén (vagyis október 15-én) érvényes számadatokat tünteti fel.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Előfinanszírozás

1.31. Az előfinanszírozás olyan kifizetésekre vonatkozik, amelyek célja a kedvezményezettek készpénzelőleggel történő ellátása. Amennyiben a megállapodásban meghatározott időszakban a kedvezményezettnek nincsenek támogatható kiadásai, akkor az előfinanszírozást vissza kell fizetnie a Közösségeknek.

1.32. A Számvevőszék évek óta ismételtelen leszögezi, hogy az „egyéb követelések” számla könyvelése problémákat vet fel, mert az előfinanszírozást végleges kiadásként könyvelik el, a behajtandó összegeket pedig nem tüntetik fel azonnal⁽²³⁾. Emiatt a kérdéses években⁽²⁴⁾ a beszámolóról adott számvevőszéki vélemény csak korlátozott lehetett.

1.33. E hiányosságok kiküszöbölése érdekében 2004 folyamán valamennyi intézmény és ügynökség számba vette a 2004. december 31-éig kifizetett összes lezáratlan előfinanszírozási összeget, ami kb. 30 000 előfinanszírozási tételt eredményezett, 28 013 millió EUR⁽²⁵⁾ összértékben.

1.34. A 2005. január 1-jei nyitómérleg benyújtásáig azonban még nem oldódott meg valamennyi technikai és fogalmi kérdés, illetve megvalósítási probléma, amelyekre részben már a 2004-es pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés kapcsán fény derült⁽²⁶⁾. Alább mutatjuk be az ebből adódó hiányosságokat.

1.35. A 2005 novemberéig rögzített előfinanszírozási tételek közül kiválasztott 147 tagú reprezentatív minta ellenőrzése szerint a számviteli rendszert mind a hibák gyakoriságát, mind pénzügyi hatásukat tekintve a lényeges hibák magas szintje jellemzi. A leggyakoribb hibatípusok:

- egyes előfinanszírozási tételek összege hibás volt,
- olyan előfinanszírozási összegeket is megjelenítettek, amelyekkel már 2005. január 1. előtt elszámoltak.

⁽²³⁾ Lásd a 2002-es pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 1.23. bekezdését, a 2003-as pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 1.10. bekezdésének e) pontját, 1.14. és 1.15. bekezdését, illetve a 2004-es pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 1.17. bekezdését.

⁽²⁴⁾ Lásd a 2002. évi megbízhatósági nyilatkozat II. bekezdésének d) pontját, illetve a 2003. és 2004. évi megbízhatósági nyilatkozat III. bekezdését.

⁽²⁵⁾ Az előfinanszírozás teljes összege a Bizottságra 64 600 millió EUR-ra jött ki, a támogatható kiadások levonása előtt.

⁽²⁶⁾ Lásd a 2004-es pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 1.30–1.32. bekezdését.

1.33. Az új számviteli szabályoknak megfelelően elkészült az előfinanszírozási összegek leltára, és 2005 januárjától kezdődően az el nem számolt előfinanszírozási összegeket a mérleg eszközoldalán fogják nyilvántartani.

1.34. A Számvevőszék 2004-es éves jelentésére adott válaszban szereplő magyarázatnak megfelelően az előfinanszírozási összegek nyomon követésénél figyelembe kell venni a harmadik felekkel kötött különböző szerződések feltételeit. Mindenesetre a nettó összeg mérlegben való szerepeltetése hűen tükrözi a visszafizetendő előfinanszírozási összegek által képviselt gazdasági realitást.

1.35. A Bizottság megvizsgálja a Számvevőszék által jelzett műveleteket.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.36. Az előfinanszírozási tételek azonosítására és érvényesítésére irányuló további ellenőrzési munka a nyitómérleg teljességével/pontosságával kapcsolatban az alábbi problémákra mutatott rá:

- a hosszú távú (21 285 millió EUR), illetve rövid távú (6 728 millió EUR) előfinanszírozásra való felosztáskor csak a strukturális alapokhoz és a Kohéziós Alaphoz, valamint az ISPA-hoz és a Szolidaritási Alap 2000 és 2006 közötti programozási időszakához kapcsolódó összegeket vették tekintetbe. Ebből következően a hosszú távú előfinanszírozás nagyságát alul-, a rövid távú előfinanszírozását pedig felülértékelték, mivel az előfinanszírozás által érintett egyéb szakpolitikai területeken rövid távúként könyvelték el az olyan szerződéseket is, amelyek hátralévő időtartama egy évnél hosszabb volt,
- fennáll az a kockázat, hogy az Oktatásügyi és kulturális főigazgatóságnál – az előzetes beszámoló kibocsátása utáni munka dacára – kihagyások, illetve kétszeres és téves könyvelések lényeges hibákat okozhatnak, amelyek a problémák öszertett volta miatt nem számszerűsíthetők ⁽²⁷⁾.

Kötelezettségek

1.37. A kötelezettségeket lényegében a költségek aktív időbeli elhatárolásai alkotják, amelyeket a pénzügyi évek elkülönítéséről (cut-off) szóló rész tárgyal (lásd 1.42–1.46. bekezdés), illetve a rövid lejáratú kötelezettségek, amelyek számlákból és költségelszámolásokból tevődnek össze. Ez a rész a rövid lejáratú kötelezettségekkel kapcsolatos számvevőszéki megállapításokat tárgyalja.

1.38. A beérkezett, de 2005. január 1-jéig még ki nem fizetett kb. 7 000 számla és költségelszámolás listás számbavétele 2004 negyedik negyedévében kezdődött, és a rövid lejáratú kötelezettségek teljes nettó összegét 9 412 millió EUR-ban állapította meg ⁽²⁸⁾.

⁽²⁷⁾ Az Oktatásügyi és kulturális főigazgatóságnál végrehajtott ellenőrzést a Bizottság belső ellenőrzési szolgálata végezte, a Számvevőszék felügyeletével.

⁽²⁸⁾ A rövid lejáratú kötelezettségek kezdeti bruttó összege a már (részben) kifizetett számlák/számlák/költségelszámolások levonása után kb. 35 000 millió EUR volt, amelyet 2005 elején vezettek át az új számviteli rendszerbe.

1.36.

- A hosszú táv és rövid táv elkülönítésére csak a strukturális alapok összegei esetében került sor, mivel az előbbi képezi a Bizottság „válódi” hosszú távú előfinanszírozását. A többi szakpolitikai terület esetében a hosszú távú összeget nem lehetett számszerűsíteni, és az elkülönítés csak a projektek végrehajtására vonatkozó becslések alapján lehetséges. Az új számviteli rendszerre vonatkozó kétéves tapasztalat alapján a Bizottság a 2006-os beszámoló esetében több olyan információval fog rendelkezni, amely alapján elvégezheti a felosztás megvalósíthatóságára vonatkozó elemzést.
- Korrigálták az Oktatásügyi és Kulturális Főigazgatóságnál azonosított azon lényeges hibákat, amelyek az előfinanszírozási kifizetések nem megfelelő kezeléséből adódtak.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.39. A 2005. január 1-jei nyitómérleg benyújtásáig ⁽²⁹⁾ még nem oldódott meg valamennyi technikai kérdés, illetve megvalósítással kapcsolatos probléma. Alább mutatjuk be az ebből következő hiányosságokat.

1.40. A rövid lejáratú kötelezettségek 2005. novemberi állományának számlái/költségelszámolásai közül kiválasztott 141 tagú reprezentatív minta ellenőrzése szerint a számviteli rendszert mind a hibák gyakoriságát, mind pénzügyi hatásukat tekintve a lényeges hibák magas szintje jellemzi. A leggyakoribb hibatípusok:

- egyes számlákkal vagy költségelszámolásokkal kapcsolatos tételek összege hibás volt,
- megjelenítettek már kifizetett számlákat vagy költségelszámolásokat is.

1.41. Fennáll az a kockázat, hogy az Oktatásügyi és kulturális főigazgatóságnál – az előzetes beszámoló kibocsátása utáni munka dacára – kihagyások, illetve kétszeres és téves könyvelések lényeges hibákat okozhatnak, amelyek a problémák összetett volta miatt nem számszerűsíthetőek.

A pénzügyi évek elkülönítésének összetevői

1.42. Az eredményszemléletű számvitelre történő átállás egyik leglényegesebb eleme annak biztosítása, hogy egy bizonyos éven belül történt műveleteket ahhoz a számviteli időszakhoz soroljanak, amelyre azok vonatkoznak (*cut-off*). Különösen azt kell áttekinteni, hogy felmerültek-e a közösségi alapok kedvezményezettjeinél olyan támogatható kiadások, amelyeket ezek még nem jelentettek (költségek aktív időbeli elhatárolása); hogy van-e olyan még be nem érkezett bevétel, amelyért szolgáltatást teljesítettek vagy árut szolgáltatottak, vagy amelyre nézve jogi kötelezettség áll fenn (bevételek aktív időbeli elhatárolása), végül hogy melyek azok a kiadások és bevételek, amelyeket az adott évben számoltak el, de későbbi időszakokra vonatkoznak (bevételek és kiadások passzív időbeli elhatárolása).

1.43. A költségek aktív időbeli elhatárolása miatti kiigazítások teljes összege 64 205 millió EUR volt ⁽³⁰⁾. A *cut-off* egyéb összetevőinek számvetőségi ellenőrzése nem tárt fel jelentős hibákat. Alább mutatjuk be a költségek aktív időbeli elhatárolásával kapcsolatos megállapításokat.

1.39. A Bizottság javítani fogja belső ellenőrzési mechanizmusait, hogy képes legyen kezelni az egyes főigazgatóságoknál még fennálló technikai kérdéseket és problémákat.

1.40. A Bizottság meg fogja vizsgálni a 141 hitelesített művelet körében előforduló, az elszámolást befolyásoló hat hibát.

1.41. Korrigálták az Oktatásügyi és Kulturális Főigazgatóságnál azonosított azon lényeges hibákat, amelyek a számlák/költségnyilatkozatok nem megfelelő kezeléséből adódtak.

⁽²⁹⁾ Lásd a 2004-es pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 1.34–1.35. bekezdését.

⁽³⁰⁾ Ehhez az összeghez kb. 6 400 millió EUR értékben hozzá kell adni a rövid távú előfinanszírozásból levont aktív időbeli elhatárolásokat.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

1.44. Mint fentebb leírtuk (lásd 1.15. bekezdés), az egyes főigazgatóságok nem vezették be teljes körűen az általános cut-off módszereket a cut-off tételek elhatárolása előtt. Ezenkívül a legtöbb főigazgatóság nem vizsgálta meg elégséges módon, hogy szavatolható-e a kidolgozott módszerek révén az adott éven belül történt műveleteknek a helyes számviteli időszakhoz sorolása. Ráadásul – tekintettel arra, hogy a 2005-ös az első olyan év, amikor sor kerül a pénzügyi évek elkülönítésére, illetve tekintettel a közösségi tevékenységek sajátos jellegére – nincsen olyan módszer, amely összehasonlítási alappal szolgálna annak ellenőrzésére, hogy a módszerek, illetve a becslések eredményei megfelelőek-e.

1.45. A cut-off eljárásokban feltárt alábbi hiányosságok miatt számos főigazgatóság számításainak pontossága kétségbe vonható:

- a főigazgatóságok nem vagy csak kis mértékben ellenőrizték a számítások eredményeit,
- egyes esetekben nem volt kielégítő a felhasznált adatok minősége,
- egy személynél összpontosult a szükséges tudás, illetve az elvégzendő munka, megfelelő felügyelet nélkül.

1.46. Valamennyi főigazgatóság (kivéve a Regionális politikai, a Foglalkoztatási, szociális ügyi és esélyegyenlőségi és a Mezőgazdasági és vidékfejlesztési főigazgatóságot) úgy határozott, hogy az összes folyamatban lévő szerződés alapján becsüli meg a költségek aktív időbeli elhatárolását. Az ellenőrzés alá vett valamennyi főigazgatóság (az Oktatásügyi és kulturális főigazgatóság kivételével) össze tudta egyeztetni a számításokhoz felhasznált adatokat az alapul szolgáló számviteli adatokkal – kivéve néhány indokolatlan eltérést, amelyek ugyan nem lényegesek, de megerősítik a leírt kockázatok meglétét (lásd 1.45. bekezdés).

Szerkezet és tagolás

1.47. Az eredményszemléletű számvitelre történő átállás részeként bevezetett kiigazítások következtében a (2005. január 1-jei) nyitómérlegben a források 51 597 millió EUR-ral meghaladták az eszközöket, míg a kiigazítások előtt az eszközök haladták meg 14 507 millió EUR-ral a forrásokat.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.44. A végrehajtásra/ellenőrzésre vonatkozó megjegyzéseken túl a Bizottság megjegyzi, hogy a Számvevőszék nem tett észrevételt a módszertan teljességével összefüggésben.

A 2006-os mérlegzárás esetében az ez évi tapasztalatok fényében mélyrehatóbb tesztelés és ellenőrzés fog készülni.

1.45. A Bizottság 2006-ban erősíteni fogja a cut-off módszertan alkalmazására vonatkozó ellenőrzéseit.

1.46. Korrigálták az Oktatásügyi és Kulturális Főigazgatóságnál azonosított azon lényeges hibákat, amelyek az elhatárolt költségek nem megfelelő kezeléséből adódtak.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.48. E változás egyik fő oka az, hogy az előfinanszírozás (teljes összeg: 28 013 millió EUR) megjelenítése nem egyensúlyozza ki a költségek aktív időbeli elhatárolásának (teljes összeg: 64 205 millió EUR) megjelenítését. Ezenkívül nagy mértékben csökkentek a hosszú távú követelések, mivel a Közösségeknek az intézmények tagjaival és alkalmazottaival szemben fennálló nyugdíjkötelezettségeit (jelenlegi nettó érték: 26 012 millió EUR) már nem semlegesíti a tagállamokkal szemben ennek megfelelően fennálló követelés. Az eszközoldal és a forrásoldal közötti különbség túlnyomóan ezeknek a tagállamok által a jövőben lehívandó összegeknek felel meg.

1.49. A Számvevőszék megállapította, hogy a számvitelért felelős tisztviselő nem tartotta be teljes mértékben a mérleg új szerkezetére és tagolására, illetve a Közösségek nyugdíjkötelezettségeinek felülvizsgált kezelésére vonatkozó 2. és 12. sz. számviteli szabályt⁽³¹⁾. Ezért lépéseket kell tenni a szükséges módosítások bevezetésére. Ezenkívül pontosabban kellene megadni, hogy milyen különböző jellegű kötelezettségeket fedeznek a tagállamoktól lehívandó összegek, különösen azt, hogy ezek közül melyek a rövid távú és melyek a hosszú távú összegek.

1.49. A 2. és a 12. számviteli szabály módosul.

A tagállamok hozzájárulásából finanszírozott kötelezettségek eltérő jellegét a mérleghez mellékelt 3.20. sz. megjegyzés ismerteti.

A 2005. december 31-i összevont pénzügyi beszámoló

1.50. 2005 folyamán a Bizottság igyekezett biztosítani, hogy teljesen és pontosan könyveljék le az új előfinanszírozási kifizetéseket, illetve az új, rendezetlen számlákat/költségelszámolásokat és ezek teljesítését. Mégis előfordultak egyes hibák, amelyeket alább mutatunk be. Ezenkívül a 2005. január 1-jei nyitómérleg kiigazításaival kapcsolatos hiányosságok befolyásolják a 2005-ös év gazdasági eredményét, s ebből következően az összevont mérleget és az eszköz-forrás változásainak bemutatását is.

1.50. 2005-ben a főigazgatóságok és a szolgálatok számos ellenőrzést és adatvizsgálatot végeztek annak biztosítása érdekében, hogy a nyitómérleg mérlegfőösszege helyes legyen. A nyitómérlegen végrehajtott szükséges korrekciók többsége nem befolyásolta a 2005-ös gazdálkodási eredményt.

⁽³¹⁾ A Bizottság kiküszöbölte azt az elmúlt években számvevőszéki bírálattal illetett gyakorlatot, hogy a Közösségek nyugdíjkötelezettségeinek a mérlegben való feltüntetésekor a követelések és kötelezettségek kölcsönösen semlegesítették egymásnak a gazdasági eredményre gyakorolt hatását, és így a mérleg nem mutatta az egymást követő évek között bekövetkezett változást (lásd a 2002-es pénzügyi évről vonatkozó éves jelentés 1.31. és 1.32. bekezdését, a 2003-as pénzügyi évről vonatkozó éves jelentés 1.10 bekezdésének h) pontját, illetve a 2004-es pénzügyi évről vonatkozó éves jelentés 1.20. bekezdését)

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.51. Az immateriális javak és tárgyi eszközök, (rövid távú) befektetések, kölcsönök, hosszú és rövid távú követelések, részvények, pénzügyi és egyéb kötelezettségek, munkavállalói juttatások, kockázatokra és kiadásokra képzett céltartalékok és egyéb tartalékok számvevőszéki elemző vizsgálata nem hozott jelentős megállapításokat.

A 2005. december 31-i összevont mérleg

Előfinanszírozás

1.52. A számviteli rendszerben a 2006 márciusi állapot szerint nyilvántartott előfinanszírozási tételek (29 349 millió EUR) közül kiválasztott 162 tagú reprezentatív minta ellenőrzése szerint a lényeges hibák szintje mind a hibák gyakoriságát, mind pénzügyi hatásukat tekintve magas volt. Az összevont zárómérlegben ugyanolyan típusú hibákat találtak, mint az összevont nyitómérlegben (lásd 1.35. bekezdés).

1.53. Az előfinanszírozási tételek azonosítására és érvényesítésére irányuló további ellenőrzési munka a zárómérleg teljességével/pontosságával kapcsolatos problémákra mutatott rá:

- a hosszú távú (22 732 millió EUR), illetve rövid távú (6 633 millió EUR) előfinanszírozásra való felosztáskor csak a strukturális alapokhoz és a Kohéziós Alaphoz, valamint az ISPA-hoz és a Szolidaritási Alap 2000 és 2006 közötti programozási időszakához kapcsolódó összegeket vették tekintetbe. Ebből következően a hosszú távú előfinanszírozás nagyságát alul-, a rövid távú előfinanszírozását pedig felülértékelték, mivel rövid távúként könyvelték el az előfinanszírozás által érintett egyéb szakpolitikai területekkel kapcsolatos olyan szerződéseket is, amelyek hátralévő időtartama egy évnél hosszabb volt,
- fennáll az a kockázat, hogy az Oktatásügyi és Kulturális Főigazgatóságnál – az előzetes beszámoló kibocsátása utáni munka dacára – kihagyások, illetve kétszeres és téves könyvelések lényeges hibákat okozhatnak, amelyek a problémák ösztetett volta miatt nem számszerűsíthetőek.

1.52. A Bizottság meg fogja vizsgálni a 162 hitelesített művelet körében előforduló, az elszámolást befolyásoló kilenc hibát.

1.53.

- A hosszú táv és rövid táv elkülönítésére alapvetően csak a strukturális alapok összegei esetében került sor, mivel az előbbi képezi a Bizottság „valódi” hosszú távú előfinanszírozását. A többi szakpolitikai terület esetében nem lehetett számszerűsíteni a Számvevőszék megállapításainak pénzügyi hatását. Az új számviteli rendszerre vonatkozó kétéves tapasztalat alapján a Bizottság a 2006-os beszámoló esetében több olyan információval fog rendelkezni, amely alapján elvégezheti a felosztás megvalósíthatóságára vonatkozó elemzést.
- Korrigálták az Oktatásügyi és Kulturális Főigazgatóságnál azonosított azon lényeges hibákat, amelyek az előfinanszírozási kifizetések nem megfelelő kezeléséből adódtak.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Kötelezettségek

1.54. A számviteli rendszerben a 2006. márciusi állapot szerint nyilvántartott kötelezettségekből (16 194 millió EUR) a számlák/költségelszámolások közül kiválasztott 148 tagú reprezentatív minta ellenőrzése szerint a lényeges hibák szintje mind a hibák gyakoriságát, mind pénzügyi hatásukat tekintve magas volt. Az összevont zárómérlegben ugyanolyan típusú hibákat találtak, mint az összevont nyitómérlegben (lásd 1.40. bekezdés).

1.55. Fennáll az a kockázat, hogy az Oktatásügyi és kulturális főigazgatóságnál – az előzetes beszámoló kibocsátása utáni munka dacára – kihagyások, illetve kétszeres és téves könyvelések lényeges hibákat okozhatnak, amelyek a problémák összetettségét miatt nem számszerűsíthetőek.

Cut-off összetevők

1.56. Az összevont nyitómérleggel kapcsolatban felhozott problémák (lásd 1.44–1.46. bekezdés) következtében az összevont zárómérlegben a következőkben leírt hiányosságok jelentkeztek. Az ellenőrzés alá vett valamennyi főigazgatóság (az Oktatásügyi és kulturális főigazgatóság kivételével) össze tudta egyeztetni a számításokhoz felhasznált adatokat az alapul szolgáló számviteli adatokkal – kivéve néhány indokolatlan eltérést, amelyek ugyan nem lényegesek, de megerősítik a leírt kockázatok meglétét (lásd 1.45. bekezdés).

Mérlegben kívüli tételek, illetve megjegyzések

1.57. Az összevont beszámolóhoz fűzött magyarázó jegyzetek a korábbiaknál ⁽³²⁾ bővebben tájékoztatnak arról, hogy egyes ügyleteket a Bizottság vagy a tagállamok később valószínűleg helyesbítenek. A jegyzetekből azonban nem derül ki, hogy milyen összegű kiadást vehetnek alá felülvizsgálatnak és számlaelszámolási eljárásoknak (lásd még 1.63–1.65. bekezdés).

1.54. A Bizottság meg fogja vizsgálni a 148 hitelesített művelet körében előforduló, az elszámolást befolyásoló kilenc hibát.

1.55. Korrigálták az Oktatásügyi és Kulturális Főigazgatóságnál azonosított azon lényeges hibákat, amelyek a számlák/költségnyilatkozatok nem megfelelő kezeléséből adódtak.

1.56. Korrigálták az Oktatásügyi és Kulturális Főigazgatóságnál azonosított azon lényeges hibákat, amelyek a cut-off elemek nem megfelelő kezeléséből adódtak.

1.57. A kifizető ügynökségek számláinak éves pénzügyi elszámolásán kívül a Bizottságnak joga van megfeleléségi határozat keretében is korrekciókat tenni. A Bizottság a Számvevőszék 2004-es azon jelentésben szereplő ajánlás alapján járt el, amely az esetlegesen még végrehajtandó, megfelelést biztosító korrekciókra vonatkozik. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság például 2005-ös éves tevékenységi jelentésében ⁽¹⁾ a 2001–2005-ös pénzügyi évek vonatkozásában egyértelműen megállapította a jövőbeni megfeleléségi nyilatkozatokban meghatározandó korrekciókat, és az így meghatározott összeget függő követelésként szerepelteti a Bizottság könyvelésében. Az ezzel kapcsolatos jövőben behajtandó összeg 0,95 %-os átlagos kiigazító kamatláb alkalmazása mellett 1 151 millió euróra becsülhető – lásd még az 5.56 és 5.62 pontra adott válaszokat.

⁽³²⁾ Lásd a 2002-es pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 1.10. és 1.11. bekezdését, a 2003-as pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 1.11. bekezdését, a 2004-es pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 1.12. és 1.13. bekezdését.

⁽¹⁾ Lásd a 2. „A belső ellenőrzési rendszerek irányítása” fejezet 2.2.2.1. „A garanciareszleg keretében történő kiadások” pontját.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Összevont előzetes eredménykimutatás

1.58. A költségvetési eredmény és a gazdasági eredmény részletes egybevetése elengedhetetlen ahhoz, hogy a beszámoló megbízhatóságát illetően ésszerű bizonyosságra lehessen szert tenni. Ez az információ azonban – a Bizottság kivételével – csak a végleges beszámoló bemutatása után vált hozzáférhetővé. A Számvevőszék ennek ellenére fel tudta használni ezeket az adatokat a költségvetési eredmény és a gazdasági eredmény egybevetéséhez.

*Az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűsége és szabályszerűsége***A Számvevőszék megközelítése**

1.59. Tekintettel a Szerződés 248. cikke (1) bekezdésének előírásaira, 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 2002-ben úgy határozott⁽³³⁾, hogy ellenőrzési véleményében egybeötvözi a saját forrásokra, illetve a 2000–2006-os pénzügyi terv hat működési fejezetére⁽³⁴⁾ 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⁽³⁵⁾. Az értékelések négyfajta forrásból származó ellenőrzési bizonyítékon alapulnak:

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

⁽³³⁾ 2006 februárjában a Számvevőszék felülvizsgálta DAS-módszereit. A felülvizsgált módszereket először a 2006. pénzügyi évre vonatkozóan fogja alkalmazni.

⁽³⁴⁾ Agrárpolitika, strukturális intézkedések, belső politikák, külső fellépések, működési kiadások, előcsatlakozási stratégia.

⁽³⁵⁾ 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 ruházza át (az előcsatlakozási stratégia terén); végül egyes műveleteket nemzetközi szervezetekkel történő közös igazgatással is végrehajthat.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.60. A felügyeleti és kontrollrendszerek 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 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 „vezetői állásfoglalásokat” (*management representations*) is. Végül más ellenőrök⁽³⁶⁾ munkáját megvizsgálva a Számvevőszék felméri ezeknek a külön értékelésekkel kapcsolatos felhasználhatóságát.

Az ellenőrzés eredményei 2005-ben

Tovább kell növelni a felügyeleti és kontrollrendszerek eredményességét

1.61. Akárcsak a korábbi években, 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 kontrollrendszerek megfelelő kockázatkezelést tesznek lehetővé, az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségével és szabályszerűségével kapcsolatban a közvetlen részletes ellenőrzések nem vezettek lényeges megállapításokra (lásd 4.26–4.30., 5.53., 9.19. és 10.20. bekezdés), és a Számvevőszéknek a főigazgatók, illetve a felhatalmazás által engedélyező tisztviselők nyilatkozatairól adott értékelése is megerősítette, hogy legfeljebb kis jelentőségű fenntartásokat lehetett megfogalmazni (lásd 2.14–2.19. bekezdés).

1.62. Azokon a területeken, ahol a Számvevőszék értékelése szerint léteznek ugyan felügyeleti és kontrollrendszerek, de ezek kockázatkezelési eredményessége tökéletesítésre szorul, az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségére és szabályszerűségére irányuló közvetlen részletes ellenőrzések rendszerint lényeges megállapításokat eredményeztek (lásd 5.52–5.57., 6.38–6.41., 7.28. és a végrehajtó szervezeteket illetően 8.21–8.22. bekezdés). A főigazgatók nyilatkozatainak

1.62. A Bizottság intézkedéseket hozott azon kockázatok kezelésére, amelyek a hitelesítési munka általi megosztott irányítással, a tagállamokban a rendszerhiányosságok kijavítására szolgáló cselekvési tervek alkalmazásával, a pénzügyi korrekciókkal, a legfontosabb ellenőrzésekre vonatkozó iránymutatásokkal, valamint a nemzeti auditorok hitelesítési eredményeinek hatékonyabb bemutatásával kapcsolatosak. A strukturális alapokért felelős főigazgatók éves tevékenységi jelentései beszámolnak ezen intézkedésekről és rámutatnak a tagállami rendszereken végzett fejlesztésekre. A megosztott irányítási rendszer velejárója, hogy bizonyos hibákat és hiányosságokat csak az érintett kiadás visszatérítését követően javít ki a Bizottság. A Bizottság utal a Számvevőszék megállapításaira a 2.8., 2.25. és 2.26. pontban adott válaszáira.

Ahogy a 2.18–2.19. pontra adott válaszban kifejtették, az érintett főigazgatók véleménye szerint az érvényben lévő rendszerek működése szilárd alapot szolgáltatott a felelősségi körükbe tartozó kiadások ésszerű bizonyosságához, és a főigazgatók csak olyan esetben tettek fenntartásokat, amikor jelentős hiányosságok vélhetően lényeges kockázatot jelentettek volna a közösségi költségvetésre nézve.

⁽³⁶⁾ „Más ellenőr” alatt bármely olyan magánszemély vagy közszereplő értendő, aki felkérésre pénzügyi ellenőri véleményt nyilvánít olyan műveletekről, amelyeket részben vagy egészben a közösségi költségvetésből finanszíroztak, megbízatása azonban nem a közösségi szabályozásból eredeztethető.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

számvevőszéki értékelése is megerősítette, hogy jelentős fenntartások kerültek megfogalmazásra, illetve – a Számvevőszék véleménye szerint – ilyeneket kellett volna megfogalmazni (lásd 2.14–2.19. bekezdés).

A közösségi tevékenységek többéves jellege és a hibák kijavítása

1.63. A DAS-észrevételekkel kapcsolatos vitákban gyakran elhangzik, hogy a Számvevőszék által a beszámoló alapjául szolgáló ügyletekben feltárt hiányosságok hatása csak időleges, és hogy a DAS figyelmen kívül hagyja egyes közösségi tevékenységek többéves jellegét. E szerint az érvelés szerint a Bizottság az EMOGA-Garanciaalap számlaelszámolása, a strukturális alapok operatív programjainak lezárása, illetve a decentralizált irányításra irányuló ellenőrzései lezárása alkalmával veszi tekintetbe a hibákat.

1.64. A költségvetési rendelet 53. cikkének (5) bekezdése, illetve a költségvetési rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok⁽³⁷⁾ 42. cikke értelmében ezek a döntések és kiigazító intézkedések a Bizottság felügyeleti és kontrollrendszerének csakugyan lényeges alkotórészei. A számvevőszéki ellenőrzések által feltárt hiányosságok azonban arra mutatnak, hogy a mezőgazdasági számlák elszámolása keretében hozott „megfelelőségi határozatok”, a strukturális alapok operatív programjainak lezárása, illetve a decentralizált irányításra irányuló ellenőrzések lezárása nem tekinthetők olyan mechanizmusoknak, amelyek biztosítanak a hibák megelőzését, illetve időben történő feltárását és helyesbítését (lásd 5.56–5.57., 6.31–6.37., 6.42., 7.21–7.24. és 7.26–7.28. bekezdés).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A végrehajtott szervezetek külső fellépéseivel kapcsolatban lásd a Bizottság 8.20 és 8.21 pontra adott válaszát.

1.63. A Bizottság érve az, hogy a megosztott irányítás keretében rendelkezésre áll a közösségi finanszírozási kiadások ellenőrzési ciklusa, amelyet többéves időszakra megszabva hajtanak végre. A strukturális alapok esetében ez a tagállamok általi első szintű ellenőrzésekkel kezdődik, majd a Bizottság által végzett utólagos ellenőrzésekkel fejeződik be. Az, hogy a Bizottság az ellenőrzési ciklus bizonyos pontján található műveleteknél hibára bukkan, nem jelenti azt, hogy az ellenőrzési rendszer nem működik hatékonyan. Ez azonban nem csökkenti azon ellenőrzések óriási jelentőségét, amelyet a vezetés a kiadások térítésre való benyújtása előtt az alapul szolgáló ügyletek esetében a forrásnál végrehajt, sem a megelőző intézkedéseket, mint például az iránymutatás vagy a tájékoztatási szolgáltatások.

1.64. A számlaelszámolási eljárásról szóló határozatok célja azon kiadások kizárása a közösségi finanszírozásból, amelyeket nem a közösségi szabályoknak megfelelően állítottak be. E határozatok címzettjei a tagállamok, és céljuk az, hogy az uniós adófizetőket védjék a jogosulatlan kiadások finanszírozásának terhétől. A megosztott irányítás értelmében a végső kedvezményezettek szintjén jelentkező hibák megelőzése, azonosítása és kiigazítása a tagállamok felelősége. A számlaelszámolási eljárásról szóló határozatok ösztönzik a tagállamokat azon maximális erőfeszítéseikben, melyek a hibalehetőségek elviselhető szinten tartásának, illetve az azonosított szabálytalanságok kiigazításának biztosítására irányulnak. Az ellenőrzési rendszerek tartalmazzák a visszatartó erejű szankciók alkalmazását, amennyiben a tagállamok hibákat fedeznek fel.

A Bizottság véleménye szerint a mezőgazdasági kiadások területén a tagállamok és a Bizottság által fenntartott ellenőrzési rendszer megfelelő biztosítékot nyújt a hibák felderítéséhez és kiigazításához (lásd az 5.56 és 5.58 pontra adott válaszokat).

A strukturális alapok esetében a zárási eljárás az ellenőrzési ciklusnak ugyancsak olyan végleges szakaszát jelenti, amely a végső kifizetésnél teszi lehetővé a hibák korrigálását. Az ellenőrzési rendszer ugyanakkor nem kizárólagosan a zárási eljárásokra támaszkodik; az első ellenőrzési szinteken jelentkező költségvetési hibakockázatok kezelését a tagállamok, illetve a Bizottság által végrehajtott kiadáshitelesítési eljárások, ellenőrzések és pénzügyi korrekciók biztosítják, amelyeket a végrehajtási időszak során végig alkalmaznak.

⁽³⁷⁾ A Bizottság 2002. december 23-i 2342/2002/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 357., 2002.12.31., 1. o.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

1.65. Ezenkívül megjegyzendő, hogy a megosztott irányítás terén hozott pénzügyi korrekciós határozatok, amelyek a megbízható rendszereket be nem vezető és/vagy nem működtető tagállamokat visszatérítésre kötelezik, nem szüntetik meg az alapul szolgáló ügyletek jogellenes/szabálytalan voltát, legfeljebb visszatartó erővel bírnak. Ezenfelül, mivel az alkalmazott pénzügyi korrekciók rendszerhiányosságokra vezethetők vissza, nem lehet őket közvetlenül az alapul szolgáló ügyletek szintjén feltárt hibákra vonatkoztatni. A pénzügyi korrekciók alkalmazása azzal a hatással jár, hogy az (el nem fogadott) jogellenes/szabálytalan ügyletek költsége az uniós költségvetésről a tagállami adófizetőkre hárul át.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.65. A számlaelszámolási eljárás önmagában véve nem azonos a kedvezményezetttek javára történt szabálytalan kifizetések behajtására szolgáló mechanizmussal, mivel középpontjában a tagállamok által létrehozott ellenőrzési rendszerek állnak. Amennyiben ezen ellenőrzések szabálytalanságra derítenek fényt, az ügy átkerül a tagállamok hatáskörébe – az 1290/2005/EK rendelet 9. cikke (1) bekezdésében szereplő egyértelmű rendelkezéseknek megfelelően.

Az, hogy a pénzügyi korrekció felelőssége a végső kedvezményezettterheli-e, vagy pedig a program költségvetését, illetve a nemzeti adófizetőt, a korrekció indokától függ. A tagállamok lehetőség szerint és indokolt esetben kötelesek behajtani a jogosulatlanul kifizetett összegeket. A korrekciós iránymutatások rendelkeznek arról, hogy a Bizottság jogsértési eljárást indíthat, ha a tagállamok nem orvosolják a szabálytalanságokat, még hogyha történt is pénzügyi korrekció. Az egyedi műveleteken belül feltárt hibák esetében olyankor, amikor a kedvezményezett a vétkes, a feltételezés az, hogy a kedvezményezett indítsa el a kiigazítási eljárást. Amennyiben a korrekcióra a tagállami ellenőrzés végrehajtásában jelentkező kellő körültekintés hiánya miatt kerül sor – ami pénzügyi korrekciók esetében gyakran előfordul –, a felróhatóság a hatóságok, és nem a végső kedvezményezett szintjén jelentkezik. Ilyenkor a korrekció pénzügyi következményei csakis a tagállami költségvetést terhelhetik.

A Bizottság véleménye szerint ezek a korrekciók helyreállítják az uniós költségvetésben az érintett műveletek jogszerűségének és szabályszerűségének sérelme miatt okozott károkat.

2. FEJEZET

Bizottsági belső kontroll

TARTALOM

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés és az ellenőrzés hatóköre	2.1–2.4
A Bizottság állásfoglalásaival (<i>management representations</i>) kapcsolatos ellenőrzési megállapítások	2.5–2.20
A Bizottság összefoglaló jelentése	2.5–2.10
A főigazgatók éves tevékenységi jelentései és nyilatkozatai	2.11–2.20
Összeállítási folyamat	2.11–2.13
A főigazgatók nyilatkozatai	2.14–2.19
Mutatók	2.20.
A belsőkontroll-standardokra vonatkozó ellenőrzési megállapítások	2.21–2.23
Általános következtetések és ajánlások	2.24–2.26

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

BEVEZETÉS ÉS AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE

2.1. Az előző évekhez hasonlóan a Számvevőszék vizsgálta, hogy a Bizottság mennyit haladt előre a reformprogramjában szereplő pénzügyi szempontok végrehajtásában. A vizsgálat különösen a következőkre koncentrált:

- a Bizottság főigazgatóinak éves tevékenységi jelentései. Ezek a jelentések szemléltetik, hogy az egyes főigazgatók hogyan teljesítették a feladataikat és tartalmazzak egy értékelést arról, hogy a főigazgató hatáskörébe tartozó kiadások mennyire jog- és szabályszerűek. Ezeknek a dokumentumoknak a minősége és megbízhatósága így kiemelt fontosságú annak igazolására, hogy a Bizottság kielégítően teljesítette a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatait,
- a Bizottság „összefoglaló jelentése”, ami átfogó értékelést ad a Bizottság belső kontrollrendszeréről az éves tevékenységi jelentések alapján,
- a Bizottság belső kontrollrendszere.

2.2. 2005-ben a Bizottság folytatta erőfeszítéseit a kockázatkezelés ⁽¹⁾ fennálló tervezési és döntéshozatali eljárásokba való beépítésére, azzal a céllal, hogy következetes (az egész Bizottságra kiterjedő) megközelítést és irányítási normarendszert fejleszt ki a főigazgatóságában.

2.3. 2006. január 17-én a Bizottság elfogadott egy „egységes belsőkontroll keretrendszerre irányuló cselekvési tervet” ⁽²⁾, ami figyelembe vette a bizottsági szolgálatok által valamennyi irányítási formával ⁽³⁾ kapcsolatban 2005-ben végzett „hiányfelmérés” eredményeit. A Számvevőszék azt követően értékeli majd a cselekvési tervet, hogy a vonatkozó intézkedéseket végrehajtották és hatásuk mérhetővé vált.

2.2. A kísérleti gyakorlatok értékelését követően a Bizottság 2005-ben közös módszertani keretrendszert fogadott el a kockázatkezelés tekintetében. A bizottsági főigazgatóságok és szolgálatok 2006-os éves irányítási tervének folyamata (amelyet 2005-ben indítottak útjára) első alkalommal tartalmazta a főigazgatóságok átfogó stratégiai célkitűzéseire vonatkozó legfőbb kockázatok értékelését, valamint a meglévő csökkentési ellenőrzések működésének, illetve bevezetésük szükségességének felülvizsgálatát.

2.3. Annak ellenére, hogy a Bizottság nagyra becsüli a Számvevőszék eredményorientált megközelítését, a cselekvési terv tükrözi a Bizottság belső ellenőrzési rendszerének megerősítése irányába tett erőfeszítéseit, amelyek arra irányulnak, hogy a Számvevőszék számára elegendő ellenőrzési bizonyítékot szolgáltatassanak a hibák kockázatának megfelelő módon történő kezeléséhez. Az intézkedések végrehajtása a tagállamokkal folytatott szoros együttműködésben a főigazgatóságok és a szolgálatok feladata.

A Bizottság szívesen fogadná a Számvevőszék mihamarabbi értékelését annak meghatározásához, hogy a tervezett intézkedésekkel javított belső ellenőrzési keretrendszer – helyes alkalmazás esetén – megfelelő bizonyosságot nyújt-e.

⁽¹⁾ Az intézkedésről a 2004-es összefoglaló rendelkezett (3. többéves célkitűzés). Lásd a 2004-es összefoglaló jelentés 1. melléklete (COM(2005) 256 végleges, 2005.6.15.), Közlemény a Bizottságnak: „A bizottsági szolgálatoknál végzett eredményes és egységes kockázatkezelésről” (SEC(2005) 1327, 2005.10.20.) és a 2005.11.15-i dokumentum „A kockázatkezelésre vonatkozó végrehajtási útmutató”.

⁽²⁾ Lásd a Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek és az Európai Számvevőszéknek COM(2006) 9 végleges és Közlemény a Bizottságnak SEC(2006) 49, 2006.1.17.

⁽³⁾ Lásd a Költségvetési rendelet 53. cikke (HL L 248., 2002.9.16., 1. o.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

2.4. A Számvevőszék megvizsgálta, hogy a DAS szempontjából mennyire relevánsak és a számvevőszéki ellenőrzések szerint milyen mértékben helytállóak az éves tevékenységi jelentésekben és a főigazgatók nyilatkozataiban, valamint a Bizottság összefoglaló jelentésében található állásfoglalások (management representations). A Számvevőszék elemezte a belsőkontroll-standardok végrehajtásában bekövetkezett előrehaladást is, és felmérte a bevezetett eljárások és kifejlesztett eszközök eredményességét, annak érdekében, hogy biztosítsa a költségvetési kifizetések alapjául szolgáló ügyletek jog- és szabályszerűségét.

A BIZOTTSÁG ÁLLÁSFOGLALÁSAIVAL (MANAGEMENT REPRESENTATIONS) KAPCSOLATOS ELLENŐRZÉSI MEGÁLLAPÍTÁSOK

A Bizottság összefoglaló jelentése

2.5. A 2005. évi tevékenységi jelentéseket összefoglaló jelentést első alkalommal osztották fel két külön jelentésre: az egyik ⁽⁴⁾ a Bizottság stratégiai céljainak elérésével kapcsolatban a 2005-ös szakpolitikai teljesítménnyel foglalkozik, míg a másik ⁽⁵⁾ a főigazgatóságok irányítását összegzi és meghatározza a felügyeleti és kontrollrendszerekben tapasztalt fő hiányosságok megoldásához szükséges intézkedéseket. Az utóbbi elfogadásával a Bizottság a főigazgatóságain keresztül vállalja a politikai felelősséget az irányításért, az éves tevékenységi jelentéseikben közölt biztosítékok és fenntartások alapján.

2.6. Az irányítási eredmények 2005-ös összefoglaló értékelésében a Bizottság megállapította, hogy „Összességében, ... a jelenlegi belsőkontroll rendszerek, a 2005-ös éves tevékenységi jelentésekben leírt korlátozásokkal együtt megfelelő bizonyossággal szolgálnak arra vonatkozóan, hogy a Bizottság az EK 274. cikkben említett felelőségének megfelelően az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűek és szabályszerűek. A Bizottság elismeri azonban, hogy számos hiányosság kiküszöbölésére további erőfeszítésekre van szükség, különösen ami a megbízott engedélyezésre jogosult tisztviselőkre vonatkozó fenntartásokban említésre került.”

⁽⁴⁾ Lásd a Bizottság közleménye a Tanács, az Európai Parlament és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság felé: Politikai eredmények 2005-ben (COM(2006) 124 végleges, 2006.3.14.).

⁽⁵⁾ Lásd a Bizottság közleménye az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Számvevőszék felé (COM(2006) 277 végleges, 2006.6.7.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

2.7. A Bizottság értékelései bizonyos szempontból megfelelnek a Számvevőszék elemzésének, különösen ami az éves tevékenységi jelentések megerősített iránymutatásait illeti (lásd 2.11. és 2.12. bekezdés) valamint azt, hogy az alapul szolgáló ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét és a főbb kontrollmechanizmusok működését illetően mutatók kidolgozására van szükség (lásd 2.13. és 2.20. bekezdés), hogy a belső kontroll eredményességének biztosítására további erőfeszítéseket kell tenni (lásd 2.21–2.23. bekezdés) és hogy tovább kell erősíteni a számviteli rendszereket és a pénzügyi adatokat fejlesztő rendszereket (lásd 1.5–1.58. bekezdés).

2.8. A közös agrárpolitika és a strukturális intézkedések területén azonban a Számvevőszék ellenőrzési megállapításai azt jelzik, hogy erőteljesebb intézkedésekre van szükség, mint amelyeket a főigazgatóságok indokoltnak tartottak, annak biztosítása érdekében, hogy a felügyeleti és kontrollrendszerek eredményesen támasszák alá az éves tevékenységi jelentésekhez csatolt nyilatkozatok által nyújtott kellő bizonyosságot (lásd 2.18–2.19. bekezdés).

2.9. A Számvevőszék konstatálta, hogy a Bizottság megfelelő hangsúlyt helyezett az integrált belsőkontroll keretrendszer létrehozására (lásd 2.3. bekezdés). Ezenfelül a Számvevőszék értékeli, hogy a Bizottság frissítette a 2004-es cselekvési tervének ⁽⁶⁾ többéves célkitűzéseit, hogy azok megoldják a 2005-ös pénzügyi évben tapasztalt legfőbb horizontális problémákat és felismerjék, hogy a legtöbb felmerült hiányosság csak középtávon küszöbölhető ki ⁽⁷⁾.

2.10. A Számvevőszék szerint a Bizottság által elfogadott egyik legfontosabb célkitűzést a kontrollmechanizmusok arányossága és költséghatékonysága jelenti. Ebben az összefüggésben a 2007–2013-as pénzügyi terv kiadási programjainak egyszerűsítési folyamata (pl. az átalány- és egyösszegű kifizetések gyakoribb alkalmazása, a közbeszerzések és támogatások egyszerűsített szabályai) és a könyvvizsgálói hitelesítő záradékok, valamint a költségvetés végrehajtásáért felelős harmadik felek megbízhatósági nyilatkozatainak felhasználása fontos szerepet tölthetnek be.

2.8. A Bizottság úgy véli, hogy már a felügyeleti szerepének végzése során végrehajtott intézkedések is kielégítő mértékben biztosítják a főigazgatók által, a felelősségi körükbe tartozó kiadásokat illetően kifejezett megalapozott bizonyosságot. Mivel az ellenőrzési munkát többéves stratégia keretében hajtják végre, az eredmények lehetővé teszik a nemzeti rendszerek bizonyossági szintjének évről évre való fokozását. A bizonyosság alapját tovább erősítik a magas megfelelési szint és az egységes belső ellenőrzési keretrendszerre irányuló cselekvési terv szerinti hatékony ellenőrzés eléréséhez tervezett intézkedések, valamint a 2007–2013-as programozási időszakra nézve a keretszabályokban megvalósuló javítások.

⁽⁶⁾ Az összefoglaló jelentés 1. melléklete 15 intézkedést tartalmaz, amelyek a következő kategóriákhoz kapcsolódnak: teljesítményirányítás és belsőkontroll, szabályozás, pénzügyi irányítás, jelentéstétel és humán erőforrások. A legtöbb intézkedés a 2004-es összefoglaló jelentésben említett többéves célkitűzések nyomán követése.

⁽⁷⁾ Lásd a Számvevőszék 2003. és 2004. évre vonatkozó éves jelentésének 1.67. bekezdését.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A főigazgatók éves tevékenységi jelentései és nyilatkozatai

Összeállítási folyamat

2.11. A Bizottság központi egységei⁽⁸⁾ megfogalmaztak egy körlevelet⁽⁹⁾ a 2005-ös éves tevékenységi jelentésekkel kapcsolatban, hogy egyszerűsítsék, illetve fejlesszék a felkészülési eljárást és iránymutatást adjanak a hiányosságok lényegességi határértékéről. Ezenfelül a szakértői ellenőrzési (peer review) gyakorlat⁽¹⁰⁾ javulást biztosított a fenntartások tartalma és az ésszerű bizonyosságra gyakorolt hatásuk szempontjából (lényegesség, hatókör és mennyiség).

2.12. A Számvevőszék szerint a Bizottság intézkedései erősítették az éves tevékenységi jelentések előkészítési eljárását, különösen, hogy a jelentős rendszerhiányosságok értékelésére egyértelmű útmutatásokat vezettek be⁽¹¹⁾ amelyek kiegészítették a lényegesség alapelveit⁽¹²⁾. A Számvevőszék azonban megjegyzi, hogy a gyakorlatban az útmutatásokat néha nem követték teljes mértékben (lásd 2.15. bekezdés).

2.13. A Számvevőszék ezenfelül úgy találta, hogy még mindig van javítanivaló, különösen ami a jogszerűsége és szabályszerűsége közvetlenül vonatkozó mutatókat illeti. Annak ellenére, hogy a vonatkozó főbb adatokat és teljesítménymutatókat

2.11. A nyilatkozatok tartalmának és a nyilatkozatok alapját képező standardoknak való megfelelés felügyeletének fejlesztésére irányuló folyamatos munkái révén a Bizottság arra törekszik, hogy az éves tevékenységi jelentéseket és az éves nyilatkozatokat a teljesítmény és az azonosított kockázatok kezelésére alkalmazott stratégia megbízható mutatójává tegye, hogy ezáltal a Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozata alapjául használhassa fel azokat.

2.12. A Bizottság véleménye szerint 2005-ben e területen figyelemre méltó előrelépéseket tettek, különösen azáltal, hogy meghatározták a lényegességek „családokra” levetített közös megközelítésmódját, hangsúlyt helyeztek a megbízhatósági nyilatkozat alapjain az éves tevékenységi jelentések 2. részére, és beszámoltak a 3. részben az alkalmazott lényegességi kritériumokról és a fenntartások megbízhatósági nyilatkozatra gyakorolt összevont hatásáról.

Lásd még a 2.15. pontra adott választ.

2.13. A Bizottság előnyben részesítette, hogy az iránymutatás keretében a szolgálatok szabad kezet kapjanak a legfőbb kulcsadatok és teljesítménymutatók kiválasztásánál.

A közösségi programokat kezelő szolgálatok többsége olyan mutatókat ismertetett, amelyek a jogszerűséget és a szabályszerűséget mérik.

A 2004. évi összefoglalót követően jelenleg harmonizációs munka folyik, aminek célja a családokra levetített koherens megközelítésmód biztosítása és az, hogy ezen mutatókat a tevékenységek jellegének megfelelő operatív irányítási eszközként használják fel.

⁽⁸⁾ Főtitkárság, Költségvetési főigazgatóság, Személyzeti és igazgatási főigazgatóság.

⁽⁹⁾ Feljegyzés a főigazgatók és szolgálatok vezetői részére – Körlevél a 2005-ös tevékenységi jelentésekről (SEC(2005) 1533, 2005.11.15.).

⁽¹⁰⁾ Ezt az eljárást a főigazgatóságok csoportjai szervezik, hogy fejlesszék a fenntartások következetességét és megbízhatóságát.

⁽¹¹⁾ Lásd a 2005-ös éves tevékenységi jelentésekről szóló körlevél 3.1. részét és 3. függelékét. Az iránymutatások értelmében a rendszer hiányossága akkor tekinthető lényegesnek, ha minőségileg és mennyiségileg is megfelel a kritériumoknak. A megosztott irányítás és kutatás „családjaiért” felelős főigazgatóságok továbbá külön végrehajtási szabályokat dolgoztak ki, hogy a 2004-es összefoglaló jelentésben rögzített 6. sz. többéves célkitűzésnek eleget téve közös lényegességi kritériumokkal és számszerűsítési módszerrel rendelkezzenek (COM(2005) 256 végleges, 2005.6.15.), 1. melléklet.

⁽¹²⁾ Külön említendő, hogy a jelenlegi iránymutatások ezt a küszöböt az érintett tevékenység költségvetésének függvényében, vagyis a kérdéses tevékenység értékének 2 %-ában állapítják meg (COM(2003) 28 végleges, 2003.1.21.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

(beleértve a jog- és szabályszerűségekre vonatkozókat is) ⁽¹³⁾ a főigazgatóknak kellene benyújtani, nincs külön jele, hogy mely nyomon követési elemeket (mutatókat) kellene használni ⁽¹⁴⁾.

A főigazgatók nyilatkozatai

2.14. Az éves tevékenységi jelentésekhez csatolt nyilatkozataikban a főigazgatók kijelentik, hogy a szolgálataiknál végrehajtott belsőkontroll eljárások megfelelő bizonyossággal szolgálnak arra vonatkozóan, hogy az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűek és szabályszerűek. Ha a belsőkontroll lényeges hiányosságokat vagy szabálytalanságokat tár fel, módosítják a nyilatkozatokat és fenntartásokkal élnek ⁽¹⁵⁾.

2.15. A főigazgatók nyilatkozatainak 2005-ös számvevőszéki elemzése kimutatta, hogy a lényegességi kritériumok, valamint azok alkalmazása fenntartások esetében néha további pontosításra szorul. Egyes esetekben például ⁽¹⁶⁾ a kiválasztott (minőségi és/vagy mennyiségi) kritériumokat, máskor pedig ⁽¹⁷⁾ a fenntartások pénzügyi hatását pontosabban meg lehetett volna határozni.

2.15. A Bizottság úgy véli, hogy a szolgálatok betartották az éves tevékenységi jelentésekről szóló körlevél és az éves tevékenységi jelentések összeállítását illető módszertani felvilágosításokat tartalmazó COM(2003) 28 közlemény útmutatásait. A lényegesség alapján véve a felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselő megítélésének és az érintett felekkel szembeni kötelezettségvállalás kérdése. A hiányosságok lényegességét minőségi és/vagy mennyiségi szempontból vizsgálják. A rendszerszintű hiányosság esetén a minőséget illető elemek is fenntartás megfogalmazásához vezethetnek.

A Számvevőszék által említett néhány esetben a fenntartás megfogalmazásához használt kritériumokat és az annak alapját képező elemeket az éves tevékenységi jelentés 3. részében fejtették ki, melyek rendszerint minőségi kritériumokra vonatkoztak (még akkor is, ha az esetleges becsült pénzügyi hatás mennyiségileg kisebb a minőségi kritériumoknál).

⁽¹³⁾ A vonatkozó körlevél 1.2. szakaszának 1. része arról rendelkezik, hogy a szolgálatok 2005-ös teljesítménymutatói biztosítsanak egyensúlyt a hatás, a teljesítmény, a leterheltség, az irányítás és a jog- és szabályszerűség mutatói között.

⁽¹⁴⁾ A 2005-ös éves tevékenységi jelentésekről szóló körlevél 6. függeléke rendelkezett arról, hogy teljesítménymutatókra vonatkozó kiegészítő dokumentumot tegyenek közzé. Ezt az eljárást azonban felfüggesztették, amíg meg nem érkeznek a horizontális tevékenységek standard célkitűzéseivel és mutatóival foglalkozó munkacsoport eredményei.

⁽¹⁵⁾ Az éves tevékenységi jelentésekre vonatkozó iránymutatások értelmében a fenntartások nem tehetik a nyilatkozatot értelmetlenné, és szélsőséges esetben megtörténhet, hogy a főigazgató nem tudja megadni a kért bizonyosságot. A hiányosságok kiküszöbölésére cselekvési terveket kellene készíteni, megvalósítási határidőkkel.

⁽¹⁶⁾ Tájékoztatási, Oktatásügyi és Kulturális, a brüsszeli Infrastrukturális és Logisztikai Hivatal.

⁽¹⁷⁾ Információs társadalmi és Média-, Igazságügyek, Szabadság és Biztonság, Külkapcsolati Főigazgatóság.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

2.16. Kijelentései szerint minden főigazgató megalapozott bizonyosságot szerzett arra vonatkozóan, hogy a rendelkezésére bocsátott forrásokat a tervezett célokra fordította, és hogy az általa bevezetett belső kontrollmechanizmusok szavatolták az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét. A Számvevőszék megállapította, hogy a 40 nyilatkozatból 21 tartalmaz egy vagy több fenntartást.

2.17. A fenntartások száma gyakorlatilag nem változott a 2004-ről (32) 2005-re (31). A többségük (18) olyan hiányosságokra vonatkozik, amelyeket már 2004-ben felismertek ⁽¹⁸⁾. A DAS szempontjából legfontosabb fenntartásokat a **2.1. táblázat** mutatja.

2.18. 2004-hez ⁽¹⁹⁾ viszonyítva a Számvevőszék általánosságban javulást tapasztalt a felügyeleti és kontrollrendszerek működése ellenőrzésének minőségében, valamint a vonatkozó fenntartásoknak a nyilatkozatok bizonyosságára gyakorolt általános hatásában. A Számvevőszék azonban úgy ítéli meg, hogy az ellenőrzései által kiemelt egyes lényeges hiányosságokat bele kellett volna foglalni a főigazgatók nyilatkozataiba fenntartásokként ⁽²⁰⁾ (lásd **2.1. táblázat** és 6.38–6.40., 7.17. bekezdés).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

2.16. A főigazgatók megbízhatósági nyilatkozatát illető fenntartások megfogalmazása a 2. (a megbízhatósági nyilatkozat alapjai) és a 3. (az alkalmazott lényegességi kritériumok, a fenntartások és a fenntartások megbízhatósági nyilatkozatra gyakorolt összevont hatása) részben kifejtett érvelés logikus következményének minősül, biztosítva a tevékenységi jelentés, a nyilatkozat és a fenntartások közötti koherenciát.

A felhatalmazás által engedélyezésre jogosult valamennyi tisztviselő arra a következtetésre jutott, hogy képes ésszerű megbízhatósági nyilatkozatot szolgáltatni.

2.17. A Bizottság tudatában van annak, hogy a fenntartások legtöbbször ismétlődő jellegű. 2005. évi összefoglalójában elemezte az ismétlődő fenntartások különböző típusait (olyan fenntartások, amely esetében a fennálló probléma megoldásra kerül, olykor harmadik felek további erőfeszítéseinek igénybevételével; strukturális problémákhoz kapcsolódó fenntartások; a központon kívül végzett műveleteket befolyásoló hiányosságokra vonatkozó fenntartások).

A Bizottság ezen esetek mindegyikében ügyelni fog arra, hogy az érintett főigazgatók 2006-ban meghozzák a szükséges intézkedéseket e kérdések orvoslására.

2.18. Az érintett főigazgatóságok – amelyek a költségvetés nagy részét kezelik – úgy vélik, hogy a kiadások ellenőrzését szolgáló jelenlegi rendszerek működése szilárd alapot szolgáltat megbízhatósági nyilatkozatukhoz. A főigazgatóságok fenntartásokkal éltek nyilatkozataikban azon esetekben, ahol a saját vagy a tagállamok ellenőrzési munkájából származó, a rendszerek működését illető információ jelentős hiányosságokat mutatott, és ezzel olyan anyagi kockázatot jelent a közösségi költségvetés számára, amelyet az ellenőrzési rendszer normális korrekciós mechanizmusai nem tudnak megfelelően kezelni. Ahol megfelelően kezelték a kockázatot, a főigazgató úgy vélte, hogy elegendő a biztosíték és nem szükséges fenntartással élni.

Ez teljesen eleget tett a 2005-re vonatkozó éves tevékenységi jelentésről szóló körlevélnek (SEC(2005) 1533). A 2005. évi összefoglaló jelentés 2.2. pontja is erre emlékeztetett: „A kockázat fennállása nem igazolja szükségszerűen a fenntartást, kivéve hogyha a probléma ténylegesen a jelentés évében merült fel, vagy az ellenőrzési rendszer képtelen volt megakadályozni az anyagi hatással járó ilyen jellegű kimenetelt.”

A Bizottság külön kiemeli a 6.39–6.40. és 7.17. pontokra adott válaszokat.

⁽¹⁸⁾ Lásd még a Számvevőszék 2003. és 2004. pénzügyi évre vonatkozó éves jelentései 1.67. bekezdését.

⁽¹⁹⁾ 2005-ben az elemzés kiterjedt az éves tevékenységi jelentésekre (és nem csak a nyilatkozatok) információira is. A 2003-ban és 2004-ben végzett felméréseket használták fel, hogy a 2003-as, 2004-es és 2005-ös helyzetet összehasonlíthassák.

⁽²⁰⁾ Bár egyes esetekben (a strukturális intézkedések 2000 és 2006 közötti számos programja esetében a tagállamok irányítási és kontrollrendszerével és a 6. kutatási keretprogram esetében a hibák gyakoriságával) az éves tevékenységi jelentések foglalkoztak velük.

2.1. táblázat – A főigazgatók éves tevékenységi jelentései megfelelőségének változása a Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozata szempontjából

Szektor	A főigazgatók most important fennmaradási nyilatkozataiban (a nyilatkozatokban feltüntetett)	2003	2004	2005	E fő fennmaradások hatása a főigazgató által adott megbízhatósági nyilatkozatra a Számvevőszék szerint (*)			Változás (*) 2004–2005	A Számvevőszék/Bizottság ellenőrzése során feltárt egyéb hiányosságok (a nyilatkozatokban nem feltüntetett)	2003	2004	2005	Változás (*) 2004–2005
					2003	2004	2005						
Saját források	<ul style="list-style-type: none"> a preferenciális programok alkalmazásának feltétele a Basmati rizs behozatala „Hilton” marhahús 	x	x	x	B	A	A	=	/	A	A	A	=
		x	x	x	B	B	B	=	- A jelenlegi pénzügyi év ügylekre vonatkozóan nem fordítottak kellő figyelmet a felülvizelési és ellenőrzési rendszerekre	C	C	B ^(f) C ^(g)	+
Közös agrárpolitika	<ul style="list-style-type: none"> Nemzetközi Olívoleaj Tanács IIR Görögországban 	x	x	x	B	B	B	=	- Az 1994–1999-es programozási időszak lezárásáról összefüggő kockázatok és/hagy jelentős hiányosságok a 2004/97/EK rendelet végrehajtásában (6.39. és 6.40. bekezdés)	C	C	B ^(f) C ^(g)	+
		x	x	x	C	B	B	+	- Számos program esetében tagállami irányítási és ellenőrzési rendszerek (2000/2006) (*) (6.39. bekezdés)	C	C	C	=
Strukturális intézkedések	<ul style="list-style-type: none"> EMOGA-orientáció: irányítási és ellenőrzési rendszerek a tagállamokban (2000/2006) ESZA: irányítási és ellenőrzési rendszerek a tagállamokban (2000/2006) HOPE: irányítási és ellenőrzési rendszerek a tagállamokban (2000/2006) EREA: irányítási és ellenőrzési rendszerek (2000/2006) URBAN és INTERREG irányítási és ellenőrzési rendszerek (2000/2006) Kohéziós Alapok: irányítási és ellenőrzési rendszerek (2000/2006) 	x	x	x	x	(Egyesült Királyság)	x	x	x	x	x	x	x
		x	x	x	(Olaszország)	x	(Egyesült Királyság és Spanyolország)	x	x	x	x	x	x
Belső politikák, ideértve a kutatást	<ul style="list-style-type: none"> (Eltérítés vizsgálata a közvetett központi irányítás keretén belül (KRVSZ, 35. cikk)) – a nemzeti ügynökségeken keresztül nem megfelelő bizonyosság az irányításról Helyszíni ellenőrzések Hibák gyakorisága (támogathatóság) a kutatási szerződések költségnyilatkozataiban Hiányosságok az Európai Menekültügyi Alap irányítási rendszerében 	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
		x	x	x	x	(5. keretprogram)	x	x	x	x	x	x	x

Szektor	A főgazdátok most important fenntartásai (a nyilatkozatokban feltüntetve)	2003	2004	2005	E fő fenntartások hatása a főgazdátok által adott nyilatkozatra a Számvételek szerint (1)			Változás (2) 2004-2005	A Számvételek/Bizottság ellenőrzése során feltárt egyéb hiányosságok (a nyilatkozatokban nem feltüntetve)	2003	2004	2005	Változás (2) 2004-2005
					2003	2004	2005						
Külső fellelések	<ul style="list-style-type: none"> - Partnerség egy nem kormányzati szervezettel - Az egyik humanitárius szervezet nem tartotta be a közbeszerzési eljárásokat - A szorzó [1] jogállása és felelőssége az Unió UNMIK (Az Egyesült Nemzetek Koszovói Missziója) koszovói IV. pillérjéhez való hozzájárulásának végrehajtása keretében 	x	x	x	B	A	A	+	-	C	B	+	
Előcsatlakozási stratégia	<ul style="list-style-type: none"> - ISPA: irányítási és ellenőrzési rendszerek - PHARE: A decentralizált rendszerek eredendő kockázatait, mulasztásokat a rendszerek és ügyletek ellenőrzésében 	x	x (Románia)	x	C	B	A	+	-	B	A	+	
Működési kiadások	- Belső ellenőrzési standardok megvalósítása az EU-küldöttségeknél	x	x	x	A	A	A	=	/	B	A	=	

Jelmagyarázat:

(1) E fő fenntartások hatása a főgazdátok által adott meghízáhatósági nyilatkozatra a Számvételek szerint:

A: megalapozott bizonyosság arról, hogy a belső ellenőrzési rendszerek kielégítő zárattal rendelkeznek

B: megalapozott bizonyosság korlátozó záradékkal arról, hogy a belső ellenőrzési rendszerek bizonyos területekben nem működnek megfelelően (2-3% hibák vagy olyan rendszerhiányosságok, 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) Az éves tevékenységi jelentés által adott bizonyíték a Számvételek ellenőrzési követelményei szempontjából:

2005-ben az elemzés kiterjedt az éves tevékenységi jelentésekben (és nem csak a nyilatkozatokban) található információkra is. A 2003-ban és 2004-ben végzett felméréseket használták fel, hogy a 2003-as, 2004-es és 2005-ös helyzetet összehasonlíthassák.

A: elégséges bizonyosságot nyújt a Számvételek DAS követelményeire (világos és egyértelmű)

B: korrekciók után elégséges bizonyosságot nyújt a Számvételek DAS követelményeire (kiseb pontatlanságok, vagy lényegtelen hiányzó adatok)

C: nem nyújt elégséges bizonyosságot a Számvételek DAS követelményeire (lényeges pontatlanságok vagy fontos hiányzó adatok, például: a megosztott irányítás problémáinak elhanyagolása, az előző pénzügyi év lefedése, mennyiségi meghatározás hiánya, használhatatlan adatok)

(3) Változás:

+ előrelépés

= változatlan

- visszalépés

(4) Noha szerepelt az éves tevékenységi jelentésekben.

(5) KAP kiadásra, amikor az IIER-t megfelelően alkalmazták.

(6) KAP kiadásra, amelynek nem kell IIER-t alkalmazni, vagy nem alkalmazták megfelelően.

Forrás: Számvételek.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

2.19. A megerősített előkészítési eljárás (lásd 2.11–2.13. bekezdés) ellenére a Számvevőszék szerint egyes éves tevékenységi jelentések ⁽²¹⁾ még nem szolgáltatnak elegendő bizonyítékot a megbízhatósági nyilatkozathoz (lásd 2.15. és 2.18. bekezdés).

Mutatók

2.20. A Számvevőszék megállapította, hogy egyes főigazgatóságoknál ⁽²²⁾ jog- és szabályszerűségi mutatókat is tartalmaznak a 2005-ös éves tevékenységi jelentések. A felügyeleti és kontroll-rendszerek minőségének, illetve az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségének és szabályszerűségének folyamatos figyelemmel kíséréséhez a Bizottság szolgálatait tovább lehetne fejleszteni, csakúgy, mint a nyomon követési elemek kidolgozásához és felhasználásához.

A BELSŐKONTROLL-STANDARDOKRA VONATKOZÓ ELLENŐRZÉSI MEGÁLLAPÍTÁSOK

2.21. A Számvevőszék 14 bizottsági szolgálatnál ⁽²³⁾ ellenőrizte a belsőkontroll-standardok alkalmazását ⁽²⁴⁾, azzal a céllal, hogy ne csak a minimális követelmények (alapkövetelmények)

⁽²¹⁾ Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési, Foglalkoztatási, Szociálpolitikai és Esélyegyenlőségi, Regionális Politikai Főigazgatóság.

⁽²²⁾ Pl.: Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési, Tájékoztatáspolitikai, Oktatásügyi és Kulturális, Foglalkoztatási, Szociálpolitikai és Esélyegyenlőségi, Vállalkozás- és Iparpolitikai, Környezetvédelmi, az Információs társadalmi és Média-, Igazságügyi, Szabadság és Biztonság, Regionális Politikai, Kutatási, Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi, Energiaügyi és Közlekedési Főigazgatóság, EuropeAid Együttműködési Hivatal, a brüsszeli Infrastrukturális és Logisztikai Hivatal.

⁽²³⁾ A következő standardok: 11. „Kockázatelemzés és -kezelés”, 12. „Megfelelő irányítási információ”, 14. „Szabálytalanságok jelentése”, 17. „Felügyelet”, 18. „Kivételek nyilvántartása”, 20. „Belsőkontroll hiányosságok nyilvántartása és javítása”, 21. „Ellenőrzési jelentések” és 22. „Belső ellenőrzési szolgálatok”.

⁽²⁴⁾ Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési, a Költségvetési, Versenypolitikai, Oktatásügyi és Kulturális, Gazdasági és Pénzügyi, Bővítési, Foglalkoztatási, Szociálpolitikai és Esélyegyenlőségi, Vállalkozás- és Iparpolitikai, Halászati és Tengerügyi, Információs társadalmi és Média-, Regionális Politikai, Kutatási Főigazgatóság, EuropeAid Együttműködési Hivatal, Eurostat.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

2.19. Az érintett főigazgatók és szolgálatvezetők alátámasztották a megbízhatósági nyilatkozat alapjait (az éves tevékenységi jelentés 2. része) és – világos érveléssel – a munkaerő alkalmazására, illetve a műveletek jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozó ésszerű biztosítékokat illetően megfogalmazott fenntartások kihatásait. Mindannyian arra a következtetésre jutottak, hogy meg tudják adni biztosítékaikat.

A Bizottság ennélfogva úgy találja, hogy előbbiek – többek között – segíthetnek abban, hogy a 2.1. táblázatban szereplő értékelésben tükröződtnél nagyobb mértékű biztosítékokat adjanak a Számvevőszéknek. Ezen okokból a Számvevőszék által említett mindhárom főigazgatóság – amelyek a költségvetés nagy részét kezelik – úgy ítélte meg, hogy éves tevékenységi jelentéseik világosan szemléltetik azt az alapot, amelyre a főigazgató megbízhatósági nyilatkozatai épülnek.

2.20. A közösségi programokat kezelő szolgálatok többsége olyan mutatókat ismertetett, amelyek a jogszerűséget és a szabályszerűséget mérik. A szolgálatok éves tevékenységi jelentésük 2. részében ismertették bizonyosságuk alapjait.

A Bizottság erőfeszítéseket tesz a nyomon követési mutatók javítására. A 2004. évi összefoglalót követően jelenleg a jogszerűséget és szabályszerűséget illető mutatók harmonizációjának munkája folyik, aminek célja a családokra levetített koherens megközelítésmód biztosítása és az, hogy ezen mutatókat a tevékenységek jellegének megfelelő operatív irányítási eszközként használják fel.

2.21. Ez húzódik meg az egységes belső ellenőrzési keretrendszerre irányuló bizottsági cselekvési terv mögött is.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

végrehajtási fokát vizsgálja, hanem azt is értékeli, hogy milyen mértékben járulnak hozzá az ügyletek jog- és szabályszerűségének biztosításához. A belső ellenőrzési standardok azonnali közvetlen hatása változó a költségvetés végrehajtásának irányítási formájától függően. A mezőgazdaság és a strukturális alapok esetében például, amely területeken a nemzeti vagy regionális hatóságok végzik el a napi irányítási feladatokat, a Bizottság belső ellenőrzése kiterjed a tagállamok kontrollrendszerei irányításának felügyeletére.

2.22. A Költségvetési főigazgatóság által benyújtott, a Bizottság főigazgatóságai és különböző szolgálatai belsőkontrolljának 2005-ös állapotáról adott áttekintés ⁽²⁵⁾ szerint a főigazgatóságok a 2005-ös pénzügyi évben átlagban 95 %-ban eleget tettek az alapkövetelményeknek. Tekintve, hogy az alapkövetelmények tulajdonképpen nem változtak ⁽²⁶⁾, a Számvevőszék a 2004-es adatokkal összevetve (93 %) némi javulást tapasztalt a belsőkontroll-standardoknak való megfelelés területén. A belsőkontroll-standardok végrehajtásának számvevőszéki elemzése általában megegyezik a Bizottság felmérésével, amint ezt a **2.2. táblázat** is szemlélteti.

2.23. Az alapkövetelményeknek való megfelelés magas szintje ellenére az éves tevékenységi jelentések számvevőszéki felülvizsgálata és az ellenőrzési megállapítások arról tanúskodnak, hogy az ellenőrzött főigazgatóságok többségénél ⁽²⁷⁾ egyes belsőkontroll-összetevők ⁽²⁸⁾ eredményességét tovább lehetne javítani, hogy hozzájáruljanak az alapul szolgáló ügyletek jog- és szabályszerűségének fejlesztéséhez. Ez az elemzés összhangban van a belsőkontroll állapotáról szóló áttekintésben található bizottsági értékeléssel és a Bizottság belső ellenőrzési szolgálatának éves jelentésével ⁽²⁹⁾.

2.23. A Bizottság úgy véli, hogy szolgálatainak belső ellenőrzési struktúrája megfelelően fennáll, de a főigazgatóságoknak a hatékony, illetve eredményes irányítás és ellenőrzések érdekében folyamatosan finomítani kell rendszereiken. Jelenleg a következő meghatározott területekre összpontosítanak: célkitűzések és mutatók meghatározása, dinamikus belső ellenőrzési stratégia kidolgozása, folytonosság és személyzeti kompetenciák a humánerőforrás-kezelésben, jelentés az elszámoltathatóságról és az előzetes vizsgálat fokozása.

⁽²⁵⁾ SEC(2006) 567, 2006.4.28.

⁽²⁶⁾ Az alapkövetelmények száma 71-ről 75-re nőtt. A 2005-re kiválasztott alapkövetelmények közül kettőt megerősítettek 2004-hez képest.

⁽²⁷⁾ Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési, a Költségvetési, Versenypolitikai, Oktatási és Kulturális, Foglalkoztatási, Szociálpolitikai és Esélyegyenlőségi, Kutatási, Regionális Politikai főigazgatóság, EuropeAid Együttműködési Hivatal.

⁽²⁸⁾ Különösen a belsőkontroll-standardok 11. „Kockázatelemzés- és kezelés” és/vagy 17. „Felügyelet”.

⁽²⁹⁾ A költségvetési rendelet 86. cikkével összhangban

2.2. táblázat – A Számvevőszék elemzése az (elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségére és szabályszerűségére közvetlenül vonatkozó) belső ellenőrzési standardok megvalósításáról (a standardoknak való megfelelésről) a jelentősebb főigazgatóságokon (2005. december 31-i helyzet)

Főigazgatóság vagy osztály	A kifizetési előirányzatok végrehajtása 2005-ben szakpolitikai területenként (millió EUR)	11. standard „Kockázatelemzés és -kezelés”			12. standard „Megfelelő irányítási információ”			14. standard „Jelentési pontatlanságok”			17. standard „Felügyelet”			18. standard „Kivételek nyilvántartása”			20. standard „Belső ellenőrzési hiányosságok nyilvántartása és javítása”			21. standard „Ellenőrzési jelentések”			22. standard „Belső ellenőrzési szolgálatok”		
		2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Mezőgazdasági és vidékfejlesztési	52 737	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
EuropeAid	3 165	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Költségvetési	1 371	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Versenypolitikai	90	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Oktatási és Kulturális	1 003	B	A	A	A	B	A	A	A	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Gazdasági és Pénzügyi	357	B	B	A	B	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Bővítési	1 903	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Foglalkoztatási, szociális ügyi és esélyegyenlőségi	9 756	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Vállalkozás- és Iparpolitikai	305	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Eurostat	111	B	B	A	B	A	A	A	A	A	A	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B
Halászati és tengerügyi	819	A	B	A	A	B	A	A	A	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	B	B
Információs társadalmi és média- ügyi	1 227	B	A	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Regionális politikai	19 982	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Kutatási	3 015	A	A	A	A	B	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A

Értékelés:

A: Megfelel az alapvető követelményeknek

B: Részben megfelel az alapvető követelményeknek

Forrás: Számvevőszék.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

ÁLTALÁNOS KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

2.24. A 2005-ös pénzügyi évben a Számvevőszék folytatódó fejlődést észlelt a Bizottság belső kontrollrendszerében. Az ütemterv gyakorlat keretében előrelépést jelent az integrált belsőkontroll keretrendszer elérését célzó cselekvési terv⁽³⁰⁾. A Számvevőszék akkor fogja értékelni az eredményeket, amikor a vonatkozó intézkedéseket már megtették és mérhetővé vált a hatásuk.

2.25. Noha tapasztalható előrelépés a Bizottságnál az éves tevékenységi jelentések megerősítésére, hogy azok fejleszthessék az elszámoltathatóságot és a kommunikációt, a Számvevőszék ellenőrzései komoly hiányosságokat tártak fel a felügyeleti és kontrollrendszerekben a pénzügyi tervek több területén is⁽³¹⁾. Ezeket a hiányosságokat nem vették figyelembe a főigazgatók nyilatkozataiban (és az éves tevékenységi jelentésekben).

2.26. A Számvevőszék azt javasolja, hogy a Bizottság folytassa a felügyeleti és kontrollrendszerek megerősítésére irányuló erőfeszítéseit a következő területekre összpontosítva:

- a) biztosítsa a központi szolgálatok éves tevékenységi jelentései iránymutatásainak maximális betartását, különösen ami a fenntartások lényegességét és a nyilatkozatokra gyakorolt hatásukat illeti;

⁽³⁰⁾ A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek és az Európai Számvevőszéknek az integrált belsőkontroll keretrendszer ütemtervéről (COM(2005) 252 végleges, 2005.6.15.) és a Számvevőszék 2004. pénzügyi évről szóló éves jelentésének 1.85. bekezdése.

⁽³¹⁾ Közös agrárpolitika, strukturális intézkedések és belső szakpolitikák, beleértve a kutatást is.

2.24. Annak ellenére, hogy a Bizottság nagyra becsüli a Számvevőszék eredményorientált megközelítését, a cselekvési terv tükrözi a Bizottság belső ellenőrzési rendszerének megerősítése irányába tett erőfeszítéseit, amelyek arra irányulnak, hogy a Számvevőszék számára ellenőrzési bizonyítékot szolgáltatson a hibák kockázatának megfelelő módon történő kezeléséhez. Az intézkedések végrehajtása a tagállamokkal folytatott szoros együttműködésben a főigazgatóságok és a szolgálatok feladata.

A Bizottság szívesen fogadná a Számvevőszék mihamarabbi értékelését annak meghatározásához, hogy a tervezett intézkedésekkel javított belső ellenőrzési keretrendszer – helyes alkalmazás esetén – megfelelő bizonyosságot nyújt-e.

2.25. A strukturális intézkedésekért felelős főigazgatóságok a tagállamokbeli irányítási és ellenőrzési rendszerekből kapott biztosíték értékelését a saját és a tagállamok ellenőrzési munkájából származó információra alapozták, figyelembe véve a szabálytalan kifizetések kockázatának kezeléséhez rendelkezésükre álló többféle eszközt.

A felelős főigazgatóságok saját ellenőrzési tevékenységük révén a Számvevőszék által felderített hiányosságokhoz hasonló hiányosságokat azonosítottak egyes tagállamokban, és felügyeleti szerepük gyakorlásakor biztosítják, hogy a közösségi alapokkal kapcsolatos kockázatokat megfelelően kezelik, beleértve – szükség esetén – pénzügyi korrekciós mechanizmusok alkalmazását. A Bizottság úgy ítéli meg, mindez azt mutatja, hogy a Bizottság hatékony felügyeleti szerepet tölt be.

2.26.

- a) Az érintett főigazgatóságok – amelyek a költségvetés nagy részét kezelik – úgy vélik, hogy a kiadások ellenőrzését szolgáló jelenlegi rendszerek működése szilárd alapot szolgáltat megbízhatósági nyilatkozatukhoz. A főigazgatóságok fenntartásokkal éltek nyilatkozataikban azon esetekben, ahol a saját vagy a tagállamok ellenőrzési munkájából származó, a rendszerek működését illető információ jelentős hiányosságokat mutatott, és ezzel olyan anyagi kockázatot jelent a közösségi költségvetés számára, amelyet az ellenőrzési rendszer normális korrekciós mechanizmusai nem tudnak megfelelően kezelni. Ahol megfelelően kezelték a kockázatot, a főigazgató úgy vélte, hogy elegendő a biztosíték és nem szükséges fenntartással élni.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- b) az elért hatások rendszeres elemzésével javítsa a belsőkontroll-standardok végrehajtásának eredményességét;
- c) fejlesszen ki külön mutatókat a fő kontrollmechanizmusok eredményes működése és az alapul szolgáló ügyletek jogszerűsége és szabályszerűsége tekintetében, hogy időben elvégezhesék a felügyeleti és kontrollrendszer fejlődésének értékelését.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- b) *A Bizottság elismeri, hogy folyamatosan lehet javítani a belső ellenőrzésen, és e területen folyamatosan további erőfeszítéseket tesznek. A belső ellenőrzések hatékonysága viszont nagy mértékben a minőségi értékelésekre épül, amit nem minden esetben lehet egyszerű mutatókra redukálni.*
- c) *A Bizottság jelenleg a célkitűzéseket és mutatókat illető 2004-es összefoglaló intézkedésen dolgozik, amely az ügyletek jogszerűsége és szabályszerűsége érdekében a vonatkozó célkitűzések és mutatók elemzésére és meghatározására irányul. Ezen túlmenően az „egységes belső ellenőrzési keretrendszerre irányuló bizottsági cselekvési terv” [COM(2006) 9] intézkedései a jövőben a megalapozott bizonyosság szolgáltatása érdekében használt főbb ellenőrzések jobb meghatározását kell, hogy biztosítsák.*

3. FEJEZET

Költségvetési gazdálkodás

TARTALOM

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	3.1–3.2
Észrevételek	3.3–3.14
A bővítés első teljes évére növekedett a költségvetés	3.3–3.4
Majdnem a teljes költségvetés felhasználásra került	3.5
A fennálló költségvetési kötelezettségvállalások tovább növekednek	3.6–3.7
A strukturális intézkedések esetében a következő három évben magasabb teljesítési arányra van szükség	3.8–3.11
Az $n + 2$ év szabály kevés költségvetési kötelezettségvállalás megszüntetését eredményezte	3.12–3.14
Következtetések és ajánlások	3.15–3.21

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

BEVEZETÉS

3.1. Ez a fejezet az Unió 2005. évi általános költségvetésének végrehajtásából adódó ügyeket vizsgálja ⁽¹⁾. A költségvetésen belül külön előirányzatok vannak a kötelezettségvállalásokra és a kifizetésekre. Az előirányzott kötelezettségvállalások azokat az összegeket jelentik, amelyekkel az Unió a folyó évben költségvetési kötelezettségvállalások keretében rendelkezik, és abból fizeti ki a hosszú távú jogi kötelezettségvállalásait (vagy megállapodásait). Az előirányzott kifizetések azokat az összegeket jelentik, amelyeket el lehet költeni a folyó év során. A „nem elkülönített” kiadások (mint a mezőgazdasági kiadások nagy része) esetében a költségvetésben szereplő kötelezettségvállalások és kifizetések egyenlőek, és kihasználásra kerülnek az év során.

3.2. 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). Az ilyen „elkülönített” kiadások esetében a jogi kötelezettségek évi részletekben jelentkeznek költségvetési kötelezettségvállalásként a programok időtartama során. Mivel a legtöbb költségvetési kötelezettségvállalást későbbi években használják fel, nem pedig amikor vállalták, megmarad a fennálló költségvetési kötelezettségvállalásoknak egy „készlete” vagy mérlege. A költségvetésre vonatkozó további adatokért lásd az **I. mellékletet**.

ÉSZREVÉTELEK

A bővítés első teljes évére növekedett a költségvetés

3.3. 2005 volt a kibővült Unió első teljes éve. A végleges 2004-es költségvetéshez képest az előirányzott kötelezettségvállalások (116,6 milliárd EUR) 6,2 %-kal, míg az előirányzott kifizetések (106,3 milliárd EUR) 4,4 %-kal nőttek. A kötelezettségvállalásokban bekövetkezett változás arányosan nagyobb, mivel több mint egy évre képes lefedni a kiadásokat (lásd a 3.2. bekezdést), míg a kifizetési előirányzatok a felvevőképességtől függenek. Összességében a kötelezettségvállalási előirányzatok 3,0 milliárd EUR-val, a kifizetési előirányzatok pedig 7,9 milliárd EUR-val maradnak a pénzügyi terv által megállapított maximális határértéktől.

⁽¹⁾ A 2005-ös költségvetés végrehajtására vonatkozó részletes információkat a Bizottságnak a 2005-ös pénzügyi év költségvetési és pénzügyi gazdálkodásról összeállított jelentése tartalmazza, lásd: http://ec.europa.eu/budget/publications/fin_manag_account_en.htm

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.4. Az évközben megszavazott nyolc költségvetés-módosítás összességében 0,6 milliárd EUR csökkenést eredményezett az előirányzott kötelezettségvállalásokban és kifizetésekben, különösen a mezőgazdasági és strukturális intézkedések terén.

Majdnem a teljes költségvetés felhasználásra került

3.5. A 2005-ös évre a kötelezettségvállalások, valamint a kifizetések költségvetési alakulásáról az **I. melléklet III. és IV. ábrája** ad áttekintést:

- a kötelezettségvállalásokra (99 %) és a kifizetésekre (96 %) vonatkozó kihasználtsági ráta is a 2004. évi adatokhoz hasonlóan magas (98 % és 95 %) volt,
- 2,7 milliárd EUR összegű nem felhasznált kifizetési előirányzatot nem töröltek, hanem átvittek 2006-ra, ami a 2004-ről 2005-re átvitt összeghez (2,8 milliárd EUR) hasonló mértékű ⁽²⁾,
- az éves költségvetési többlet ⁽³⁾ összesen 2,4 milliárd EUR, ami kis csökkenés a 2004-es 2,7 milliárd EUR-hoz képest.

A fennálló költségvetési kötelezettségvállalások tovább növekednek

3.6. A fennálló költségvetési kötelezettségvállalások ⁽⁴⁾ 9,1 milliárd EUR-val vagy 8 %-kal, 119 milliárd EUR-ra növekedtek (lásd a **3.1. táblázatot**). A növekedés 94 %-a a strukturális intézkedésekhez kapcsolódott, amelyből 4 milliárd EUR összeget az Unió a 15 régi tagállamának programjaira és 3 milliárd EUR-t a tíz új tagállam programjaira fordított. A strukturális intézkedésekben bekövetkezett növekedésből majdnem 3 milliárd EUR a Kohéziós Alaphoz kapcsolódott. Az elkülönített kiadásokra szánt fennálló költségvetési kötelezettségvállalások összességében 2,4 év kifizetéseit jelentik a jelenlegi teljesítési arány (2,2 év 2004-ben) mellett.

3.6. Várható volt az EU-10 strukturális műveleteihez kapcsolódó fennálló költségvetési kötelezettségvállalások növekedése, mivel a programozás első éveiben a költségvetésbe beállított kötelezettségvállalások rendszerint valamivel magasabbak, mint a kifizetések.

⁽²⁾ Az előirányzatok átvitelének bővebb kifejtéséről lásd az **I. melléklet** 7.3. pontját.

⁽³⁾ A költségvetési többlet – ami különbözik a gazdasági eredménykimutatástól – azt tükrözi, hogy a költségvetés milyen mértékben nem került elköltésre. A többlet nem olyan tartalék, amelyet fel lehet halmozni és a következő évek kiadásainak finanszírozására felhasználni. A többletet jelentő, fel nem használt bevétel egy jóváírás a következő évre beszédendő saját forrásokkal szemben.

⁽⁴⁾ Lásd a 3.2. bekezdést.

3.1. táblázat – A 2005-ös kötelezettségvállalások mérlegének változása

	Típus szerint		Összesen	Agrár-politika	Strukturális intézkedések	Belső politikák	Külső fellépések	Működési kiadások	Tartalékok	Előcsatlakozási stratégia	Ellentételezés	Kiigazítások
	Nem elkülönített kiadások	Elkülönített kiadások										
Előrehozott kötelezettségvállalások												
Áthozatali egyenleg	1 313	108 834	110 147	1 452	73 285	13 450	12 313	808	0	8 840	0	-1
Kifizetések	-1 072	-42 852	-43 924	-1 394	-31 184	-4 415	-3 306	-673	0	-2 953	0	1
Visszavonások	-47	-2 245	-2 293	-5	-1 304	-410	-405	-35	0	-133	0	-1
Törlések	-191	0	-191	-47	-1	-24	-18	-96	0	-5	0	0
2005-ben tett kötelezettségvállalások												
Kötelezettségvállalások	55 589	60 689	116 278	48 928	42 490	9 548	5 516	6 355	140	1 994	1 305	2
Kifizetések	-54 311	-6 600	-60 911	-47 071	-1 580	-3 556	-1 707	-5 518	-140	-32	-1 305	-2
Törlések	-26	0	-26	0	-2	-12	-6	-5	0	-1	0	0
Kerekítés	-1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2005 végén fennálló kötelezettségvállalások	1 254	117 826	119 080	1 863	81 704	14 581	12 387	836	0	7 710	0	-1

Forrás: 2005-es éves beszámoló.

3.7. A 3.1. ábra mutatja 1994-től kezdődően az elkülönített kiadások tekintetében fennálló költségvetési kötelezettségvállalások összegét, valamint az abszolút és relatív értelemben vett állandó növekedést. A növekedés a következőknek tudható be:

- az 1999 és 2003 közötti fel nem használt előirányzatok összesített hatása, ami 40 milliárd EUR összegű kifizetési előirányzat törlését eredményezte ⁽⁵⁾,
- az egyre nagyobb költségvetés – részben a bővítésnek köszönhető –, amelyben az előirányzott kötelezettségvállalások általában magasabbak, mint az előirányzott kifizetések.

A strukturális intézkedések esetében a következő három évben magasabb teljesítési arányra van szükség

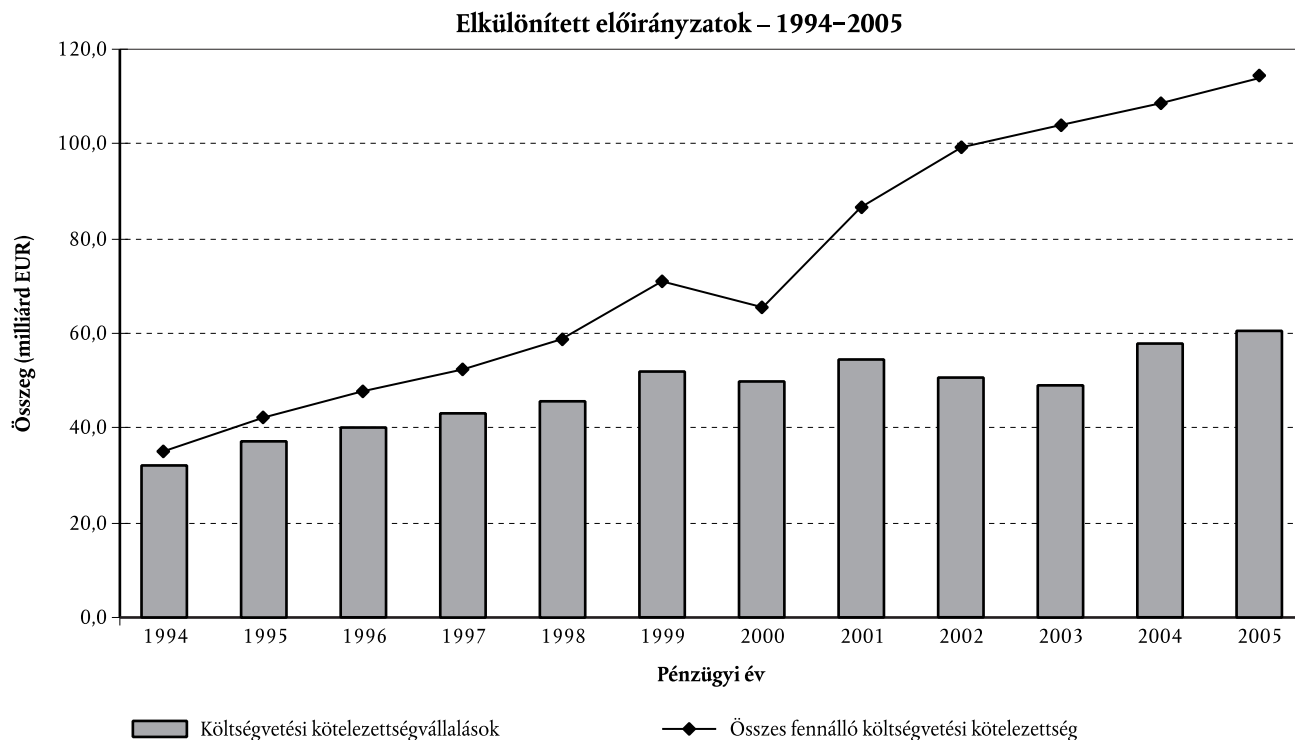
3.8. A költségvetési eljárás természetéből adódóan a fennálló költségvetési kötelezettségvállalások egyenlege nem fejezi ki az Európai Közösségek jogi kötelezettségvállalásainak teljes mértékét (lásd a 3.1. bekezdést). 2005 végén 48,4 milliárd EUR összegű jogi kötelezettségvállalást még nem kötöttek le költségvetési szinten. Az összes fennálló jogi kötelezettségvállalás így 3,4 év kifizetéseit jelentette. Ezt az egyes költségvetési területek különböző időkorlátainak fényében kell értékelni.

3.7. A strukturális alapok 2000–2006 közötti időszakra vonatkozó kötelezettségvállalási és kifizetési szabályaiban bekövetkezett változások természetes következményeként várható volt a fennálló kötelezettségvállalások abszolút értékének jelentős növekedése.

3.8. A 3.8–3.11. bekezdésekben használt mutatószámokat körültekintően kell értelmezni. A „fennálló jogi kötelezettségvállalások” adott évi kifizetésekhez viszonyított aránya – a Számvevőszék által idézett okonál fogva – önmagában nem hasznos mutatószám.

⁽⁵⁾ Lásd a Számvevőszék 2003. évi éves jelentésének 2.12. bekezdését.

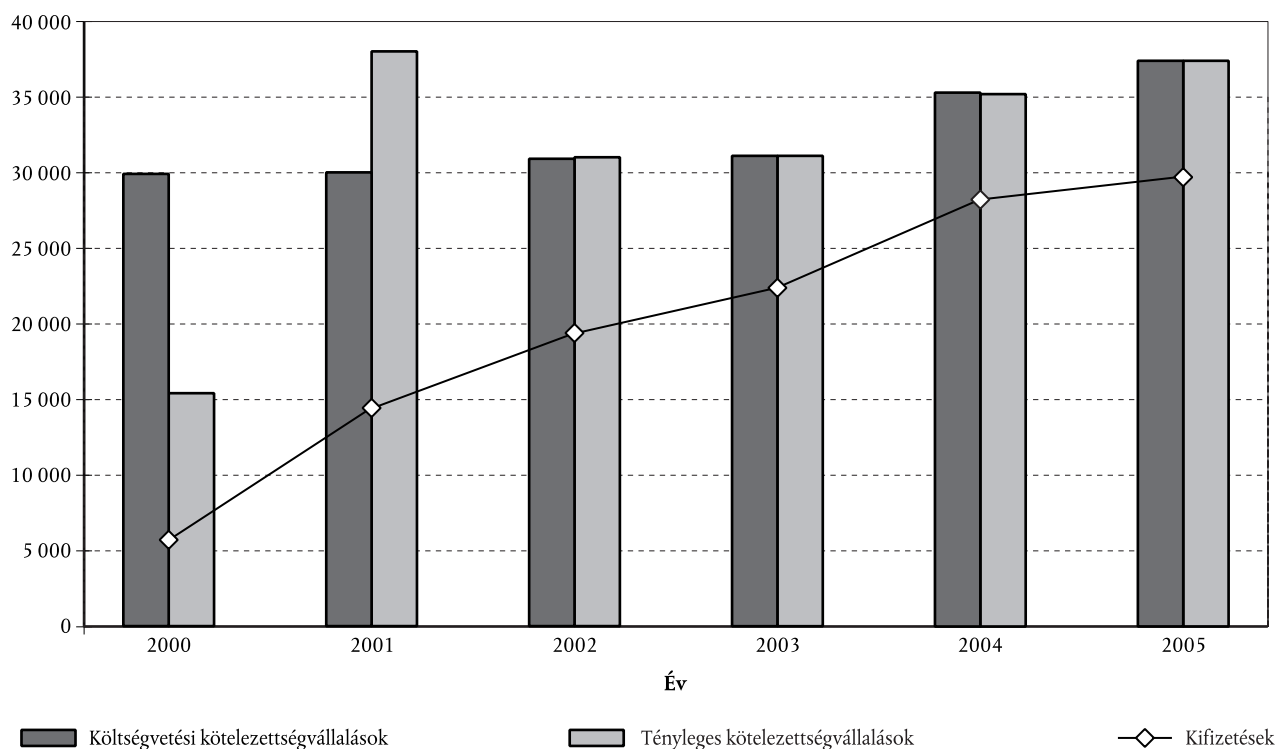
3.1. ábra – Fennálló költségvetési kötelezettségvállalások 1994–2005



Megjegyzés: Az elkülönített kifizetési előirányzatok tartalmazzák a strukturális intézkedések, a belső politikák, a külső fellépések, valamint az előcsatlakozási stratégiák kiadásait.
 Forrás: 1994–2005 közötti beszámolók.

3.9. A fennálló költségvetési kötelezettségvállalások egyenlegének nagy része strukturális műveletekre vonatkozik. 2005 végén a strukturális alapok 2000–2006-os programozási időszakára fennálló költségvetési kötelezettségvállalások 67 milliárd EUR összeget tettek ki, ami 2,3 évnnyi kiadást jelent a 2005-ös teljesítési arány mellett – ez kis növekedést jelent 2004-hez képest. A költségvetési kötelezettségvállalásokká még át nem ültetett jogi kötelezettségvállalások 39 milliárd EUR-t tesznek ki. Ennek megfelelően a strukturális alapok 2000–2006-os programozási időszakára fennálló összes jogi kötelezettségvállalás összege 2005 végén 106 milliárd EUR volt. Ez 3,6 évnnyi kiadást jelent a 2005-ös teljesítési arány mellett, szemben a majdnem ötévnnyi 2004-es kiadással. A csökkenés egyrészt a kifizetések 2004-hez képest magasabb 2005-ös szintjének tudható be, de még inkább annak a természetes következménynek, hogy 2005 egy évvel közelebb esik a program kifizetési ciklusának a végéhez (lásd a **3.2. ábrát**).

3.2. ábra – Strukturális alapok 2000–2005 (millió EUR)



3.10. A strukturális alapokra fennálló jogi kötelezettségvállalások kihasználására szükséges kiadások összegét a 2008. végi határidő⁽⁶⁾ összefüggésében kell vizsgálni, hogy a kedvezményezettek részesülhessenek a kifizetésekből. A határidő betartása érdekében a tagállamoknak tovább kell növelniük a jelenlegi magas felhasználási szintet. Ennek biztosítása igen nehéz lesz, tekintve, hogy a projektek véglegesítésével a programozási ciklus végére csökken a felhasználás. Ráadásul 2007-től meg kell kezdeni a 2007–2013-as programozási ciklus teljesítéseit, de a jelenlegi ciklus befejezésének szükségessége késlelteti az új programok megkezdését és azt követő végrehajtását⁽⁷⁾.

3.10. Mind a tagállamok, mind a Bizottság tisztában vannak azzal, hogy a ciklusok közötti zökkenőmentes váltás biztosításához éberségre van szükség, a programvégrehajtás és az új programok létrehozásához kapcsolódó többletmunkateher kezelése tekintetében egyaránt. A Bizottság és a tagállamok már dolgoznak a 2000–2006 közötti programok lezárásán.

A Bizottság olyan költségvetéseket fog javasolni, amelyek megfelelnek a támogatható kifizetési kérelmek várható szintjének, függetlenül attól, hogy e kérelmek a 2000–2006, vagy a 2007–2013 közötti időszakban merülnek fel. A kiadások nem csökkennek szükségszerűen a jelenlegi programozási időszak utolsó éveiben. A jelenlegi időszak programjai egy részének egyenlege a 2007–2011 közötti időszakban kerül kifizetésre, ezzel átnyúlik a következő időszakra⁽¹⁾.

⁽⁶⁾ 2009 eleje vagy közepe bizonyos esetekben.

⁽⁷⁾ Korábban a lezárás egy külön projektciklus volt: „Az 1994–99-es programok befejezésével kapcsolatos igazgatási és pénzügyi kényszer nagyban hozzájárult a 2000–2006-os időszak programjainak megkezdésében bekövetkezett késésekhez.” (COM(2002) 528 végleges, 4. o.)

⁽¹⁾ A 2000–2006 közötti időszak programjai esetében a támogathatóság végső időpontja rendes esetben – az $n + 2$ szabállyal összhangban – 2008 vége. A programok egyenlegének utolsó 5 %-a azonban csak azután fizethető ki, hogy a tagállamok kielégítő záródokumentumokat nyújtottak be, amelyek határideje 2010 eleje. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy 2010-ben és 2011-ben is sor kerül néhány kifizetésre.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.11. A Kohéziós Alapra kevesebbet költöttek a vártnál, nagyrészt amiatt, hogy az új tagállamokban a tervezettnél kevesebb volt a felhasználás. A kifizetési előirányzatokat költségvetésmódosítással 0,9 milliárd EUR értékben, illetve 30 %-kal csökkentették, és a fennálló költségvetési kötelezettségvállalások a 2004-es 9,7 milliárd EUR-ról 12,5 milliárd EUR-ra nőttek 2005 végén. Ennek eredményeképpen a Kohéziós Alapra fennálló jogi kötelezettségvállalások összesen 18,6 milliárd EUR összeget tettek ki, ami 8,5 évnyi kifizetést jelent a 2005-ös teljesítési arány mellett. A strukturális alapokkal ellentétben viszont nincs általános jogi határidő a kifizetések teljesítésére.

Az n + 2 év szabály kevés költségvetési kötelezettségvállalás megszüntetését eredményezte

3.12. Az n + 2 év szabály a strukturális alapokra vonatkozik és előírja az előirányzatok törlését, amennyiben a kötelezettségvállalás évét követő évtől számított két éven belül nem igényelnek kifizetést. A szabály célja a fennálló költségvetési kötelezettségvállalások túlzott felhalmozódásának megakadályozása⁽⁸⁾. Az n + 2 év szabály alkalmazásának következtében csak 286 millió EUR összegű fennálló költségvetési kötelezettségvállalást töröltek. Ez alig magasabb összeg a 2004-esnél (245 millió EUR), de még így is csak 0,9 %-át jelentette a két évnél régebbi, és így feltehetően törlésre kerülő kötelezettségvállalási részleteknek (valamint 0,4 %-át a fennálló költségvetési kötelezettségvállalások teljes egyenlegének).

3.13. A gyakorlatban az n + 2 év szabály arra bátorítja a tagállamokat, hogy miután kifizették az alapul szolgáló kifizetéseket a végső kedvezményezetteknek, rögtön nyújtsák be az igényeiket, és ne várják ki, amíg a kedvezményezetteknek ténylegesen felmerülnek a költségek. Ennek az a kockázata, hogy a tagállamok nem támogatható vagy csak várható (nem tényleges) kiadásokra vonatkozóan nyújtanak be igényeket, hogy megelőzzék a törléseket. Az ilyen gyakorlat csökkentheti az n + 2 év szabály eredményességét.

A jelenlegi időszakban – eltérően az 1994–1999-estől – az n + 2 szabály erőteljes ösztönzőt jelent a tagállamoknak annak biztosítására, hogy a végrehajtás megfelelően gyors ütemben haladjon, mivel a kellő időben fel nem használt forrásokat visszavonják.

3.11. A 2004. májusi bővítés jelentős mértékben megnövelte a fennálló jogi kötelezettségvállalások teljes állományát, miközben az új programok hatása a kifizetésekre szükségszerűen korlátozott a programok elindításakor.

3.12. A programozási időszak elején adott előlegek, amelyek minden egyes program EU-15-re vonatkozó teljes 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 idővel csökken és az elkövetkező években az n + 2 szabály szerinti visszavonások növekedéséhez vezethet (lásd a Számvevőszék 2004-es éves jelentésének 2.24. bekezdésére adott bizottsági választ). Az EU-10-re első ízben 2006 végétől alkalmazandó az n + 2 szabály.

3.13. A Bizottság tisztában van a kockázatokkal és saját ellenőrzései során vizsgálja, történtek-e visszaélések.

⁽⁸⁾ Lásd a Bizottság választát a Számvevőszék 2004-es éves jelentésének 2.23. bekezdésére. Lásd még a Bizottság választát a Számvevőszék 2003-as éves jelentésének 2.48. bekezdésére: „Az n + 2 szabálynak a fennálló kötelezettségvállalások stabilizált szintjét kellene eredményeznie az elkövetkezendő években...”.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

3.14. Az $n + 2$ év szabály értelmében eszközölt törlések összes értékének nagy része az Európai Szociális Alaphoz kötődik. Ráadásul a gyakorlatban egyes esetekben – mint 2004-ben is – a teljesítéshez kötött tartalékból ⁽⁹⁾ új kötelezettségvállalásokat tettek azokra a programokra, amelyeknél kötelezettségvállalásokat töröltek, ezzel részben közömbösítve az eljárás hatását ⁽¹⁰⁾.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

3.15. A 2005-ös magas kihasználtsági ráta és az aktív költségvetési gazdálkodás a 2004-es jobb költségvetési teljesítésnek köszönhető. A nagy kiadást igénylő programok a várt szinten folytatódtak, bár a tíz régi tagállam felvevőképességében nehézségek voltak tapasztalhatók, különösen a Kohéziós Alap esetében. A magas kihasználtsági ráta ellenére a fennálló költségvetési kötelezettségvállalások 8 %-kal, az eddigi legmagasabb 119 milliárd EUR összegre nőttek, ami 2,4 évnyi felhasználást jelent.

3.16. A strukturális alapok esetében (ami az elkülönített kiadások nagy részét és a fennálló kötelezettségvállalásokat jelenti) a magas szintű kihasználtságot tovább kell növelni annak biztosítása érdekében, hogy a kedvezményezettek a 2000–2006-os programok kifizetési határideje (2008 vége) előtt megkapják a kifizetéseket. Ez különösen nehéznek ígérkezik, tekintve, hogy a programok befejezésének közeledtével a felhasználás általában csökken. Ennek megfelelően fennáll annak a veszélye, hogy a korábbiakhoz hasonlóan a jelenlegi programok lezárása most is késleltetni fogja a 2007–2013-as programok kezdetét és megvalósítását.

3.17. Az eredményes költségvetési irányításhoz realisztikus és pontos költségvetésre van szükség, amely figyelembe veszi a kifizetések várható profilját, különösen a tagállamok és a kedvezményezett államok felvevőképességét. A jelenlegi programozási időszak első három évére ez nem volt jellemző. A főbb kiadási programok kötelezettségvállalásait egyenlő részre osztott szakaszokra vállalják, amelyek nem tükrözik a kifizetések időbeli

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.14. Mivel az előirányzatok nem csoportosíthatók át a célkitűzések között (az összegeket az Európai Tanács 1999-es berlini ülése, valamint a strukturális alapokról szóló rendelet rögzítette), a teljesítményhez kötött tartalékért folyó verseny egy tagállam egy célkitűzésen belüli programjaira korlátozódik.

Mivel Hollandiában csupán egy, a harmadik célkitűzéshez tartozó egyéges programozási dokumentum van, ez esetben nem volt más lehetőség, mint e programhoz rendelni a tartalékot. A forrásokat azonban a program jobban teljesítő prioritásaihoz csoportosították át (lásd a Számvevőszék 2004-es éves jelentésének 2.25. bekezdésére adott bizottsági választ).

3.15. A többéves programok differenciált előirányzatainak – a bővítés tükrözése érdekében – megnövelt költségvetése következtében némi növekedés várható a fennálló költségvetési kötelezettségvállalásokban.

3.16. A kiadások nem csökkennek szükségszerűen a jelenlegi időszak utolsó éveiben. A jelenlegi programozási időszak programjai végrehajtásának alakulásáról rendelkezésre álló bizonyítékok nem utalnak jelentős lassulásra. Mind a tagállamok, mind a Bizottság tisztában vannak azzal, hogy a ciklusok közötti zökkenőmentes váltás biztosításához éberségre van szükség, a programvégrehajtás és az új programok létrehozásához kapcsolódó többletmunkateher kezelése tekintetében egyaránt. A Bizottság és a tagállamok már dolgoznak a 2000–2006 közötti programok lezárásán.

3.17. A rendelkezésre álló kifizetési előirányzatok végrehajtását tekintve 2005 nagyon jó év volt, ami részben a realisztikus és megfelelő költségvetés-készítésre vezethető vissza.

A Bizottság a kötelezettségvállalásokat a tagállamokkal a pénzügyi tervről hozott megállapodással és a strukturális alapokról szóló rendelet rendelkezéseivel összhangban irányozza elő.

⁽⁹⁾ Az egyes tagállamok számára megállapított előirányzatok 4 %-a tartalékba került, hogy a legjobban teljesítő programok között kerüljön elosztásra 2004-től 2006-ig három részletben.

⁽¹⁰⁾ Például az $n + 2$ év szabály következtében Hollandiában visszavontak 79 millió EUR-t egy programtól, majd ugyanaz a program 24 millió EUR-ban részesült a teljesítéshez kötött tartalékból.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

ütemezését vagy profilját. A programok kezdetén tapasztalható alacsony szintű felhasználás miatt a fennálló költségvetési kötelezettségvállalások felhalmozódtak, és a kötelezettségvállalásokat csak sok évvel azután használják ki, hogy elvállalták őket.

3.18. Ezt a helyzetet a folyamatosan és egyenletesen növekvő éves kötelezettségvállalási és kifizetési költségvetések okozzák. Utóbbi arra az elvárásra alapozza a Bizottság, hogy a programozási ciklusok egybeesésekor az új időszak kezdeti alacsony kifizetési igényeit kompenzálják a régebbi időszak végének kifizetéseivel⁽¹¹⁾. Amikor nem ez a helyzet (például a 2000–2003-as időszakban), jelentős a fel nem használás. Ennek következményeképpen fennáll a kockázata annak, hogy a felhasználás jelentős szintje jóval tovább tart majd, mint a 2000–2006-os pénzügyi terv időszaka.

3.19. A strukturális alapok esetében eddig alig töröltek kötelezettségvállalásokat az $n + 2$ év szabály alapján. A szabály költségvetési eszközökénti eredményességét alááshatja, ha a tagállamok nem támogatható vagy várható kifizetésekre nyújtanak be igényeket, hogy megakadályozzák a kötelezettségvállalások törlesztését.

3.20. A Számvevőszék javasolja, hogy a Bizottság alaposan elemezze a jelenlegi strukturális műveletek kiadási programjainak előrelátható befejezését és azt, hogy ez milyen hatással lesz a következő programokra. A Bizottságnak biztosítania kell továbbá a strukturális alapokra az $n + 2$ év szabály eredményes alkalmazását, azzal, hogy jelentős értékű költségvetési kötelezettségvállalást kell majd törölnie, ha csak a tagállamoknak nem sikerül még tovább növelniük a támogatható felhasználások mértékét.

3.21. A 2007-től 2013-ig tartó programozási időszakra a Bizottságnak:

- biztosítani kellene, hogy a programokat gyorsan és ésszerű becslésekre alapozva fogadják el,
- kritikusan felül kellene vizsgálnia a tagállamok kifizetési előrehajlását,
- biztosítani kellene, hogy az éves költségvetés összhangban álljon a felhasználás mértékére vonatkozó realisztikus becslésekkel a programidőszak alatt.

3.18. A Bizottság költségvetései minden egyes programozási időszak követelményeinek részletes elemzésén alapulnak.

A jelenlegi szabályozási keretben (és abban, amelyről a jogalkotó hatóság a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozóan folytat tárgyalásokat) az egyik időszak programjaihoz kapcsolódó költségek jelentős szintje néhány évre átnyúlik a következő időszakba. A Bizottság szigorúan felügyeli majd a helyzetet annak érdekében, hogy az új programozási időszak elején elkerülje a problémák megismétlődését.

3.19. A visszavonások szintje önmagában nem megfelelő mutató az $n + 2$ szabály hatékonyságának mérésére, pontosan azért, mert a szabály a költségvetés végrehajtásának ösztönzésére is hatással van.

A Bizottság teljes mértékben egyetért azzal, hogy az $n + 2$ szabályt szigorúan végre kell hajtani.

3.20. A Bizottság egyetért az ajánlással.

A Bizottság továbbra is biztosítja az $n + 2$ szabály hatékony alkalmazását.

3.21. A Bizottság egyetért az ajánlással.

⁽¹¹⁾ A Bizottság a Számvevőszék 2003. évi éves jelentésének 2.16. bekezdésére a következő választ adta: „A többéves programok esetében a programozási ciklusok egybeesése idővel helyrehozza a kifizetéseket. A strukturális alap új programozási időszak kezdetén például a megelőző időszak programjainak kifizetése általában kompenzálta a jelenlegi programok egyelőre alacsony kifizetési arányát, mielőtt elérnék a megfelelő sebességet.”

4. FEJEZET

Bevételek

TARTALOM

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	4.1–4.2
Külön értékelés a megbízhatósági nyilatkozat keretében	4.3–4.30
Az ellenőrzés hatóköre	4.3–4.5
Az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűsége és szabályszerűsége	4.6–4.8
A felügyeleti és kontrollrendszerek működése	4.9–4.25
A Bizottság felügyeleti és kontrollrendszerei	4.9–4.21
Felügyeleti és kontrollrendszerek a tagállamokban	4.22–4.25
Következtetések és ajánlások	4.26–4.30
A korábbi észrevételek hasznosulásának nyomon követése	4.31–4.32
Hagyományos saját források: B-számlákkal történő kiigazítás	4.31–4.32

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

BEVEZETÉS

4.1. Az Európai Unió költségvetési bevétele saját forrásokból és egyéb bevételekből áll. Ahogy azt a **4.1. táblázat**, a **4.1. ábra** és a **4.2. ábra** mutatja, a saját források messze a legjelentősebb források a költségvetési kiadások finanszírozásának (94,3 %).

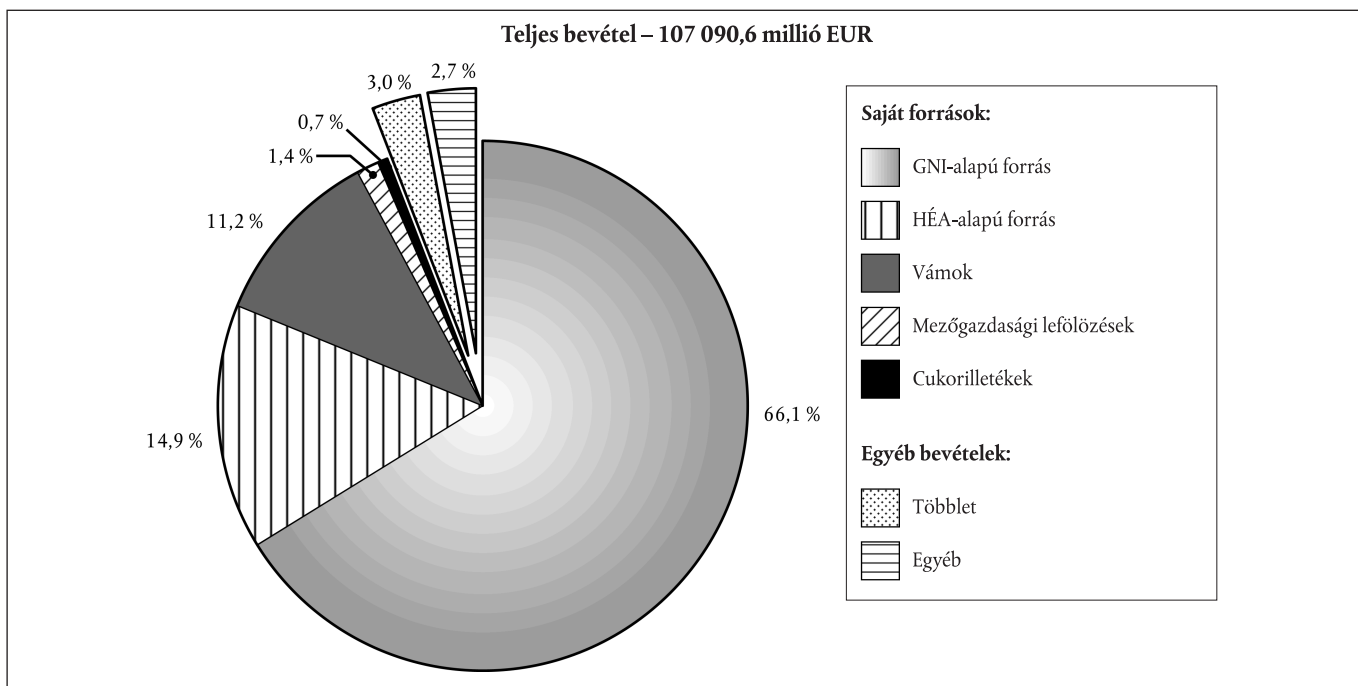
4.1. tábla – A 2004-es és 2005-ös pénzügyi évek bevétele

(millió EUR)

A bevétel típusa és a megfelelő költségvetési megnevezése	Tényleges bevétel 2004-ben	A 2005-ös költségvetés alakulása		Tényleges bevétel 2005-ben	%os változás (2004 és 2005 között)
		Eredeti költségvetés	Végleges költségvetés		
	(a)	(b)	(c)	(d)	$e = [(d) - (a)]/(a)$
1 <i>Hagyományos saját források (net of 25 % collection costs)</i>	12 307,1	12 363,0	13 944,0	14 063,1	14,3
– Mezőgazdasági lefölözések (10. alcím)	1 313,4	819,5	1 119,4	1 350,8	2,8
– Cukor- és izoglükóz illetékek (11. alcím)	401,6	793,6	793,8	695,1	73,1
– Vámok (12. alcím)	10 592,1	10 749,9	12 030,8	12 017,2	13,5
2 <i>HÉA-alapú források</i>	13 912,1	15 313,5	15 956,0	16 018,0	15,1
– HÉA-alapú forrás a folyó pénzügyi évből (13. alcím)	13 679,3	15 313,5	15 556,0	15 618,9	
– Előző évek egyenlegei (31. alcím)	232,8	0,0	400,0	399,1	
3 <i>GNI-alapú forrás</i>	68 982,0	77 583,0	70 935,4	70 860,6	2,7
– HÉA-alapú forrás a folyó pénzügyi évből (14. alcím)	69 214,2	77 583,0	68 884,1	68 811,6	
– Előző évek egyenlegei (32. alcím)	– 232,2	0,0	2 051,3	2 049,0	
4 <i>Egyenlegek és kiigazítások</i>	– 148,0	0,0	0,0	– 130,6	– 11,8
– UK-kiigazítás (15. alcím)	– 149,3	0,0	0,0	– 120,3	
– A UK-kiigazítás végleges kiszámítása (35. alcím)	1,3	0,0	0,0	– 10,3	
5 <i>Egyéb bevételek</i>	8 458,7	1 040,5	4 848,6	6 279,5	– 25,8
– Többlet az előző pénzügyi évből (30. alcím)	5 693,0	0,0	3 262,7	3 262,7	– 42,7
– Egyéb bevételek (4–9. címek)	2 765,7	1 040,5	1 585,9	3 016,8	9,1
Mindösszesen	103 511,9	106 300,0	105 684,0	107 090,6	3,5

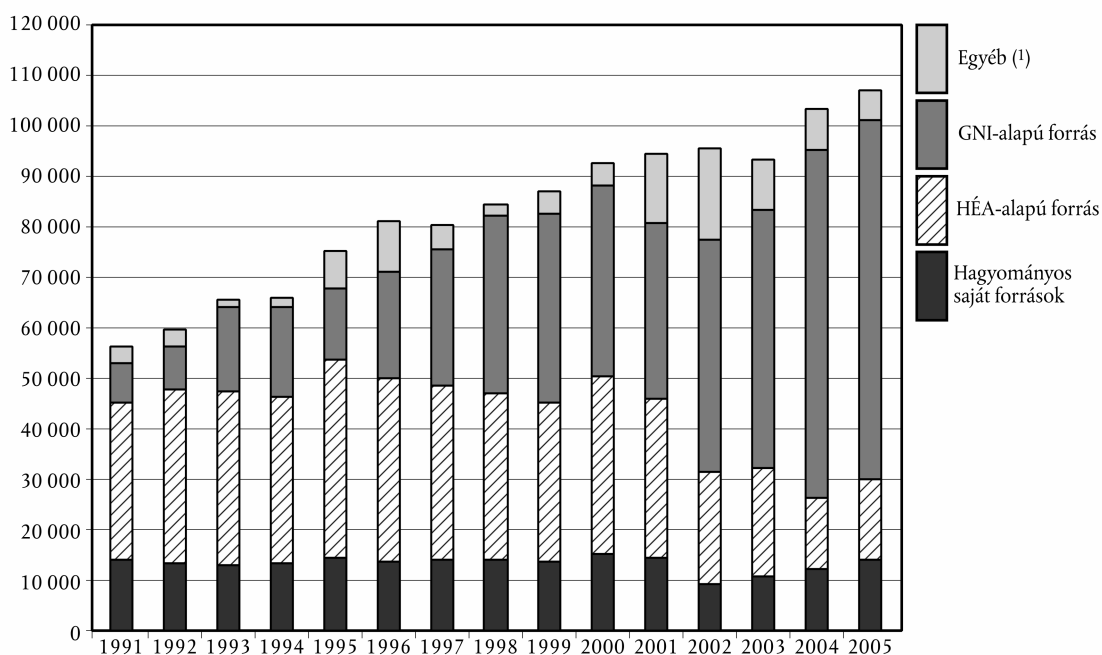
Forrás: A 2005-ös költségvetések és költségvetés-módosítások; az Európai Közösségek 2005-ös éves beszámolója.

4.1. ábra – A 2005. évi bevétel megoszlása



Forrás: Az Európai Közösségek 2005-ös évi beszámolója.

4.2. ábra – A tényleges bevételek forrásainak alakulása 1991 és 2005 között



(!) Tartalmazza az előző évi többletet és az egyéb bevételeket.
Forrás: Az Európai Közösségek 2005-ös éves beszámolója.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.2. A saját forrásoknak három kategóriája van: a hagyományos saját források (vámok, mezőgazdasági lefölözések és cukorilletékek) ⁽¹⁾ (13,3 %), a tagállamok által beszedett hozzáadottértékadó alapján kiszámított saját források (14,9 %), illetve a tagállamok bruttó nemzeti jövedelmén (66,1 %) alapuló saját források ⁽²⁾.

KÜLÖN ÉRTÉKELÉS A MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZAT KERETÉBEN

Az ellenőrzés hatóköre

Hagyományos saját források

4.3. A hagyományos saját források beszédése a következő főbb kockázatoknak van kitéve: az illeték kijátszása helytelen adatok közlése vagy egyszerűen csempészet révén; az illeték összegének helytelen kiszámítása vagy megállapításának elmulasztása a rendszer fel nem tárt hibái vagy gyengeségei miatt; illetve a megállapított illeték tagállami elszámolásaiban előforduló tévedések és mulasztások.

4.4. Az elszámolások számvevőszéki ellenőrzése nem terjedhet ki azokra a behozatalokra, amelyeket nem jelentenek be és amelyek kikerülnek a vámenellenőrzéseket. Az ellenőrzés ugyanakkor mind a Bizottságnál, mind a tagállamokban értékelte a felügyeleti és kontrollrendszereket, hogy felmérje, azok teljessége ésszerű bizonyossággal állítható-e. Az értékelés a következőket vizsgálta: a vámfelügyelet szervezetét és a hagyományos saját források nemzeti számviteli rendszereit nyolc tagállamban ⁽³⁾ (lásd 4.22. bekezdés); a kölcsönös segítségnyújtási intézkedések eredményességét (4.10–4.12. bekezdés); a Bizottság hagyományos saját forrásokkal kapcsolatos elszámolásait; és – hogy megfelelő bizonyosságot lehessen szerezni az elszámolt összegek teljességéről és pontosságáról – az illetékekhez kapcsolódó pénzmozgásokat.

⁽¹⁾ A hagyományos saját forrásokat az Európai Unió nevében a tagállamok szedik be, annak 25 %-át beszedési költség címén visszatartva.

⁽²⁾ A HÉA- és GNI-alapú saját források kiszámítása – a hagyományos saját forrásokkal ellentétben – egységkulcs alapján történik, amelyet a tagállamok harmonizált HÉA-alapjára, illetve közösségi szabályoknak megfelelően kiszámított GNI-jére vetítenek.

⁽³⁾ Belgium, Cseh Köztársaság, Németország, Írország, Luxemburg, Málta, Hollandia, és az Egyesült Királyság. Olaszországban, Lengyelországban és Svédországban a hagyományos saját források számviteli rendszereinek felülvizsgálatára került sor.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

HÉA- és GNI-alapú saját források

4.5. A HÉA (hozzáadottértékadó)-alapú és a GNI-alapú (bruttó nemzeti jövedelemből származó) saját források olyan makrogazdasági statisztikákra épülnek, amelyek alapjául közvetlenül nem ellenőrizhető adatok szolgálnak. A HÉA- és a GNI-alapú saját források ellenőrzése ezért a tagállamok által összeállított makrogazdasági aggregátumok (előrejelzések, illetve tényleges számadatok) Bizottsághoz történő beérkezését tekintette kiindulópontjának. Az ellenőrzés a Bizottság azon rendszerének értékelését célozta, amelyben az adatokat azok végleges beszámolóba történő illesztéséig kezelik. Az ellenőrzés tehát az éves költségvetés összeállítására és annak a tagállami havi befizetések tekintetében történő végrehajtására terjedt ki. A Számvevőszék ezenfelül folytatta a nemzeti számlák összeállítási eljárásához kapcsolódó felügyeleti és kontrollrendszerek felülvizsgálatát a tagállamok statisztikai hivatalainál.

Az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűsége és szabályszerűsége

Hagyományos saját források

4.6. A vámáru-nyilatkozatok (a hagyományos saját források alapjául szolgáló ügyletek) tartalmaztak ugyan kisebb hibákat, ám ezek nem gyakoroltak lényegi hatást az elszámolásokra. Ugyanakkor több tagállam helytelenül visszatartotta és külön számlákra (B-számlák) könyvelte le a hagyományos saját források egyes olyan tételeit, amelyeket azonnal a Bizottság rendelkezésére kellett volna bocsátani.

4.7. Akárcsak az elmúlt években, a számvevőszéki ellenőrzés és a bizottsági helyszíni vizsgálatok (lásd 4.9. bekezdés) egyes tagállamokban visszatérő hiányosságokat állapítottak meg a B-számlákkal kapcsolatban⁽⁴⁾. Bizonyos hibák a számlákra való könyvelésre vonatkozó előírásokkal voltak kapcsolatosak. Egyes tagállamok, amelyek B-számlái az egyenleg 34 %-át teszik ki, a részben biztosított vámtartozások teljes összegét a B-számlákon szerepeltették, így a biztosított rész csak késve vált a Bizottság számára elérhetővé. Hibákat okozott az is, hogy a tagállamok nem alakították át számviteli rendszerüket a fellebbezések vagy behajtások pontos rögzítéséhez, illetve az, hogy nem megfelelő a jelentések elkészítésének belső ellenőrzése. Ezen gondok miatt 22,7 millió EUR összegű potenciális illeték vita tárgyát képezi a Bizottság és Németország között.

4.6. A Bizottság kamatfizetésre kötelezi a tagállamokat a saját források rendelkezésre bocsátásában felfedezett valamennyi késés esetén.

4.7. A Bizottság egyetért a Számvevőszék megállapításaival. Az a gyakorlat, hogy a B-számlákon nem vitatott összegeket tartanak nyilván, mert a rendelkezésre álló garancia elégtelen lehet, helytelen. Emellett ellentétes a Bizottság által a tagállamoknak adott tanáccsal. A Bizottság megtesz minden megfelelő intézkedést – a jogsértési eljárást is beleértve – e helytelen gyakorlat megszüntetésére.

Németország eredetileg 40 millió eurót kitevő kiigazításokat hajtott végre B-számláinak egyenlegén. A Bizottság továbbra is megköveteli a kiigazítás pénzügyi következményeinek megbízható azonosítását. Ezidáig ez csupán a kiigazítások kevesebb mint fele, valamint 387 415 EUR rendelkezésre bocsátott összeg esetében történt meg. Németországot felkérték, hogy a fennmaradó összegre (mintegy 22,7 millió EUR) nyújtsa be további bizonyítékokat, ezután a Bizottság megteszi a megfelelő lépéseket.

⁽⁴⁾ Belgium, a Cseh Köztársaság, Németország, Írország, Olaszország, Görögország, Spanyolország, Finnország és az Egyesült Királyság.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

HÉA- és GNI-alapú saját források

4.8. A Számvevőszék ellenőrzése semmilyen lényegi hibát nem állapított meg a tagállamok HÉA- és GNI-alapú sajátforrás-befizetéseiben.

*A felügyeleti és kontrollrendszerek értékelése***A Bizottság felügyeleti és kontrollrendszerei***Hagyományos saját források*

4.9. A Számvevőszék megvizsgálta a Bizottság ⁽⁵⁾ által végzett ellenőrzéseket, és figyelembe vette azok eredményeit. Akárcsak az előző években, a Bizottság munkamódszerét megalapozottnak, a dokumentációját pedig jónak találta. A vizsgálatok megállapították, hogy a saját források beszédésének rendszerei általában kielégítőek, ugyanakkor megerősítették a B-számláknak bizonyos tagállamokban továbbra is fennálló kétséges megbízhatóságát (lásd 4.7. bekezdés).

Vámügyekben való kölcsönös segítségnyújtás

4.10. A felügyeleti és kontrollrendszerek esetében fontos szempont a tagállami és a bizottsági intézkedések összehangolása, hogy a Közösség pénzügyi érdekei védve legyenek a csalással és a szabálytalanságokkal szemben ⁽⁶⁾. Ha ezekben a rendszerekben hibák lennének, az veszélyeztetné az illetékek maradéktalan beszédését. Az 515/97/EK tanácsi rendelet ⁽⁷⁾ külön rendelkezéseket ír elő a vámügyekben és a mezőgazdasági szektorban való kölcsönös segítségnyújtásról. A Bizottság az Európai Csalás Elleni Hivatallal (OLAF) működik együtt ennek a feladatnak az ellátásában.

⁽⁵⁾ A Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 94/728/EK, Euratom határozat végrehajtásáról szóló, 2000. május 22-i 1150/2000/EK, Euratom tanácsi rendelet 18. cikke (HL L 130., 2000.5.31., 1. o.).

⁽⁶⁾ Az 1150/2000/EK, Euratom rendelet 6. cikkének (5) bekezdése.

⁽⁷⁾ A legutóbb a 807/2003/EK rendelettel (HL L 122., 2003.5.16., 36. o.) módosított, a tagállamok közigazgatási hatóságai közötti kölcsönös segítségnyújtásról, valamint a vám- és mezőgazdasági jogszabályok helyes alkalmazásának biztosítása érdekében e hatóságok és a Bizottság együttműködéséről szóló, 1997. március 13-i 515/97/EK tanácsi rendelet (HL L 82., 1997.3.22., 1. o.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

4.11. A tagállamok kölcsönös segítségnyújtási ügyekről szóló jelentéseiben továbbra is előfordulnak következetlenségek, és a közigazgatási vizsgálat szakaszát nagyon hosszú, néha öt évet meghaladó késedelmek jellemzik. Ez bevételkiesést okozhat, mivel az általános elévülési idő három év. Ez a megállapítás egybevág az OLAF irányításáról nemrég készített számvevőszéki ellenőrzés⁽⁸⁾ azon észrevételével, miszerint a tagállamok nem alakítottak ki szabályokat a kölcsönös segítségnyújtási ügyek fejleményeinek következetes nyomon követésére.

4.12. Az Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság (DG TAXUD) nemrég bevezette a kockázati tájékoztató adatlapok (RIF, Risk Information Form) rendszerét, hogy a tagállamok vámhatóságai kicserélhessék egymás között az ellenőrzésekkel és a kockázatokkal kapcsolatos információkat. A RIF adatmezőinek 90 %-a a kölcsönös segítségnyújtási szabványközleményen is szerepel, és az ebből a két rendszerből származó adatokat sok esetben a tagállamok azonos szolgálatai – többek között a nyomozati/hírszerzési és az ellenőrzési szolgálatok – használják fel. Vámjogszabályok megszegése esetén a rendelet értelmében az OLAF-ot kölcsönös segítségnyújtási eljárás keretében akkor is párhuzamosan értesíteni kell, ha a valószínűsíthető kockázatot egy RIF útján már jelentették.

HÉA-alapú sajtó forrás

4.13. A Bizottság a 2005-ös pénzügyi év során ugyanolyan gyakran és a korábbival megegyező minőségben végzett helyszíni ellenőrzéseket a kibővített Európai Unióban.

4.14. A tagállamok HÉA-elszámolásaival szemben fennálló fenntartások⁽⁹⁾ száma továbbra is magas. Miután 37 fenntartás megszűnt, 41 új fenntartás viszont megfogalmazódott, számuk a 2005-ös év végére összesen 111-re nőtt. A fenntartások egyes tagállamok közötti megoszlását a **4.2. táblázat** szemlélteti. A fenntartások pénzügyi kihatását a Bizottság nem becsülte fel.

⁽⁸⁾ 2005/1. sz. különjelentés (HL C 202., 2005.8.18.).

⁽⁹⁾ Fenntartások fogalmazódtak meg a következőkkel kapcsolatban: a tagállamok használjanak megbízható, mennyiségi adatokat, a HÉA-elszámolások összeállításához használt módszereik pedig legyenek elfogadhatóak, és az elszámolásokban a közösségi jogszabályok által meghatározott négyéves időtartam lejártával is lehessen javításokat eszközölni.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.11. A vizsgálati szakasz egyaránt összetett és időigényes lehet. Azokban az esetekben, amikor a tagállamok hanyagnak bizonyultak a szabálytalanságok bizonyítékainak felkutatásában és ennek következménye bevételkiesés, a Bizottság az elmaradt vámok, valamint a késedelmes rendelkezésre bocsátásuk miatti kamatok megfizetésére kötelezte az érintett tagállamokat.

Mindazonáltal a Bizottság megvizsgálta a kölcsönös segítségnyújtás keretében a tagállamok által egymásnak küldött üzenetek kezelését. Ennek alapján megállapította, hogy korszerűbb eljárásra van szükség az információk tagállamok általi összegyűjtésének, továbbításának és elemzésének megkönnyítéséhez, valamint a reagáláshoz szükséges idő csökkentéséhez. Folyamatban van a jelenlegi AFIS (Anti-Fraud Information System, csalás elleni információs rendszer) valamennyi moduljának migrációja az új webes technológiára. Ezenfelül a Bizottság és a tagállamok megállapodtak, hogy az ezen eljárásban elért fejlesztéseket integrálják a kölcsönös segítségnyújtás elektronikus kommunikációs rendszerébe (e-MA).

4.12. A 648/2005/EK tanácsi rendelet értelmében közösségi szintű kockázatkezelési keretrendszerre van szükség. A RIF-csere e keretrendszer szerves részét képezi, és a Bizottság tapasztalatai alapján a RIF-adatok jelenleg teljesítik azon kulcsfontosságú célkitűzést, hogy a kulcsfontosságú szerepet betöltő ellenőrök minél szélesebb körét ériék el.

Az OLAF és a DG TAXUD a jelenlegi gyakorlathoz hasonlóan továbbra is folytatja az együttműködést annak érdekében, hogy az AFIS és a RIS közötti szinergiahatásokat maximálisan kihasználják, figyelembe véve az első szakaszban történő ellenőrzés követelményei és a csalásellenes intézkedések közötti különbségeket.

4.14. A Bizottság az esetben alkalmaz fenntartásokat, amikor nem ért egyet a tagállamok adataival vagy módszereivel, illetve amikor bizonyítékot kér az adatok vagy az alkalmazott módszer megindokolására, vagy amikor a tagállam nem szolgáltat adatot. Emiatt azok pénzügyi hatása ritkán becsülhető meg pontosan. Ezenfelül a Bizottság nem szeretné ilyen becsülésekkel elriasztani a tagállamokat a pontos adatok és megfelelő számítási módszerek létrehozásának esetenként bonyolult feladatától. Mindazonáltal a Bizottság újból megvizsgálja a kérdést.

4.2. tábla – A HÉA-alapú forrásokkal kapcsolatban megfogalmazott fenntartások száma 2005. december 31-én

Tagállamok ⁽¹⁾	2004.12.31-én érvényes fenntartások	2005-ben megfogalmazott fenntartások	2005-ben megszüntetett fenntartások	2005.12.31-én érvényes fenntartások	Azon legrégebbi év, amelyre még vonatkoznak fenntartások
Belgium	4	5	3	6	1989
Dánia	1	0	0	1	1991
Németország	17	8	8	17	1999
Görögország	13	0	0	13	1997
Spanyolország	3	6	3	6	1999
Franciaország	9	4	6	7	1993
Írország	1	9	0	10	1998
Olaszország	12	0	1	11	1995
Luxemburg	3	1	3	1	1997
Hollandia	2	1	2	1	2001
Ausztria	3	5	0	8	1995
Portugália	5	0	0	5	1996
Finnország	6	1	0	7	1995
Svédország	21	1	11	11	1995
Egyesült királyság	7	0	0	7	1995
Összesen	107	41	37	111	

⁽¹⁾ A tíz új tagállammal szemben nem fogalmazódtak meg fenntartások, mivel ezek először 2005-ben nyújtottak be HÉA-elszámolást.

4.15. A Számvevőszék megjegyzi, hogy egy fenntartás megszüntetése nagyrészt attól függ, hogy az érintett tagállam hoz-e megfelelő intézkedéseket. Egyes fenntartások esetében jogsértési eljárás kezdeményezhető az Európai Bíróságnál. Ettől eltekintve azonban jelenleg nem áll rendelkezésre olyan eszköz, amellyel eredményesen biztosítható lenne, hogy a tagállamok egyértelműen meghatározott határidőn belül megfelelő tájékoztatást nyújtsanak a Bizottságnak, és ezáltal az elfogadható időtartamon belül dönthessen az érvényben levő fenntartások megszüntetéséről.

GNI-alapú saját forrás

4.16. Ami a GNI-alapú saját forrásokat illeti, a Bizottság továbbra sem ellenőrizte megfelelően a GNI-kérdőíveken ⁽¹⁰⁾ szerepeltetett számadatok alapjául szolgáló nemzeti számlákat. A 2005-ös év során a felügyeleti és kontrollrendszerek részeként végzett vizsgálatok a tagállamok által benyújtott éves GNI-kérdőívek adatainak minőségét és egységességét csak dokumentumalapú vizsgálatok ⁽¹¹⁾ alapján ellenőrizték.

⁽¹⁰⁾ Közös mintán alapuló dokumentum, melynek segítségével a nemzeti statisztikai hivatalok évente tájékoztatják a GNI-számadatokról az Eurostatot. Ezek a számadatok szolgálnak a GNI-alapú saját forrás kiszámításának alapjául.

⁽¹¹⁾ Egyetlen németországi helyszíni vizsgálat kivételével.

4.15. A fenntartások arra szolgálnak, hogy a HÉA-bevallások gyenge pontjai esetében a kötelező négyéves időszakon túl is nyitva álljon a kiigazítás lehetősége. A Bizottság úgy véli, hogy azon esetekben, amikor a tagállamok nem helyesen alkalmazzák a HÉA- vagy saját forrásra vonatkozó jogszabályokat, a jogsértési eljárás jogorvoslatot biztosít. Egyéb esetekben a Bizottság megvizsgálja a Számvevőszék által javasolt-hoz hasonló eszköz – például az 1553/89/EK tanácsi rendeletbe történő – bevezetésének lehetőségét és időszerűségét.

4.16. A Bizottság össze fogadja el az éves GNI-kérdőíveket, ugyanazon standardizált ellenőrzőlistát alkalmazva valamennyi tagállam esetében, és nagymértékben támaszkodva a bizottsági szakértők egyes országok gyakorlatával kapcsolatos tudására, valamint szükség esetén további információkat kérve a tagállamoktól. A GNI-kérdőíveket vizsgálatra a GNI-bizottsághoz továbbítják. Ez a megközelítés megfelelővé teszi az adatokat a költségvetési számításokban történő előzetes alkalmazásukra, figyelembe véve a tagállamokkal kapcsolatos meglévő fenntartásokat.

Ezen irodai ellenőrzések kiegészítése érdekében az új jegyzékek rendelkezésre állását és 2008-as elemzését követően a Bizottság újabb ellenőrző küldetéseket hajt végre a tagállamokban, melyek során nagyobb hangsúlyt fektetnek a forrásokra és az alkalmazott módszerekre, valamint

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

a fenntartásokra. E feladat végrehajtása során figyelembe kell venni az erőforrások korlátozott voltát.

4.17. A 2004-es pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésében ⁽¹²⁾ a Számvevőszék felhívta a figyelmet a tagállamok által benyújtott minőségjelentésekben mutatkozó egyes hiányosságokra. A 2005-ben benyújtott minőségjelentések felülvizsgálatából az derült ki, hogy ezen hiányosságok legtöbbjét időközben kezelték. Továbbra sem tettek azonban jelentést a GNI és összetevői minőségéről készített tagállami vizsgálatok eredményeiről.

4.17. A Bizottság sürgette a tagállamokat, hogy fokozzák a GNI minőségére vonatkozó vizsgálataik eredményéről szóló jelentések tételére fordított erőfeszítéseiket (lásd a 4.30. bekezdés c) pontjára adott választ).

4.18. A 2005-ös pénzügyi év végén összesen 63 külön fenntartás ⁽¹³⁾ volt érvényben (többségük az 1995 és 2001 közötti évekre vonatkozóan). Ezek a 15 tagú EU tagállamai között egyenlőtlenül oszlottak meg, mind a fenntartások száma, mind a megszüntetésük érdekében hozott intézkedések tekintetében, lásd **4.3. táblázat**.

4.3. tábla – A GNI-alapú forrásokkal kapcsolatban megfogalmazott fenntartások száma 2005. december 31-én

Tagállamok ⁽¹⁾	2004.12.31-én érvényes fenntartások	2005-ben megfogalmazott fenntartások	2005-ben megszüntetett fenntartások	2005.12.31-én érvényes fenntartások ⁽²⁾
Belgium	3	—	—	3
Dánia	5	—	—	5
Németország	1	3	1	3
Görögország	7	—	—	7
Spanyolország	5	—	—	5
Franciaország	8	—	—	8
Írország	4	—	—	4
Olaszország	4	—	—	4
Luxemburg	1	8	1	8
Hollandia	4	—	2	2
Ausztria	4	—	3	1
Portugália	4	—	—	4
Finnország	3	—	—	3
Svédország	0	—	—	0
Egyesült királyság	6	—	—	6
Összesen	59	11	7	63

⁽¹⁾ Az új tagállamokkal szemben egyelőre nem fogalmazódtak meg fenntartások, mivel az ESA 95 szerinti számbavételi rendjüket 2006 végéig nem kell benyújtaniuk.

⁽²⁾ Ausztria, Belgium, Dánia, Németország, Görögország, Franciaország, Írország, Olaszország, Hollandia, Spanyolország és Portugália néhány érvényben levő fenntartás esetében módosított számadatokat nyújtott be, hogy a Bizottság számára lehetővé váljon a döntéshozatal.

⁽¹²⁾ Lásd a 2004. pénzügyi évről szóló éves jelentés 3.36–3.37. bekezdését.

⁽¹³⁾ A GNI-alapú forrással kapcsolatban megfogalmazott fenntartások a tagállamok által a nemzetiszámla-aggregátumok összeállításához használt forrásokra és módszerekre vonatkoznak, valamint arra, hogy a GNI-aggregátumokat a közösségi jogszabályok által meghatározott négyéves időtartam lejártával is ki lehessen igazítani.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

4.19. A Bizottságnak további fenntartást kell megfogalmaznia a 15 tagú EU valamennyi tagállamára vonatkozóan a szabályellenes tevékenységek GNI-számadatba történő belefoglalása miatt, hogy az érintett aggregátumokban a 2002. évig visszamenően kiigazításokat lehessen eszközölni ⁽¹⁴⁾.

Pénzközvetítési szolgáltatások közvetett módon mért díja (FISIM)

4.20. 2005 óta új szabályok vonatkoznak a pénzközvetítési szolgáltatások közvetett módon mért díjának (FISIM) a nemzeti és regionális számlák európai rendszerében (ESA 95) történő felosztására ⁽¹⁵⁾. Ezek célja az, hogy a Közösségen belül pontosabbá váljon a tagállamok GNI-szintjének összehasonlítása. Az Eurostat szerint ⁽¹⁶⁾ ezen új szabályok alkalmazása jelentősen, tagállamtól és évtől függően nagyjából 0,5 és 2 % közötti mértékben növelné a GNI-t.

4.21. Amennyiben az ESA 95 módosításai jelentős változásokat eredményeznek a GNI-ben, a Tanács a Bizottság javaslata alapján határoz arról, hogy e módosításokat a saját források tekintetében alkalmazni kell-e ⁽¹⁷⁾. Noha a FISIM ESA 95-ön belüli felosztására vonatkozó szabályok megváltoztatásáról szóló döntés már 2002-ben megszületett, a Bizottság továbbra sem tett javaslatot arra nézve, hogyan történjen a FISIM felosztása a saját források alkalmazásában. Ez a fajta felosztás befolyásolná a tagállamokra nehezedő pénzügyi teher nagyságát.

Felügyeleti és kontrollrendszerek a tagállamokban

Hagyományos saját források

4.22. A vámfelügyeleti rendszerek és a saját források számviteli rendszerei általában helyesen működnek bizonyultak. A közösségi árutovábbítás ellenőrzése azonban azt állapította meg, hogy

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.19. A Bizottság 2006 júliusában bejelentett a tagállamoknak egy, illegális tevékenységekre vonatkozó fenntartást.

4.21. Az EU által az ESA módszertanának javítása és a tagállamok gazdasági tevékenységének pontosabb összehasonlítása érdekében elfogadott statisztikai változtatások alkalmazandók a saját források kifizetésére is, amennyiben az elfogadott változtatásokat egységesen alkalmazzák a tagállamok mindegyikében. Ezért a Bizottság – amennyiben úgy ítéli meg, hogy minden tagállam képes egységesen végrehajtani e kiigazítást – javaslatot terjeszt elő a GNI-alapú saját forrásokhoz kapcsolódó felosztott FISIM feltüntetésére vonatkozóan.

4.22. A Számvevőszék minden megjegyzését nyomon követik az érintett tagállamokban.

A papíralapú adattovábbítási rendszer idején gyakoriak voltak az áru-mozgások megfelelő hivatalos feldolgozására vonatkozó lekérdezések – amelyek megválaszolása gyakran hosszú időt vett igénybe. Az új számítógépesített továbbítási rendszer (NCTS) 2005-ös teljes körű bevezetése óta sokkal tökéletesebben működik a keretrendszer. Kevesebb lekérdezés várható a mozgások teljes és időbeni hivatalos feldolgozásával kapcsolatban, és amelyek felmerülnek, valószínűleg gyorsabban megoldhatók. A Bizottság jelenleg vizsgálja a továbbításra vonatkozó rendelkezések alkalmazását a tagállamokban. Az eredeti megállapítások arra utalnak, hogy a hagyományos saját forrásokat érintő késedelmes elszámolások inkább a régi, semmint az új rendszer keretében kezelt mozgásokhoz kapcsolódnak, és a jelenlegi tendenciák biztatóak. Ezenfelül folyamatban van a lekérdezési folyamat különálló felülvizsgálata.

⁽¹⁴⁾ Lásd a 2004. pénzügyi évről szóló éves jelentés 3.43–3.44. bekezdéseit és a Bizottság azokhoz fűzött válaszait.

⁽¹⁵⁾ A 448/98/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról szóló, 2002. október 23-i 1889/2002/EK bizottsági rendelet (HL L 286., 2002.10.24., 11. o).

⁽¹⁶⁾ „A nemzeti számlák változásai 2005-ben”, Eurostat tanulmány, 2006. február 14.

⁽¹⁷⁾ Az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló, 2000. szeptember 29-i 2000/597/EK, Euratom tanácsi határozat 2. cikkének (7) bekezdése (HL L 253., 2000.10.7., 42. o.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

sok tagállamban ⁽¹⁸⁾ nem létezett eredményes rendszer, amely segítségével megfelelő időben vizsgálatot lehetett volna kezdeményezni olyan esetekben, amikor kétségessé vált bizonyos szállítmányok megérkezése, és jelentős késedelmek voltak tapasztalhatóak a vizsgálati és a behajtási eljárás későbbi szakaszaiban is. Az ilyen esetekben ezért gyakran későn került sor a vámok beszedésére. Több tagállamban ⁽¹⁹⁾ az átmeneti megőrzés alatt álló áruk ⁽²⁰⁾ vámellenőrzése nem biztosította az időkorlátoknak és a Közösségi Vámkódex egyéb szabályainak a betartását. Egy tagállamban ⁽²¹⁾ a gazdasági szereplők egyes vámellenőrzései között rendszeresen több mint három év telt el, az elévülés miatt kockáztatva így a hagyományos saját források beszedését.

A vámellenőrzésekre egyre inkább belföldön kerül sor a kereskedelmi adatok kockázatelemzés alapján ütemezett, audit alapú vizsgálata révén. Az érintett tagállam felül kívánja vizsgálni stratégiáját az elévülés kockázatának minimalizálása érdekében.

GNI-alapú saját forrás

4.23. A Számvevőszék a 2004-es pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésében észrevételezte, hogy jelentős eltérések léteznek a tagállamok statisztikai hivatalai között a nemzeti számlák összeállításával kapcsolatos felügyeleti és kontrollrendszerek bizonyos összetevőinek a meglétében és végrehajtásában. 2005-ben további hat tagállamra ⁽²²⁾ terjedt ki a vizsgálat, amely számos hiányosságot állapított meg a következő összetevőkkel kapcsolatban:

- a) a nemzeti számlák összeállítási eljárására vonatkozó formális és strukturált kockázatelemzés elvégzése ⁽²³⁾;
- b) a nemzeti számlákat összeállító és a statisztikai adatokat kidolgozó részlegek közötti olyan megállapodások létezése, amelyek az adatszolgáltatás feltételeit, valamint az adatok minőségét részletezik ⁽²⁴⁾;

4.23. Lásd a 4.25. bekezdésre adott választ.

⁽¹⁸⁾ Belgium, Németország, Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Lettország, Magyarország, Lengyelország, Szlovénia és Svédország.

⁽¹⁹⁾ Cseh Köztársaság, Németország, Málta és Egyesült Királyság.

⁽²⁰⁾ Beérkezett áruk, amelyekről ki lett már állítva az összesített vámárnyilatkozat, azonban át kell még esniük azon formaeljárásokon, amelyek által a végleges vámjogi sorsukat meghatározzák (például szabad forgalomba bocsátás).

⁽²¹⁾ Az Egyesült Királyság. A Közösségi Vámkódex értelmében az eredeti vámtartozás felmerülése utáni három év leteltével további vámrendes körülmények közt nem vehető ki.

⁽²²⁾ Ausztria, Belgium, Finnország, Cseh Köztársaság, Szlovák Köztársaság és Svédország.

⁽²³⁾ Ez az összetevő a meglátogatott tagállamok egyikében sem valósult meg teljes egészében.

⁽²⁴⁾ Ez az összetevő teljes egészében megvalósul Belgiumban, a Cseh Köztársaságban, Ausztriában, a Szlovák Köztársaságban és Svédországban.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- c) a statisztikai felméréseket kísérő „minőségjelentések” rendszer elkészítése ⁽²⁵⁾;
- d) a statisztikai adatok gyűjtési és összeállítási folyamatára vonatkozó belső ellenőrzés eredményessége ⁽²⁶⁾.

4.24. 2005-ben elfogadták az európai statisztikákra vonatkozó magatartási szabályzatot ⁽²⁷⁾, mely alapelveket határozott meg a statisztikai termékek (köztük a nemzeti számlák) minőségének javításához. 2005 során a nemzeti statisztikai hivataloknak önértékelés keretében kellett felmérniük, hogy mennyire felelnek meg ezen szabályzat alapelveinek. Ezeket az önértékeléseket bizottsági összehangolással készülő szakértői értékelések fogják kiegészíteni és minősíteni 2006-ban és 2007-ben.

4.25. A Számvevőszék továbbra is úgy találja, hogy a felügyeleti és kontrollrendszerek meglétében és végrehajtásában mutatkozó eltérések miatt változó lehet a nemzeti számlák megbízhatósága, összevethetősége és pontossága.

4.25. A Bizottság szabványosított eszközöket használ arra, hogy ellenőrizze a tagállamok saját forrásokra vonatkozó GNI-adatainak, a források és módszerek bennük található részletes leírásának (GNI számbavételi rendek), illetve azok – a minőségi jelentések segítségével évente – aktualizált változatainak megbízhatóságát, összevethetőségét és alaposágát. A Bizottság úgy véli, ez a megközelítés létfontosságú a GNI-adatok megbízhatóságának, összevethetőségének és alaposágának ellenőrzéséhez.

Ezt a biztosítékot tovább erősíthetné, ha a tagállamok a nemzeti számlák összeállítására vonatkozó felügyeleti és ellenőrző rendszereket alkalmaznának. Ezért a Bizottság tevékenyen támogatja a bevált szervezeti gyakorlatok tagállamok közötti megosztását.

Következtetések és ajánlások

4.26. Az ellenőrzés hatókörét (lásd 4.3. bekezdés) figyelembe véve, és a B-számlákkal kapcsolatban a 4.6–4.7. bekezdésben leírt problémák kivételével a Számvevőszék a vámfelügyeleti rendszereket minden lényegi szempontból kielégítőnek, a hagyományos saját forrásokat tartalmazó számlákat megbízhatónak, az alapjukul szolgáló ügyleteket pedig jogszerűnek és szabályszerűnek találta.

4.27. A hagyományos saját forrásokat illetően a Számvevőszék a következőket javasolja:

- a) a kölcsönös segítségnyújtás eredményességének javítása és az elévülő igénylések kockázatának csökkentése érdekében az OLAF-nak és a DG TAXUD-nak racionalizálnia kell mind a

4.27.

- a) Az OLAF és a DG TAXUD jelenleg is együttműködnek a jelentéstételi és monitoring rendszerek racionalizálásának integráltabb megközelítésén, lásd a 4.12. bekezdésre adott választ.

⁽²⁵⁾ Csak Ausztriában, a Szlovák Köztársaságban, Finnországban és Svédországban valósul meg.

⁽²⁶⁾ Ez az összetevő teljes egészében megvalósul a Cseh Köztársaságban és Svédországban.

⁽²⁷⁾ COM(2005) 217 végleges, 2005.5.25.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

jelentéstételi, mind a felügyeleti rendszereket, és törekedniük kell egy egységesebb megközelítés kidolgozására, például egy főigazgatóságok közötti cselekvési terv elkészítésével (4.12. bekezdés); és

- b) mivel a B-számlákkal folyamatosan gondok adódnak, a Bizottságnak időben mérlegelnie kell, hogy a jelenleg hatályos rendelet elég egyértelműen határozza-e meg a követelményeket, hogy van-e lehetőség arra, hogy útmutatást adjon a legjobb gyakorlatokról, és hogy a hibák számának csökkentése érdekében lehetséges-e az eljárások egyszerűsítése (4.7. bekezdés).

4.28. Az ellenőrzésnek a 4.5. 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.

4.29. 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 (111) – kihatással vannak a tagállami HÉA-kimutatások helyességére, és azt ajánlja, hogy a Bizottság lehetőleg a tagállamokkal konzultálva számszerűsítse ezen fenntartások hatását (lásd 4.14. bekezdés);
- b) javasolja, hogy a Bizottság új eszköz bevezetésével gondoskodjon a fenntartások elfogadható időtartamon belüli megszüntetéséről (lásd 4.15. bekezdés).

4.30. A Számvevőszék GNI-alapú saját forrásokra vonatkozó ellenőrzése olyan hiányosságokat állapított meg, amelyek kihatással lehetnek a tagállami GNI-hozzájárulások kiszámításának alapját képező adatok minőségére. A Számvevőszék azt ajánlja a Bizottságnak, hogy:

- a) gyakrabban végezzen felülvizsgálati ellenőrzéseket az erre kiválasztott nemzetiszámla-aggregátumokon (lásd 4.16. bekezdés);

- b) 2004-ben a Bizottság megkapta a Tanács hozzájárulását a B-számlák rendszere szabályozásának módosításához. A változtatásokra fenntartott átmeneti időszak 2009-ben ér véget. Bármely további módosítás végrehajtása előtt értékelni kell e változások hatását. Eközben a Bizottság továbbra is tájékoztatja a tagállamokat a B-számlák helyes használatáról, valamint a hagyományos saját források számviteli kezelését érintő bírósági ítéletek végrehajtásáról.

4.29.

- a) Minden egyes fenntartás esetében a Bizottság addig folytatja a tárgyalásokat az érintett tagállammal, amíg megoldást nem talál, amelyet azután bemutatnak a saját forrásokkal foglalkozó tanácsadó bizottságnak. A Bizottság megvizsgálja, rangsorolható-e a fenntartások lehetséges pénzügyi fontosságuk szerint, miközben folytatja a nemzeti hatóságokkal a végleges megoldás megtalálása érdekében folytatott vitát.

- b) A Bizottság megvizsgálja a fenntartásokra vonatkozó gyakorlat 1553/89/EK tanácsi rendeletbe történő bevezetésének, valamint a fenntartások végrehajtására vonatkozó eljárás rögzítésének lehetőségét és időszerezését (lásd a 4.15. bekezdésre adott választ).

4.30.

- a) A 4.16. bekezdésre adott válaszban körvonalazott megközelítés megfelelővé teszi az adatokat a költségvetési számításokban történő előzetes alkalmazásukra, figyelembe véve a tagállamokkal kapcsolatos meglévő fenntartásokat.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- A Bizottság jelenleg tárgyalásokat folytat a GNI-bizottságban a tagállamokkal arról, milyen módon lehetne a Számvevőszék által javasolt értelemben vett közvetlenebb ellenőrzéseket végrehajtani, mi legyen ezen ellenőrzések hatálya, és mely időzítés lenne megfelelő.
- Ezen ellenőrzési feladatok végrehajtása során figyelembe kell venni az erőforrások korlátozott voltát.
- b) továbbra is bátorítsa a tagállamokat a fenntartások megszüntetését lehetővé tevő intézkedések meghozatalára (lásd 4.18–4.19. bekezdés);
- c) dolgozzon ki pontosabb útmutatást a GNI-ről és összetevőiről készített vizsgálatok eredményeiről történő jelentéstételhez (lásd 4.17. bekezdés);
- d) vizsgálja felül a nemzeti számlák összeállítása felett gyakorolt tagállami felügyelet és az ezekkel kapcsolatos tagállami kontrollmechanizmusok végrehajtását, és bátorítsa a legjobb gyakorlatok megvalósítását (lásd 4.24–4.25. bekezdés);
- e) nyújtson be javaslatot a FISIM-nek a saját források kiszámításához használt GNI-számadatba való beépítéséről (lásd 4.20–4.21. bekezdés).
- b) A GNI-bizottság 2006. július 3–4-i ülésén a Bizottság továbbra is a velük kapcsolatos fenntartások megszüntetésére irányuló munka felgyorsítására ösztönözte a tagállamokat.
- c) A GNI-bizottság 2006. július 3–4-i ülésén foglalkozott a GNI minőségére vonatkozó nemzeti szintű vizsgálatok kérdésével. A Bizottság különösen sürgette a tagállamokat, hogy fokozzák a GNI minőségére vonatkozó vizsgálataik eredményéről szóló jelentések tételére fordított erőfeszítéseiket.
- d) A Bizottság tevékenyen támogatja a bevált szervezeti gyakorlatok tagállamok közötti megosztását, habár a nemzeti statisztikai hivatalok szervezeti kérdései a tagállamok hatáskörébe tartoznak.
- e) A Bizottság – amennyiben úgy ítéli meg, hogy minden tagállam képes egységesen végrehajtani e kiigazítást, amire várhatóan 2008-ban kerül sor – javaslatot terjeszt elő a GNI-alapú saját forrásokhoz kapcsolódó felosztott FISIM feltűntetésére vonatkozóan (lásd a 4.21. bekezdésre adott választ).

A KORÁBBI ÉSZREVÉTELEK HASZNOSULÁSÁNAK NYOMON KÖVETÉSE

Hagyományos saját források: B-számlákkal történő kiigazítás

4.31. A biztosíték nélküli jogosultságokat, valamint azokat, amelyek vitatottak, és ezért még módosítás tárgyát képezhetik, nem kell a Bizottság rendelkezésére bocsátani abban az esetben, ha a tagállamok ezeket külön számlákon (az ún. B-számlákon) vezetnek. Hogy számoljon a behajtás bizonytalanságával, a Bizottság a mérlegén leírást könyvel el, melynek alapját 2004 óta a tagállamok által megadott becslések képezik.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.32. Mivel a legtöbb tagállam nem nyújtott tájékoztatást a becslések elkészítéséhez használt módszerekről, a Számvevőszék 2004-ben nem tudta jóváhagyni a leírás összegét ⁽²⁸⁾. A Számvevőszék megvizsgálta a 2005-ös számítások egészét – a Bizottság által végzett ellenőrzésekkel együtt – és úgy találta, hogy noha néhány tagállam nem rendelkezett teljesen kidolgozott eljárásokkal a számítások egységességének biztosítására, a kiigazítás végösszege ⁽²⁹⁾ elfogadható.

⁽²⁸⁾ Lásd a 2004. pénzügyi évről szóló éves jelentés 3.21–3.22. bekezdését.

⁽²⁹⁾ A mérlegben szereplő leírás összege 759,2 millió EUR.

5. FEJEZET

A közös agrárpolitika

TARTALOM

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	5.1–5.3
Külön értékelés a megbízhatósági nyilatkozat keretében	5.4–5.63
Az ellenőrzés hatóköre	5.4
Integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer (IIER)	5.5–5.24
Területalapú támogatás	5.7–5.11
Az Integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer (IIER) az új tagállamokban	5.12–5.20
Állattartási támogatások	5.21–5.24
Olívaolaj	5.25–5.27
Vidékfejlesztés	5.28–5.32
Az Unió 15 régi tagállama	5.28–5.29
Ideiglenes vidékfejlesztési eszköz az új tagállamok számára	5.30–5.32
Export-visszatérítések	5.33–5.36
A kereskedőknek és feldolgozóknak kifizetett támogatások utólagos vizsgálata	5.37–5.41
A Bizottság számlaelszámolása	5.42–5.51
Igazoló szervek	5.44–5.45
Megfelelőségi elszámolás	5.46–5.48
A Bizottság számlaelszámolási egységeinek ellenőrzése	5.49–5.51
Következtetések és ajánlások	5.52–5.63
A korábban tett észrevételek hasznosulása	5.64–5.75
Vidékfejlesztés: hátrányos helyzetű térségek támogatása	5.64–5.69
A szarvasmarhafélék azonosítási és nyilvántartási rendszerének létrehozása az Európai Unióban	5.70–5.75
Az utolsó éves jelentés óta kiadott különjelentések	5.76

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

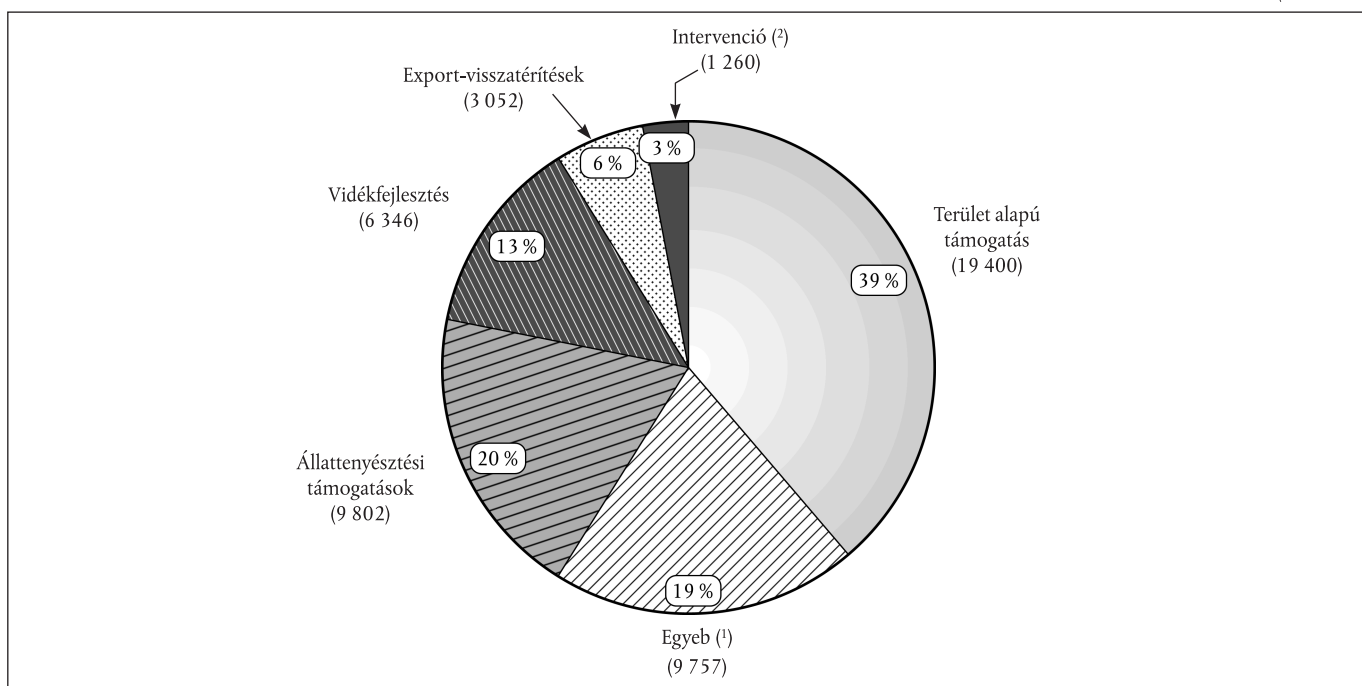
A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

BEVEZETÉS

5.1. Ez a fejezet a 2000–2006. évi pénzügyi terv 1. címsorára (Mezőgazdaság) vonatkozó számvevőszéki ellenőrzést tárgyalja, és felöleli mind a mezőgazdasági piacok szabályozására és támogatására, mind a termelők közvetlen jövedelemtámogatására vonatkozó kiadást. A 2005. évben a közös agrárpolitika (KAP) kiadásai ⁽¹⁾ összesen 48 466 millió EUR-t tettek ki (2004: 43 579 millió EUR) (a részleteket lásd **5.1.** és **5.2. ábra**).

5.1. ábra – Az EMOGA Garanciarészlegének kiadásai gazdasági kategória szerint – a 2005. pénzügyi év

(millió euro)



⁽¹⁾ Egyebek: termelőknek vagy termelői szervezeteknek vagy feldolgozóknak kifizetett termelési, feldolgozási vagy fogyasztási támogatások és igazgatási kiadások.

⁽²⁾ Intervenció: állami és magántárolás, zöltség- és gyümölcsbevonási megállapodások, kötelező és önkéntes lepárlás.

Megj.: Ez a gazdasági típus szerinti lebontás a faktoring előtti bruttó számadatok alapján került kiszámításra negatív kiadásokban (visszatérítések, elszámolás és tejlefölözések).

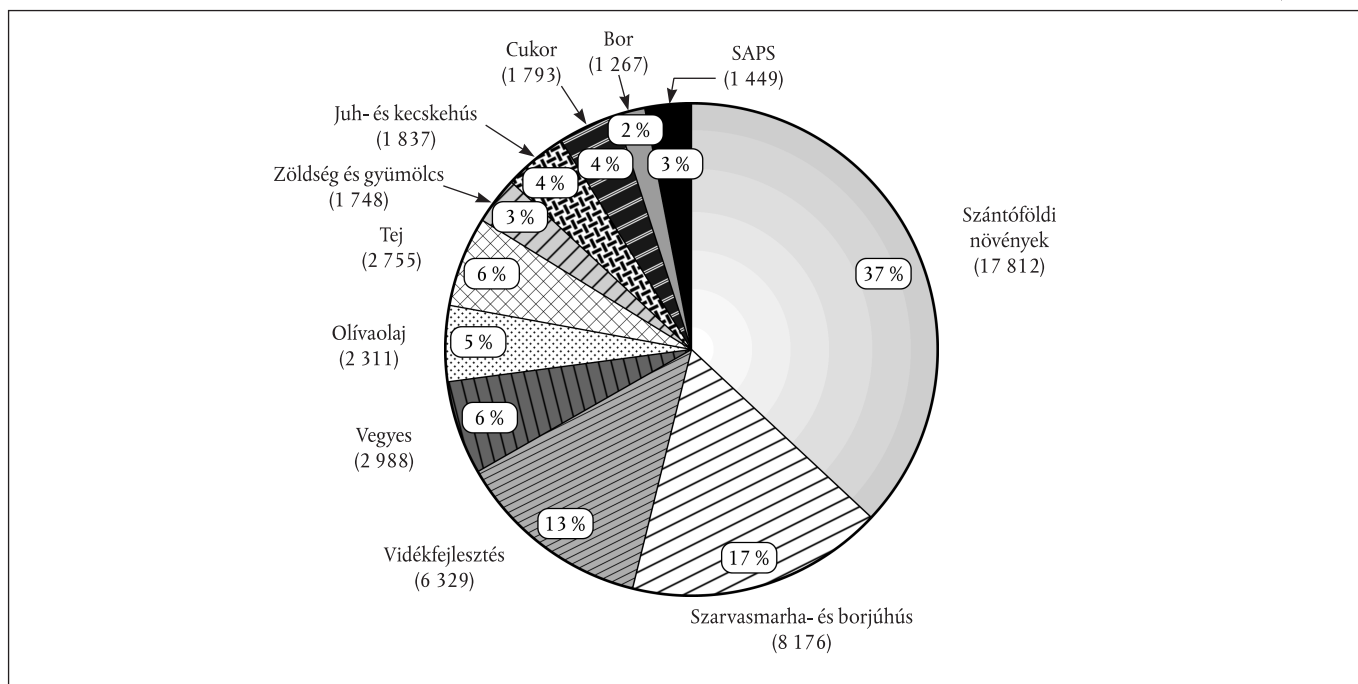
A teljes területalapú támogatás, állattenyésztési támogatások és más közvetlen támogatások összesen együtt a közvetlen támogatás a KAP kiadása 78,4 %-ának.

Forrás: A Bizottság 2005. évi elszámolásai – bruttó adatok.

⁽¹⁾ Csak EMOGA-Garanciarészleg. Az EMOGA Orientációs Részlegről lásd a 6. fejezetet.

5.2. ábra – Az EMOGA Garanciarészlege kiadásainak ágazati lebontása – 2005. pénzügyi év

(millió euro)



Forrás: A Bizottság 2005. évi elszámolásai – II. kötet

5.2. A Szerződés értelmében az Európai Bizottság általános felelősséggel tartozik az EU költségvetésének végrehajtásáért. Gyakorlatilag valamennyi mezőgazdasági kiadást megosztott irányítás keretében hajtanak végre (EMOGA-Garanciarészleg), vagyis a végső kedvezményezetteknek (termelők, magánvállalkozások, kereskedők, szövetségek vagy állami szervek) szóló kifizetéseket a tagállamok által jóváhagyott kifizető ügynökségek végzik. A kiadások kevesebb, mint 1 %-át irányítja közvetlenül a Bizottság.

5.3. A tagállamok által bejelentett kiadásokra különféle ellenőrzési rendszerek vonatkoznak:

- a termelők által benyújtott kérelmek helyességének az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer (IIER) szerinti ellenőrzése ⁽²⁾;
- ágazatspecifikus ellenőrzések, pl. az olívaolaj és a vidékfejlesztés területén;

⁽²⁾ Az állattartási és a területalapú támogatásokra vonatkozó 3508/92/EGK (HL L 355., 1992.12.5., 1. o.), illetve 1782/2003/EK tanácsi rendelet (HL L 270., 2003.10.21., 1. o.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- c) mezőgazdasági termékek támogatott exportjára vonatkozó fizikai ellenőrzések ⁽³⁾;
- d) kereskedelmi okmányok kifizetést követő vizsgálata a mezőgazdasági termékek kereskedőinek és feldolgozóinak telephelyén ⁽⁴⁾;
- e) a valamennyi bejelentett kiadást felölelő számlaelszámolási eljárás, amely egyrészt az éves elszámolások teljességét és pontosságát szavatolja (a pénzügyi elszámolási határozattal), többéves alapon pedig a kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét garantálja (a megfeleléségi határozatokkal).

KÜLÖN ÉRTÉKELÉS A MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZAT KERETÉBEN

Az ellenőrzés hatóköre

5.4. Azzal a céllal, hogy bizonyosságot szerezzen a közösségi elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségéről és szabályszerűségéről, a Számvevőszék ellenőrizte a fő felügyeleti és kontrollrendszereket (lásd 5.3. bekezdés); az Unió 15 régi tagállamában megvizsgált egy 25 (együttesen a KAP-kiadások 66 %-áért felelős) kifizető ügynökség kiadásaiból vett véletlenszerű mintát (lásd **5.1. táblázat**), az új tagállamokban pedig az egységes területalapú támogatási rendszer (SAPS) ⁽⁵⁾ szerinti 20 kifizetést.

⁽³⁾ A Tanács 386/90/EGK rendelete (HL L 42., 1990.2.16., 6. o.).

⁽⁴⁾ A Tanács 4045/89/EGK rendelete (HL L 388., 1989.12.30., 18. o.), amely az export-visszatérítésekkel, a feldolgozási és átalakítási támogatásokkal, a gyapot-, olívaolaj- és dohányfeldolgozási támogatásokkal, illetve egyes vidékfejlesztési intézkedésekkel kapcsolatos, egy bizonyos küszöb feletti kifizetésekre vonatkozik.

⁽⁵⁾ A SAPS valamennyi közvetlen támogatást egyetlen kifizetéssel vált fel, amennyiben mezőgazdasági földterületre a SAPS keretében hektáronként egységes összeget fizetnek ki. Ezt a rendszert tíz új tagállamból nyolc alkalmazza (Málta és Szlovénia nem).

5.1. táblázat – Kifizető hatóságok a 2005-ben bejelentett kiadás szerint

Sz.	Tagállam	Kifizető hatóság	Bejelentett összeg millió EUR-ban ⁽¹⁾	Az összes %-a	Minősített igazolások	Elkülönített számlák ⁽²⁾
1	Franciaország	ONIC	4 535,37	9,36	x	
2	Olaszország	AGEA	3 832,32	7,91	x	x
3	Egyesült Királyság	RPA	2 952,11	6,09		
4	Görögország	OPEKEPE	2 756,08	5,69		
5	Franciaország	OFIVAL	2 401,35	4,95		
6	Spanyolország	Andalucía	1 817,00	3,75		
7	Írország	DAF	1 805,72	3,72		
8	Dánia	EU-direktoratet	1 223,61	2,52		
9	Lengyelország	ARIMR	1 193,04	2,46		
10	Ausztria	AMA	1 192,37	2,46		
11	Franciaország	ONIOL	967,48	2,00		
12	Spanyolország	Castilla-León	956,40	1,97		
13	Svédország	SJV	954,42	1,97		
14	Finnország	MMM	901,48	1,86		
15	Spanyolország	Castilla-La Mancha	882,45	1,82		
16	Németország	Niedersachsen	881,09	1,82		
17	Portugália	INGA	801,25	1,65		
18	Magyarország	ARDA	553,72	1,14		x
19	Belgium	BIRB	525,63	1,08		
20	Németország	Nordrhein-Westfalen LWK	524,04	1,08		
21	Cseh Köztársaság	SAIF	424,82	0,88		
22	Hollandia	Dienst Regelingen	375,61	0,77		
23	Spanyolország	Cataluña	368,39	0,76		
24	Németország	BLE	307,41	0,63		
25	Egyesült Királyság	NAWAD	297,38	0,61		
26	Franciaország	ONIFLHOR	276,03	0,57	x	
27	Belgium	Région Wallonne	256,67	0,53	x	
28	Litvánia	NMA	235,90	0,49		
29	Szlovákia	APA	205,56	0,42	x	
30	Lengyelország	ARR	166,46	0,34		
31	Hollandia	PT	74,33	0,15		
A DAS szerinti PA-k, 2005			Alösszeg ⁽³⁾	34 645,52	71,47	
32	Németország	Bayern Landwirtschaft	1 176,61	2,43	x	
33	Franciaország	CNASEA	813,81	1,68	x	
34	Egyesült Királyság	SERAD	644,32	1,33		
35	Spanyolország	Extremadura	633,95	1,31		
36	Olaszország	AVEPA	560,02	1,16		
37	Spanyolország	Aragón	535,47	1,10		
38	Németország	Baden-Württemberg	474,29	0,98	x	
39	Olaszország	AGREA	444,56	0,92		
40	Olaszország	Region Lombardia	436,96	0,90		
41	Németország	Mecklenburg-Vorpommern	429,65	0,89		
42	Hollandia	PZ	416,27	0,86		
43	Németország	Brandenburg	412,50	0,85		
44	Németország	Sachsen-Anhalt	404,81	0,84		
45	Spanyolország	FEGA	389,87	0,80		
46	Németország	Schleswig-Holstein	382,16	0,79		
47	Németország	Hamburg-Jonas	374,01	0,77		
48	Franciaország	FIRS	355,04	0,73		
49	Németország	Sachsen	345,39	0,71		
50	Franciaország	ONILAIT	329,50	0,68		
51	Egyesült Királyság	DARD	323,06	0,67	x	
52	Hollandia	HPA	291,47	0,60		
53	Németország	Thüringen	291,31	0,60		
54	Franciaország	ONIVIÑS	270,71	0,56		
55	Belgium	ABKL	252,20	0,52		
56	Olaszország	ENR	248,50	0,51		
57	Németország	Hessen	242,77	0,50		
58	Olaszország	ARTEA	204,07	0,42		
59	Németország	Rheinland-Pfalz	194,53	0,40		
60	Spanyolország	Valencia	173,04	0,36		
61	Spanyolország	Galicía	151,41	0,31		
62	Franciaország	ODEADOM	129,73	0,27	x	
63	Spanyolország	Navarra	128,59	0,27		
64	Spanyolország	Canarias	121,23	0,25		
65	Spanyolország	Murcia	108,91	0,22	x	
66	Szlovénia	AAMRD	106,65	0,22		
67	Olaszország	SAISA	99,10	0,20		
68	Lettország	RSS	98,86	0,20		
69	Portugália	IFADAP	91,52	0,19	x	x
70	Spanyolország	Asturias	81,25	0,17		
71	Észtország	PRIA	67,32	0,14		
72	Spanyolország	Pais Vasco	61,34	0,13		
73	Spanyolország	Madrid	57,94	0,12		
74	Hollandia	PVE	52,83	0,11		
75	Hollandia	DLG	46,07	0,10		
76	Luxemburg	Ministère de l'Agriculture	45,07	0,09	x	x
77	Spanyolország	La Rioja	43,77	0,09		
78	Ausztria	ZA Salzburg	43,31	0,09		
79	Spanyolország	Cantabria	39,45	0,08	x	
80	Ciprus	CAPO	38,61	0,08		
81	Spanyolország	Baleares	32,51	0,07		
82	Németország	Bayern Umwelt	26,60	0,05	x	x
83	Olaszország	ARBEA	25,78	0,05	x	
84	Németország	Saarland	21,57	0,04		
85	Egyesült Királyság	FC	13,45	0,03		
86	Franciaország	OFIMER	8,98	0,02		
87	Olaszország	FINPIEMONTE	8,72	0,02		
88	Németország	Hamburg	7,41	0,02		
89	Málta	MRAE	7,33	0,02		x
90	Egyesült Királyság	CCW	4,58	0,01		
91	Németország	Nordrhein-Westfalen LfEJ	4,35	0,01		
92	Németország	Bremen	2,28	0,00		
93	Spanyolország	FROM	1,91	0,00	x	
94	Írország	DCMNR	1,45	0,00		
95	Franciaország	SDE	0,22	0,00		
			Alösszeg	13 830,96	28,53	
			ÖSSZESEN	48 476,48	100,00	

⁽¹⁾ Bejelentett megfeleléségi kiigazítások, melyek összege 174,4 millió EUR (Spanyolország) és 0,21 millió EUR (Hollandia), nem kerültek be, mert nem köthetők egyedi kifizető hatóságokhoz.

⁽²⁾ A pénzügyi határozatban elkülönített számlák.

⁽³⁾ A Számvevőszék az ügyleteikből vizsgálati mintát választva megvizsgálta ezen 31 kifizető hatóság jelentéseit és igazolásait.

Forrás: A Bizottság jelentése az EMOGA Garanciarészlegnek 2005. évi számláira vonatkozó pénzügyi elszámolásáról.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer (IIER)

5.5. Az IIER a területalapú támogatás, az állattartási támogatások és az új egységes területalapú támogatási rendszer fő irányítási és ellenőrzési eszköze. Az IIER-nek része a mezőgazdasági üzemek és a támogatási kérelmek számítógépes adatbázisa, valamint a mezőgazdasági parcellák azonosítási, illetve az állatállomány azonosítási és nyilvántartási rendszere.

5.6. A Számvevőszék valamennyi tagállam tekintetében elemezte az IIER vizsgálati statisztikáit, továbbá ellenőrizte ennek végrehajtását több régi tagállamban, illetve a SAPS-ot bevezető nyolc új tagállam közül ötben ⁽⁶⁾, és abban a két új tagállamban ⁽⁷⁾, melyek a hagyományos közvetlen támogatási rendszerek mellett döntöttek (lásd **5.2.** és **5.3. melléklet**).

Területalapú támogatás

5.7. A Számvevőszék elemezte a tagállamok IIER-ellenőrzési eredményeit a 2004. évi terület-bejelentésekre (2005. évi kifizetések) vonatkozóan (lásd **5.2. táblázat**). Az összes tagállamot tekintve az ellenőrzött kérelmek 40 %-a volt hibás. Ezek a hibák a kifizető ügynökségek által ellenőrzött terület 2,1 %-át érintették. Az Unió 15 régi tagállamában ez az utóbbi arány a 2003. évi 1,8 %-ról 2004-ben 2,2 %-ra emelkedett, vagyis átlépte a Bizottság által szabott 2 %-os lényegességi küszöböt ⁽⁸⁾. Az új tagállamokban ez alacsonyabb volt: 2004-ben 2,0 %. A kifizető ügynökségek a beérkezett kérelmek legalább 5 %-ának ellenőrzése útján megállapított hibákat kiigazítják, mielőtt teljesítik a termelőknek szóló kifizetéseket. Az IIER-t kielégítő módon végrehajtó 14 tagállam esetében a véletlenszerű ellenőrzések 1,95 %-os hibaarányt mutattak ki.

5.7. A Bizottság nem állapított meg 2 %-os küszöböt a kiadások elfogadható hibaszázalékaként. A Számvevőszék által említett éves tevékenységi jelentés fenntartásainak kulcselemei az irányítási és ellenőrzési rendszerek súlyos hiányosságai. A 2 %-os küszöböt (amelyet ABB-(tevékenység alapú költségvetés-tervezés) tevékenységekként alkalmazott pénzügyi értelemben adnak meg, más küszöbök kizárása nélkül) csak a pénzügyi korrekciós eljárásokkal nem ellensúlyozott, jelentős hiányosságok esetén használják. A Bizottság véleménye szerint a véletlenszerű ellenőrzések eredményei alapján ésszerűen megbecsülhetők a kifizetett támogatások valószínűsíthető hibái, amint azt a Számvevőszék 2004. évi éves jelentése is kimondja.

⁽⁶⁾ A Cseh Köztársaság, Litvánia, Magyarország, Lengyelország és Szlovákia.

⁽⁷⁾ Málta és Szlovénia.

⁽⁸⁾ „A DG AGRI” (a fenntartásokra, illetve azoknak a nyilatkozatra gyakorolt együttes hatására vonatkozóan) „azokat a lényegességi kritériumokat alkalmazza, amelyeket a Bizottság a 2003. január 21-i COM(2003)28 közleményében, illetve a strukturális alapokkal foglalkozó főigazgatóságok 2005-ben közösen elfogadott »Útmutató a lényegesség kiértékeléséhez a megosztott irányítású tagállami irányítási és kontrollrendszerek hiányosságait illetően, az éves tevékenységi jelentés keretében« c. útmutatójában ajánlott. Minőségi értelemben a hiányosságok lényegességét... szerint ítélik meg. Mennyiségi értelemben az alkalmazott lényegességi küszöb a bizottsági szinten ajánlott 2 %.” A DG AGRI éves tevékenységi jelentése (2006. március), 3.1. bekezdés: Alkalmazott lényegességi kritériumok.

5.2. táblázat – Területalapú támogatás, hüvelyesek és más termények – Az IIER területi vizsgálatának és a távérzékelésnek az eredményei 2004-ben, a 2005-ben kifizetett kérelmekre vonatkozóan

Tagállamok	Benyújtott kérelmek			Ellenőrzött kérelmek			Hibás kérelmek				
	Szám	Terület (ha)	Átlagos méret (ha)	Szám	Terület (ha)	%	Átlagos méret (ha)	Szám	%	Terület (ha)	%
Belgium	39 821	1 000 289,72	25	3 815	133 656,40	9,6	35	1 584	41,5	1 273,33	1,0
Dánia	47 391	2 329 078,35	49	2 506	136 454,12	5,3	54	852	34,0	1 185,91	0,9
Németország	298 771	14 050 886,00	47	17 798	1 093 602,00	6,0	61	7 873	44,2	6 278,00	0,6
Görögország	318 947	3 995 969,16	13	39 169	1 018 459,45	12,3	26	9 379	23,9	25 872,12	2,5
Spanyolország	420 001	17 456 253,40	42	44 212	1 895 096,68	10,5	43	18 793	42,5	61 788,13	3,3
Franciaország	401 827	23 977 233,71	60	27 365	1 975 055,48	6,8	72	12 212	44,6	11 231,17	0,6
Irország	130 508	4 727 823,77	36	8 892	363 336,38	6,8	41	1 441	16,2	1 468,96	0,4
Olaszország	599 095	7 219 935,24	12	42 540	819 002,00	7,1	19	20 212	47,5	51 457,19	6,3
Luxemburg	1 935	121 623,00	63	113	7 200,00	5,8	64	118	104,4	251,66	3,5
Hollandia	44 996	657 563,25	15	3 154	50 283,43	7,0	16	1 160	36,8	2 450,47	4,9
Ausztria	137 677	2 538 918,68	18	8 649	184 400,41	6,3	21	5 115	59,1	4 169,18	2,3
Portugália	130 854	1 825 638,94	14	7 641	431 406,95	5,8	56	5 904	77,3	22 391,65	5,2
Finnország	67 090	2 086 152,39	31	4 290	160 238,86	6,4	37	2 088	48,7	1 105,08	0,7
Svédország	59 058	2 763 403,94	47	3 793	206 888,21	6,4	55	2 429	64,0	6 550,03	3,2
Egyesült Királyság	131 410	14 101 732,67	107	7 091	907 565,00	5,4	128	4 335	61,1	6 898,37	0,8
Összesen 2004, EU-15	2 829 381	98 852 502,22	35	221 028	9 382 645,37	7,8	42	93 495	42,3	204 371,25	2,2
Összesen 2003 (1)	2 840 153	98 843 983,00	35	230 170	11 309 077,00	8,1	49	97 729	42,5	199 740,00	1,8
Összesen 2002	2 894 917	97 955 796,00	34	248 572	11 656 029,00	8,6	47	94 717	38,1	198 079,00	1,7
Összesen 2001	2 935 273	98 275 675,00	33	299 716	11 638 423,00	10,2	39	105 099	35,1	240 786,00	2,1
Cseh Köztársaság	18 759	3 529 134,84	188	1 344	454 565,96	7,2	338	831	61,8	3 765,64	0,8
Észtország	18 954	818 453,31	43	1 068	259 394,41	5,6	243	548	51,3	1 855,02	0,7
Ciprus	39 025	173 372,00	4	1 992	33 691,00	5,1	17	1 770	88,9	5 400,00	16,0
Lettország	69 847	1 338 352,28	19	5 220	366 043,87	7,5	70	2 667	51,1	11 539,71	3,2
Litvánia	238 068	2 550 554,55	11	17 413	352 572,07	7,3	20	7 418	42,6	6 603,17	1,9
Magyarország	208 809	5 002 586,57	24	11 205	549 871,90	5,4	49	1 763	15,7	9 442,44	1,7
Málta	4 981	5 152,14	1	1 011	1 940,72	20,3	2	481	47,6	201,36	10,4
Lengyelország	1 400 401	13 689 068,96	10	78 618	1 235 809,26	5,6	16	23 061	29,3	21 207,68	1,7
Szlovénia	77 049	166 113,00	2	5 093	16 725,25	6,6	3	5 232	102,7	8 944,87	53,5
Szlovákia	12 399	1 831 840,09	148	1 704	528 587,61	13,7	310	1 042	61,2	8 133,01	1,5
Összesen 2004, EU-10	2 088 292	29 104 627,74	14	124 668	3 799 202	6,0	30	44 813	35,9	77 092,90	2,0
ÖSSZESEN	4 917 673	127 957 129,96	26	345 696	13 181 847,42	7,0	38	138 308	40,0	281 464,15	2,1

(1) Ezeket az adatokat a Bizottság 2004-ben közzétette.

NB 1: A távérzékelés műholdas vagy légi felvételek használatával ellenőrizte az IIER-kérelmeket.

NB 2: Az N. évben végzett ellenőrzések az N + 1. évben teljesített kifizetéseknek jönnék számlájába.

Forrás: IIER-statisztika, a tagállamoktól a DG AGRI részére benyújtva.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

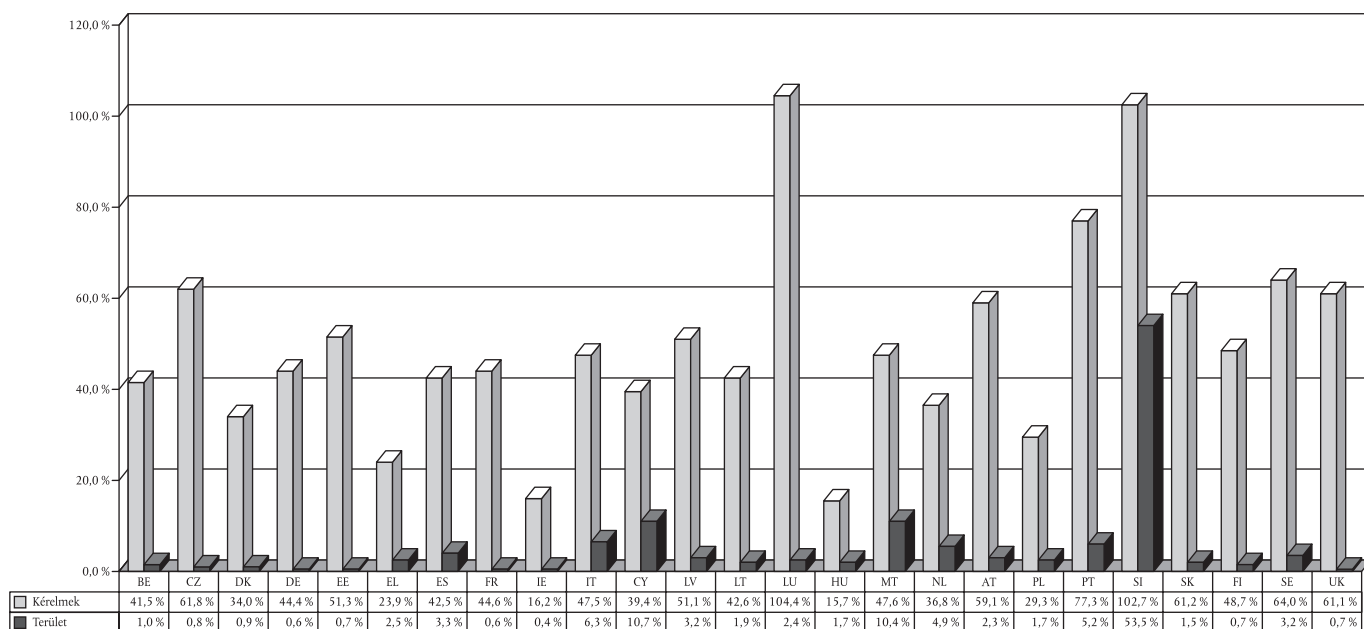
5.8. A helyszíni vizsgálatok esetében a vizsgált kérelmekben nem található terület⁽⁹⁾ (lásd 5.3. ábra) a véletlenszerűen és a kockázatelemzés alapján kiválasztott kérelmek ellenőrzésének eredményeiből tevődik össze. Akárcsak az előző években, egyes tagállamokban a várható eredménnyel ellentétben a hibaarány ezúttal is kisebbnek bizonyult a kockázatelemzés alapján kiválasztott ügyleteknél, mint a véletlenszerűen kiválasztottaknál. A Bizottság ugyan elfogadta a 118/2004/EK rendeletet⁽¹⁰⁾, ami a probléma kezelését szolgálja, ám ennek a hatásai csak 2006-ra mutatkozhatnak meg.

5.8. A Bizottság ellenőrzései kimutatták, hogy egyes tagállamok véletlenszerű ellenőrzésként rögzítették a távérzékeléses ellenőrzéseket, noha a termelőket kockázati alapon választották ki az övezeten belül. Ez torzítja a statisztikát. A kiválasztás két típusa közötti különbség tekintetében a nem megfelelő jelentéstételből eredő torzítás kiszűrésével a Bizottság elemzése megállapította, hogy a véletlenszerű kiválasztás eredményei csak Dániában és kisebb mértékben Írországban magasabbak, mint a kockázat alapú kiválasztás eredményei (Görögországot nem vették figyelembe).

5.9. Az elmúlt évhez hasonlóan a Számvevőszék a vizsgált kifizetések kb. 40 %-ának esetében állapította meg, hogy a kérelem alapjául szolgáló területeket a valósnál nagyobbként jelentették be. Körülbelül minden harmadik kifizetés esetében viszonylag kis mérési hibák fordultak elő, és néhány esetben nagyobb hibák is.

5.9. A Bizottság csak nemrégiben kapta meg az eseteket, ezért nem áll módjában észrevételeket megfogalmazni az eredményekről.

5.3. ábra – Területalapú támogatás. A területvizsgálatok eredményei; a túlzott bejelentéssel érintett vizsgált kérelmek aránya



Forrás: IIER-statisztika, a tagállamoktól a DG AGRI részére benyújtva.

⁽⁹⁾ Az ellenőrzött termelő által bejelentett területek százalékában.

⁽¹⁰⁾ HL L 17., 2004.1.24., 7. o.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.10. A Számvevőszék megállapításai szerint Görögországban tavaly óta nem történt jelentős javulás:

- a) a vizsgálatok színvonala alacsony, megállapításai alig vagy egyáltalán nincsenek dokumentálva, az eredményekről történő beszámolás megbízhatatlan, és nem mindig alapszik tényleges vizsgálatokon;
- b) egyes görögországi helyi hatóságok a parcellák mérésénél olyan technikát alkalmaznak, amelynél a technikai tűréshatár túllépi az engedélyezett maximumot (5 %). E gyakorlat pénzügyi hatása nem számszerűsíthető;
- c) a termelők egyesületei ellenőrzik az adatok bevitelét a számítógépes rendszerbe. 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. Nem kevés változtatás szabályellenes, de pontosan nem számszerűsíthető;
- d) a Számvevőszék továbbra is talált olyan eseteket, amikor a termelők a valósnál nagyobb területet jelentettek be.

5.11. Az a terület, amelyre a támogatást kérik, illetve a termelőnek kifizetik, egy bizonyos technikai tűréshatáron belül lehet nagyobb vagy kisebb a vizsgálat során mértnél. Szlovéniában azonban a valósnál nagyobb terület bejelentése esetén nem megfelelően alkalmazzák a 4 %-os tűréshatárt, ami túlzott mértékű kifizetéseket eredményez.

5.10.

- a) és b) 2005-ben a Bizottság folytatta a Görögországra vonatkozó megerősített ellenőrzési programot és az egyéb felügyeleti intézkedéseket. Összesen 13 ellenőrzésre került sor, ebből 8 az IACS-ra (integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer) és az azzal összefüggő intézkedésekre vonatkozott. A hiányosságok észlelését számlaelszámolási eljárások követik.

A görög hatóságok a Bizottság kezdeményezésére cselekvési tervet dolgoztak ki a hiányosságok kezelésére, hogy biztosítsák a fő IACS-összetevők megerősítését és hatékony felhasználását. A cselekvési terv a Számvevőszék által említett hiányosságokra is kiter. A Bizottság folyamatosan felügyeli a terv megfelelő végrehajtását.

- c) A Bizottság többször is bírálta a termelői egyesületek támogatási eljárásban játszott szerepét, és 2004 júniusában hivatalosan kérte a hatóságokat új eljárás végrehajtására. A görög hatóságok ezt is beépítették a 2006-ban végrehajtandó cselekvési tervbe.

A Számvevőszék észrevétele csak a 2004-es támogatási év (2005-ös költségvetési év) végéig érvényes. A 2005-ös támogatási évre a görög hatóságok eseménynapló vezetését írták elő, amely lehetővé teszi az eredeti adatok minden változásának nyomon követését.

5.11. A Bizottság szolgálatai már a 2005. márciusi vizsgálat során is észlelték ezt, és 2005. szeptemberi levelükben tájékoztatták a tagállamot. Ez a pont és a többi eredmény számlaelszámolási eljárás tárgya.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Az Integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer (IIER) az új tagállamokban

5.12. Az IIER kulcsfontosságú eleme a mezőgazdasági parcellaazonosító rendszer (MePAR), amely minden mezőgazdasági területet nyilvántart. A Számvevőszék által felkeresett hét új tagállamból négyben a MePAR referenciaparcellájaként ⁽¹⁾ termelési blokkokat használnak. A másik három a kataszteri parcellát tekinti referenciaparcellának.

5.13. A számvevőszéki ellenőrzés szerint azon ellenőrzött tagállamok közül, amelyek az egységes területalapú támogatási rendszert (SAPS) alkalmazzák, és úgy döntöttek, hogy referenciaparcellaként termelési blokkokat használnak, a MePAR csak Csehországban tartalmazza a mezőgazdasági parcellák szükséges támogathatósági adatait. A többi országban a MePAR csak a referenciaparcellák támogathatósági adatait tartalmazza. Ezekben a tagállamokban azonban nem előírás, hogy a kérelmet olyan részletes adatok és kísérő dokumentumok támasszák alá, amelyek alapján az egyes mezőgazdasági parcellák lokalizálhatók és lemérhetők lennének ⁽²⁾, így a hatóságok számára hozzáférhető információ nem biztosítható kellően, hogy minden mezőgazdasági parcella megbízható módon azonosítható legyen. Ez a hiányosság hátrányosan hatott arra, hogy az ellenőrzések képesek-e, illetve milyen eredményesen képesek kiszűrni és megelőzni a hibákat.

5.13. Amennyiben a mezőgazdasági parcella a referenciaparcellán vagy -blokkon belül található, és a referenciaparcella teljes támogatható területét nem haladja meg, a mezőgazdasági parcella elvileg támogatható.

2004–2005-ben a Bizottság minden új tagállamban helyszíni vizsgálatokat végzett, és – noha feltárta a Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszerek (MePAR) néhány hiányosságát – nagyjából elégedett az első évek végrehajtási mértékével. A keresztellenőrzések működése azonban a mezőgazdasági parcellák azonosítására szolgáló rendszerben rögzített adatoktól függ, ezért a vizsgálatok keretében a Bizottság hangsúlyozta a blokkok méretének csökkentését és ismertette ennek lehetséges módszereit. A legfrissebb információcserék alapján úgy tűnik, hogy az ajánlásoknak köszönhetően jelentős fejlesztések folynak.

⁽¹⁾ „Mezőgazdasági parcella: olyan összefüggő földterület, amelyen egyetlen mezőgazdasági termelő egyetlen terménycsoportot termeszt” (A legutóbb az 1187/2006/EK rendelettel (HL L 214., 2006.8.4., 14. o.) módosított 796/2004/EK bizottsági rendelet (HL L 141., 2004.4.30., 18. o.), 2. cikk (1a) bekezdés);

„Referenciaparcella: földrajzi értelemben körülhatárolt terület, amely a tagállami azonosítási rendszer GIS rendszerében meghatározott egyedi azonosítóval szerepel” (A Bizottság 796/2004/EK rendelete, 2. cikk (26) bekezdés);

„A mezőgazdasági parcellák... azonosítási rendszerét a referenciaparcellák – mint például kataszteri parcella vagy termelési blokk – ... szintjén kell működtetni” (A Bizottság 796/2004/EK rendelete, 6. cikk (1) bekezdés).

A gyakorlatban egy termelési blokknak gyakran természetes határvonalai vannak, és számos kataszteri parcellából állhat.

⁽²⁾ Ezt a 2004. kérelmezési évre a 118/2004/EK rendelettel (HL L 17., 2004.1.24., 7. o.) módosított 2419/2001/EK bizottsági rendelet (HL L 327., 2001.12.12., 11. o.) 4. cikke, és a 2004-et követő kérelmezési évekre pedig a 796/2004/EK rendelet 6. cikke írja elő.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.14. Ennek következtében egy-egy túlzott területbejelentés vagy egy mezőgazdasági parcella kettős bejelentése mindaddig észrevétlen maradhat, amíg az érintett referenciaparcella területét nem tüntetik fel a valósnál nagyobbak. Mivel egy-egy túlzott területbejelentést vagy egy parcella kettős bejelentését kompenzálhatja, ha más termelők más parcellákat egyáltalán nem vagy csak részben jelentenek be, ezért egy referenciaparcellán belül nem lehet pontosan megállapítani, hogy milyen mértékben fordulnak elő túlzott területbejelentések és/vagy kettős bejelentések. Ebből következően támogatáscsökkentésre, illetve egyéb szankcióra vagy nem kerül sor, vagy a szankció szintje túl alacsony ⁽¹³⁾. Magyarországon és Szlovákiában például volt példa támogatáscsökkentés, illetve egyéb szankció önkényes alkalmazására, amikor a referenciaparcellákra vonatkozó kérelmek a valósnál nagyobb területet tüntetettek fel, de azt nem lehetett megállapítani, hogy mely termelőket terhel konkrétan felelősség. Egy felkeresett tagállamban sem volt előírva, hogy egy termelési blokkon belül valamennyi kérelem által érintett parcellát ellenőrizzenek.

5.15. A helyszíni vizsgálatok során a valósnál hol nagyobbként, hol kisebbként bejelentett parcellaterületek kompenzálhatják egymást, amennyiben együtt nem haladják meg a kataszteri területet. Lengyelországban egy parcella kataszteri területén felül mért területet használtak arra, hogy kompenzálják más parcellák területi hiányait. E hiba pénzügyi hatása nem számszerűsíthető.

5.16. További problémákat találtak:

- a) Magyarországon: a vizsgálati eredményeket nem vagy nem megfelelően vették figyelembe a SAPS-kifizetés kiszámításakor ⁽¹⁴⁾;
- b) Lengyelországban: a kiegészítő nemzeti közvetlen kifizetések ⁽¹⁵⁾ szigorúbb feltételekhez vannak kötve, mint a SAPS-kifizetések. Amennyiben a nemzeti feltételek nem teljesültek, a SAPS-kifizetéseket ugyanúgy csökkentették, mint a nemzeti kifizetéseket, a SAPS-feltételek teljesülése esetén is. Ez nem felel meg az uniós jogszabályoknak. Emellett az adminisztratív keresztellenőrzések során, ha különbség van a kérelem által érintett terület, illetve a MePAR-ban nyilvántartott támogatható terület között, ezt egy bizonyos tőrés határon belül elnézik, pedig erre csak helyszíni vizsgálatral ellenőrzött parcellák esetében van lehetőség.

5.14. A Számvevőszék által vázolt kockázatok abból erednek, hogy az új és a régi tagállamokban fizikai blokkokra épül a MePAR, és ezt a blokkméret korlátozásával kell ellensúlyozni. Térképvázlatokkal és egyéb grafikus anyagokkal tovább csökkentik a kockázatot, kétes esetekben azonban a blokk összes parcelláját ellenőrizni kell (ez az ajánlott gyakorlat is).

A Bizottság megítélése szerint a fizikai blokkokra épülő, megfelelően alkalmazott MePAR a határok helyszíni azonosítása megkönnyítésének legmegfelelőbb eszköze (mert általában könnyebben azonosíthatók, mint kataszter alapú MePAR-ral).

5.15. Ezt a problémát a Bizottság azonosította, és folyamatban van a nyomon követés.

- a) A Bizottság a tagállamokkal folytatott kétoldalú találkozón teszi meg a következő lépéseket.
- b) A további nyomon követésre a bizottsági szolgálatok vizsgálata során kerül sor.

⁽¹³⁾ E mulasztás pénzügyi hatása információ hiányában nem állapítható meg.

⁽¹⁴⁾ Az elemzésre kiválasztott 30 vizsgálati jelentésben – ezek összesen 23 800 EUR összegű, kérelemre történt kifizetésnek feleltek meg – összesen 3 122 EUR értékben fordult elő túlzott vagy elégtelen kifizetés, amit a vizsgálati jelentések nem megfelelő elemzése okozott. Az eltérések a kifizetések 13 %-át teszik ki.

⁽¹⁵⁾ Az 1782/2003/EK rendelet 143. cikkének c) pontja.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

5.17. Öt tagállamban⁽¹⁶⁾ a 2004-es kérelmezési évre nem végezték el vagy nem dokumentálták az alkalmazott kockázati tényezők értékelését, a 2005-ös (vagyis a 2006-os pénzügyi évre kiható) kérelmezési évre pedig nem végezték ilyet.

5.18. Amennyiben egy tagállamban a kifizetendő teljes támogatás túllépi a nemzeti finanszírozási keretet, akkor a SAPS azt írja elő, hogy a hektáronkénti támogatást arányosan kell csökkenteni. A tagállamoknak 2004. november 30-ig kellett tájékoztatniuk a Bizottságot a csökkentés mértékéről. A cseh hatóságoknak nem sikerült kimutatniuk, hogyan számították ki a kérelmek által érintett teljes terület nagyságát, amely számadat alapján 1,63 %-kal csökkentették a támogatást. A határidőig Magyarország és Litvánia nem jelentette be a végleges csökkentési együtthatót.

5.19. A vonatkozó szabályozás szerint a SAPS-támogatást egy összegben kell folyósítani, 2004. október 16. és 2005. április 30. között. Magyarországon két kifizetés történt. E gyakorlatnak nincs jogalapja.

5.20. A 20 SAPS-ügyletből álló véletlen mintában a Számvevőszék öt esetben talált túlzott mértékű, jelentős hibaarányú kifizetést. Négy eset a valósnál nagyobb terület bejelentésével volt kapcsolatos, az ötödik pedig egy határidőn túl benyújtott kérelem módosításából következett.

Állattartási támogatások

5.21. A Bizottság állattartási támogatásokra vonatkozó statisztikája kimutatja, hogy a tenyésztők hány olyan állatot jelentettek be támogatási kérelmeikben, amelyeket az ellenőrök nem léteznek vagy nem támogathatóknak találtak. A legnagyobb programot, az anyatehén-támogatást (lásd **5.3. táblázat** és **5.4. ábra**) illetően a tagállamok a kérelmek által érintett állatállomány 14,9 %-át vizsgálták, és azt állapították meg, hogy ezek 1,8 %-a hiányzik vagy nem támogatható. Ezek a szarvasmarhákra vonatkozó százalékszámok tagállamonként általában kismértékben térnek el egymástól, ám Olaszország, Málta és Szlovénia esetében igen magasak (anyatehén-támogatás: Olaszországban 11,4 %, Szlovéniában 48,2 %; különleges szarvasmarha-támogatás: Máltán 11,8 %, Olaszországban 21,8 %, Szlovéniában 56,2 %).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.17. A statisztikák és használatuk fejlesztését célzó általános terv részeként a Bizottság szolgálatai a tagállamokkal folytatott találkozón 2005 óta sürgetik, hogy a tagállamok értékeljék a kockázatelemzést.

5.18–5.19. A Bizottság nyomon követi a Számvevőszék észrevételeit.

5.20. A Bizottság megvizsgálja a Számvevőszék megállapításait.

5.21. Noha az olasz statisztikák kétségkívül a csökkentések viszonylag nagy százalékát jelzik, az érintett termelők aránya 2004-ben jelentősen csökkent, ami arra utal, hogy a problémák kevesebb termelőre vonatkoznak. A kérdést majd tisztázzák az olasz hatóságokkal, hogy jobban azonosítsák a magas arány okait.

A Máltára és Szlovéniára vonatkozó ellenőrzések már feltárták a statisztikák megbízhatatlanságát, ezért a Bizottság felülvizsgált statisztikákat kért.

⁽¹⁶⁾ Csehország, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia és Málta.

5.3. táblázat – IIER-vizsgálatok anyatehén-támogatásra – A 2004. évi helyszíni ellenőrzések eredményei, a 2005-ben kifizetett kérelmek tekintetében

Tagállam	Ellenőrzött kérelmek			Részben elutasított ellenőrzött kérelmek			Teljesen elutasított ellenőrzött kérelmek			Ellenőrzött állatok			Elutasított ellenőrzött állatok	
	A benyújtott kérelmek teljes száma	Szám	%	Szám	%	Szám	%	Szám	%	A kérelmezett állatok teljes száma	Szám	%	Szám	%
Belgium	14 886	707	4,7	6	0,8	3	0,4	395 197	7,8	30 885	7,8	58	0,2	
Dánia	8 650	1 047	12,1	5	0,5	3	0,3	109 355	22,9	25 066	22,9	18	0,1	
Németország	32 899	3 508	10,7	227	6,5	81	2,3	641 781	13,7	87 995	13,7	1 125	1,3	
Görögország	10 849	3 728	34,4	201	5,4	22	0,6	209 825	59,8	125 424	59,8	1 179	0,9	
Spanyolország	59 800	5 195	8,7	293	5,6	44	0,8	1 758 858	17,7	311 213	17,7	4 188	1,3	
Franciaország	117 249	13 958	11,9	1 024	7,3	217	1,6	4 214 721	13,0	548 148	13,0	2 181	0,4	
Írország	61 840	4 698	7,6	421	9,0	19	0,4	1 104 521	12,0	132 916	12,0	603	0,5	
Olaszország	55 850	8 443	15,1	212	2,5	288	3,4	763 119	16,1	122 665	16,1	13 954	11,4	
Luxemburg	491	62	12,6	4	6,5	0	0,0	23 288	21,3	4 959	21,3	12	0,2	
Hollandia	4 549	648	14,2	16	2,5	30	4,6	73 105	13,7	10 015	13,7	141	1,4	
Ausztria	92 616	6 563	7,1	408	6,2	79	1,2	403 022	17,3	69 724	17,3	876	1,3	
Portugália	24 849	2 792	11,2	91	3,3	41	1,5	364 386	16,3	59 322	16,3	345	0,6	
Finnország	1 666	225	13,5	29	12,9	4	1,8	41 499	16,2	6 714	16,2	126	1,9	
Svédország	9 809	590	6,0	2	0,3	1	0,2	152 363	7,0	10 661	7,0	8	0,1	
Egyesült Királyság	43 778	5 457	12,5	410	7,5	33	0,6	1 709 788	13,8	235 665	13,8	1 499	0,6	
Összesen EU-15	539 781	57 621	10,7	3 349	5,8	865	1,5	11 964 828	14,9	1 781 372	14,9	26 313	1,5	
Málta	0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	
Szlovénia	27 813	2 832	10,2	825	29,1	45	1,6	98 537	13,8	13 556	13,8	6 534	48,2	
Összesen EU-2	27 813	2 832	10,2	825	29,1	45	1,6	98 537	13,8	13 556	13,8	6 534	48,2	
Összesen 2004 – EU-17	567 594	60 453	10,7	4 174	6,9	910	1,5	12 063 365	14,9	1 794 928	14,9	32 847	1,8	
Összesen 2004 – EU-15	539 781	57 621	10,7	3 349	5,8	865	1,5	11 964 828	14,9	1 781 372	14,9	26 313	1,5	
Összesen 2003 – EU-15 (1)	522 146	66 340	12,7	4 596	6,9	1 683	2,5	11 998 677	17,2	2 060 855	17,2	25 052	1,2	
Összesen 2002 – EU-15	539 093	78 087	14,5	6 056	7,8	2 933	3,8	11 934 249	18,7	2 230 816	18,7	45 408	2,0	

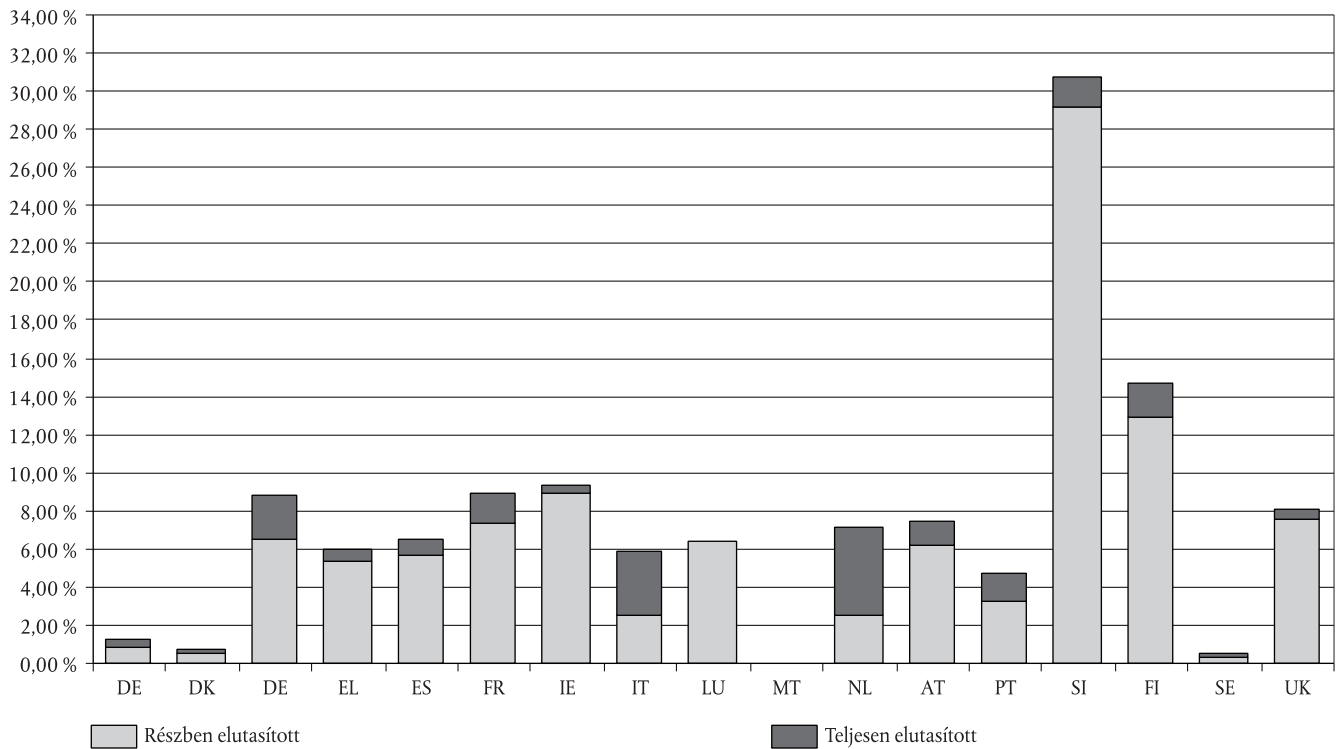
(1) Ezeket az adatokat a Bizottság 2004-ben közzéadta.

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 végzett ellenőrzések az N + 1. évben teljesített kifizetéseknek jönnek számláiba.

Forrás: IIER-statisztika, a tagállamoktól a DG AGRI részére benyújtva.

5.4. ábra – Anyatehén-támogatás: a hibás kérelmek aránya



Forrás: IIER-statisztika, a tagállamoktól a DG AGRI részére benyújtva.

5.22. A juh- és kecsketámogatás esetében a tényleges létszám fölött bejelentett állatok aránya a 2003. évi 8,2 %-ról 6,3 %-ra csökkent. Olaszország és Görögország jelentősen magasabb hibarányról számol be a juh- és kecsketámogatásnál (10 %, illetve 24,1 %), mint más tagállamok (1,2 %). A Számvevőszék problémákat talált Görögországban, Spanyolországban, Franciaországban, Hollandiában és az Egyesült Királyságban. Az állatállomány nyilvántartása elégtelen, és a nyilvántartás alapján sem a birtokon tartási időszakokra vonatkozó követelmények teljesítését nem lehet megerősíteni, sem a juhoknak a kérelemben feltüntetett számát a vizsgálat során megállapított számmal egyeztetni.

5.23. Máltán rendszeresen tévesen számították ki a szarvasmarha- és kecskefélékre vonatkozó támogatások csökkentéseit és az egyéb szankciókat.

5.24. Az állattartási támogatásokra vonatkozó nemzeti statisztikák általában továbbra is kevésbé megbízhatóak, mint a területalapú támogatási kérelmekre vonatkozó megfelelő statisztikák. A gyakori állatmozgás és az állattartási támogatási rendszerek bonyolult feltételei miatt a túlfizetés kockázata itt magas. A Számvevőszék saját vizsgálata alapján nem szolgál az IIER-statisztikáktól jelentős mértékben eltérő bizonyítékokkal.

5.22. Az olaszországi és szlovéniai eredmények tekintetében hivatkozni kell az 5.20. pontra adott válaszra.

A Bizottság Görögországban, Spanyolországban, Franciaországban, Hollandiában és más tagállamokban folytatott 2005-ös valamennyi ellenőrzése hiányosságokat azonosított a termelők állatállományának nyilvántartásában, és ezeket az eredményeket figyelembe veszik a számlaelszámolási eljárásokban.

5.23. A Számvevőszék megállapításainak kézhezvételét követően számlaelszámolási eljárással kerül sor a nyomon követésre.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Olívaolaj

5.25. A Számvevőszék kilenc olívaolaj-termelési támogatási kifizetést vizsgált meg Spanyolországban, Görögországban és Olaszországban ⁽¹⁷⁾ – e tagállamok kb. 2 000 millió EUR-t jelentettek be. Valamennyi ügyletben túlfizetés és/vagy egy vagy több alaki hiba történt, két olaszországi eset pedig szabálytalannak bizonyult. A vizsgálat eredményei szerint komoly hiányosságok mutatkoznak a termelési támogatási rendszerek ellenőrzésében, illetve általánosabban az olívaolaj-termelésre vonatkozó térinformatikai rendszer (TIR) megbízhatóságát illetően is. Ezt a légifelvételre alapuló rendszert olajfaparcellák meglétének igazolására alkalmazzák.

5.26. A TIR-nek már a 2003/2004 gazdasági évtől teljes mértékben működni kellett volna. Kezdetben a Bizottság felelt a TIR teljes körű működésért, de később úgy módosította a rendeletet, hogy a tagállamoknak kell bejelenteniük a rendszer elkészültét. Annak ellenére, hogy a tagállamok erről megerősítést adtak, a Számvevőszék megállapította, hogy valamennyien elmulasztották frissíteni a TIR adatait (az alfanumerikus adatbázist, az olajfák tényleges számát, az új ültetéseket és a termelési potenciált), ami egyértelműen arra mutat, hogy a TIR továbbra sem tekinthető teljesen működőnek. Ennek jelentős következményei vannak, mert az olívaültetvényekre vonatkozó TIR-t az IIER részeként alapul fogják venni a kifizetési jogosultságok kiszámításához, továbbá az új egységes támogatási rendszer (SPS) ⁽¹⁸⁾ irányításához és ellenőrzéséhez (az olívaolaj-termelők kifizetéseit területi alapon fogják meghatározni).

5.27. A termelési övezet átlagos hozamát a Bizottság minden évben rögzíti. A Bizottság számára nehéz ellenőrizni, hogy a tagállamok megfelelően alkalmazzák-e ezeket az átlagértékeket a kérelemben feltüntetett mennyiségű termés támogathatóságának megítélésénél, és hogy nem teljesítenek-e szabálytalan kifizetéseket (lásd pl. Olaszország, 5.25. bekezdés).

5.25. A sajtólok ellenőrzése mellett az olívaolaj termelési támogatása ellenőrzési rendszerének másik eleme az olajfa földrajzi információs rendszere (FIR). Csak a 2003/2004-es gazdasági évtől kezdődően kötelező. A 2003 óta a számlaelszámolási eljárások keretében folytatott bizottsági vizsgálatok hasonló hiányosságokat tártak fel a Számvevőszék által ellenőrzött tagállamokban a következők tekintetében: az olajfa-FIR naprakésszé tétele, az olajsajtólokra vonatkozó szankciók kiszabása és az olajfa-FIR használata a hozam ellenőrzésére vagy a valósnál több olajfát bevalló termelőkre vonatkozó szankciók alkalmazására. A tagállamokat tájékoztatták, és folyamatban van a számlaelszámolási eljárás. Ha megerősítik az EMOGA-t érintő kockázat meglétét, pénzügyi korrekciókat alkalmaznak.

5.26. Az olajfa-FIR hiányosságait a Bizottság is ismeri, és osztja a Számvevőszék aggályait a reform végrehajtásával kapcsolatban. A számlaelszámolási eljárások során ajánlásokat fogalmaztak meg a tagállamok számára. Az új rendszerek kiadásainak elkészítésekor értékelni fogják az EMOGA-t érintő kockázatot, és szükség esetén sor kerül pénzügyi korrekciókra is.

5.27. Az átlagos hozamnak való megfelelés nem feltétele a támogatás jogosultságának, de lehetővé teszi az olívaolaj-termelés valódiságának ellenőrzését. Amennyiben az átlagos hozam fölötti termelés nem indokolt, a termelő kizárható a támogatás egy részéből.

Ellenőrzéseiben a Bizottság felkerlte a tagállamokat hozamellenőrzéseik hatékonyságának bizonyítására, és többek között az ellenőrzés hiánya miatt pénzügyi korrekciókat alkalmazott Olaszországra. Spanyolországban és Görögországban a Bizottság az alábbiakat bírálta:

- a csak egy kritériumra épülő, alapos elemzést nélkülöző megközelítést,
- e megközelítés hatékonyságának hiányát, hiszen az ellenőrzött termelés túlnyomó részét végül támogathatónak ítélték.

⁽¹⁷⁾ Egy ügyletet Portugáliában is ellenőriztek, ebben nem mutattak ki jelentős hibát.

⁽¹⁸⁾ A Tanács 864/2004/EK rendelete (HL L 161., 2004.4.30., 48. o.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Vidékfejlesztés

Az Unió 15 régi tagállama

5.28. Az EMOGA Garanciarészlegének vidékfejlesztési kiadásai 2005-ben 6 311 millió EUR-t tettek ki (a KAP-kiadások 13 %-a). Ez magában foglalja az agrár-környezetvédelmi programokkal kapcsolatos kiadásokat, a hátrányos helyzetű térségekben történő gazdálkodásra nyújtott kompenzációs összegeket, az erdőgazdálkodásra, a beruházásokra, és a fiatal, illetve a visszavonulni kívánó termelők támogatására fordított kiadásokat.

5.29. A vidékfejlesztési támogatásra való jogosultság a legtöbb esetben annak függvénye, hogy a kedvezményezettek betartják-e a (gyakran igen összetett) vállalt kötelezettségeket, például a helyes gazdálkodási gyakorlatot. Ennek a jogosultságnak a kiszámítása a megművelt hektárok száma alapján történik. A Számvevőszék ellenőrzése számos hibát talált, mivel a termelők nem tartották be kötelezettségvállalásaikat, illetve a hatóságok nem ellenőrizték a lényeges támogathatósági feltételeket.

5.29. A Bizottság a tagállamok válaszainak beérkezését követően vizsgálja meg részletesen a Számvevőszék által azonosított problémákat.

Ideiglenes vidékfejlesztési eszköz az új tagállamok számára

5.30. Az új tagállamokra külön vidékfejlesztési szabályozás vonatkozik ⁽¹⁹⁾. Ez támogatja a négy ún. „kísérő intézkedést” ⁽²⁰⁾ és néhány külön vidékfejlesztési intézkedést ⁽²¹⁾ (a 2005. évi kifizetések 1 069 millió EUR-t tettek ki).

5.31. Lengyelországban a pénzügyileg legjelentősebb intézkedés a hátrányos helyzetű térségekre vonatkozik: erre 225,8 millió EUR-t fizettek ki 2005-ben. Ennél az intézkedésnél az egyik támogathatósági feltétel az, hogy a termelők a szokásos értelemben vett bevált gazdálkodási gyakorlatot folytassanak. A lengyel vidékfejlesztési program ennek ellenőrizhető normákat szab, s ezek betartását a helyszínen az 5 %-os ellenőrzés keretében vizsgálják. Az ellenőrzések magas meg nem felelési arányt mutattak ki, mivel 3 281 mezőgazdasági üzemnél (az ellenőrzött üzemek 9,6 %-a) egy vagy több jogsértést állapítottak meg.

⁽¹⁹⁾ A Bizottság 27/2004/EK rendelete (HL L 5., 2004.1.9., 36. o.).

⁽²⁰⁾ Agrár-környezetvédelem, korengedményes nyugdíjazás, erdőtelepítés, illetve a hátrányos helyzetű térségeknek és környezetvédelmi korlátozások által érintett térségeknek nyújtott kompenzációs kifizetések.

⁽²¹⁾ Szerkezetátalakítás alatt álló, részben önálló mezőgazdasági üzemek, termelői csoportok, a közösségi normáknak való megfelelés, technikai segítségnyújtás, közvetlen támogatások kiegészítése.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.32. A lengyel jogszabályok szerint első jogsértés esetén a termelőt nem büntetik, csak figyelmeztetést kap. Mivel minden esetben első szabálysértésről volt szó, egyszer sem került sor visszatérítés kezdeményezésére vagy szankció alkalmazására. Ez ellentmond az uniós jognak: a tanácsi rendelet ⁽²²⁾ szerinti támogathatósági feltételekkel kapcsolatos jogsértéseket a kifizetendő összegek csökkentésével kell szankcionálni. Az érintett kifizetések teljes összege 0,8 millió EUR volt.

Export-visszatérítések

5.33. Az EU mezőgazdasági termékei exportőreinek kifizetett export-visszatérítések fedezik az uniós belső piaci árak és a világpiaci árak közötti különbséget, és lehetővé teszik az uniós túltermelés világpiacon kerülését ⁽²³⁾. 2005-ben a visszatérítések 3 milliárd EUR-t, vagyis a KAP-kiadás 7,5 %-át tették ki. A tagállamoknak a kivitel 5 %-át fizikai ellenőrzésnek kell alávetniük annak biztosítására, hogy a leírásuk megfelelő, illetve hogy az igényelt export-visszatérítésre jogosultak. Ellenőrzéseket kell végrehajtaniuk az Unióból való kilépési ponton is, amennyiben ez különbözik attól a vám elé állítási helytől, ahol az áruk fizikai ellenőrzését (kicserélési ellenőrzés) végezték. A Bizottság felügyeli ezen ellenőrzések minőségét és számát.

5.34. A Bizottság 2004-ben végzett tagállami ellenőrzései ⁽²⁴⁾ során feltárt hiányosságok kapcsán – a számlaelszámolási eljárás időigényes volta miatt – még nem született végleges döntés arról, hogy kell-e pénzügyi korrekciót alkalmazni. 2005-ben Belgiumban az előzetes értesítésre vonatkozó problémákat találtak.

5.35. A 11 tagállamban 2004–2006 során végrehajtott fizikai és/vagy kicserélési ellenőrzések számvevőszéki vizsgálatának eredményei szerint:

- a) időnként sérült az az alapvető előírás, hogy az exportőrök hallgatólagosan sem értesülhetnek előre a felrakodás helyén végzendő ellenőrzésről (Belgium, Dánia, Németország, Franciaország, Olaszország, Hollandia, Egyesült Királyság);

5.32. A problémát a Bizottság már azonosította, és folyik a számlaelszámolási eljárás, amely pénzügyi korrekciókhoz vezethet.

5.34. Közben két vizsgálatot pénzügyi korrekció nélkül lezártak (Lengyelország, Litvánia). A többi vizsgálat esetében, ahol hiányosságokat tártak fel, folyamatban van a számlaelszámolási eljárás (Írország, Olaszország, Hollandia, Franciaország, Spanyolország, Németország, Egyesült Királyság), amely pénzügyi korrekciókhoz vezethet.

5.35.

- a) A helyszíni vizsgálatok során a Bizottság szolgálatai megállapították, hogy a fizikai ellenőrzések időzítése túlságosan kiszámíthatóvá válhat. Ezért a kereskedelmi mechanizmusok bizottságának 2005. márciusi ülésén emlékeztették a tagállamokat, hogy az exportőrök székhelyén végzett fizikai ellenőrzések során ne mindig ugyanabban az időpontban érkezzenek, és erről a kereskedelmi mechanizmusok bizottsága 2005 júniusában dokumentumot vitatott meg (D(2005) 12998). Megfontolják, hogyan lehetne ezt kötelezővé tenni.

⁽²²⁾ A Tanács 1257/1999/EK rendelete (HL L 160., 1999.6.26., 80. o.).

⁽²³⁾ A 386/90/EGK rendelet.

⁽²⁴⁾ A 2004. pénzügyi évről szóló éves jelentés, 4.12. bekezdés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- b) jelentős hiányosságok voltak tapasztalhatók az „I. mellékletben nem szereplő” egyes visszatérítésre jogosító termékek – keksz, cukorka, whisky stb. – gyártásánál felhasznált összetevők ellenőrzése során (Belgium, Németország, Franciaország ⁽²⁵⁾, Olaszország ⁽²⁵⁾, Egyesült Királyság ⁽²⁵⁾);
- c) túl sok fizikai ellenőrzést végeztek el olyan szállítmányokon, amelyek tekintetében a igényelt visszatérítés 200 EUR-nál kevesebb volt ⁽²⁶⁾. A szabályok szerint az ilyen ügyleteket ki kell zárni, kivéve ha az ellenőrzés célja a csalások és visszaélések megelőzése;
- d) az EU-ból való kilépési ponton számos olyan vámzárral ellátott szállítmányon nem végzik el a kicserélési ellenőrzéseket, amelyeket a felrakodás helyén nem vetettek alá fizikai ellenőrzésnek ⁽²⁷⁾. Elsősorban Dánia ⁽²⁸⁾ és Hollandia tette lehetővé, hogy felhatalmazott exportőrök maguk helyezzenek fel vámzárakat;
- e) mivel az Unióból kiléptető vámhivatalokban az Egyesült Királyságban és egyes francia kikötőkben az áruk vámfelügyelet alá vételénél a vámtisztviselők fizikai jelenlétét számítógépes nyilvántartási rendszerrel váltották ki, ezért itt nem kerül sor arra a szükséges ellenőrzésre, hogy a vámzárakat nem törték fel vagy nem távolították-e el.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- b) A Bizottság szolgálatai megvizsgálják a Számvevőszék megállapításait és a tagállamok válaszait, és megteszik a szükséges lépéseket.
- c) A Bizottság szolgálatai a fizikai ellenőrzések vizsgálatának rutin részeként ellenőrzik ezt a szempontot. Noha egyes tagállamok a minimális méretküszöb alatti kivételt is ellenőrzik, a Bizottság szolgálatai nem találtak bizonyítékot arra nézve, hogy ezt a küszöb feletti kivételre vonatkozó minimális ellenőrzési követelmény kárára teszik.
- d) A 2090/2002/EK rendelet 10. cikkének (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy nem kell kicserélési ellenőrzést lefolytatni, ha a kiviteli vámhivatal leplombálta a szállítóeszközt. A kereskedelmi mechanizmusok bizottságának 2002. márciusi ülésén azonban a Bizottság hangsúlyozta, hogy az engedéllyel rendelkező kereskedő plombája nem helyettesítheti a vámhivatal plombáját.

A Bizottság szolgálatai vizsgálják a Számvevőszék azon javaslatát, hogy a kicserélési ellenőrzésekből csak a fizikai ellenőrzésnek alávetett szállítmányokat zárják ki. A Bizottság megvizsgálja a Számvevőszék Dániával és Hollandiával kapcsolatos megállapításait és a tagállamok válaszait, és szükség esetén tovább vizsgálódik.

- e) A 2090/2002/EK rendelet 10. cikke (2) bekezdésének a) pontja nem írja elő a vámzár 100 %-os ellenőrzését. A Bizottság megítélése szerint hasznos, ha a vámhivatal szisztematikusan ellenőrzi a plombát a kikötők bejáratánál, ez azonban kiváltható, ha más forrásból elegendő információ és biztosíték áll a vámszolgálatok rendelkezésére.

⁽²⁵⁾ Az összetétel utólagos vizsgálata az 1520/2000/EK bizottsági rendelet (HL L 177., 2000.7.15., 1. o.) szerint.

⁽²⁶⁾ A Bizottságnak a 2390/1999/EK bizottsági rendelet (HL L 295., 1999.11.16., 1. o.) értelmében bejelentett adatok elemzése szerint a 15 tagú EU valamennyi tagállama (kivéve Görögországot és Spanyolországot, melyek nem szolgáltatott adatokat, illetve Luxemburgot, ahol nem volt jelentős a ügyletek száma) különféle mértékben végzett ellenőrzéseket ilyen szállítmányokon.

⁽²⁷⁾ Vámzárakat fizikai ellenőrzésnek alá nem vetett szállítmányra felhelyezni nem ellentétes a hatályos jogszabályokkal.

⁽²⁸⁾ Dánia 2006. február 1-jén beszüntette ezt az eljárást.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.36. A Számvevőszék megállapítja, hogy e területeken még jelentős javulás szükséges ahhoz, hogy kellő bizonyosságot nyerhessen az export-visszatérítési kérelem tárgyát képező szállítmányok fizikai ellenőrzési rendszerének kielégítő működéséről. A Számvevőszék nem tudja megerősíteni, hogy a 2005. EMOGA-év tekintetében megfelelő számú ellenőrzést végeztek-e, hogy megtörtént-e ezek felülvizsgálata, illetve hogy került-e sor esetleges kiigazításokra, mivel a Bizottság csak 2006. április 30. után fog ilyen tájékoztatást kapni.

5.36. A Bizottság álláspontja szerint a fizikai és kicserélési ellenőrzések rendszere már most is megfelelő mértékben jól működik ahhoz, hogy hozzájáruljon a háttérügyletek ésszerű biztosítékának meglétéhez. A rendszer továbbfejlesztése érdekében azonban a Bizottság módosítani kívánja a fizikai ellenőrzésekre vonatkozó jogszabályokat, hogy csökkenjen az ellenőrzések szabályszerűségének kiszámíthatósága és a kicserélés kockázata.

A Számvevőszék által azonosított többi hiányosság tekintetében a Bizottság megvizsgálja a Számvevőszék megállapításait és a tagállamok válaszait, és megteszi a szükséges lépéseket.

A kereskedőknek és feldolgozóknak kifizetett támogatások utólagos vizsgálata

5.37. A tagállamoknak a kifizetéseket követően minden évben programszerűen ellenőrizniük kell ⁽²⁹⁾ 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. 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.

5.38. Az általa gyakorolt felügyelet részeként a Bizottság felülvizsgálati és koordinációs szerepe révén biztosítja, hogy a tagállamok kockázatelemzési és ellenőrzési programjai megfelelőek legyenek; elemzi a témába vágó jelentéseket és a tagállamok által rendelkezésére bocsátott egyéb dokumentumokat, valamint adott esetben tagállami helyszíni vizsgálat keretében ellenőrzi a rendelet végrehajtását. A Számvevőszék megállapította, hogy 2005 folyamán a Bizottság:

5.38.

a) előrehaladást tett a benyújtott dokumentumok nyomon követése és elemzése terén, de továbbra sem tud teljes körű és összehasonlítható információval szolgálni az ellenőrzött ügyletekről, sem arról, hogy milyen értéket képviselnek a kiszűrt szabálytalanságok, illetve az ezeket követő visszatérítések. A Bizottság szabályozási változtatásokat tett a kifizetést követő ellenőrzések eredményeiről készülő jelentések javítása érdekében, de ezen változtatások hatása még nem ismert;

a) A Bizottság üdvözli, hogy a Számvevőszék elismeri a tagállamok kifizetés utáni ellenőrzéssel kapcsolatos jelentéstételének javítása, illetve a benyújtott dokumentumok felügyeletének és elemzésének fejlesztése irányában tett erőfeszítéseket.

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy már most is elegendő információt kap az ellenőrzött ügyletekről és az észlelt szabálytalanságokról.

A jelentéstételt tovább javítja a 40/2006 rendelet is, amely lehetővé teszi a szabálytalanságok potenciális szintjének becslését a kiadások minden kategóriájában.

⁽²⁹⁾ A 4045/89/EGK rendelet.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- b) három tagállamban ismét külön helyszíni vizsgálat révén ellenőrizte a rendelet végrehajtását. E vizsgálatok nem ölelték fel valamennyi kockázatot, és nem vonatkoztak olyan nagy számú tagállami ellenőrzésre, hogy annak alapján értékelni lehetett volna a rendeletnek való megfelelést és az elvégzett vizsgálatok minőségét. Három további ellenőrzés során értékelték az új tagállamoknak a rendelet alkalmazására való készségét, 19 megfeleléségi ellenőrzés során pedig az elvégzett munka részeként legalább egy kifizetés utáni ellenőrzést felülvizsgáltak. Ezek a megfeleléségi ellenőrzések az ellenőrzött vizsgálatokra vonatkozóan még nem igazodnak valamely közös módszertani szabványhoz vagy jelentéstételi formátumhoz, ami csökkenti az összehasonlíthatóságot és ezáltal az érdemi elemzés lehetőségét;
- c) egyes tagállamokban megkezdte annak felmérését, hogy milyen mértékű a tervezett ellenőrzések (a Számvevőszék korábbi jelentéseiben is hangsúlyozott) késedelme. Az első eredmények megerősítették, hogy négy tagállam nem végezte el a minimálisan előírt számú kifizetés utáni ellenőrzést, de eddig nem történt helyreigazító intézkedés;
- d) nem tudja teljes körűen felmérni, hogy sikeresnek tekinthető-e a rendelet a szabálytalan kifizetések kiszűrése és visszatérítése tekintetében ⁽³⁰⁾ ⁽³¹⁾.

5.39. 2003-as tevékenysége folytatásaként a Számvevőszék újból felkeresett hét tagállamot, hogy értékelje az időközben tett előrelépéseket. Az értékelés szerint a vizsgált ellenőrzések minősége általában véve javult, ám továbbra is hiányosságok mutatkoztak az ellenőrzések által kiszűrt szabálytalan kifizetések visszatérítésével kapcsolatban, és nem sikerült időben befejezni a tervezett kifizetés utáni ellenőrzéseket. Két tagállamban továbbra sem tudták teljesíteni a minimális számú ellenőrzést.

⁽³⁰⁾ A 4045/89/EKG rendelet a preambulum első bekezdésében a rendeletet a tagállamok azon kötelezettségéhez köti, hogy „a szabálytalanságokat kezeljék, valamint a szabálytalanságok, illetve hanyagság következtében elveszett összegeket behajtsák”.

⁽³¹⁾ A jelenlegi rendszer szerint az 595/91/EK tanácsi rendelet (HL L 67., 1991.3.14., 11. o.) értelmében csak a 4 000 EUR feletti szabálytalanságokat jelentik az OLAF-nak.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- b) A Bizottság megítélése szerint a 2005-ben felülvizsgált kifizetés utáni ellenőrzések száma elegendő volt és megfelelt az ellenőrzések célkitűzéseinek.

2006-ban a Bizottság a 4045/89 rendeletnek megfelelően már 3, kifejezetten a kifizetés utáni ellenőrzésekre irányuló látogatást bonyolított le Olaszországban, Dániában és Hollandiában. 2006 őszén további kiküldetésekre kerül sor. A megfeleléssel foglalkozó egységek a speciális ágazati kérdésekkel kapcsolatos feladatuk részeként 2006-ban is folytatták a 4045/89 rendelet alkalmazásának ellenőrzését.

- c) A Bizottság már megvizsgálta a késelem mértékét. A legsúlyosabb késelelemmel rendelkező két tagállamban a kiküldetéseken keresztül kezdeményezték a helyreállító intézkedéseket. A szóban forgó két tagállamot felkérték a késelemet helyrehozó cselekvési tervek kidolgozására. A folyamatban lévő ellenőrzések és a rendelkezésre álló források arányát pontosan kiszámító és egyértelmű határidőket tartalmazó cselekvési terveket ismertetni kell a Bizottsággal, és végrehajtásukat szorosan nyomon kell követni.
- d) A Bizottság úgy ítéli meg, hogy lemérheti a rendelet sikerességét a potenciálisan szabálytalan kifizetések felderítése terén.

5.39. A Bizottság üdvözli, hogy a Számvevőszék elismeri az előrelépéseket.

A szabálytalan kifizetések behajtása nem a kifizetés utáni ellenőrzéseket végzők, hanem a kifizető ügynökségek feladata.

A két tagállamban tapasztalt, az ellenőrzések végrehajtásával kapcsolatos folyamatos késelem tekintetében a Bizottság helyreállító intézkedéseket kezdeményezett, amint azt az 5.38. pont c) alpontjára adott válasz kifejti.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

5.40. A rendelet szerint a 2005. évi ügyletekre vonatkozó kifizetés utáni ellenőrzéseket – melyek a 2005. évi években túl más ügyletekre is kiterjedhetnek – 2006 júliusa és 2007 júliusa között kell elvégezni. Az eredményeket legkésőbb 2008. január 1-jéig kell jelenteni a Bizottságnak, amely azok felülvizsgálata után határoz a kiadásoknak a közösségi finanszírozásból történő esetleges kizárásáról. A Számvevőszék ezért az EMOGA 2005. évi ügyleteit illetően nem tudott bizonyosságot szerezni.

5.41. A Bizottságnál és a tagállamokban végzett számvevőszéki vizsgálatok megállapításai szerint a kifizetés utáni ellenőrzések rendszere ugyan javul, ám egyes tagállamokban olyan magas a késedelmes ellenőrzések aránya, hogy emiatt csak korlátozottan lehetséges az ezekben a tagállamokban az előző években teljesített kifizetések jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozóan bizonyosságot szerezni.

A Bizottság számlaelszámolása

5.42. A mezőgazdasági területen végzett megosztott irányítás megfelelő ellenőrzését tekintve a Bizottság szempontjából különösen fontos elem a számlaelszámolási egységek ellenőrzési munkája, amely a Bizottság pénzügyi elszámolásról szóló határozataihoz, illetve megfeleléségi határozataihoz vezet.

5.43. A Bizottság éves pénzügyi határozata az igazoló szervek munkáján és tanúsítványain alapul. Ezek a tanúsítványok többek között kijelentik, hogy a számlák valódiak, teljesek és pontosak-e, illetve a kifizető ügynökségek képesek-e biztosítani, hogy a kifizetések megfelelnek a közösségi szabályozásnak. A Bizottság éves elszámolási határozata a számlákra korlátozódik, és az 1. fejezet tárgyalja. A közösségi szabályozásnak nem megfelelő kiadásoknak a közösségi finanszírozásból történő kizárásáról szóló határozatot később hozzák meg (lásd megfeleléségi határozatok). Addig a kiadások ideiglenes jellegűek (lásd ennek a jelentésnek az 1.57. és 1.64–1.66. bekezdését is).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.40. A Bizottság megítélése szerint a kifizetés utáni ellenőrzések biztosítékot nyújthatnak, mert az ellenőrzések rendszere működik. Ezenkívül a 4045/89 rendelet a mezőgazdasági kiadások átfogó irányítási és ellenőrzési rendszerén belül utólagos ellenőrzési rendszerről rendelkezik, amint azt az 5.59. pontra adott válasz részletesen kifejti. Ez a kifizetés előtti ellenőrzések (amelyek az intézkedések többsége esetében már most is elegendő biztosítékot nyújtanak) kiegészítő szintje.

5.41. Noha a Bizottság üdvözli, hogy a Számvevőszék elismeri az előrelépéseket, megítélése szerint a kifizetések jogszerűsége és szabályossága tekintetében biztosíték szerezhető.

A mezőgazdasági kiadásoknak az 5.59. pontra adott válaszban ismertetett átfogó irányítási és ellenőrzési rendszere ésszerű biztosítékot kínál az alapul szolgáló mezőgazdasági ügyletek jogszerűségével és szabályszerűségével kapcsolatos hibák kockázatának hatékony kezelésére.

A 4045/89 rendelet kifizetés utáni ellenőrzési rendszerről rendelkezik, amely a kifizetés előtti ellenőrzések kiegészítő ellenőrzési szintje.

5.43. A számlaelszámolási folyamat ellenére a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a kiadás nem átmeneti jellegű.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Igazoló szervek

5.44. Az igazoló szervek jelentései felszínre hozhatják a kifizető ügynökségek irányítási és kontrollrendszerének problémáit, de a termelőknek és kereskedőknek tett kifizetések jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozóan nem nyerhető belőlük bizonyosság⁽³²⁾, mivel az igazoló szervek rendszerint nem ellenőrzik a helyszínen az uniós támogatási kérelmeket. Amint azt a Számvevőszék az egyszeres ellenőrzés modelljéről szóló véleményében jelezte, az ellenőrzés ilyen értelmű kiterjesztése megerősítené és egyértelműbbé tenné a KAP-kiadások elszámoltathatósági láncát, és nagyobb bizonyossággal szolgálna a Bizottság számára az ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét illetően.

5.45. A kifizető ügynökségek belső kontrollrendszerének tekintetében a Számvevőszék 31 kifizető ügynökség jelentéseire vonatkozó elemzése⁽³³⁾ azt mutatta, hogy az igazoló szervek által feltárt jelentősebb hiányosságok főként a kifizetések ellenőrzéseivel és eljárásaival, valamint a számvittel (többek közt a fennálló követelésekkel) és a hatáskörök delegálásával⁽³⁴⁾ kapcsolatosak; négy kifizető ügynökség esetében különféle akkreditációs feltételek vonatkozásában találtak négy vagy több komoly hiányosságot⁽³⁵⁾. A Bizottság támaszkodik az igazoló szervek

5.44. A Bizottság álláspontja szerint a mezőgazdasági kiadásoknak az 5.59. pontra adott válaszában részletesen ismertetett átfogó irányítási és ellenőrzési rendszere már most is ésszerű biztosítékot kínál az alapul szolgáló mezőgazdasági ügyletek jogszerűségével és szabályszerűségével kapcsolatos hibák kockázatának hatékony kezelésére. Az ésszerű biztosíték általános rendszerének javítása és megerősítése érdekében a Bizottság kész végrehajtani a Számvevőszék ajánlását, amely szerint az igazoló szerveknek többet kellene tenniük az ellenőrzési statisztikák és a kifizetés utáni ellenőrzések ellenőrzéséért és hitelesítéséért. E célból az igazoló szerveknek az új jelentéstételi iránymutatások értelmében részletesebben felül kell vizsgálniuk a kifizető ügynökség helyszíni ellenőrzésekkel kapcsolatos igazgatási kapacitását. Biztosítékot kell szerezniük arról, hogy a meglévő helyszíni ellenőrzési rendszer megfelelően működött-e: részletesen felül kell vizsgálniuk az ellenőrzési statisztikák pontosságát, az útmutatókat és kézikönyveket, a humán erőforrást, az ellenőrök képzését és hatáskörét, a megbízott szervekkel kötött megállapodásokat, a kifizető ügynökségnél működő ellenőrzési és felülvizsgálati rendszereket, a szankciók alkalmazását stb.

5.45. Az új, 885/2006/EK bizottsági rendeletben jelentősen megerősítették a kifizető ügynökségek ellenőrzésére vonatkozó követelményeket: a tagállamoknak folyamatosan felügyelet alatt kell tartaniuk a kifizető ügynökségeket, valamint létre kell hozniuk egy rendszert a kritériumok teljesítésének esetleges elmulasztásával kapcsolatos információ cseréjére. Eljárást kell kidolgozni az ilyen esetek kezelésére, beleértve a feltárt hiányosságok meghatározott határidőn belüli megszüntetésére alkalmazandó terv kötelező kidolgozását. Az olyan kifizető ügynökségek által teljesített kiadásokat, amelyek akkreditációját a tagállam annak ellenére fenntartja, hogy a meghatározott határidőn belül nem hajtottak végre ilyen, a hiányosságok megszüntetését célzó tervet, az 1290/2005/EK rendelet 31. cikkében meghatározott megfelelőségi vizsgálat eljárásának kell alávetni.

⁽³²⁾ Az ügyletek jogszerűségének és szabályszerűségének ellenőrzésében a kritikus pont a kedvezményezettek által bejelentett információk valós volta és pontossága, ami nagyrészt csak a végső kedvezményezett szintjén történő fizikai vizsgálattal igazolható.

⁽³³⁾ A 31. azonos igazoló szerv jelentése, amelyek tekintetében a ügyleteket vizsgálták (lásd 5.1. táblázat).

⁽³⁴⁾ Ez utóbbi témakörrel kapcsolatban a Bizottság 2002-ben kezdett vizsgálatba. Bár az AGEA (Olaszország) által megbízott szervek irányításában továbbra is nagy számban talált hiányosságokat, a Bizottság nem szándékozik pénzügyi korrekciót alkalmazni. A 2003. évi franciaországi vizsgálat eredményeit illetően a Bizottság mindmáig nem küldött ki a tagállamnak külön értesítést, amint azt az 1663/95/EK bizottsági rendelet (HL L 158., 1995.7.8., 6. o.) 8. cikke értelmében tennie kell.

⁽³⁵⁾ AGEA (kifizetési ellenőrzések és eljárások, fennálló követelések, számítógépes biztonság, belső ellenőrzés, megbízott szervek), OPEKEPE (kifizetési ellenőrzések és eljárások, fennálló követelések, belső ellenőrzés, megbízott szervek), ARDA (kifizetési ellenőrzések és eljárások, számvitel, számítógépes biztonság, megbízott szervek), ONIFLHOR (írásbeli eljárások, fennálló követelések, számítógépes biztonság, megbízott szervek). Az érintett kifizető szervek kb. 7 418 millió EUR-t jelentettek be, melyet a Bizottság további elemzésnek vet alá.

Noha 2005 végére bevezették az igazoló szervek munkájának szisztematikus felülvizsgálatát, a Bizottság 1996, azaz az új számlaelszámolási eljárás bevezetése óta tart helyszíni szemléket és felülvizsgálatokat az igazoló szervek munkájáról.

A részletes kockázatelemzésre épülő 2006-os kiküldetési program szerint 5 kiküldetésre kerül sor az igazoló szervekhez. A kiküldetések azokat a szervezetet célozzák, ahol problémákat azonosítottak. Ezenkívül 7 kifizető ügynökséget is meglátogatnak.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

munkájára, amennyiben felülvizsgálja jelentéseiket és igazolásait, de nem ad rendszeres helyszíni értékelést a munkájukról ⁽³⁶⁾.

Megfelelőségi elszámolás

5.46. A megfelelési határozatok célja azon kiadások kizárása a közösségi finanszírozásból, amelyek a Bizottság megállapítása szerint nem felelnek meg a közösségi szabályozásnak. A jelenlegi eljárásokat nem úgy tervezték, hogy e cél elérése a végső kedvezményezettek (termelők és kereskedők) szintjén biztosítható lenne. A határozatok a legtöbb esetben csak általánymódosítással igyekeznek kiküszöbölni az ellenőrzési rendszerek hiányosságait, és nem tudnak számot vetni az egyes szabálytalan kifizetések hatásával. Ezért nem valószínűsíthető, hogy a szabálytalan kifizetések visszatérítése a számlaelszámolási eljárás révén megtörténne. Ahhoz, hogy a végső kedvezményezetteknek történő kifizetések jogszerűségéről és szabályszerűségéről megbízható információhoz jusson, a főigazgatónak:

- a) vagy arról kellene gondoskodnia, hogy az igazoló szervek a szűrőpróbaszerű vizsgálatokat a termelőkre is kiterjesztve kiegészítsék munkájuk hatókörét a végső kedvezményezettekkel, vagy arról, hogy tevékenyebben ellenőrizzék és hitelesítsék az IIER vizsgálati statisztikáit és a kifizetés utáni ellenőrzéseket;
- b) vagy egy megfelelő mintavételi módszer alapján saját beosztottaival ellenőriztesse az év ügyleteinek jogszerűségét és szabályszerűségét a végső kedvezményezettek szintjén.

Az egyszeres ellenőrzés modelljéről szóló számvéveszéki vélemény szellemében a Bizottság lehetőség szerint vegye figyelembe a már működő irányítási és kontrollrendszereket, például az IIER-t.

5.46. és 5.47. Amint a Számvéveszék helyesen rámutat, a megfelelési igazolás célja, hogy kizárják a közösségi finanszírozásból a közösségi szabályoknak nem megfelelő kiadásokat, vagyis megvédjék a közösségi költségvetést a nem odatartozó kiadásoktól. Ez a mechanizmus ugyanakkor nem alkalmazható a kedvezményezetteknek nyújtott szabálytalan kifizetések behajtására, mert e feladat a megosztott irányítás elvének megfelelően és az 1290/2005/EK rendelet 9. cikkének (1) bekezdése szerint egyértelműen a tagállamok kizárólagos felelőssége.

A Bizottság megítélése szerint e meghatározás alapján a megfelelési vizsgálat célkitűzése a jelenlegi megközelítéssel valószínűsíthető meg, vagyis a tagállamok irányítási és ellenőrzési rendszereinek ellenőrzésével és – hiányosságok esetén – pénzügyi korrekciók alkalmazásával, amelyek általában formájában is eszközölhetők, ha az EMOGA vesztesége nem számszerűsíthető. E megközelítés hatását és hatékonyságát a Számvéveszék is elismerte a jelentés 6.35. pontjában.

Továbbá, amint azt a 6.35. pontban a Számvéveszék maga is megállapítja, a pénzügyi korrekció fontos eszköz ahhoz, hogy a tagállamok fejlesszék irányítási és ellenőrzési rendszereiket, és ezzel megelőzzék, észleljék és behajtsák a végső kedvezményezetteknek nyújtott szabálytalan kifizetéseket. A megfelelési vizsgálat tehát a végső kedvezményezettek szintjén közvetve hozzájárul az ügyletek jogszerűségéhez és szabályosságához.

A szabálytalanságok szintjét bizonyos kiadási területeken már megbecsülték. A területi támogatások esetében például a tagállamok által végzett mintegy 47 000 véletlenszerű ellenőrzések alapján becsült hiba 1,95 %. Ez rendkívül nagy és reprezentatív minta. Az egységes ellenőrzés módszerének megfelelően nem lenne költséghatékony, ha a Bizottság külön mintával ellenőrizné a kiadások jogszerűségét és szabályosságát. Költséghatékonyabb, ha a Bizottság a kifizető ügynökségek munkájára támaszkodik, és pénzügyi ellenőrző munkáját a kiadások ellenőrzését végző tagállami rendszerek vizsgálatára összpontosítja.

Az ésszerű biztosíték általános rendszerének további javítása és megerősítése érdekében a Bizottság kész végrehajtani a Számvéveszék ajánlását, amely szerint az igazoló szerveknek többet kellene tenniük az ellenőrzési statisztikák és a kifizetés utáni ellenőrzések ellenőrzéséért és hitelesítéséért (lásd az 5.44. pontra adott választ).

A korrekció okán múlik, hogy a pénzügyi korrekció terhe a nemzeti költségvetésre vagy a végső kedvezményezettre hárul-e.

⁽³⁶⁾ 2005-ben csak az OPEKEPE igazoló szervét keresték fel. Ezenkívül a Bizottság akkreditációs felülvizsgálatának részeként tíz helyszíni vizsgálatra került sor az új tagállamokban.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.47. A pénzügyi korrekciók nem a kedvezményezetteknek juttatott szabálytalan kifizetések visszatéríttetését szolgálják, mert ez utóbbi a tagállamokra tartozik. E korrekciók költségét a tagállamok fedezik, és ennek a legtöbb esetben nincs közvetlen hatása a támogatásban részesülőkre (termelőkre és kereskedőkre).

5.48. A megfelelőségi határozatok általában több év kiadásaira vonatkoznak, és meghozatalukra néhány évvel később kerül sor. A 2005-ben hozott megfelelőségi határozatokban tett korrekciók tehát olyan KAP-kifizetésekre vonatkoznak, amelyeket 2005 előtti években folyósítottak a végső kedvezményezetteknek. A 2005. év vonatkozásában kizárandó kiadásokról csak a következő években fognak határozni. 2005 végéig még egyetlen 1998 utáni év számlaelszámolója sem zárult le.

5.48. A Bizottság szeretné lezárni a múltat, és a mezőgazdasági kiadásokra vonatkozó 2006-os ellenőrzési munkaprogram összeállításakor részletesen megvizsgálta a leghosszabb ideje függőben lévő ügyeket. A 2006. júniusi állapot szerint a 2001-ben végzett ellenőrzések (amelyek visszamenőleg 1999-ig teszik lehetővé a pénzügyi korrekciókat) 97 %-át és a 2002-ben végzett ellenőrzések (amelyek visszamenőleg 2000-ig teszik lehetővé a pénzügyi korrekciókat) 94 %-át lezárták. Az 1999-es és 2000-es év esetében legfeljebb 41, illetve 126 millió euróra becsülik a még mindig fennálló pénzügyi korrekciókat. A 2003-ban és 2004-ben végzett vizsgálatok esetében a lezárási arány 83, illetve 84 %-os.

A 2001–2005 közötti pénzügyi évekre vonatkozóan a jövőbeli megfelelőségi határozatokban megállapítandó korrekciókat egyértelműen ismerteti a 2005. évi éves tevékenységi jelentés. Ez az információ függő követelelésként szerepel a Bizottság elszámolási rendszerében is.

A megfelelőségi vizsgálat folyamatának a Számvevőszék által említett többéves jellege azonban nem érinti a folyamatból a 2005. pénzügyi évre levonható biztosítékot. Mivel a Bizottság ellenőrzései kiterjednek a tagállamok irányítási és ellenőrzési rendszereire, nemcsak az ellenőrzött kiadásokról nyújtanak információt, hanem közvetve az érintett rendszerekhez kapcsolódó jövőbeli kiadásokról is.

A Bizottság számlaelszámolási egységeinek ellenőrzése

5.49. 2005-ben a Számvevőszék ellenőrzést végzett a Bizottság számlaelszámolási egységeinél, többek között a személyzet beosztására nézve, valamint értékelte a 2004-ben, illetve 2005-ben elvégzett megfelelőségi ellenőrzésekből kiválasztott mintát ⁽³⁷⁾.

⁽³⁷⁾ A tíz megfelelőségi ellenőrzés kiválasztása véletlenszerűen történt, a lényegesség szempontjának figyelembevételével. Ezzel az eljárással a következő területek megfelelőségi ellenőrzései kerültek kiválasztásra: szántóföldi növények (3), állattartási támogatások (2), vidékfejlesztés (2), export-visszatérítések (1), olívaolaj (1), illetve zöldség és gyümölcs (1).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.50. Az ellenőrzés az alábbi fő hiányosságokat tárta fel:

a) a Bizottság nem tudta igazolni, hogy munkatársainak a különböző ellenőrzendő intézkedésekhez történő beosztásakor rendszeresen figyelembe venné központi kockázatelemzésének következtetéseit;

b) a megvizsgált megfelelőségi ellenőrzések közül hat esetben nem volt teljes körű a releváns kockázatok és a fő ellenőrzési mechanizmusok lefedettsége, megfelelő indoklás nélkül;

c) a megvizsgált ellenőrzések közül öt esetben nem használtak ellenőrzési programot, illetve nem dokumentálták kellően ennek használatát.

5.50.

a) A megfelelőségi ellenőrző munka tekintetében (a közvetlen kiadást kivéve) a három egységre osztás nagyjából tükrözi a KAP szerinti támogatási intézkedések fő kategóriáit: hagyományos piaci mechanizmusok, közvetlen jövedelemtámogatás az IACS alapján és vidékfejlesztési intézkedések. A különböző egységek személyzetének elosztásakor biztosították, hogy a KAP-hoz tartozó támogatási intézkedések három legfontosabb területén elegendő megfelelőségi vizsgálatot végezhesenek.

Az igazgatóság központi kockázatelemzése az ellenőrzendő támogatási intézkedések kiválasztásának első fokú eszköze. Ezenkívül az elosztási folyamat során számos más, konkrét kockázatelemzés tárgyát képező tényezőt is figyelembe kell venni, mint például a 4045/89 rendelet szerinti ellenőrzések, a számlák igazolása, a SAPARD-akkreditáció, az igazgatási és felügyeleti tevékenységek, valamint a személyzet tapasztalata és rendelkezésre állása. Az évek során az eredmény a csoportok és egységek közötti forrásmozgás volt, és a személyzet elosztásának értékelése folyamatosan zajlik.

b) A Bizottság ellenőrzési munkája a mezőgazdasági kiadások területén – amely 2004-ben és 2005-ben 177, illetve 163 helyszíni kiküldetést jelentett – a rendelkezésre álló humán erőforrásokra és a kockázatelemzésre épül. A felelős igazgatóságok ennek alapján felülvizsgálatra kiválasztják azokat a bizonyos kockázatokot és alapvető fontosságú ellenőrzéseket, amelyek a szóban forgó vizsgálat esetén a legmegfelelőbbnek tűnnek. A hatály e korlátozása megszokott és elfogadott ellenőrzési gyakorlat. A Számvevőszék által említett hat eset közül háromban a kiküldetési terv kifejezetten rendelkezett a hatály korlátozásáról. A másik három esetben a hatály korlátozását az ellenőrző hatáskörén kívül eső körülmények indokolták.

c) A Bizottság véleménye szerint ellenőrző munkáját általában jól dokumentálják, és az megfelelő bizonyítékot nyújt az elvégzett ellenőrző munkáról és a levonandó következtetésekről.

A Bizottság azonban elkötelezett az ellenőrző munkájára vonatkozó dokumentáció továbbfejlesztése iránt. E tekintetben meg kell említeni az IAC-ajánlások 2005-ben történt végrehajtását (lásd a következő pontot).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.51. Ezek a megállapítások korlátozzák a tagállamok ellenőrzési rendszereinek megfelelő működésére vonatkozó következtetések érvényét, illetve a megfelelőségi ellenőrzésekből szerezhető bizonyosságot. A Számvevőszék megerősíti a Bizottság mezőgazdasági belső ellenőrzési részlegének 2004-ben lezárt jelentésében foglalt következtetéseket⁽³⁸⁾. A mezőgazdasági főigazgatónak megküldött zárójelentésben e következtetésekkel kapcsolatban nem volt véleménykülönbség.

Következtetések és ajánlások

5.52. A korábbi évekhez hasonlóan a Számvevőszék – valamennyi rendelkezésre álló információforrás figyelembevételével és a KAP-kiadások összességét tekintve – a KAP-kiadásokban továbbra is a felügyeleti és kontrollrendszerek által fel nem tárt és meg nem előzött, a lényegességi szintet meghaladó hibákat talált. A különböző fő kiadási területekre eltérő mértékű kockázatok és hiányosságok jellemzőek.

5.53. Az IIER az Unió 15 régi tagállamában 25 500 millió EUR, az új tagállamokban pedig 1 400 millió EUR értékben irányít és ellenőriz KAP-kiadásokat. Megfelelő alkalmazása esetén az IIER mint ellenőrzési rendszer eredményesen korlátozza a hibák és szabálytalan kiadások kockázatát. Görögországban azonban nem ez a helyzet. A Számvevőszék által vizsgált új tagállamokban a rendszerek még nem megbízhatóak: külön említendő, hogy a MePAR-ban rögzített információ a támogatási kérelmekben

⁽³⁸⁾ „Az ellenőrzés rámutatott, milyen kockázatok befolyásolhatják e csoportok azon feladatainak eredményes elvégzését, amelyek célja, hogy a főigazgató mint a megosztott irányítás keretében felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselő kielégítő bizonyosságot nyerhessen arra nézve, hogy a tagállami irányítási és kontrollrendszerek biztosítják az alapul szolgáló ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét.”

5.51. A Bizottság továbbra is meg van róla győződve, hogy megfelelőségi ellenőrzései kulcsfontosságúak a mezőgazdasági kiadások irányítását és ellenőrzését szolgáló általános rendszerben – amint azt az 5.59. pontra adott válasz részletesen kifejti –, és hogy ellenőrző munkája megfelelő minőségű ahhoz, hogy hozzájáruljon a rendszerből származó biztosítékhoz. Az eljárások fejlesztése azonban folyamatosan zajló folyamat, és az IAC zárójelentését nyomon követő jelentés – amelyet a Számvevőszék említ – megerősíti, hogy 2005-ben jelentős fejlesztések történtek.

5.52. A Bizottság véleménye szerint az IACS által irányított és ellenőrzött mezőgazdasági kiadások esetében kielégítő a helyzet, mert a Számvevőszék által azonosított kockázatok a többi KAP-intézkedésre vonatkoznak. Az IACS jelenleg az EMOGA kiadásainak mintegy 67 %-át fedezi. A KAP 2003-as és 2004-es reformja tovább csökkentette az általános kockázatot, mert 2013-ra 89 %-ra növeli az IACS által fedezett kiadást.

A Bizottság – szükség esetén a tagállamokkal együttműködve – elemzi a Számvevőszék által talált hibákat, amelyek egy része a számlaelszámolási eljárás keretein belül végzett pénzügyi korrekcióhoz vezethet.

A működő rendszer lehetővé teszi a háttérügyletek jogszerűségére és szabályszerűságra vonatkozó hibák kockázatának hatékony kezelését. Ha a rendszer helytelenül alkalmazza, a Bizottság a számlaelszámolási eljárás keretében pénzügyi korrekciókat végez. Ezt bizonyítják a Számvevőszéknek az IACS alkalmazásával kapcsolatos megállapításai.

5.53. A Bizottság egyetért a Számvevőszékkel abban, hogy az IACS hatékony ellenőrzési rendszer, amely csökkenti a szabálytalan kiadások kockázatát.

A Bizottság 2005-ben is folytatta Görögországban a megerősített ellenőrzési programot és a többi felügyeleti intézkedést, és a Bizottság kezdeményezésére a görög hatóságok cselekvési tervet dolgoztak ki a hiányosságok leküzdésére (lásd az 5.10. pontra adott választ). A Számvevőszéknek az új tagállamokban működő MePAR-ral kapcsolatos észrevételei egy részét a Bizottság is elfogadja, de az IACS végrehajtásának általános sikeréhez képest jelentéktelennek tartja a hiányosságokat. Ezenkívül a Számvevőszék által említett kezdeti nehézségekkel a mezőgazdasági kiadások rutinellenőrzései során foglalkoznak, hiszen a 2004–2005-ös időszakban valamennyi új tagállamot legalább egyszer helyszíni ellenőrzésnek vetették alá.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

megadott információval együtt sem mutatkozott minden esetben elégségesnek a mezőgazdasági parcellák pontos azonosíthatóságához. Ez a probléma kihat az adminisztratív és helyszíni ellenőrzések hatékonyságára. Gyakran tévesen alkalmazzák a mérési tűréshatárokat.

5.54. Az IIER-vizsgálatok eredményei ugyan a termelőknek folyósított kifizetések jogszerűségére és szabályszerűségére is vonatkoznak, de e kifizetéseket független szerv nem igazolja és nem hagyja jóvá megfelelően. Az igazoló szervek munkájára abból a szempontból nem lehet hagyatkozni, hogy bizonyosságot nyújtson a termelők és kereskedők uniós támogatási kérelmeire vonatkozóan, mivel a kérelmeket rendszerint nem ellenőrzik a helyszínen.

5.55. Mivel az olívaolaj-ágazatot, a vidékfejlesztést és az exportvisszatérítéseket érintő ellenőrzésekben továbbra is állnak fenn hiányosságok, az ezekkel kapcsolatos kifizetések jogszerűtlenek/szabálytalanok lehetnek. A Számvevőszék saját közvetlen vizsgálata szerint valós kockázatokról van szó. Ez különösen igaz az olívaolaj-ágazat esetében, ahol a térinformatikai rendszer megbízhatatlansága miatt alapjaiban kérdőjeleződik meg az olívatermesztők egységes kifizetésének jövője.

5.56. A számlaelszámolási rendszerek és kifizetés utáni ellenőrzések azt célozzák, hogy a közösségi szabályoknak meg nem felelő kiadásokat ki lehessen zárni a közösségi finanszírozásból, ám jelenleg ezt a feladatukat a végső kedvezményezetteknek történő kifizetések szintjén nem töltik be. A Bizottság nem tudja és nem is becsülte fel, hogy a KAP milyen mértékben finanszíroz szabálytalan kifizetéseket⁽³⁹⁾. Ezért nem világos, hogy ezek a rendszerek kielégítő arányban érik-e el a szabálytalan kifizetések visszatérítését.

5.57. A Bizottság megfelelőségi határozatai még egyetlen 1998 utáni évre sem teljesek. Mivel a 2005. évi kiadásokra vonatkozó határozatokat a jövőben fogják meghozni, a kiadások ideiglenes

5.54. A Bizottság megítélése szerint a mezőgazdasági kiadásoknak az 5.59. pontra adott válaszban részletesen ismertetett – és az IACS-t is tartalmazó – átfogó irányítási és ellenőrzési rendszere már most is ésszerű biztosítékot kínál a mezőgazdasági ügyletek jogszerűségével és szabályszerűségével kapcsolatos hibák kockázatának hatékony kezelésére.

Az ésszerű biztosíték általános rendszerének javítása és megerősítése érdekében azonban a Bizottság kész végrehajtani a Számvevőszék ajánlását, amely szerint az igazoló szerveknek több munkát kellene végeznük (lásd az 5.44. pontra adott választ).

5.55. Az olajfa-FIR hiányosságait a Bizottság is ismeri, és osztja a Számvevőszék aggályait a reform végrehajtásával kapcsolatban. A számlaelszámolási eljárások során a Bizottság ajánlásokat fogalmazott meg a tagállamok számára. Az új rendszerek kiadásainak elkészítéseiértékelik az EMOGA-t érintő kockázatot, és szükség esetén pénzügyi korrekciókra is sor kerül.

5.56. A Bizottság megítélése szerint az elszámolási rendszer hatóságos és hatékony eszköz arra, hogy a közösségi szabályoknak nem megfelelő kiadásokat kizárják a közösségi finanszírozásból. Ezt a Számvevőszék is megerősíti mostani jelentése 6.35. pontjában.

A Bizottság megítélése szerint az egy adott évre vonatkozó pénzügyi korrekciók és a végső kedvezményezettek nemzeti szinten kiszabott szankciók közeli becslést adnak a szabálytalan kifizetések általános mértékéről.

5.57. A Bizottság szeretné lezárni a múltat, és a mezőgazdasági kiadásokra vonatkozó 2006-os ellenőrzési munkaprogram összeállításakor részletesen megvizsgálta a leghosszabb ideje függőben lévő ügyeket. A 2006. júniusi állapot szerint a 2001-ben végzett ellenőrzések (amelyek visszamenőleg 1999-ig teszik lehetővé a pénzügyi korrekciókat) 97 %-át és a 2002-ben végzett ellenőrzések (amelyek visszamenőleg 2000-ig teszik lehetővé a pénzügyi korrekciókat) 94 %-át lezárták. Az 1999-es és 2000-es év esetében legfeljebb 41, illetve 126 millió euróra becsülik a még mindig fennálló pénzügyi korrekciókat. A 2003-ban és 2004-ben végzett vizsgálatok esetében a lezárási arány 83, illetve 84 %-os.

⁽³⁹⁾ A szabálytalanságok mértékének megbecslése érdekében megfelelő mintavételi módszer egyértelmű meghatározására van szükség (a Számvevőszék 2004/2. sz. véleménye az egyszerű ellenőrzés modelljéről, 48. bekezdés), a kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét pedig a végső kedvezményezett szintjén kell vizsgálni (a Számvevőszék 2005/1. sz. véleménye a KAP finanszírozásáról, 24. bekezdés).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

jellegűek, a közösségi beszámoló alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozóan pedig csak akkor lehet majd bizonyosságot szerezni, ha a számlaelszámolási eljárást teljes körűen bevezetik és alkalmazzák.

5.58. A Bizottság továbbra is támogassa az érintett tagállamok hatóságait annak érdekében, hogy Görögországban teljes körűen alkalmazzák az IIER-t, illetve hogy az új tagállamokban kiküszöböljék a feltárt hiányosságokat.

5.59. A Bizottság biztosítsa, hogy a felügyeleti és kontrollrendszerek a végső kedvezményezett szintjén szolgáljanak bizonyossággal az ügyletek jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozóan, illetve igyekezzenek biztosítani, hogy a szabálytalan kifizetéseket visszatérítik. A Bizottság becsülje meg a szabálytalan kifizetések értékét:

- a) vagy úgy, hogy gondoskodik arról, hogy az igazoló szervek a végső kedvezményezettekre is kiterjesszék tevékenységüket, akár a termelőknek a szűrőpróbaszerű vizsgálatokba való bevonása által, akár úgy, hogy tevékenyebben ellenőrzik és hitelesítik az IIER vizsgálati statisztikáit és a kifizetés utáni ellenőrzéseket;
- b) vagy úgy, hogy egy megfelelő mintavételi módszer alapján saját beosztottaival ellenőriztetik az év ügyleteinek jogszerűségét és szabályszerűségét a végső kedvezményezettek szintjén.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A 2001–2005 közötti pénzügyi évekre vonatkozóan a jövőbeli megfelelési határozatokban megállapítandó korrekciókat egyértelműen ismerteti a 2005. évi éves tevékenységi jelentés. Ez az információ függő követelésként szerepel a Bizottság elszámolási rendszerében is.

Annak ellenére, hogy a 2001. pénzügyi évre és a következőkre még folyamatban vannak a pénzügyi korrekciós eljárások, a Bizottság álláspontja szerint már most is elegendő információ áll rendelkezésre ahhoz, hogy ésszerű biztosítékot kapjanak az mezőgazdasági kiadások jogszerűségéről és szabályszerűségről (részletekért lásd az 5.59. pontra adott választ).

Ezenkívül a megfelelési vizsgálat folyamatának többéves jellege nem érinti a folyamatból a 2005. pénzügyi évre levonható biztosítékot. Mivel a Bizottság ellenőrzései kiterjednek a tagállamok irányítási és ellenőrzési rendszereire, nemcsak az ellenőrzött kiadásokról nyújtanak információt, hanem közvetve az érintett rendszerekhez kapcsolódó jövőbeli kiadásokról is.

5.59. A Bizottság megítélése szerint már most is elegendő információ áll rendelkezésre ahhoz, hogy ésszerű biztosítékot kapjon a mezőgazdasági kiadások jogszerűségéről és szabályszerűségről, és hogy biztosítsa a szabálytalan kifizetések behajtását.

Az átfogó irányítási és ellenőrzési rendszer négy szinten működik:

- a) kötelező igazgatási struktúra a tagállamok szintjén, amely a kifizető ügynökségek létrehozása köré épül és az ügynökség akkreditációjának megadásáért és visszavonásáért felelős magas szintű hatóság. Az akkreditáció kiadására vonatkozó határozat egy külső ellenőrző szerv által végzett részletes felülvizsgálatra épül;
- b) azon kifizető ügynökségek által alkalmazandó részletes ellenőrzési rendszerek és visszatartó szankciók, amelyek közös alaptulajdonságokra és a különböző támogatási rendszerek sajátosságaihoz igazított speciális szabályokra épülnek;
- c) utólagos ellenőrzések felhatalmazott ellenőrző szerveken és a külön hivatalokon keresztül (4045/89 rendelet szerinti ellenőrzések);
- d) számlaelszámolás a Bizottságon keresztül (éves pénzügyi elszámolás és többéves megfelelési vizsgálat).

Ez a négy szint alkotja a mezőgazdasági kiadások átfogó irányítási és ellenőrzési rendszerét, és ésszerű biztosítékot kínál a Bizottságnak a mezőgazdasági ügyletek jogszerűségével és szabályszerűségével kapcsolatos hibák kockázatának hatékony kezelésére.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.60. Amint már tavaly is felmerült, a Bizottság tegye 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.

5.61. A Bizottság kutassa annak az okát, hogy az IIER területellenőrzései esetében a véletlenszerűen végzett vizsgálatok miért mutatnak továbbra is magasabb hibaarányt, mint a kockázatelemzés alapján elvégzett vizsgálatok.

5.62. Ajánlatos volna, hogy a Bizottság javítsa a KAP-kiadások ellenőrzését azokon a területeken, ahol továbbra is jelentős hiányosságok állnak fenn.

A szabálytalanság mértéke már most is kiszámítható a pénzügyileg legfontosabb intézkedések, különösen az IACS esetében. A Bizottság igyekszik fejleszteni a többi intézkedésre vonatkozó adatok minőségét is.

Az ésszerű biztosíték általános rendszerének további javítása és megerősítése érdekében a Bizottság kész végrehajtani a Számvevőszék ajánlását, amely szerint az igazoló szervezeteknek többet kellene tenniük az ellenőrzési statisztikák és a kifizetés utáni ellenőrzések ellenőrzéséért és hitelesítéséért (lásd az 5.44. pontra adott választ).

5.60. A Számvevőszéknek az új tagállamokban működő MePAR-ral kapcsolatos észrevételei egy részét a Bizottság is elfogadja, de az IACS végrehajtásának általános sikeréhez képest jelentéktelennek tartja a hiányosságokat. Az ellenőrzött ügyletek és a költségvetési tételek közötti szabálytalanságok értékével összefüggő javítások a 4/2004 rendelet módosításai között is szerepelnek, amelyeket a 2006. január 10-én közzétett 40/2006 rendelet tartalmaz.

5.61. A Bizottság ellenőrzései kimutatták, hogy egyes tagállamok véletlenszerű ellenőrzésként rögzítették a távérzékeléses ellenőrzéseket, noha a termelőket kockázati alapon választották ki az övezeten belül. Ez torzítja a statisztikát. A kiválasztás két típusa közötti különbség tekintetében a nem megfelelő jelentéstételből eredő torzítás kiszűrésével a Bizottság elemzése megállapította, hogy a véletlenszerű kiválasztás eredményei csak Dániában magasabbak, mint a kockázat alapú kiválasztás eredményei (Görögországot nem vették figyelembe). Ezt még ellenőrizni kell.

A pontosabb jelentéstétel megerősítése érdekében a Bizottság további lépéseket tett (lásd az 5.8. pontot).

5.62. A Bizottság elkötelezett a továbbra is fennálló hiányosságok, például az IACS görögországi alkalmazásának kezelése iránt. A KAP 2003-as és – a mediterrán termékeket érintő – 2004-es reformja tovább csökkenti az általános kockázatot, mert 2013-ra 89 %-ra növeli az IACS által fedezett kiadást.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.63. A Tanács által kért módon ⁽⁴⁰⁾ a Bizottság különböztesse meg egyrészt az ellenőrzött (és adott esetben korrekciónak alávetett vagy alávetendő) kiadásokat, amelyekre vonatkozóan elfogadható biztosítékkal tud (vagy nem tud) szolgálni, másrészt pedig azon kiadásokat, amelyek további ellenőrzés (és lehetséges korrekciók) tárgyát képezik (lásd ennek a jelentésnek 1.57. és 1.64–1.66. bekezdését is).

5.63. A Bizottság véleménye szerint nem helyes a Számvevőszék azon felvetése, hogy különbséget kell tenni a már ellenőrzött és a további ellenőrzésre szoruló kiadások között. A megfelelőségi vizsgálat folyamatának többéves jellegét figyelembe véve ez a megkülönböztetés meglehetősen önkényes lenne, és ellentmondana a tagállamok számlaelszámolási eljárással kapcsolatos, védekezéshez való jogának.

Ezenkívül éves számláiban a Bizottság szükséges mértékben ismereti azokat az összegeket, amelyeket a számlaelszámolási eljárás során még be kíván hajtani.

A KORÁBBAN TETT ÉSZREVÉTELEK HASZNOSULÁSA

Vidékfejlesztés: hátrányos helyzetű térségek támogatása

5.64. A Számvevőszék a vidékfejlesztésről szóló 2003/4. sz. különjelentésében tárgyalta a hátrányos helyzetű térségek támogatását. Az Európai Parlament a 2002. évi költségvetésre vonatkozó zárszámadási eljárása során figyelembe vette ⁽⁴¹⁾ e jelentés fő észrevételeit és ajánlásait, melyek közül a legfontosabbak:

- a) a Bizottság tegyen átfogó értékelő jelentést a Parlamentnek erről az intézkedésről;
- b) a Bizottság határozza meg naprakészen a „helyes gazdálkodási gyakorlat” fogalmát, és biztosítsa, hogy a tagállamok ezt következetesen átültetik a gyakorlatba;
- c) a Bizottság végezzen átfogó és alapos felülvizsgálatot valamennyi hátrányos helyzetű térség jelenlegi osztályozását illetően.

5.65. A 2002. évi költségvetésre vonatkozó zárszámadási eljárás nyomán született jelentésében ⁽⁴²⁾ a Bizottság bejelentette, hogy ezen intézkedés tekintetében külön értékelő tanulmányt készít elő, amelynek az eredményei 2005 végén fognak rendelkezésre állni. A tanulmány elvégzésére vonatkozó szerződést végül 2005 decemberében írták alá, és az arról szóló jelentés a tervek szerint 2006 végére készül el, illetve 2007 elején jelenik meg.

⁽⁴⁰⁾ Az 5971/06 ADD1 tanácsi dokumentum – A Bizottságnak a 2004. pénzügyi év költségvetése végrehajtásának felelőssége alóli felmentése.

⁽⁴¹⁾ Az Európai Uniónak a 2002. pénzügyi évre vonatkozó általános költségvetése végrehajtásának tekintetében megadott mentességről szóló európai parlamenti határozathoz csatolt parlamenti állásfoglalása (Bizottság) (SEC(2003) 1104-C5-0564/2003-2003/2210(DEC)).

⁽⁴²⁾ COM(2004) 648, 2004. szeptember 30., továbbá az ehhez csatolt munkadokumentum.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.66. A 2007–2013 közötti időszakban nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló új rendelet ⁽⁴³⁾ tartalmazza a hátrányos helyzetű térségekkel kapcsolatos intézkedéseket, és e rendelet keretében eleget tesznek a költségvetési beszámoló elfogadásáért felelős hatóság két további kérésének is.

5.67. A hátrányos helyzetű térségekben már nem lesz a kompenzációs támogatás feltétele, hogy a termelők a szokásos értelemben vett bevált gazdálkodási gyakorlatot folytassanak. Ehelyett ezeknek a termelőknek – gazdaságuk egészére nézve – a KAP 2003. évi reformja óta „kölcsonös megfeleltetés” néven ismert kötelező környezeti és állattóléti követelményeknek kell megfelelniük.

5.68. Azt, hogy mely területek támogathatók a „hegyvidéken kívüli hátrányos területeken gazdálkodók számára történő kifizetések” kategóriájában, a talaj termékenysége és az éghajlati viszonyok alapján fogják meghatározni, vagyis ezentúl nem kötik társadalmi-gazdasági feltételekhez. Továbbra is érvényben marad a hegyvidéki (valamint a 62. szélességi foknál északabbra élő) gazdálkodóknak természeti hátrány miatt történő kifizetések elve.

5.69. A hátrányos helyzetű térségekre vonatkozó intézkedés módosításainak hatálybalépését azonban a kölcsonös megfeleltetés követelményének kivételével 2010. január 1-jéig elhalasztották, és egy bizottsági javaslaton alapuló tanácsi rendelet elfogadásától tették függővé. Így a kedvezőtlen helyzetüként besorolható területek meghatározására szolgáló jelenlegi kritériumok legalább 2010-ig érvényesek maradnak.

A szarvasmarhafélék azonosítási és nyilvántartási rendszerének létrehozása az Európai Unióban

5.70. A Számvevőszék 2004/6. sz. különjelentésében vizsgálta a szarvasmarha-azonosítási rendszert, amely célja szerint szavatolja a szarvasmarhahús nyomon követhetőségét, illetve ellenőrzi a különböző szarvasmarha-támogatásokra való jogosultságot. A Számvevőszék hiányosságokat talált a közösségi szabályozás

5.68. A következő programozási időszokról szóló 1698/2005/EK tanácsi rendelet alapján a termelőknek történő kifizetésre azon – hegyvidéki területeken kívüli – területek jogosultak, amelyek természeti adottságaikat tekintve meglehetősen kedvezőtlen helyzetben vannak (nevezetesen a talaj alacsony termelőképessége vagy a kedvezőtlen éghajlati körülmények miatt), vagy amelyek sajátosan hátrányos helyzetűek, és ahol a termőföld-hasznosítást folytatni kell a környezet védelme vagy javítása, a természeti környezet megőrzése és a térség idegenforgalmi potenciáljának fenntartása vagy a partvidék védelme érdekében.

5.69. A hátrányos helyzetű térségek meghatározása tekintetében a leendő vidékfejlesztési keretről szóló COM(2004) 490 végleges bizottsági javaslat a hátrányos helyzetű térségek „köztes kategóriájának” újracsoportosítását javasolta. A javaslat azonban heves ellenállást váltott ki, különösen a Tanács részéről.

A javaslatra vonatkozó, 1698/2005/EK rendeletként elfogadott végső kompromisszum részeként megállapodás született, hogy az átcsoportosításra vonatkozó végleges határozat előtt további alapos elemzést végeznek.

5.70–5.72. A Bizottság 2004-ben létrehozta a TRACES-rendszert, amely nyomon követi az állatok mozgását az EU-n belül és kívül. A TRACES egységesíti és egyszerűsíti az állatkereskedelem nyomon követésére szolgáló eddigi rendszereket. 2005. január 1. óta valamennyi tagállamra nézve kötelező, és megfelel a tagállamok kérései és a Számvevőszék klasszikus sertéspesztisről szóló 1/2000 jelentésében szereplő ajánlások többségének.

⁽⁴³⁾ A Tanács 1698/2005/EK rendelete (HL L 277., 2005.10.21., 1. o.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

alapján bevezetett rendszerben, és megállapította, hogy az állatok Közösségen belüli mozgásainak nyomon követhetőségét nem lehet szavatolni, mivel a szabályozás nem rendelkezett a tagállami adatbázisok összehangolásáról és a köztük történő információcseréről.

A Számvevőszék 6/2004 különjelentésére vonatkozó tanácsi következtetések nyomán a Bizottság a tagállamokkal szorosan együttműködve további iránymutatásokat dolgozott ki. 2005. február 14-én a Bizottság véglegesítette a szarvasmarhafélék adatbázisainak értékeléséről szóló munkadokumentumot, amelyet a tagállamok üdvözöltek és amelyet a nemzeti adatbázisok továbbfejlesztésére használnak.

Ezenkívül 2005. január 26-án a Bizottság előterjesztette a Parlamentnek és a Tanácsnak a szarvasmarhafélék elektronikus azonosítási rendszere bevezetésének lehetőségéről szóló jelentést (COM(2005) 9). Ez a jelentés különböző jogalkotási lehetőségeket tartalmaz, amelyekről tanácsi szinten 2005. március 7-én, a Mezőgazdasági Különbizottságban tanácskoztak. Egy megfelelő jogalkotási javaslat előkészítésével a Bizottság a nemzeti adatbázisok közötti információcserével is foglalkozni kíván.

5.71. A 2003. évi költségvetésre vonatkozó zárszámadási eljárás részeként a Tanács⁽⁴⁴⁾ a tagállami adatbázisok jobb összehangolására szólított fel. Az Európai Parlament⁽⁴⁵⁾ olyan jogalkotási javaslat benyújtására kérte fel a Bizottságot, amely biztosítja a nemzeti adatbázisok összeegyeztethetőségét és útmutatással szolgál az adatcserére vonatkozóan.

5.72. A Bizottság elfogadta a Számvevőszék 2004/6. sz. különjelentésének főbb megállapításait, illetve az információcseré meg szervezésére irányuló javaslatot⁽⁴⁶⁾, és munkadokumentumot készített a nemzeti adatbázisok összehasonlításának alapjairól. A Bizottság figyelemmel kíséri a helyzet alakulását, de további szabályozásra nem tett javaslatot.

5.73. A Számvevőszék – a 2004/6. sz. különjelentése nyomán – megvizsgálta a vágási támogatási rendszer működését. Ez az egyik olyan támogatási rendszer, ahol a működés alapja a szarvasmarha-azonosítási rendszer⁽⁴⁷⁾. A támogatást kifejlett szarvasmarhák és borjúk levágására vagy EU-ból való kivitelére fizetik.

⁽⁴⁴⁾ Az 5665/05 ADD 2 tanácsi dokumentum, 2005. február 17. – „A Bizottságnak a 2004. pénzügyi év költségvetése végrehajtásának felelőssége alóli felmentése – A Tanács következtetései a Számvevőszék különjelentéséről – 9. melléklet”.

⁽⁴⁵⁾ Az Európai Parlament állásfoglalása az Európai Unió 2003. pénzügyi évről vonatkozó általános költségvetésének végrehajtásáról szóló határozat szerves részét képező észrevételekkel, 2003. III. szakasz – Bizottság (SEC(2004) 1181 – C6-0012/2005–2004/2040(DEC) – SEC(2004) 1182 – C6-0013/2005–2004/2040(DEC)).

⁽⁴⁶⁾ A Bizottság személyzeti munkadokumentuma SEC(2005) 1193, 2005. szeptember 26.

⁽⁴⁷⁾ A Számvevőszék ennek a támogatási rendszernek a működését a Bizottságnál, illetve egyes kiválasztott tagállamokban (Németország [Észak-Rajna–Vesztfália], Spanyolország [Aragónia], Franciaország, Írország, Olaszország, Hollandia és az Egyesült Királyság [Anglia]) vizsgálta meg.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

5.74. A rendszer úgy van megtervezve, hogy könnyű vele megfelelően ellenőrizni az olyan állatokra nyújtott kifizetéseket, amelyeket a kifizetés szerinti tagállamban vágtak le. Nem ugyanilyen szigorúak viszont az állatok azon kisebb részére (a vizsgált régiókban átlagosan 1,2 %) vonatkozó ellenőrzések, amelyeket egy tagállamban vágtak le, de a támogatást egy másikban fizették ki rájuk. Az ilyen esetekre vonatkozó tagállamközi információcseré hiányos, és nem biztosítja, hogy a kifizetést megelőzően valamenyi támogathatósági feltételt ellenőriznek. Németország és Hollandia néhány esetben úgy is kifizette a támogatást, hogy a kifizetést megelőzően más tagállam még nem erősítette meg a levágást. A felkeresett tagállamok közül csak Írország és az Egyesült Királyság között (az Észak-Írországból levágott állatok tekintetében) működött a vonatkozó adatbázisok közötti automatikus információcseré.

5.75. A vágási támogatási rendszer számvevőszéki vizsgálata szerint továbbra is fennállnak a szarvasmarha-azonosítási rendszernek a különjelentésben már kimutatott hiányosságai, különösen a tagállamok közötti szarvasmarha-kereskedelemben vonatkozásában.

AZ UTOLSÓ ÉVES JELENTÉS ÓTA KIADOTT
KÜLÖNJELENTÉSEK

5.76. A Számvevőszék két mezőgazdasági vonatkozású különjelentést tett közzé az elmúlt tizenkét hónapban:

- a) A vidékfejlesztési beruházások hatékonyan kezelik-e a vidéki térségek problémáit? (2006/7. sz. különjelentés)
- b) A siker útján? A gyümölcs- és zöldségtermelők operatív programjaira nyújtott Európai Unió támogatás eredményessége (2006/8. sz. különjelentés).

Ezek megtalálhatók a Számvevőszék honlapján (www.eca.europa.eu).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.74. A közösségi szabályozás megállapítja a vágási támogatás kezelésének általános elveit az olyan állatok esetében, amelyek a Közösségen belüli kereskedelemben birtoktartási időszakot követően vettek részt (2342/1999/EK rendelet 35. cikkének (3) bekezdése). Annak a tagállamnak a vágóhídjára, ahol a vágás történt, bizonylatot állít ki, amely tartalmazza a támogatási kérelem alátámasztására szolgáló információkat.

A tagállamok segítenek egymásnak abban, hogy biztosítsák a benyújtott dokumentumok eredetiségének, illetve a kicserélt adatok pontosságának hatékony ellenőrzését. A kifizető tagállam rendszeresen átadja a vágást végző tagállamnak az ez utóbbtól kapott vágási bizonylatok összesítését. Ezen elvek végrehajtása a tagállamok felelőssége.

Az 1782/2003/EK tanácsi rendelettel bevezetett és 2005-től alkalmazandó, a közvetlen kifizetésekre vonatkozó reform végrehajtása módosította a támogatás alkalmazási feltételeit a Közösségen belüli kereskedelemben részt vevő állatok esetében.

17 tagállam határozott úgy, hogy bevezeti az egységes, elkülönített kifizetés rendszerét a vágási támogatás helyett, és ez is hozzájárult a vágásra szánt állatok Közösségen belüli kereskedelmével kapcsolatos információk fontosságának viszonylagossá tételéhez.

5.75. Amint rendeződik a reform végrehajtásának helyzete, meg kell vizsgálni a Közösségen belüli kereskedelemre vonatkozó vágási támogatások alkalmazási feltételeit, mind a nem elkülönített vágási támogatást alkalmazó tagállamok közötti kereskedelem, mind az e tagállamok és a támogatást elkülönítő tagállamok közötti kereskedelem szempontjából.

5.1. MELLÉKLET

A főbb megállapítások alakulása – Mezőgazdaság

	2004	2005		
	Megállapítások	A Bizottság válasza	Megállapítások	
IIER	<p>Terrületalapú támogatási rendszerek</p> <p>Egyes tagállamokban a kockázatelemzés alapján kiválasztott ügyletekben kevesebb hiba fordult elő, mint a véletlenszerűen kiválasztott ügyletekben (4.37).</p> <p>Állattenyésztési támogatási rendszerek</p> <p>Az állattenyésztési támogatásokra vonatkozó statisztika továbbra is megbízhatóanabb, mint a területalapú támogatási kérelmekre vonatkozó hasonló statisztika (4.39).</p> <p>Több, mint hét évvel az IIER teljes körű bevezetésére kitűzött határidő után Görögországban továbbra sem biztosítható a területalapú és az állattenyésztési támogatások jogszerűségének és szabályszerűségének való megfelelés (4.8).</p>	<p>Ennek oka főleg az, hogy több tagállam „véletlenszerűen kiválasztottként” jelenti be a távértelekölés ellenőrzéseket, pedig legalább részben ezeket is kockázatelemzés alapján választják ki.</p> <p>A (hat) állattenyésztési támogatási rendszerre vonatkozó statisztikai adatok eltérőbbek, mint a szántó- földi növényekre vonatkozóak.</p>	<p>A korábbi évekhez hasonlóan egyes tagállamokban a kockázatelemzés alapján kiválasztott ügyleteknél alacsonyabb a hibarány, mint a véletlenszerűen kiválasztott ügyleteknél (5.8).</p> <p>Az állattenyésztési támogatásokra vonatkozó nemzeti statisztikák általában továbbra is megbízhatóanabbak, mint a területalapú támogatási kérelmekre vonatkozó hasonló statisztikák (5.24).</p>	<p>A Bizottság vizsgálja ki, hogy a területi IIER-ellenőrzések tekintetében a véletlenszerűen kiválasztott ügyletek vizsgálata miért mutat nagyobb hibarányt, mint a kockázatelemzés alapján kiválasztottaké.</p>
A termelt mennyiség alapján fizetett támogatások	<p>Az olívaolajra vonatkozó ügyletekben számos hiányosság mutatkozik:</p> <p>a) Görögországban egyes követelések nem igazolhatók, mivel a bejelentett parcellák nem voltak a jelzett helyen találhatóak;</p> <p>b) a 2004-ben folyósított kifizetésekhez figyelembe vett időszakban Görögországban még mindig nem működött az olívaolajra vonatkozó TIR-rendszer;</p> <p>c) Görögországban egyes esetekben a termelői csoportok nem végezték el a szükséges ellenőrzéseket, pl. az olívaolaj elhelyezésével kapcsolatban;</p> <p>d) Andalúziában tévesen számították ki az alkalmazandó szankciókat azoknak az olívaolajtermesztőknek az esetében, akik több olajfajtát jelentettek be, mint amennyit a TIR rögzített (4.44).</p>	<p>a) A Bizottság hasonló megállapításokat tett a számlaelszámolási ellenőrzések keretében.</p>	<p>A IIER-re vonatkozó görögországi DAS-megállapítások szerint az elmúlt év óta nem történt jelentős javulás (5.10).</p> <p>A Bizottság biztosítja, hogy Görögország teljeskörűen bevezeti az IIER-t.</p>	<p>A Bizottság javasolja, hogy a Bizottság javítsa a KAP-kiadások ellenőrzését azokon a területeken, ahol továbbra is jelentős hiányosságok állnak fenn.</p>
			<p>A Számvevőszék szerint az a tény, hogy valamennyi tagállam elmulasztotta frissíteni a TIR adatait (az allanumerikus adatbázist, az olajfaják tényleges számát, az új ültetéseket és a termelési potenciált), egyértelműen arra mutat, hogy a TIR továbbra sem tekinthető teljesen működőnek (5.25–5.26).</p>	

	2004	2005		
Egyéb kiadások	<p>Megállapítások</p> <p>A Számvevőszék megvizsgálta a 4045/89/EKG rendelet értelmében történő bizottsági ellenőrzések nyomron követését:</p> <p>a) a hatályos szabályozás nem írja elő, hogy a koordináló szervek érdemi elemzési lehetővé tevő formában nyújtsák be statisztikáikat;</p> <p>b) 2003-ban a Számvevőszék megállapította, hogy tizenegy tagállamban a kifizetés utáni ellenőrzések kevesebb mint egyharmada tekinthető teljesen kielégítőnek. 2004-ben a Bizottság válasza az volt, hogy felkeresett három tagállamot – 2001 óta első ízben:</p> <p>c) továbbra is késedelmesen valósulnak meg a kifizetés utáni ellenőrzéseket biztosító éves programok a tagállamokban. 2004 végén a tervezett ellenőrzések közel 40 %-át nem fejezték be.</p> <p>Mivel az adatok nem teszik lehetővé a kiadások összege vagy típusa szerinti elemzést, nem lehet következtetéseket levonni a szabálytalanságok jelentett arányai közötti eltérések jelentőségére és okaira vonatkozóan</p> <p>(lásd még a 4.51. bekezdést)</p> <p>Az export-visszatérítések ellenőrzése:</p> <p>A Bizottság nem tudott tájékoztatást nyújtani a fizikailag ellenőrzött ügyletek értékére és a feltárt szabálytalanságok értékére vonatkozóan. 2004 során a Bizottság elfogadott egy olyan rendeletet, amely a 2005-ös jelentéssel kezdődően kötelezi a tagállamokat ezeknek az információknak a benyújtására. A Számvevőszék reméli, hogy ez a rendelet hatékonyan orvosolja a hiányosságokat. (4.13. és 4.52–4.53.)</p>	<p>A Bizottság válasza</p> <p>a) A Bizottság szerint a tagállamok által benyújtott jelentések értékes információkat tartalmaznak, bár elfogadja, hogy a 4045/89/EKG rendelet értelmében történő jelentéstétel tökéletesítésre szorul. Ennek érdekében a Bizottság javaslatot fog tenni a 4/2004/EK bizottsági rendelet módosítására.</p> <p>b) A Bizottság szerint a kifizetés utáni ellenőrzések összetett jellege miatt gyakran előfordulhat, hogy azok tökéletesítésre szorulnak, ám ez nem kérdőjelezi meg az elvégzett ellenőrzések értékét.</p> <p>2004-ben a DG AGRI három alkalommal vizsgálta a helyszínen a 4045/89/EKG rendelet alkalmazását általános kérdések, mégpedig az éves jelentés, a kockázatelemzés és az ellenőrzési program vonatkozásában. 2005-ben hat további helyszíni vizsgálat van folyamatban.</p> <p>c) A Bizottság elismeri, hogy egyes tagállamokban késedelmes a kifizetés utáni ellenőrzések elvégzése. A legtöbb tagállamban tervezett vizsgálatok száma azonban jelentős mértékben meghaladja az előírt minimumot, így tekintve az elmaradás kevesebb 40 %-nál.</p> <p>A Számvevőszék ajánlása nyomán a Bizottság elfogadta az 1454/2004/EK rendeletet, mely kiköti, hogy 2005-től a tagállamoknak jelenteniük kell az ellenőrzött ügyletek értékét, illetve a minden 200 EUR-t meghaladó mértékű szabálytalanságot.</p>	<p>Megállapítások</p> <p>A Bizottság továbbra sem tud teljes körű és összehasonlítható információval szolgálni az ellenőrzött ügyletekről, sem arról, hogy milyen értéket képviselnek a kiszűrt szabálytalanságok, illetve az ezeket követő visszatérítések. A Bizottság szabályozási változtatásokat tett a jelentések javítása érdekében, de ennek hatása még nem ismert (5.38).</p> <p>A 4045/89/EKG rendelet értelmében történő ellenőrzések bizottsági nyomon követésére vonatkozó 2003-as vizsgálata nyomán a Számvevőszék hét tagállamot újabb felkeresett, hogy értékelje az időközben történt előrehaladást. E szerint az értékelés szerint a megvizsgált ellenőrzésekre ugyan általános minőség javulás jellemző, viszont továbbra is hiányosságok állnak fenn az ellenőrzések révén kiszűrt szabálytalanságokkal kapcsolatos visszatérítésben, nem sikerült időben befejezni a tervezett kifizetés utáni ellenőrzéseket, két tagállamban pedig továbbra sem tudták teljesíteni a minimális számú ellenőrzést (5.39).</p> <p>A Bizottság egyes tagállamokban megkezdte annak felmérését, hogy mekkora az elmaradás a tervezett ellenőrzések terén (ezt az az elmaradást a Számvevőszék korábbi jelentésében is hangsúlyozta). Az első eredmények megerősítették, hogy négy tagállam nem végezte el a minimálisan előírt számú kifizetés utáni ellenőrzést, de eddig nem történt helyreigazító intézkedés (5.38).</p> <p>A Bizottság 2004 során végzett tagállami ellenőrzései során feltárt hiányosságok kapcsán még nem született végleges döntés arról, hogy kell-e pénzügyi korrekciót alkalmazni (5.34).</p>	Ajánlások

	2005		Ajánlások
	2004	A Bizottság válaszai	
Vidékfejlesztés	Megállapítások	<p>A legrosszabb vidékfejlesztési támogatásra való jogosultság annak függvénye, hogy a kedvezményezettek betartják-e a vállalt kötelezettségeket, például a helyes gazdálkodási gyakorlatot. A Számvevőszéknek az agrár-környezetvédelmi intézkedésekről szóló különjelentése megállapítja, hogy az ilyen jellegű kiadás ellenőrzése sajátos problémákat hordoz, és az ellenőrzés ritkán eredményez észszerű költségek mellett észszerű bizonyosságot (4.48).</p>	Megállapítások
		A Bizottság válasza	Ajánlások
		<p>Összetettsége miatt az agrár-környezetvédelmi intézkedések ellenőrzése mind technikai, mind pénzügyi értelemben igen forrásigényes. Ezért ezek kimerítőbb ellenőrzése aránytalanul nagyobb költségekkel járna, a kockázat minimalizálását illetően pedig csak korlátozott hasznot hozna. Lásd a 4.98 és 4.99 bekezdésre adott válaszokat is.</p>	<p>A Számvevőszék továbbra is számos hibát talál, mivel a termelők nem tartották be kötelezettségvállalásaikat, illetve a hatóságok nem ellenőrizték a lényeges támogathatósági feltételeket (5.29).</p>

5.2. MELLÉKLET

IIER nyomkövetési elemek – Klasszikus támogatási rendszerek

Tagállam	Területalapú támogatás				Állattenyésztési támogatás			
	Igazgatási eljárások és ellenőrzések a helyes kifizetés biztosítása érdekében	A vizsgálatok tekintetében kockázatelemzés és kiválasztási eljárások	Felügyeleti módszertan és az egyes eredmények jelentése	A felügyeletre és az eredményekre vonatkozó statisztikák elkészítése és megbízhatósága	Igazgatási eljárások és ellenőrzések a helyes kifizetés biztosítása érdekében	A vizsgálatok tekintetében kockázatelemzés és kiválasztási eljárások	Felügyeleti módszertan és az egyes eredmények jelentése	A felügyeletre és az eredményekre vonatkozó statisztikák elkészítése és megbízhatósága
Málta		4	2	9	6		9	
Szlovénia	1/3/7	4/5	2	10	8	11	10	

- A Jól működik vagy apróbb javítások szükségesek
 B Működik, de szükség van javításra
 C Nem működik a szándéknak megfelelően

- 1 A MePAR-ban foglalt információ a tagállamok által a támogatási kérelmekben igényelt információval együtt sem mindig elégséges ahhoz, hogy a referenciaparcellákon belül a kérelmekben szereplő minden egyes mezőgazdasági parcella pontosan azonosítható és lokalizálható legyen. Ez kihat az adminisztratív és helyszíni ellenőrzésekre, illetve a csökkentések és a szankciók alkalmazásának a minőségére (lásd az 5.3. melléklet 3. jegyzetét).
- 2 A vizsgálati eredményeket (pl. a visszatérő elemeket) nem rögzítették a mezőgazdasági parcellaazonosító rendszerben, pedig ez segítené a túligénylések jövőbeli elkerülését.
- 3 Az ellenőrzési szolgálat nem tudott eleget tenni kötelezettségeinek.
- 4 Az alkalmazott kockázati tényezők értékelésére nem került sor és/vagy azt nem dokumentálták.
- 5 A vizsgálatok során talált jelentős eltérések elemzését nem vagy nem megfelelően végezték el és/vagy jelentős szabálytalanságok esetén az ellenőrzési ráta nem emelkedett ugyanazon évben (a 2419/2001/EK rendelet 18. cikkének (2) bekezdése).
- 6 A közösségi alapokból különleges támogatást és vágási támogatást nyújtottak azokra a szarvasmarhafélékre, amelyeket az Európai Unióhoz való csatlakozás előtt vágtak le. A támogatáscsökkentés és a szankciók a szarvasmarha- és kecskétámogatások esetében rendszeresen nem megfelelően kerültek kiszámításra. A kérelem szerinti szarvasmarhák esetében csak arányos támogatáscsökkentésre került sor, szankciókra nem, a kérelemben nem szereplő szarvasmarhákra pedig a szankciók mértéke túl magas volt. A kecskétámogatások esetén az igazgatás rendszeresen túl kis csökkentéssel számolt.
- 7 Ha a kérelmezett terület a tűréshatármál jobban túllépi a mért területet, a kifizetésre elfogadott területnek a 4 %-os tűréshatárral megnövelt területet tekintik.
- 8 A közösségi alapokból különleges támogatást és vágási támogatást nyújtottak azokra a szarvasmarhafélékre, amelyeket az Európai Unióhoz való csatlakozás előtt vágtak le. Az igazgatási eljárások késedelmes közzététele miatt számos kérelem nem megfelelően került kitöltésre. Nem történt elektronikus adatcsere a vágási támogatás és külön szarvasmarha-támogatással kapcsolatban. 2005. január 1-jétől a támogatásokat természetes személyeknek közvetlenül nem teljes összegben, hanem 4 % jövedelemadó-előleg levonása után fizették ki.
- 9 Apróbb indokolatlan eltérések vannak a Bizottságnak jelentett vizsgálatok és/vagy vizsgálati eredmények száma, illetve az ellenőrnöknek átadott háttér adatok között, és/vagy kisebb kéréssel történt a statisztika eljuttatása a Bizottsághoz.
- 10 Jelentős, indokolatlan eltérések vannak a Bizottságnak jelentett vizsgálatok és/vagy vizsgálati eredmények száma, illetve az ellenőrnöknek átadott háttér adatok között, és/vagy lényeges kéréssel történt a statisztika eljuttatása a Bizottsághoz.
- 11 A beérkezett kérelmek 10 %-os minimális ellenőrzési arányát nem érték el a szarvasmarha-támogatási rendszer tekintetében.

Forrás: Számvevőszék, kifizető hatóságok felülvizsgálata, IIER rendszer (kivonat).

5.3. MELLÉKLET
IIER nyomonkövetési elemek – Egységes területalapú támogatási rendszer (SAPS)

Tagállam	Igazgatási eljárások és ellenőrzések a helyes kifizetés biztosítása érdekében	A vizsgálatok tekintetében kockázatelemzés és kiválasztási eljárások	Felügyeleti módszertan és a egyes eredmények jelentése	A felügyeletre és az eredményekre vonatkozó statisztikák elkészítése és megbízhatósága
Cseh Köztársaság	2	4/5	13	14
Magyarország	1/2/3/9/7	4	13	15
Litvánia	1/2/3	12	6	14
Lengyelország	1/2/3/8/10/11	5	13	15
Szlovákia	1/2/3	4	13	

- A Jól működik vagy apróbb javítások szükségessége
 B Működik, de szükség van javításra
 C Nem működik a szándékának megfelelően

- A MePAR-ban foglalt információ a tagállamok által a támogatási kérelmekben igényelt információval együtt sem mindig elégséges ahhoz, hogy a referenciaparcellákon belül a kérelmekben szereplő minden egyes mezőgazdasági parcella pontosan azonosítható és lokalizálható legyen. Ez kihat az adminisztratív és helyszíni ellenőrzések, illetve a csökkentések és a szankciók alkalmazásának a minőségére (lásd a 3. jegyzetet).
- Helyszíni vizsgálok számára problémát jelentett a mérendő parcella határainak megállapítása.
- Mivel egy-egy túlzott területbejelentést vagy egy parcella kettős bejelentését kompenzálhatja, ha más termelők más parcellákat egyáltalán nem vagy csak részben jelentenek be, ezért egy referenciaparcellán belül nem lehet pontosan megállapítani, hogy milyen mértékben fordulnak elő túlzott területbejelentések és/vagy kettős bejelentések. Ebből következően támogatáscsökkentésre, illetve egyéb szankcióra vagy nem kerül sor, vagy a szankció szintje nem elégséges.
- Az alkalmazott kockázati tényezők értékelésére nem került sor és/vagy azt nem dokumentálták.
- A vizsgálatok során talált jelentős eltérések elemzését nem vagy nem megfelelően végezték el és/vagy jelentős szabálytalanságok esetén az ellenőrzési ráta nem emelkedett ugyanazon évben (a 2419/2001/EK rendelet 18. cikkének (2) bekezdése).
- Az ellenőrök által végzett megismélt mérések a lemért parcellák 18 %-ánál nem erősítették meg az első mérés eredményét.
- A vizsgálati eredményeket nem vagy nem megfelelően vették figyelembe a SAPS kiszámításakor.
- Az igazgatási ellenőrzések lehetővé teszik, hogy a kérelmezett terület 5 %-kal túllépje az MePAR-ban nyilvántartott támogatható területet.
- Az egyes termények tekintetében távértelekkel megállapított összterület egy referenciaparcellán belül az adott gazdálkodóhoz az általuk bejelentett területtel arányosan lett rendelve.
- Nehézségek merültek fel a kérelmezett parcella határainak megállapításában, továbbá akkor, amikor a mérési eredmények túllépték a mért parcella teljes kataszteri területét, a mért területet tekintették a megállapított területnek.
- A kiegészítő nemzeti kifizetésekre vonatkozó feltételeknek való meg nem felelés miatt kiszabott csökkentéseket kiterjesztették a SAPS-kifizetésekre is, pedig a SAPS-ban alkalmazandó feltételek teljesültek.
- A véletlenszerűen kiválasztott vizsgálatok nagyobb területi eltéréseket és több, a valóstól felfelé eltérő bejelentést mutattak, mint a kockázatelemzés alapján kiválasztott vizsgálatok. Ez arra utal, hogy a kockázati paraméterek nem voltak eredményesek.
- A vizsgálati eredményeket (pl. a visszatérő elemeket) nem rögzítették a mezőgazdasági parcellaazonosító rendszerben, pedig ez segítené a túligénylések jövőbeli elkerülését.
- Apróbb indokolatlan eltérések vannak a Bizottságnak jelentett vizsgálatok és/vagy vizsgálati eredmények száma, illetve az ellenőröknek átadott háttér adatok között, és/vagy kisebb késéssel történt a statisztika megküldése.
- Jelentős, indokolatlan eltérések vannak a Bizottságnak jelentett vizsgálatok és/vagy vizsgálati eredmények száma, illetve az ellenőröknek átadott háttér adatok között, és/vagy lényeges késéssel történt a statisztika eljuttatása a Bizottsághoz.

Forrás: Számvevőszék, kifizető hatóságok felülvizsgálata, IIER rendszer (kivonat).

6. FEJEZET

**Strukturális intézkedések: regionális politika,
foglalkoztatási és szociális politika, vidékfejlesztés és halászat**

TARTALOM

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	6.1–6.5
Külön értékelés a megbízhatósági nyilatkozat keretében	6.6–6.45
A strukturális intézkedések sajátos jellemzői	6.6–6.8
A számvevőszéki ellenőrzés	6.9–6.12
A strukturális alapok jelenlegi programjai	6.13–6.21
A hibák kihatnak a projektköltségekre	6.13–6.15
A tagállamok kontrollmechanizmusai nem felelnek meg a legfontosabb szabályozási követelményeknek	6.16–6.21
A strukturális alapok korábbi programjai	6.22–6.29
Nem került sor korrekciókra és sokat késett a programok lezárása	6.22–6.25
A hibák kihatnak a projektköltségekre	6.26–6.28
Az ellenőrzések során kulcsfontosságú szabályozási követelményeket nem tartanak be	6.29
A Kohéziós Alap	6.30
Pénzügyi korrekciók és a strukturális alapok programjainál a behajtások jelentése	6.31–6.37
A pénzügyi korrekciókra csak korlátozottan került sor	6.33–6.35
Nem megfelelő a tagállamok behajtási intézkedésekkel kapcsolatos jelentéstétele	6.36–6.37
Következtetések és ajánlások	6.38–6.45
Következtetések	6.38–6.41
Ajánlások	6.42–6.45
A korábbi észrevételek nyomon követése	6.46–6.47
A legutóbbi éves jelentés óta közzétett különjelentések	6.48

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

BEVEZETÉS

6.1. Strukturális intézkedések alatt az Európai Unió (EU) politikájának négy, összekapcsolódó célokat kitűző területe értendő: a regionális politika, a foglalkoztatási és szociális politika, a vidék-fejlesztés és a halászat.

6.2. Az intézkedéseket a négy strukturális alap – 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) –, illetve a Kohéziós Alap finanszírozza.

6.3. A strukturális alapok társadalmi-gazdasági fejlesztési programokat társfinanszíroznak. Az alapok ezenkívül a közösségi kezdeményezéseket, azaz az INTERREG, URBAN, LEADER és EQUAL programokat is társfinanszírozzák. A Kohéziós Alap a környezetvédelem javításával és a közlekedés infrastruktúrájának fejlesztésével összefüggő projekteket társfinanszírozza azokban a tagállamokban, amelyeknek az egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelme alacsonyabb, mint az uniós átlag 90 %-a.

6.4. A strukturális műveletek kiadásainak 92 %-át fedező strukturális alapok támogatásait az Unión belül főként három célkitűzés alapján osztják el:

- 1. célkitűzés: az elmaradt régiók fejlesztésének és szerkezetátalakításának 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.

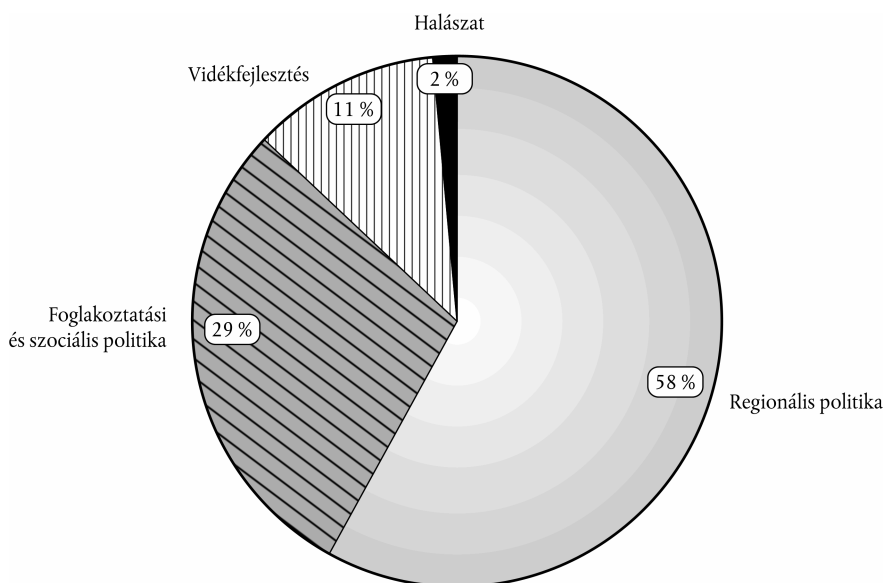
6.5. 2005-ben az összes kiadás 32 763 millió EUR-t tett ki (**6.1a. és b. ábra**). A támogatásokat a pénzügyi tervvel megegyező többéves időszakok keretén belül nyújtják. A jelenlegi finanszírozási időszak 2000-től 2006-ig tart; az ezt megelőző 1994-től 1999-ig tartott. A jelenlegi időszakban a strukturális alapokból 545 programot, a Kohéziós Alapból pedig 1 200 projektet finanszíroznak. Az előző időszakban a Bizottság a strukturális alapok keretében 1 104 programot, a Kohéziós Alap keretében pedig 920 projektet hagyott jóvá. A strukturális alapokból finanszírozott programok értéke 500 000 EUR alatti és 8 milliárd EUR

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

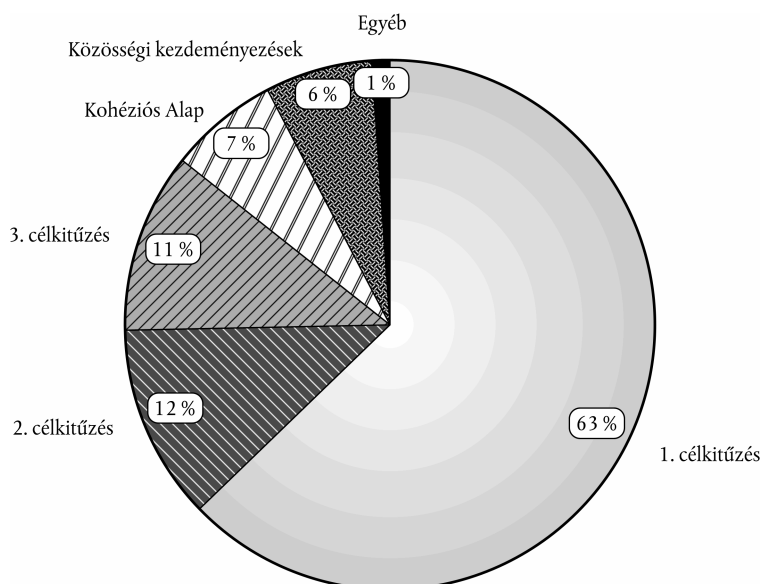
A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

fölötti összegek között változik. A programok keretén belül az egyes projektekre fordított kiadások jelentősen eltérhetnek, az egyéni kedvezményezettnek juttatott csupán néhány száz EUR összegű támogatástól a nagyszabású infrastruktúra-projektek finanszírozására fordított akár több száz millió EUR összegű támogatásokig. A Kohéziós Alapból finanszírozott projektekre szánt támogatások 50 000 EUR és valamivel több mint 1 milliárd EUR között változnak.

6.1a. ábra – A strukturális intézkedésekre kifizetett összegek szakpolitika szerinti megoszlása 2005-ben



6.1b. ábra – A strukturális intézkedésekre kifizetett összegek célkitűzések szerinti megoszlása 2005-ben



A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

KÜLÖN ÉRTÉKELÉS A MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZAT KERETÉBEN

A strukturális intézkedések sajátos jellemzői

6.6. A strukturális intézkedések programjainak vagy projektjeinek közösségi finanszírozása előleg formájában valósul meg, majd ezt a projektfelelős⁽¹⁾ által bejelentett költségek tagállamoknak történő visszatérítése követi. A projektköltségek visszatérítésére vonatkozó támogathatósági feltételeket részletesen kidolgozott rendeletek határozzák meg.

6.7. A tagállamok kötelesek ellenőrizni, hogy a projektköltségeket helyesen számolták-e el, és azok megfelelnek-e a támogathatósági feltételeknek. A Bizottság felügyeli, hogy a kiadások igazolására vonatkozó tagállami intézkedések összhangban legyenek a közösségi jog előírásaival. Ezt nevezzük megosztott irányításnak. Az elszámoltathatósági lánc a végső kedvezményezettől indul és a tagállamok nemzeti kormányzati szervein és egyéb kiegészítő szervezetein át a Bizottság főigazgatóságaiig terjed. Így a végső felelősség a strukturális intézkedések kiadásainak szabályszerűségéért a Bizottságot terheli.

6.8. Összességében megállapítható, hogy nagy számban vannak olyan programok és projektek, amelyek végrehajtása több éven keresztül tart; sok támogathatósági feltételnek kell megfelelni, amelyek olykor különbözőképpen értelmezhetők; az irányítási folyamatba pedig többféle szervezet is beavatkozik. Ezek a tényezők növelik azt az eredendő kockázatot, hogy a projektköltségeket helytelenül számolják el, illetve hogy nem támogatható költségeket igényelnek vissza. Ahhoz, hogy ez a kockázat csökkenjen, a tagállamokban szigorú irányítási és szabályozási rendszerre, a Bizottságnál pedig hatékony felügyeletre van szükség.

6.8. A Bizottság szabályai bizonyos fontos területeken közös rendelkezéseket írnak elő, és a Bizottság iránymutatást nyújt a támogathatóságot illető kérdések tekintetében.

A hivatkozott inherens kockázatokkal foglalkoznak a strukturális alapról 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 egységes belső ellenőrzési keretrendszerre irányuló bizottsági cselekvési terv (COM(2006) 9) további intézkedéseket tartalmaz a megosztott irányítás erősítését illetően.

A számvevőszéki ellenőrzés

6.9. A Számvevőszék a strukturális alapok 16 programját ellenőrizte: hatot az előző, 10-et pedig a jelenlegi támogatási időszakból. Ezenfelül ellenőrizte az előző támogatási időszak programjainak 65, illetve a jelenlegi támogatási időszak programjainak 95 projektjét.

⁽¹⁾ A projektfelelős lehet magánszemély, társaság, magán- vagy állami vállalkozás, illetve helyi, regionális vagy országos szerv.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

6.10. A Számvevőszék egy másik, az előző támogatási időszak strukturális alapjainak 30 programjából álló minta segítségével ellenőrizte, hogy a Bizottság hogyan zárta le ezeket a programokat.

6.11. A Számvevőszék ezenkívül a Kohéziós Alap kilenc lezárt projektjét vizsgálta meg (az előző támogatási időszakból hét projektet, a jelenlegi időszakból pedig kettőt): nyolcat a Bizottságnál, egyet pedig mind a Bizottságnál, mind a tagállamban.

6.12. A Számvevőszék azt is ellenőrizte, hogy helyesen alkalmazzák-e a behajtások jelentésére és pénzügyi korrekciókra szolgáló eljárásokat a strukturális alapok programjainál és a Kohéziós Alap projektjeinél a jelenlegi támogatási időszakban.

A strukturális alapok jelenlegi programjai

A hibák kihatnak a projektköltségekre

6.13. A Számvevőszék a jelenlegi támogatási időszak minden ellenőrzött programja esetében lényeges hibákat állapított meg az elszámolt projektköltségekben; és a 95 ellenőrzött projektből 60 esetében szintén lényeges hibákat talált.

6.13. A Bizottság nyomon fogja követni a Számvevőszék megállapításait és biztosítja a szükséges korrekciók alkalmazását.

6.14. A leggyakrabban előforduló hibák a következők voltak:

- az elszámolt kiadási tételeket nem támasztották alá bizonyítékokkal (35 projekt esetében),
- figyelmen kívül hagyták a közbeszerzésre vagy az állami támogatásra vonatkozó szabályokat (16 projekt esetében),
- ténylegesen ki nem fizetett előlegeket és költségeket számoltak el (21 projekt esetében),
- tisztázatlan volt az általános költségek társfinanszírozott és nem társfinanszírozott projektek közötti megoszlása (13 projekt esetében),
- olyan költségeket számoltak el, amelyek nem kapcsolódtak az Unió által társfinanszírozott intézkedéshez (13 projekt esetében),
- az elszámolás tényleges költségek helyett átalányösszeget alapult (10 projekt esetében).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

6.15. A Számvevőszék megállapította, hogy egyes programok projektjeinél rendszeresen fordultak elő bizonyos hibák. Például:

- az ERFA 1. célkitűzése estében az Egyesült Királyságban (Dél-Yorkshire-ben): az uniós társfinanszírozási arányt meghaladó támogatásokat számoltak el megfelelő indoklás nélkül,
- az ESZA EQUAL közösségi kezdeményezése esetében Spanyolországban az elszámolt kiadásokat nem támasztották alá megfelelő bizonyítékokkal, ugyanis a támogatásban részesülő képzési szervezetek számviteli rendszereikben nem határozták meg pontosan, hogy az ESZA melyik tevékenységét végezték,
- a HOPE esetében Franciaországban a *Direction Départementale des Affaires Maritimes* a számlák kifizetése előtt végzett igazolási és ellenőrzési tevékenységeit nem alapozta megfelelő alátámasztó dokumentációra.

A tagállamok kontrollmechanizmusai nem felelnek meg a legfontosabb szabályozási követelményeknek

6.16. A Számvevőszék megvizsgálta, hogy a tagállamok a közösségi előírásoknak megfelelően ellenőrzik-e a kiadásokat. A felmérést az alább található **6.1. táblázat** foglalja össze. Ebből kiderül, hogy a Számvevőszék minden ellenőrzött programnál irányítási és szabályozási hibákat tárt fel.

6.17. A rendeletek értelmében a tagállamoknak gondoskodniuk kell olyan nyilvántartások vezetéséről, amelyek által a Bizottságnak készített költségnyilatkozatok és az egyes projektek számviteli nyilvántartásai és alátámasztó dokumentumai összevethetőek. Ezt nevezzük ellenőrzésnyomvonal-követelménynek. Ahogyan azt a **6.1. táblázat** is szemlélteti, az ellenőrzési nyomvonal tíz vizsgált programból csak három esetében volt megfelelő. A többi programnál az elszámolt kiadások egy részéről csak kevés vagy egyáltalán semmilyen alátámasztó bizonyíték nem áll rendelkezésre. Az alátámasztó dokumentáció gyűjtésének vagy megőrzésének elmulasztása megnehezíti annak ellenőrzését, hogy a kiadás szabályszerű volt-e vagy sem.

6.15.

- A Bizottság a Számvevőszék előtt végrehajtotta a Dél-Yorkshire program ellenőrzését és szintén ilyen jellegű hibákat fedezett fel. Az ellenőrzés nyomon követése folyamatban van, és fel fogják vázolni a megfelelő pénzügyi következményeket.
- A Bizottság tudatában van e Spanyolországot illető rendszerproblémának, a Bizottság 2004-ben – az összes program vonatkozásában – intézkedést indított a spanyol irányító és kifizető hatóság ellen, annak érdekében, hogy megerősítsék az eljárásoknál az ellenőrzési nyomvonalat, valamint hogy világosan meghatározzák a társfinanszírozott műveletek és a számviteli rendszerek közötti kapcsolatot. Ennek jogcímén az 1260/1999/EK rendelet 39. cikkének (1) bekezdése alapján a tagállam 173 millió EUR összegű pénzügyi korrekcióról hozott határozatot, miután a Bizottság eljárást indított, és bizottsági, illetve tagállami képviselőkől álló csoportot hozott létre a korrekció nyomon követéséhez.


6.17. A fennmaradó 7 programból 3 esetében a Számvevőszék úgy ítélte meg, hogy a rendszerek részben felelnek meg a követelményeknek.


6.1. tábla – A főbb szabályozási követelmények betartása az ellenőrzések során

Ellenőrzött programok	Szabályozási követelmények									
	A feladatok elküldöttsége	Ellenőrzési nyomvonal	Napi irányítási ellenőrzések	Behajrási eljárások	Időközi hitelesítés	Független, mintavétel alapján történő ellenőrzés	Előrehaladás a független, mintavétel alapján történő ellenőrzésben	Programokat lezáró szerv létrehozása	A végző jóváhagyás előkészítése	
ERFA Interreg IIIA, Franciaország-Belgium										
ERFA 1. célkitűzés, Egyesült Királyság (D. Yorkshire)										
ERFA 2. célkitűzés, Olaszország (Lazio)				N/F						
ERFA 2. célkitűzés, Németország (Északrajna-Vesztfália)										
ERFA 1. célkitűzés, Görögország (versenyképesség)										
ESZA EQUAL közösségi kezdeményezés, Olaszország										
ESZA 1. célkitűzés, Németország (SPALAR)										
ESZA 3. célkitűzés, Egyesült Királyság										
ESZA EQUAL közösségi kezdeményezés, Spanyolország										
HOPE 1. célkitűzés, Franciaország								N/F		N/F

Jelmagyarázat

 Az ellenőrzés **megfelelt** a szabályozási követelményeknek

 Az ellenőrzés **részben megfelelt** a szabályozási követelményeknek

 Az ellenőrzés **nem felelt meg** a szabályozási követelményeknek

N/F = Nem felmért.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

6.18. Az ellenőrzési nyomvonal mellett egyéb ellenőrzésekre, például napi irányítási ellenőrzésekre is szükség van. A tagállamnak rendelkeznie kell olyan irányítási rendszerrel, amellyel ellenőrizni tudja, hogy a projekteket az uniós előírásoknak megfelelően valósítják-e meg. A napi irányítási ellenőrzés a legeredményesebb módszer arra, hogy az esetleges gondokat még a kiadások Bizottság felé történő elszámolását megelőzően feltárják vagy kezeljék. A **6.1. táblázatból** kitűnik, hogy a napi irányítási ellenőrzéseket nem minden ellenőrzött program esetében hajtották végre az előírásoknak megfelelően. Egyes esetekben nem végeztek elegendő ellenőrzést. Amikor pedig ellenőrzéseket végeztek, azok nem mindig terjedtek ki elég részletesen a kiadások támogathatóságának szempontjaira. Bizonyos esetekben az ellenőrzések csupán a dokumentáció áttekintésére korlátozódtak, ami nem tette lehetővé annak ellenőrzését, hogy az elszámolt kiadás valóban felmerült-e, és hogy az a közösségi költségvetésből támogatható-e.

6.19. Az illetékes kifizető hatóságnak igazolnia kell, hogy a Bizottság felé elszámolt kiadások (a projektek költségnyilatkozatainak gyűjteménye) minden szükséges feltételnek megfelelnek. A **6.1. táblázatból** azonban kitűnik, hogy hét esetben a kiadások időközi igazolására szolgáló napi irányítási ellenőrzések nem az előírásoknak megfelelően történtek. Ezek a hiányosságok arra utalnak, hogy a kiadásokat anélkül térítették vissza, hogy az irányító vagy kifizető hatóságok eredményesen elvégezték volna a szükséges ellenőrzéseket.

6.20. Egy független tagállami szervnek ezenkívül kiegészítő ellenőrzéseket kell végrehajtania, hogy ellenőrizze a kiépített rendszerek működésének eredményességét, és megerősítse a napi irányítási és kifizetési ellenőrzések által már felülvizsgált költségnyilatkozatokból vett minta pontosságát. Röviden összefoglalva a szabályok független, mintavétel alapján történő ellenőrzéseket írják elő. A **6.1. táblázatból** kitűnik, hogy négy vizsgált programnál nem történt meg a szükséges előrelépés a független, mintavétel alapján történő ellenőrzések végzésében.

6.21. A tagállamoknak végül az egyes programok lezárásakor a Bizottságnak leadott zárónyilatkozattal kell igazolniuk a kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét. Ezt a nyilatkozatot olyan szervnek kell kiállítania, amely független mind a kijelölt irányító hatóságtól, mind a kifizető hatóságnál az időközi és lezáró nyilatkozatok elkészítéséért felelős személytől vagy osztálytól, mind pedig a közbelső szervektől. A **6.1. táblázatból** kitűnik, hogy hat vizsgált program esetében a végső kifizetés elfogadására való felkészülés kielégítő.

6.18. Az érintett 10 programból 4 esetében a Számvevőszék úgy ítélte meg, hogy a rendszerek részben felelnek meg a követelményeknek. A Bizottság egyetért a Számvevőszékkel ezen ellenőrzések kiemelt fontosságát illetően, és nemrégiben egy dokumentumot bocsátott ki a tagállamok számára, amelyben kifejti a saját ellenőrzéseinek eredményeire épülő helyes gyakorlatokat.

6.19. Az érintett 7 programból 2 esetében a Számvevőszék úgy találta, hogy a rendszerek részben felelnek meg a követelményeknek. A Bizottság nemrégiben egy dokumentumot bocsátott ki a tagállamok számára, amelyben kifejti a helyes gyakorlatokat a tagállamokban való bizottsági ellenőrzések megállapításaira épülő igazolási funkcióval kapcsolatban.

6.20. Az érintett 4 programból 4 esetében a Számvevőszék úgy ítélte meg, hogy a rendszerek részben felelnek meg a követelményeknek. A Bizottság 2003-ban útmutató dokumentumot adott ki a mintavétel alapján történő független ellenőrzések végrehajtásáról, azért, hogy e munkához előmozdítsa a kielégítő és következetes szabványokat. A Bizottság a késések azonosítása céljából az éves kétoldalú találkozók alkalmával a tagállamokkal szisztematikus módon felülvizsgálja a mintavétel alapján történő ellenőrzések területén tett előrelépéseket.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

*A strukturális alapok korábbi programjai***Nem került sor korrekciókra és sokat késett a programok lezárása**

6.22. A Bizottság 2005-ben továbbra is folyósított lezáró kifizetéseket az előző támogatási időszak strukturális alapjaiból finanszírozott programok számára. Akárcsak a jelenlegi programoknál, az 1994 és 1999 közötti programok lezárásakor a tagállamok igazolják a programok során elszámolt összes kiadás jogszerűségét és szabályszerűségét. A Bizottság háromféle módon ellenőrzi ezen igazolások megbízhatóságát; egyrészt a tagállamokban lezárás előtt ellenőriz bizonyos programokat, másrészt áttekinti valamennyi program tagállamok által benyújtott záró dokumentációját, és végül utólagosan ellenőriz bizonyos lezárt, vagy a lezárás folyamatában lévő programokat.

6.23. A **6.2. táblázatból** kitűnik, hogy 2006 márciusa végén jelentős számú program továbbra is lezáratlan maradt.

6.24. A Számvevőszék a lezárási folyamat ellenőrzésekor három esetben megállapította, hogy a Bizottság pénzügyi korrekció nélkül zárt le programokat annak ellenére, hogy jelentős fenntartásokat fogalmazott meg az igazolt kiadások tekintetében.

6.25. A Számvevőszék számos olyan esetet is feltárt, ahol a programokat későn zárták le, mivel a Bizottságnál nagyon elhúzódt a lezárási folyamat. Noha előfordulhatnak összetett problémák, ezek nem magyarázzák meg teljes mértékben, hogy a Bizottság miért késik (esetenként több mint egy évet) a tagállam megkeresésével.

6.23. A programok csak akkor számítanak lezártak a táblázatban, amennyiben mind a végső kifizetés – és ha az fennáll – mind a kötelezettségvállalás megtörtént. Az 1994–1999 közötti programokat illetően nem fizetett kötelezettségvállalásokat 2005. végén összesen 1,4 milliárd EUR-ban (az elhatározott közösségi hozzájárulás 0,89 %-a) határozták meg, ami jelzi a kifizetések és végrehajtott kötelezettségvállalás-visszavonások összegét.

A továbbra is lezáratlan programok közé elsősorban azok tartoznak, amelyek esetében a tagállam vitatja a pénzügyi korrekciókat, és a hivatalos határozat meghozása még hátra van, valamint azok a programok, amelyekben néhány projekt bírósági eljárás tárgyát képezi a fennálló összeg kifizetését vagy az arra vonatkozó kötelezettségvállalás visszavonását akadályozó tagállamban.

6.24. A Bizottság nyomon fogja követni a Számvevőszék megállapításait, és adott esetben végrehajtja a szükséges korrekciókat.

6.25. Néhány esetben a kívánatosnál hosszabb késések álltak be, ami bizonyos esetekben jogi és pénzügyi kérdésekben való konzultációt követelt meg.

6.2. táblázat – 2005. december 31-ével és 2006. március 31-ével lezárt 1994–1999 között a strukturális alapokból finanszírozott programok

Költségvetési terület ⁽¹⁾	Összesen		2005 előtt lezárt		2005. december 31-ével lezárt		2006. március 31-ével lezárt	
	Programok száma ⁽²⁾	Jóváhagyott közösségi hozzájárulás (EUR)	Programok száma	Kifizetett közösségi hozzájárulás összesen (EUR)	Programok száma	Kifizetett közösségi hozzájárulás összesen (EUR)	Programok száma	Kifizetett közösségi hozzájárulás összesen (EUR)
Európai Regionális Fejlesztési Alap								
1. célkitűzés	181	57 571 255 951	94	37 550 653 114	112	42 887 087 630	112	42 887 087 630
2. célkitűzés 1994–1996	84	5 165 903 927	79	4 194 775 934	82	4 581 143 406	82	4 581 143 406
2. célkitűzés 1997–1999	73	7 157 716 211	48	3 132 569 307	62	4 760 119 585	64	4 803 858 386
5b. célkitűzés	84	3 302 548 791	62	2 458 401 459	80	3 099 127 079	80	3 099 127 079
6. célkitűzés	2	355 453 472	2	333 854 319	2	333 854 319	2	333 854 319
Közösségi kezdeményezések	520	9 223 064 769	326	3 916 629 881	425	5 660 960 735	431	6 189 811 196
Összesen	944	82 775 943 121	611	51 586 884 014	763	61 322 292 754	771	61 894 882 016
Európai Szociális Alap								
1. célkitűzés	102	22 806 888 948	59	9 800 246 487	76	16 659 397 467	89	18 121 641 456
2. célkitűzés 1994–1996	82	1 597 251 132	79	1 341 684 839	79	1 358 409 253	81	1 362 443 873
2. célkitűzés 1997–1999	72	2 112 708 834	43	732 343 850	55	1 180 807 704	62	1 481 524 409
3. célkitűzés	56	13 221 222 835	30	6 568 750 561	37	7 498 226 022	44	8 564 234 926
4. célkitűzés	16	2 614 128 525	11	1 324 982 251	12	1 691 290 757	12	1 691 290 757
5b. célkitűzés	83	1 057 483 760	54	489 410 848	67	632 292 214	77	719 766 953
6. célkitűzés	2	177 902 801	2	161 300 249	2	161 300 249	2	161 300 249
Közösségi kezdeményezések	373	4 664 895 421	244	1 497 206 934	303	1 887 130 714	334	2 000 499 278
Összesen	786	48 252 482 256	522	21 915 926 019	631	31 068 854 380	701	34 102 701 900
Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap – Orientációs Részleg								
1. célkitűzés	69	14 301 716 000	34	4 721 652 121	45	8 217 740 619	46	8 220 980 619
5a. célkitűzés	66	5 544 906 000	43	1 728 707 188	52	3 641 981 610	53	3 661 092 924
5b. célkitűzés	84	3 163 701 000	46	1 772 582 355	68	2 529 075 438	70	2 574 734 130
6. célkitűzés	2	288 794 000	1	211 137 456	2	280 353 550	2	280 353 550
Közösségi kezdeményezések	167	1 156 618 000	106	534 783 853	143	814 595 982	144	814 903 270
Összesen	388	24 455 735 000	230	8 968 862 973	310	15 483 747 199	315	15 552 064 493
Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz								
1. célkitűzés	18	1 797 039 031	2	127 659 610	8	288 574 118	8	288 574 118
5a. célkitűzés	12	850 431 000	2	23 715 837	5	116 682 777	6	154 373 993
6. célkitűzés	2	8 260 000	1	3 523 447	2	6 761 577	2	6 761 577
Közösségi kezdeményezések	20	127 103 242	6	14 058 058	12	22 225 543	12	22 225 543
Összesen	52	2 782 833 273	11	168 956 952	27	434 244 015	28	471 935 231
ÖSSZESEN	2 170	158 266 993 650	1 374	82 640 629 958	1 731	108 309 138 348	1 815	112 021 583 640

⁽¹⁾ A strukturális alapok célkitűzéseit átcsoportosították a 2000 és 2006 közötti programozási időszakra.

⁽²⁾ A több alapról finanszírozott programoknál minden alap külön programként lett beszámítva.

Forrás: A táblázatot a Bizottság adatai alapján a Számvevőszék készítette.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A hibák kihatnak a projektköltségekre

6.26. A Számvevőszék jelentős hibákat állapított meg a projektek költségnyilatkozataiban az 1994 és 1999 közötti időszak programjaiból ⁽²⁾ vett valamennyi mintában; 65 vizsgált projektből 33-at jelentős hibák jellemeztek. A leggyakrabban előforduló hibák hasonlóak voltak a jelenlegi programok mintájában találattal (lásd 6.14. bekezdés).

6.27. Az ellenőrzött minta három programjának esetében (ERFA 1. célkitűzés Írország [Ipari fejlesztés], ESZA 1. célkitűzés Németország [Sachsen] és ESZA 3. célkitűzés Svédország) az ellenőrzésre kiválasztott kedvezményezettek nem őrizték meg az elszámolt költségeket alátámasztó bizonyítékokat ⁽³⁾.

6.28. Egyes hibák a 2000 és 2006 közötti programokhoz hasonlóan bizonyos 1994 és 1999 közötti egyéni programok projektjeinél is rendszeresen előfordultak. Például:

- az írországi ERFA 1. célkitűzés (ipari fejlesztés) esetében nem volt tisztázott az általános költségek társfinanszírozott és nem társfinanszírozott projektek közötti megoszlása,
- a svédországi ESZA 3. célkitűzés esetében költségeket számoltak el a projekttámogatókhoz kapcsolódó vállalkozások által nyújtott szolgáltatásokra, ám ezeket a költségeket semmilyen igazolás nem támasztotta alá,
- a dániai EMOGA Orientációs Részlege esetében nem tájékoztatták a termelőket arról, hogy a támogatást az EU társfinanszírozza, és ezért arra külön jogszabályok vonatkoznak.

⁽²⁾ Az ellenőrzött programok a következők voltak: az ERFA 1. célkitűzésének programjai Spanyolországban, Írországban (ipari fejlesztés) és Portugáliában (regionális fejlesztés); az ESZA 1. célkitűzése Németországban (Sachsen), az ESZA 3. célkitűzése Svédországban és az EMOGA Garanciaalap 5a. célkitűzése (az agrárstruktúra hatékonyságának javítása) Dániában.

⁽³⁾ A Bizottság javasolta, hogy a következő programozási időszakban (2007–2013) enyhítsék az alátámasztó dokumentumok megőrzésének időtartamára vonatkozó rendelkezéseket. A Számvevőszék 2005/2. sz. véleményében rámutatott azokra a komoly akadályokra, amelyek az ellenőrzési előjogai és a periódusvégi programellenőrzési hatóköre tekintetében ezáltal felmerülnének.

6.26. A Bizottság nyomon fogja követni a Számvevőszék megállapításait és biztosítja a szükséges korrekciók alkalmazását.

6.27. A 3. lánkjegyzet vonatkozásában: a következő programozási időszakra nézve a dokumentumok megőrzésének időtartama csak a részleges lezárásban szereplő műveletek esetében csökkentendő. Ezen megállapodás keretében a tagállamok meghatározott kiadáskimutatást és zárónyilatkozatot mutatnak fel az adott év végén lezárt projektek esetében, valamint az érintett műveletek tekintetében a dokumentumok megőrzésének hároméves időtartama a részleges lezárást követő év elejétől számítandó. Ez a lehetőség a tagállamok azon kérésének tesz eleget, amely szerint egyszerűsíteni kell a lezáráskor az igazgatási munkát és csökkenteni a kedvezményezettek nehezedő terheit.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Az ellenőrzések során kulcsfontosságú szabályozási követelményeket nem tartanak be

6.29. A Számvevőszék hat lezárt programból vett minta alapján ellenőrizte a tagállamok kontrollrendszereit, és az utóbbi évekéhez hasonló észrevételeket fogalmazott meg, többek között azt, hogy elmaradt a megfelelő ellenőrzési nyomvonal biztosítása, és hiányosságok merülnek fel a független ellenőrző szerv kontrollmechanizmusában. Ezek a kontrollbeli hiányosságok csorbítják a tagállamok záró költségnyilatkozatainak megbízhatóságát.

A Kohéziós Alap

6.30. A Kohéziós Alapból finanszírozott kilenc projekt korlátozott vizsgálata során a Számvevőszék nem tett lényegi észrevételeket. A Számvevőszék ugyanakkor megjegyzi, hogy a Regionális Politikai Főigazgatóság 2005. évi éves nyilatkozata fenntartást fogalmaz meg a spanyol Kohéziós Alap (azaz a Kohéziós Alap fő kedvezményezettjének) felüyeleti és kontrollrendszereivel kapcsolatban.

Pénzügyi korrekciók és a strukturális alapok programjainál a behajtások jelentése

6.31. A strukturális alapokra alkalmazandó szabályok értelmében a pénzügyi korrekciókért elsődlegesen a tagállamok felelnek, azaz amennyiben egyedi vagy rendszeresen visszatérő szabálytalanságok merülnek fel, akkor a tagállam vonja meg a közösségi támogatást a kedvezményezettektől. Amikor a tagállamok ilyen jellegű korrekciókat hajtanak végre, lehetőségük van arra, hogy a nettó veszteség elkerülése érdekében a szabálytalan összegek behajtása helyett más, támogatható kiadásokat vonjanak meg.

6.32. Amennyiben a tagállamok ezt elmulasztják, a Bizottság is eszközölhet pénzügyi korrekciókat. Ilyen esetekben azonban a helyesbített kiadásokat nem lehet más, támogatható kiadásokkal helyettesíteni, és ez csökkenti a strukturális alapok nettó pénzügyi hozzájárulását (nettó pénzügyi korrekció).

6.29. A Bizottság a tagállamokban a lezárást megelőzően végrehajtott saját ellenőrzései révén tudatában volt a rendszerek hiányosságainak. A Bizottság éppen a kockázat csökkentése céljából végrehajtotta a záródokumentumok szigorú vizsgálatát, a lezárási folyamatban pénzügyi korrekciókat alkalmazott, ezenkívül lezárási ellenőrzést végzett szűrőpróbaszerűen kiválasztott programokon. A Bizottság nyomon követi e vizsgálatokat a szabálytalan kiadások pénzügyi korrekcióival. A korrekciók akkor extrapolálják, ha a hiba anyagi szintű vagy szisztematikus problémák állnak fenn.

6.31. Az 1260/1999/EK rendelet 39. cikkének (1) bekezdése meghatározza a tagállamok azon jogát, hogy egyéb projektekhez újra felhasználhatják a szabálytalanságok miatt megszüntetett, strukturális alapokból származó hozzájárulásokat. Ez összhangban áll azzal a célkitűzéssel, amely szerint a tagállamok számára lehetővé kell tenni, hogy a legnagyobb hasznuk származhasson a strukturális alapokból.

A tagállamok ilyen esetekben vállalják a kedvezményezetteknek már kifizetett kiadások behajtását, és ezért pénzügyi veszteséget szenvedhetnek. Ahol nincs további, helyettesíthető kiadás – különösen a program végrehajtásának határidejét követően –, a korrekció a közösségi alapok nettó veszteségét eredményezi.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A pénzügyi korrekciókra csak korlátozottan került sor

6.33. A strukturális alapok és a Kohéziós Alap 2000 és 2006 közötti programjai és projektjei esetében 2005 végéig összesen 1,4 milliárd EUR értékben került sor pénzügyi korrekciókra. A korrekciókat szinte kizárólag a strukturális alapokért felelős főigazgatóságok tagállami ellenőrzései eredményezték, bár a pénzügyi korrekciók kivitelezésére csak 2004-től került sor. Az ilyen korrekciók végrehajtása hosszadalmas folyamat és akár két évet is igénybe vehet.

6.34. Noha a legtöbb szabálytalanságot a Bizottság saját ellenőrzései állapították meg, a Bizottság – a szabályokkal összhangban – a tagállamokat kérte fel a szükséges kiigazító intézkedések meghozatalára. A tagállamoknak tehát volt lehetőségük ezeket az összegeket támogatható kiadásokkal helyettesíteni.

6.35. Mivel a nettó pénzügyi korrekciók (0,5 milliárd EUR) korlátozottak, a tagállamokat semmi sem ösztönzi arra, hogy intézkedéseket tegyenek a szabálytalanságok megelőzésére, és javítsák irányítási és kontrollrendszerüket.

Nem megfelelő a tagállamok behajtási intézkedésekkel kapcsolatos jelentéstétele

6.36. A tagállamok kötelesek rendszeresen beszámolni a Bizottságnak a közösségi hozzájárulás törléséről, az irányítási és kontrollrendszerek kiigazításairól és a behajtandó összegekről. A Számvevőszék megállapította, hogy a tagállamok ezekről nem nyújtottak rendszeres tájékoztatást, és ezáltal az irányítási és kontrollrendszerek működésének egyik fontos mutatójától fosztották meg a Bizottságot.

6.37. A Bizottság számára visszatérítés céljából benyújtott tagállami költségnyilatkozatoknak a fent említett rendszeres jelentéseken kívül az előző nyilatkozat óta eszközölt behajtások adatait is tartalmazniuk kell. A rendszeres tagállami tájékoztatás hiánya ellenére azonban a Bizottság nem utasította vissza ezeket a kifizetéseket, és csak 2005-ben tett közzé útmutatást a tagállamok számára a kért tájékoztatás jellegéről.

6.33. *Tekintettel a tagállamok azon jogára, hogy ellenőrzött félként reagálhatnak az ellenőrzés eredményeire, valamint az alkalmazandó rendeletekben meghatározott pénzügyi korrekciós eljárásra, elkerülhetetlen az ellenőrzési eredmények és a pénzügyi korrekciók közötti időbeli késés.*

6.34. *A 6.31. pontban adott válasznak megfelelően a tagállamok nem mindig képesek helyettesíteni a szabálytalan összegeket. A lezárás-kor a pénzügyi korrekciók általában nem járnak az EU-finanszírozás nettó csökkentésével.*

6.35. *A Bizottság ellenőrzési munkája eléri hatását anélkül, hogy szükségszerűen nettó pénzügyi korrekciókhoz vezetne, ami az 1260/1999/EK tanácsi rendelet 39. cikkének (1) bekezdésében lévő rendelkezések tekintetében csak akkor alkalmazható, ha a tagállam nem hoz intézkedést.*

6.36. *A Bizottság lépéseket tesz azért, hogy emlékeztesse a tagállamokat kötelezettségeikre, és felülyeli az azoknak való megfelelést.*

A Bizottság azonban számos forrásból bizonyos információkhoz jut azt illetően, hogy a tagállamok hogyan kezelik a szabálytalanságokat és az azokhoz kapcsolódó pénzügyi korrekciókat, illetve behajtásokat: szabálytalanságbejelentő rendszer, éves ellenőrzési jelentések, éves koordinációs ülések és saját ellenőrzési munkája. A Bizottság ezen információt kockázatértékeléséhez és ellenőrzésének tervezéséhez használja fel.

6.37. *Az útmutató dokumentumot már 2003 decemberében a tagállamok elé terjesztették. A tapasztalat azonban azt mutatta, hogy ezen útmutató nem adott választ az összes kérdésre, ezért szükségessé vált egy újabb dokumentum. Még ezt megelőzően 2003 júniusában figyelmeztetőt küldtek a tagállamoknak, amelyben emlékeztették őket azon kötelezettségükre, hogy információt kell szolgáltatniuk a behajtásokról minden egyes kiadási nyilatkozatban.*

Mostantól rendszeres jelleggel ellenőrzik, hogy a kifizetésére irányuló kérelem tartalmazza-e a behajtásról szóló információkat, és annak hiányában megszakítják a kifizetési eljárásokat.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Következtetések és ajánlások

Következtetések

6.38. A Számvevőszék rendelkezésére álló ellenőrzési bizonyítékból kiderül, hogy a 2005-ös költségvetési év strukturális alapokból folyósított kifizetései nem mentesek a lényeges hibáktól (6.13–6.15. és 6.26–6.28. bekezdés).

6.39. A számvevőszéki ellenőrzésből kitűnik, hogy a bizottsági felügyelet nem elég eredményes annak a kockázatnak a mérsékléséhez, hogy a tagállamokra bízott ellenőrzések nem tudják megelőzni az eltúlzott vagy nem támogatható költségek visszatérítését (6.16–6.21. és 6.29. bekezdés).

6.40. A Bizottság megalapozatlanul zárta le az 1994 és 1999 közötti időszak három programját. Egyes programok a Bizottságnál felmerült indokolatlan késedelmek miatt maradtak lezáratlanul (6.22–6.25. bekezdés).

6.41. Nem működnek hatékonyan a strukturális alapok programjainak a behajtások és pénzügyi korrekciók jelentésére szolgáló eljárásai. Ez negatívan hat a felügyeleti és kontrollrendszerek legalapvetőbb céljára, azaz a jogszerűség és szabályszerűség biztosítására (6.31–6.37. bekezdés).

6.39. A Bizottság a megosztott irányítás keretében az alábbi úton tett lépéseket a kockázat csökkentése érdekében, illetve folytatta hatékony módon a tagállamok irányítási és ellenőrzési feladatait illető teljesítmény felügyeletét: az ellenőrzési rendszerek 2005 végéig történő végrehajtása, a régi 15 tagállamban 274 programon végeztek ellenőrzéseket, ami a strukturális alapok teljes hozzájárulásának 62 %-át teszi ki; cselekvési tervek alkalmazása a tagállamokban a felderített rendszerhiányosságok kijavítása céljából; a kiadás igazolásának leállítás a kifizetésére irányuló kérelmekben jelentős kockázattal járó súlyos hiányosságok kiigazításáig; pénzügyi korrekciók végrehajtása az ellenőrzési munkában talált egyedi hibák vagy rendszerhiányosságok esetében; iránymutatás biztosítása a fő ellenőrzéseket illetően a nemzeti ellenőrök ellenőrzési eredményeiről szóló jelentés javításának segítéséhez – 2005-ben mind a 25 tagállammal tartott kétoldalú ülések.

A strukturális alapokért felelős főigazgatóságok éves tevékenységi jelentései beszámolnak ezen intézkedésekről és rámutatnak a tagállami rendszereken végzett javulásokról. A megosztott irányítási rendszer velejárója, hogy bizonyos hibákat és hiányosságokat csak az érintett kiadás visszatérítését követően fedez fel a Bizottság. A pénzügyi korrekciós mechanizmus, valamint a programlezárási eljárás eszközt biztosít a szabálytalan kifizetések helyesbítéséhez.

6.40. A lezárási folyamat ezen szakaszában túlsúlyban vannak a komplex és peres ügyek, ami növeli a késés kockázatát. Míg néhány esetben a kívánatosnál hosszabb késés állt be, általánosságban elmondható, hogy a Bizottságnak sikerült lezárni a programok nagy részét.

A Bizottság úgy ítélte meg, hogy a 2064/97/EK rendelet végrehajtását illető előzetes ellenőrzéseket magában foglaló lezárási stratégia, a záródokumentumok alapos elemzése és a lezárási ellenőrzés eredményei csökkentik a szabálytalan utolsó részletek kockázatát.

6.41. A behajtásokról szóló jelentés gyenge pontjait helyesbítették. A Bizottság felügyeleti szerepet illető teljesítményére való hatás korlátozott, tekintettel a rendelkezésére álló egyéb információforrásokra.

A pénzügyi korrekciók eljárásait illetően a Bizottság megállapítja, hogy a tagállamok a pénzügyi korrekciókat a bizottsági és saját ellenőrzési munkájuk eredményeként végzik. Még az EU-hozzájárulás nettó csökkentésével nem járó korrekciók is hatással lehetnek a nemzeti költségvetésekre.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Ajánlások

6.42. A Bizottságnak és a tagállamoknak az 1994 és 1999 közötti programokénál jobban kell előkészíteniük a 2000 és 2006 közötti programok lezárását. Az 1994 és 1999 közötti időszak elhúzódó lezárási folyamatai olyan forrásokat vontak el, amelyekkel biztosítható lett volna, hogy a jelenlegi időszak felügyeleti és kontrollrendszerei hatékonyan működjenek.

6.43. A Bizottságnak meg kell bizonyosodnia arról, hogy megfelelően betartották-e a közösségi hozzájárulások törlésére, az irányítási és kontrollrendszerek kiigazításaira, illetve a behajtandó összegekre vonatkozó jelentéstételi intézkedéseket. A Bizottságnak az egyes programozási időszakok során egyenletesebben kell elosztania ellenőrzési tevékenységeit, és gondoskodnia kell arról, hogy a pénzügyi korrekciók eljárásai ösztönzőként szolgálnak a felügyeleti és kontrollrendszerek javítására.

6.44. A 2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozó pénzügyi tervben a strukturális intézkedések az uniós költségvetésnek majdnem a felét teszik ki. A következő finanszírozási időszak strukturális intézkedéseire vonatkozóan elfogadott tanácsi rendelkezések a jelenlegi szabályozás által meghatározott pénzügyi ellenőrzési elveken alapulnak.

6.45. A Számvevőszék 2005/2. sz. véleményében felhívta a figyelmet a bizottsági javaslatok egyes olyan területeire, amelyek további pontosításra szorulnak. Ettől eltekintve a jogi keret összességében megerősítene a kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét biztosító mechanizmusokat. A Bizottság és a tagállamok számára a legnagyobb kihívást – amint azt a számvevőszéki ellenőrzések eredményei többszörösen bizonyítják – annak biztosítása jelenti, hogy ezen mechanizmusokat eredményesen alkalmazzák.

A KORÁBBI ÉSZREVÉTELEK NYOMON KÖVETÉSE

6.46. A legutóbbi éves jelentések főbb észrevételeinek számvevőszéki nyomon követését a **6.1. melléklet** mutatja.

6.42. A 2000–2006 időszak lezárását illetően a Bizottság az előkészítés tekintetében már tárgyalt a tagállamokkal, és részletes útmutató dokumentum kiadására készül. A zárási követelmények is egyre jobban ismertté válnak. Az új időszakban az új szabályozási követelmények (előzetes megfelelés értékelése, éves ellenőrzési vélemény) biztosítani fogják a felügyeleti és ellenőrzési rendszerek kezdettől fogva történő hatékony működését, még a 2000–2006-os programok egyidejű lezárási munkái ellenére is. A részleges lezárást illető rendelkezések is a lezárási megállapodások még jelentősebb javításához vezethetnek.

6.43. A Bizottság iránymutatást adott ki a tagállamoknak a behajtások jelentését illetően és lépéseket tesz annak biztosítására, hogy a többi igényelt információ is benyújtásra kerüljön. A Bizottság ellenőrzési munkájára többéves stratégiát alkalmaz, azért, hogy a program-végrehajtási ciklus alatt számításba vegye a különböző prioritásokat, valamint azt a tényt, hogy egyidejűleg három különböző programra nézve rendelkezik kötelezettségekkel. A Bizottság úgy véli, hogy a rendszerek javításának legfőbb ösztönzését a hatékony ellenőrzési munka és a kellő időben történő nyomon követés szolgálja, annak biztosításához, hogy az ajánlások végrehajtásra kerüljenek. A pénzügyi korrekciókról szóló határozatok fontos intézkedést jelentenek abban, hogy lehetővé teszik a Bizottság számára, hogy az eleget tegyen felelősségeinek, azonban rendszerint csak végső megoldásként kellene azokat alkalmazni.

6.45. A Bizottság egyetért, hogy az ellenőrzési mechanizmus hatékony alkalmazásának biztosítása kihívást jelent. Úgy véli, hogy a javított keretrendszer, az egységes ellenőrzési megközelítés értelmében a tagállamokkal való megerősített együttműködés és a beléjük vetett bizalom, valamint az egységes belső ellenőrzési keretrendszerre irányuló bizottsági cselekvési terv segíteni fog a magasabb szintű megfelelés és a hatékony ellenőrzés elérésében.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

6.47. A legutóbbi megbízhatósági nyilatkozatokban a projektek számvevőségi ellenőrzése alapján megállapított egyes hibákat a Bizottság néhány esetben nem megfelelően követte nyomon. Ezek az esetek többnyire a 2003-as megbízhatósági nyilatkozat elkészítése céljából ellenőrzött programokhoz kapcsolódnak, és közöttük komoly rendszerhiányosságok is előfordulnak, amelyek kezelésére a Bizottság nem hozott intézkedéseket.

6.47. *A Számvevőszék által említett esetek az ERFA-ra és az ESZA-ra vonatkoznak. Kérésre minden esetben meghozták a nyomon követési intézkedést, amire a belső konzultációk miatt némi késéssel kerülhetett sor.*

A LEGUTÓBBI ÉVES JELENTÉS ÓTA KÖZZÉTETT
KÜLÖNJELENTÉSEK

6.48. A Számvevőszék a legutóbbi éves jelentése óta két különjelentést tett közzé a strukturális intézkedésekről:

- 2006/1. sz. különjelentés az Európai Szociális Alap hozzájárulásáról a korai iskolaelhagyás elleni küzdelemhez, és
- 2006/10. sz. különjelentés az 1. és a 3. célkitűzés 1994 és 1999 közötti programjainak *utólagos* értékeléséről (strukturális alapok).

6.1. MELLÉKLET

A legutóbbi megbízhatósági nyilatkozatok főbb észrevételeinek nyomon követése

A Számvevőszék főbb észrevételei	A bizottsági intézkedések számvevőszéki összefoglalása	A Számvevőszék megjegyzései	A Bizottság válasza
<p>Irányítási és ellenőrzési hiányosságok, viszterőr szabálytalanságok</p> <p>Az alapul szolgáló ügyletek tételes ellenőrzése során (projekt-költségek) a jogszertésre és szabályszertésre kiható jelentős hibákra derült fény (6.13-6.15. és 6.26-6.28. bekezdés). A Számvevőszék továbbra is az ellenőrzési rendszerek lényeges hiányosságainak feltárását tűzte ki célul (6.16-6.21. és 6.29-6.30. bekezdés).</p>	<p>A Bizottság a 2000 és 2006 közötti időszakra vonatkozóan felülvizsgálja a tagállamok irányítási és ellenőrzési rendszereinek végrehajtását, és ennek részeként a programok ellenőrzését. A Bizottság ezekhez adott némi útmutatást, és 2005-ben példákat mutatott be az irányítási ellenőrzések helyes gyakorlatiára vonatkozóan.</p>	<p>A Bizottság fokoznia kell a 2000–2006-os időszak projektjeinek ellenőrzését, és erősítenie kell a strukturális intézkedésekkel foglalkozó főigazgatóságok közötti együttműködést az irányítás és ellenőrzés területén.</p> <p>A tagállamoknak törekedniük kell annak biztosítására, hogy az irányítási és ellenőrzési rendszerek megfelelően a szükséges standardoknak, különösen a kiadások ellenőrzési módszerével kapcsolatosaknak.</p>	<p>A Bizottság egyrészt saját maga ellenőrzi a tagállamok rendszereit, másrészt figyelemmel kíséri a tagállamok ellenőrzési munkáját. A saját ellenőrzés keretében projektellenőrzéseket hajt végre a rendszerek működőképességének vizsgálata. A strukturális intézkedésekért felelős főigazgatóságok közös ellenőrzési stratégiát kereshetnek szorosan összehangolták ellenőrzéseiket. A tagállamok rendszerellenőrzéseket hajtának végre, majd reagálnak a megállapított ajánlásokra. A Bizottság eljuttatta a tagállamoknak a rendszeres irányítási ellenőrzések bevált gyakorlatjáról szóló megjegyzéseit, valamint a kifejező hatóságok kiadást igazolóit.</p>
<p>(Lásd még a 2001-es pénzügyi évről vonatkozó éves jelentés 3.56–3.64. bekezdését; a 2002-es pénzügyi évről vonatkozó éves jelentés 5.22–5.32. bekezdését; a 2003-as pénzügyi évről vonatkozó éves jelentés 5.12–5.27. és 5.41–5.56. bekezdését; és a 2004-es pénzügyi évről vonatkozó éves jelentés 5.19–5.27. és 5.35–5.36. bekezdését).</p> <p>Készségelmék és hiányosságok az 1994 és 1999 közötti programok lezárásában</p> <p>A tagállamok által a Bizottságnak benyújtott dokumentáció változó minőségű volt és további kérdések megválaszolását tette szükségessé. A Bizottság egyes programokat a zárónyilatkozatokban felmerülő problémák ellenére lezár. Indokolatlan késedelmek merültek fel (6.22–6.25. bekezdés).</p> <p>(Lásd még a 2002-es pénzügyi évről vonatkozó éves jelentés 5.36–5.38. bekezdését; a 2003-as pénzügyi évről vonatkozó éves jelentés 5.28–5.39. bekezdését; és a 2004-es pénzügyi évről vonatkozó éves jelentés 5.28–5.34. bekezdését).</p>	<p>A Bizottság végrehajtotta az időszak lezárására szolgáló stratégiát, és egyes esetekben pénzügyi korrekciókat eszközölt.</p> <p>A Bizottság útmutató feljegyzést dolgozott ki a 2000 és 2006 közötti programok lezárására.</p>	<p>Az 1994 és 1999 közötti programok lezárásában megállapított hiányosságokat a jelenlegi időszak programjainak lezárása előtt kell kezelni.</p>	<p>A Bizottságnak sikerült lezárnia a programok túlnyomó többségét. Az 1994 és 1999-es időszak zárási stratégiájának köszönhetően csökkent a szabálytalanságok kiértékelésének költsége.</p> <p>A 2000 és 2006-os időszak lezárását illetően a Bizottság az előkészítés tekintetében már tárgyalt a tagállamokkal, és részletes útmutató dokumentum kiadására készül.</p>
<p>Javításra szoruló a Bizottság belső ellenőrzési könyvezete</p> <p>A belső ellenőrzési standardoknak való megfelelés érdekében a strukturális intézkedésekkel foglalkozó főigazgatóságok részéről további intézkedések szükségesek (2.21–2.23. bekezdés).</p> <p>(Lásd még a 2002-es pénzügyi évről vonatkozó éves jelentés 5.7–5.8. bekezdését; a 2003-as pénzügyi évről vonatkozó éves jelentés 5.9–5.10. bekezdését; és a 2004-es pénzügyi évről vonatkozó éves jelentés 5.14–5.18. bekezdését).</p> <p>Konfliktusok a Bizottság által a felügyeleti és ellenőrzési módszerek működéséről adott bizonyosság</p> <p>A strukturális intézkedésekkel foglalkozó főigazgatóságok megerősítették, hogy a Bizottság belső ellenőrzési rendszere eszterri bizonyossággal szolgálhat az elszámolásokat alapul szolgáló ügyletek jogszertességéről és szabályszertességéről, de a tagállamok felügyeleti és ellenőrzési rendszereinek működésével kapcsolatban fenntartások állapíthatók meg (2.14–2.19. bekezdés).</p> <p>(Lásd még a 2002-es pénzügyi évről vonatkozó éves jelentés 5.10–5.14. és 5.21. bekezdését; a 2003-as pénzügyi évről vonatkozó éves jelentés 5.40. és 5.57–5.62. bekezdését; és a 2004-es pénzügyi évről vonatkozó éves jelentés 5.39–5.45. bekezdését).</p>	<p>A strukturális intézkedésekkel foglalkozó főigazgatóságok a szabályozási követelményeknek való megfelelés szempontjából továbbra is vizsgálták az irányítási és ellenőrzési rendszereiket, hogy meggyőződjenek arról, hogy a rendszerek megfelelően az előírt standardoknak.</p>	<p>A Bizottság csak akkor tud jobban megbizonyosodni a rendszerek működéséről, ha felszámolja a Számvevőszék által a bizottsági felügyelet ellenőrzések alkalmazásával kapcsolatban megállapított hiányosságokat.</p>	<p>A főigazgatóságok tovább növelik a tagállami rendszerbe vonatkozó bizonyossági szintet, amit saját ellenőrzési munkájuk, a nemzeti ellenőrző szervekkel való jobb koordináció, valamint iránymutatók és bevált gyakorlatok terjesztése révén valósítanak meg.</p> <p>Az egyetemes belső ellenőrzési keretrendszer irányuló eslebezési terv (COM(2006) 9) végrehajtásának célja az integrált belső ellenőrzési rendszer további előmozdítása.</p>
<p>A Bizottság kéve követi nyomon a Számvevőszék ellenőrzési megállapításait. Alkalmosságban elmondható, hogy a Bizottság javított a Számvevőszék ellenőrzési megállapításainak nyomon követésén, azonban továbbra is előfordulnak késedelmek (6.46–6.47. bekezdés).</p> <p>(Lásd még a 2002-es pénzügyi évről vonatkozó éves jelentés 5.44–5.52. bekezdését; a 2003-as pénzügyi évről vonatkozó éves jelentés 5.63–5.65. bekezdését; és a 2003-as pénzügyi évről vonatkozó éves jelentés 5.46. bekezdését).</p>	<p>A Bizottság adatházist hozott létre a nyomon követés támogatására.</p>	<p>A Bizottságnak törekednie kell a teljes körű nyomon követés biztosítására és az indokolatlan késedelmek elkerülésére.</p>	<p>A Bizottság kifejti szándékát a Számvevőszék ellenőrzési megállapításainak lehető leggyorsabb nyomon követésére.</p>

7. FEJEZET

Belső politikák, a kutatási területtel egyetemben

TARTALOM

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	7.1–7.3
Különértékelés a megbízhatósági nyilatkozat (DAS) keretében	7.4–7.29
Az ellenőrzés hatóköre	7.4
Az ügyletek jogszerűsége és szabályszerűsége	7.5–7.10
Költségek túlzott mértékű elszámolása	7.11–7.13
Felügyeleti és kontrollrendszerek	7.14–7.27
A könyvvizsgálói záradékok rendszere keretprogramban	7.15–7.17
A Bizottság utólagos pénzügyi ellenőrzései	7.18–7.23
A nemzeti ügynökségek felügyelete az oktatás és kultúra területén	7.24–7.27
Következtetések és ajánlások	7.28–7.29
A legutóbbi éves jelentés óta közzétett különjelentések	7.30

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

BEVEZETÉS

7.1. A belső politikákat (IP) magában foglaló költségvetési terület az egységes piac fejlődését elősegítő tevékenységek széles körét öleli fel. A terület kötelezettségvállalásai (lásd a **7.1. ábrát**) 2005-ben 9 549 millió EUR-t, a kifizetései (lásd a **7.2. ábrát**) 7 972 millió EUR-t tettek ki. A kifizetések több mint felét kutatásra és technológiai fejlesztésre (a továbbiakban: K + F) fordították.

7.2. A Bizottság az IP-intézkedések többségét közvetlenül irányítja ⁽¹⁾. Az IP-intézkedések általában többéves programok keretében valósulnak meg, magán- és állami kedvezményezetteknek nyújtva támogatásokat. A támogatásokat rendszerint előlegek formájában folyósítják, majd ezeket – elsősorban a kedvezményezett által bejelentett költségek visszatérítésén alapuló – közbelső és végső kifizetések követik. Az alapul szolgáló ügyletek jogszerűsége és szabályszerűsége szempontjából a legfontosabb eredendő kockázat az, hogy részben a félreérthető jogszabályi és szerződéses rendelkezések, például a támogatható költségek nem egyértelmű meghatározása miatt a kedvezményezettek eltúlozzák költségelszámolásaikat. A megfelelő szankcionáló mechanizmusok hiánya tovább növeli a kockázatot.

7.3. Ilyen körülmények között eredményes bizottsági kontrollrendszerre van szükség. A Bizottság által alkalmazott eljárások többnyire a költségelszámolásoknak azok kifizetése előtti ellenőrzésében és a végső kedvezményezettek kifizetés utáni pénzügyi ellenőrzésében merülnek ki. Sok program esetében ⁽²⁾ követelmény, hogy a kedvezményezett által benyújtott költségelszámolást független könyvvizsgáló hitelesítse. A Bizottság 2003 óta cselekvési terveket vezetett be a túlzott költségelszámolások kockázatának csökkentése érdekében.

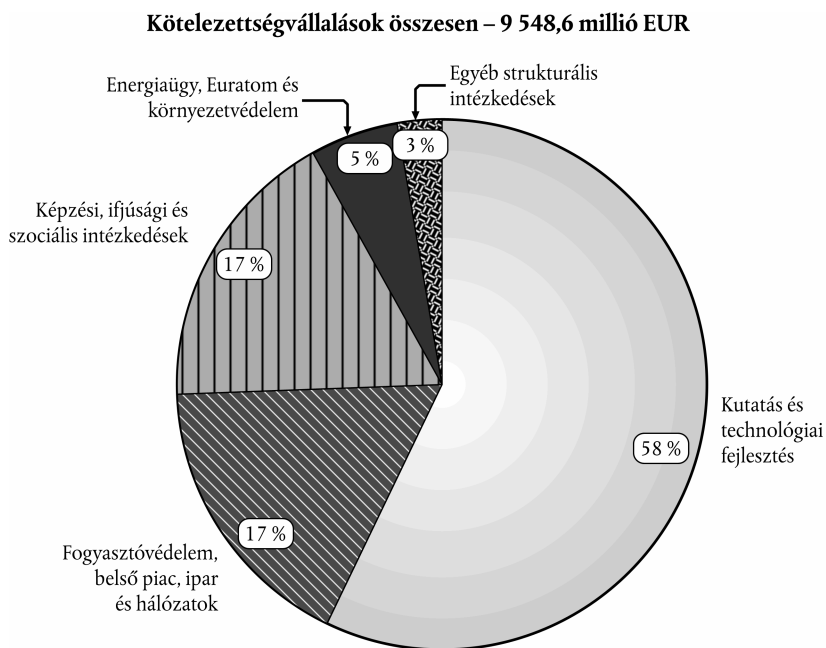
7.2. A Bizottság már tett intézkedéseket az alapul szolgáló ügyletek jogszerűsége és szabályszerűsége szempontjából fennálló eredendő kockázatok csökkentése érdekében, például a hetedik kutatási és fejlesztési keretprogramban szereplő javaslatokkal, a tényleges költségek visszatérítésére épülő rendszer azonban továbbra is összetett. Jelentős mennyiségű útmutatás áll rendelkezésre az érintettek lehetőség szerinti legjobb tájékoztatására és támogatására.

További visszatartó erejű szankciókat vezetünk be. Javaslatok születtek a költségvetési rendelet és annak végrehajtási szabályainak egyszerűsítését célzó módosításokra is, amelyek révén csökkenthető a rendszer összetettsége.

⁽¹⁾ Néhány program, például az Európai Menekültügyi Alap és a Schengen Alap irányítása ezzel szemben a tagállamokkal közösen történik; és a Bizottság nemzeti ügynökségeken keresztül irányítja a Socrates, Leonardo és Youth programok egy részét.

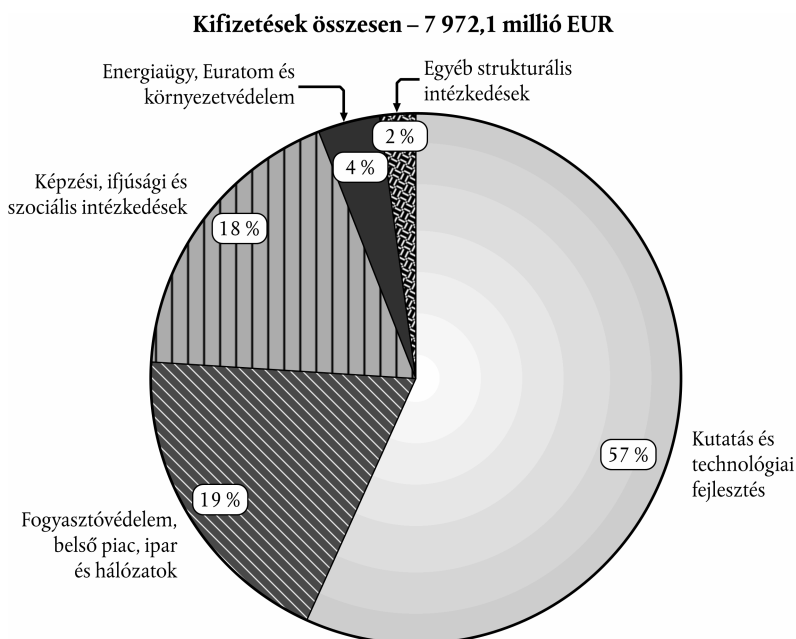
⁽²⁾ Ilyen például a hatodik kutatási és technológiai fejlesztési keretprogram (6. KP), a környezetvédelmi célú pénzügyi eszköz (LIFE) és a transzeurópai energiahálózatok (TEN-Energy).

7.1. ábra – A 2005-ös kötelezettségvállalások költségvetési területek szerinti megoszlása



Forrás: 2005-ös éves beszámoló.

7.2. ábra – A 2005-ös kifizetések költségvetési területek szerinti megoszlása



Forrás: 2005-ös éves beszámoló.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

KÜLÖNÉRTÉKELÉS A MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZAT
(DAS) KERETÉBEN*Az ellenőrzés hatóköre*

7.4. Az ellenőrzés elsősorban a következőket vizsgálta:

- a) egy mintát a 2005-ben engedélyezett kötelezettségvállalásokból és kifizetésekből;
- b) a Bizottság azirányú lépéseit, hogy mérsékelje a költségek túlzott elszámolását;
- c) egyes kiválasztott felügyeleti és kontrollrendszerek működését, azaz:
 - a könyvvizsgálói záradékoknak a hatodik kutatási és technológiai fejlesztési keretprogram (6. KP) által bevezetett rendszerét,
 - a Bizottság belső politikák területén végzett utólagos pénzügyi ellenőrzéseinek alakulását és az Oktatási és Kulturális Főigazgatóság (a továbbiakban: DG EAC), valamint a Vállalkozás- és Iparpolitikai Főigazgatóság (a továbbiakban: DG ENTR) utólagos ellenőrzési egységét,
 - a DG EAC azon rendszereit, amelyek célja a nemzeti ügynökségek (NA) által megvalósított intézkedések felügyelete és kontrollja.

Az ügyletek jogszerűsége és szabályszerűsége

7.5. A Számvevőszék által megvizsgált minta a Bizottság 2005-ben vállalt kötelezettségeiből 11-et, az év során folyósított kifizetéseiből pedig 69-et tartalmazott. Az alapul szolgáló ügyletek jogszerűségének és szabályszerűségének vizsgálata 22 kifizetés esetében a végső kedvezményezett ellenőrzésére is kiterjedt. A Számvevőszék ezen kifizetések közül 13-at a célból is vizsgált, hogy a könyvvizsgálói záradékok rendszerét értékelje.

Lényeges a kedvezményezettek által elszámolt költségek hibaszintje

7.6. A Számvevőszék a végső kedvezményezetteknel ellenőrzött ügyletek háromnegyedénél összességében lényegesnek találta a hibaszintet. A leggyakoribb hibatípusok a következők voltak:

- a) alátámasztó bizonyítékok hiánya, különösen munkaidő elszámolása esetén, vagy kétszeres költségelszámolás;

7.6. A Bizottság most vizsgálja a Számvevőszék megállapításait a kedvezményezettekkel, és szükség esetén meghozza a megfelelő intézkedéseket mind az egyes kedvezményezettek, mind a rendszer egésze tekintetében.

- a) A szerződéses rendelkezések előírják, hogy a vállalkozóknak megfelelő módon igazolniuk kell minden olyan költséget, amelyek visszatérítését igénylik a Bizottságtól. A Bizottság a felszámolt munkaidőre vonatkozó összes igazolás figyelembevételével kivizsgálja majd a megállapításokat.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- b) a tényleges költségektől jelentősen eltérő átalánydíjak használata a személyzeti költségek elszámolásakor;
- c) jogosulatlan közvetett költségek terhelése az intézkedésre;
- d) a támogatási feltételeknek meg nem felelő költségek visszatérítési kérelmének elutasítása.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- b) A Bizottság hasonló ügyleteknél végzett saját ellenőrzései során szintén ilyen megállapításra jutott: lefelé és felfelé egyaránt mutatkoznak eltérések az átalánydíjak tekintetében. Átalánydíjak abban az esetben elfogadhatók, ha számításukhoz olyan következetes módszert alkalmaznak, amely nem eredményez szisztematikusan a tényleges költségeknél magasabb összegeket.
- c) Az érintett kedvezményezettek által nyújtott magyarázat szerint a Bizottság megteszi a megfelelő lépéseket.
- d) A Bizottság megvizsgálja majd a Számvevőszék megállapításait, és meghozza a megfelelő intézkedéseket.

Gyakran nem létező megbízható rendszer a munkaidő nyilvántartására

7.7. A kedvezményezetteknek ellenőrzött 22 kifizetésből 5 esetben a Számvevőszéknek fenntartásai voltak a munkaidő-nyilvántartások minőségével szemben. Ezekben az esetekben a személyzetre elszámolt költségek egy része vagy egésze nem volt elfogadható. A szabályozási keretrendszer előírja, hogy a felmerült és elszámolt költségeknek megalapozottnak kell lenniük⁽³⁾. A támogatási megállapodás rendelkezései azonban nem egyértelműek a tekintetben, hogy ezt az előírást miként kell teljesíteni. Amint azt a Számvevőszék a hetedik kutatási és fejlesztési keretprogramról szóló 1/2006. sz. véleményében⁽⁴⁾ javasolja, alapvető fontosságú, hogy a támogatási megállapodások egyértelműen előírják az akcióban részt vevő személyzet munkaidéjének alátámasztását.

7.8. A Bizottság a belső politikákkal és a kutatással kapcsolatban szerzett többéves tapasztalata és az ezen a területen megvalósított különböző programok ellenére sem tudta biztosítani, hogy a kedvezményezettek megbízható rendszert alakítsanak ki a személyzeti költségek nyilvántartására. 1/2006. sz. véleményében a Számvevőszék kifejtette, hogy a kutatási területen milyen feltételek és körülmények között lehetne a költségtérítést átalányfinanszírozással felváltani. Tekintve, hogy egy eredményalapú finanszírozási rendszer előnyösebben biztosítaná a kutatóprogramok tudományos elszámoltathatóságát, a Számvevőszék azt is javasolta a Bizottságnak, hogy az továbbra is vegye fontolóra az átalányfinanszírozás szélesebb körű alkalmazását.

7.7. A Bizottság úgy véli, hogy egyértelműek és kielégítőek a személyzetre elszámolt költségek indoklására vonatkozó jogi és szerződéses követelmények, és a munkaidő-nyilvántartás megbízhatóságának kérdése független a szerződéses rendelkezések részletezésének mértékétől.

A Bizottság véleménye szerint a kedvezményezettek költségelszámolásának kialakítását illetően rugalmasság szükséges, ami lehetővé teszi egyenértékű alternatívák alkalmazását. A Bizottság mindemellett vállalja, hogy egyértelműbbé teszi a munkaidő-nyilvántartásra vonatkozó iránymutatásokat.

7.8. A Bizottság előírhatja, hogy a kedvezményezetteknek milyen célt kell elérniük, de több ezer kedvezményezett által alkalmazott rendszer megbízhatóságára vonatkozóan nem tud teljes garanciát vállalni. A reális cél e téren a jogszerűtlenség és a szabálytalanság kockázatának elfogadható szintre csökkentése. Az előrelépést a Bizottság egységes belső ellenőrzési keretrendszerre irányuló cselekvési terve (COM (2006) 9., 2006. január 17.) biztosítja.

A Bizottság üdvözli a Számvevőszék biztatását. Egységre vetített költségkalkál vagy átalányösszegek kiterjedt alkalmazására alapuló rendszerek bármilyen változtatást előzetes felmérésekkel gondosan elő kell készíteni. Átalányalapú rendszerek például további problémákat vetnek fel a nyomon követést illetően, például a kifizetések kezelése tekintetében, ha az elvárt eredmények nem vagy csak részben teljesülnek. A Bizottság 2005-ös igazgatási eredményeinek összefoglalásában (COM (2006) 277 végleges) foglaltaknak megfelelően a Bizottság többek közt a 7. keretprogramban javasolt részvételi szabályok révén kiterjeszti majd az olyan egyszerűsített finanszírozási mechanizmusok alkalmazását, mint az átalányfinanszírozás, az egységre vetített költségkalkál, valamint az átlagolás.

⁽³⁾ Lásd például a következő mintaszerződéseket: 5. kp., II. melléklet 23. cikk, 6. kp., II. melléklet 19. cikk, Ten-T, II. melléklet 14.1. bekezdés.

⁽⁴⁾ Az Európai Számvevőszék 1/2006. sz. véleménye a vállalkozásoknak, a kutatóközpontoknak és az egyetemeknek a hetedik keretprogram intézkedéseiben való részvételére, valamint a kutatási eredmények terjesztésére (2007–2013) vonatkozó szabályok megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Bizottsági hibák a támogatási szabályok alkalmazása során

7.9. A Számvevőszék 69 ellenőrzött kifizetésből 13 esetben észlelt bizottsági hibát a támogatási szabályok alkalmazásában. Az egyik TEN-T ügyletnél az Unió hozzájárulása a szabályokban meghatározott 10 %-os felső korláttal szemben 50 % volt, ami 146 millió EUR túlfizetést eredményezett. Két másik ügylet (összesen 78 millió EUR értékben) a Galileo Közös Vállalkozáshoz (GKV) kapcsolódott. A Számvevőszék észrevételezi, hogy ezek a kifizetések a GKV alapszabályának (876/2002/EK tanácsi rendelet) megfelelően tőke-hozzájárulás formájában történtek, viszont TEN-T támogatásokként kezelték őket, noha a TEN-T jogalapja nem tesz lehetővé tőke-hozzájárulásokat.

7.10. A kifizetésekből vett minta számvevőszéki vizsgálata 11 késedelmes kifizetést mutatott ki. Egy elemzés, amely öt főigazgatóság késedelmes kifizetéséről tett jelentéseinek statisztikáit vizsgálta, megállapította, hogy a DG EAC-nál nem is létezett ilyen statisztika, a Kutatási (RTD) és az Információs társadalmi és Média (INFOS) Főigazgatóságokon a helyzet az elmúlt három évben javult, míg az Energiaügyi és Közlekedési Főigazgatóságon (DG TREN) és a DG ENTR-nél a helyzet 2003-hoz képest romlott.

7.9. A Számvevőszék által észlelt hibák közül kettő a szerződéses módosítások kezelése tekintetében jelentkező hiányosságok eredménye. További két esetben a Bizottság nem ért egyet az ellenőrzött kedvezményezettre vonatkozó közösségi hozzájárulás szintjét illetően.

A TEN-T ügylet az ERTMS projektre ⁽¹⁾ vonatkozik, amelyre 1995 és 2003 között összesen 182,7 millió eurót ítélték meg tíz, egymást követő bizottsági határozat keretében. Az összeg a kapcsolódó tanulmányok költségének 50 %-át fedezte. A tíz bizottsági határozatban világosan szerepel, hogy azok olyan tanulmányokra vonatkoznak, amelyek a költségek legfeljebb 50 %-ig terjedő társfinanszírozásban részesülhetnek, amennyiben a teljes támogatás szintje a projekt teljes ideje alatt nem haladja meg a projekt teljes költségének 10 %-át.

A Bizottság ebben az értelemben úgy értelmezi az érvényben levő szabályokat, hogy a projekt a tanulmánykészítési szakaszt követő teljes végrehajtási szakaszt magában foglalja. Az ERTMS-rendszer nem valósítható meg elszigetelten, a Bizottság erre a szakaszra még európai koordinátort is kinevezett. A projekt költsége becslések szerint 5 milliárd euró (COM (2005) 298). A tanulmányokra fordított összeg a 10 %-os határon belül van.

Az IPSAS számviteli szabályok alkalmazásával a Bizottságnak ténylegesen osztott ellenőrzése van a Galileo Közös Vállalkozás fölött, de nincs részesedése a szervezet tőkéjében, ami ily módon „együttes ellenőrzés alatt álló szerv”. A Bizottság úgy véli, hogy e tény, valamint további működési érvek révén megerősítheti, hogy az EU-finanszírozás támogatás.

7.10. A megbízható statisztikák szolgáltatását az Oktatási és Kulturális Főigazgatóság (DG EAC) irányítási információs rendszerének kialakítása során jelentkező késedelmek akadályozták 2005-ben.

A Vállalkozáspolitikai és Ipari Főigazgatóságon (DG ENTR), valamint az Energiaügyi és Közlekedési Főigazgatóságon (DG TREN) a teljesítményt olyan tényezők együttese befolyásolta hátrányosan, mint a főigazgatóságok jelentős átszervezése, a jóváhagyások felfüggesztésének, illetve a kifizetési időszakoknak a nem megfelelő nyilvántartása. Korrekciós intézkedéseknek köszönhetően a helyzet 2006-ban javult.

⁽¹⁾ Megvalósíthatósági tanulmány a biztonság és a vasúti forgalomirányítás európai szintű összehangolásáról.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Költségek túlzott mértékű elszámolása

Nincs egyértelmű stratégia a meglévő kontrollok összehangolására

7.11. A Bizottság nem rendelkezik egyértelmű megközelítéssel vagy stratégiával arról, hogy az igénylésekben szereplő túlzott költségelszámolások mérséklése érdekében hogyan hangolja össze a legfontosabb kontrolleljáráásokat, például a könyvvizsgálói záradékok használatát, a költségigénylések iratokon alapuló ellenőrzéseket (alapellenőrzés vagy részletes dokumentumalapú ellenőrzés) és a helyszíni ellenőrzéseket, és a kontrollok költségét nem veti össze azok használatával.

Nem léteznek megbízható mutatók a túlzott költségelszámolások mérésére

7.12. A Bizottság nem rendelkezik megbízható mutatókkal a túlzott mértékű költségelszámolások megjelenésének és az ezeket vizsgáló kontrollrendszerek működésének a felügyeletéhez. Az eddigi mutatók alapját az utólagos értékelésekből vett kiigazítási ráták képezik, ám az ezekről szóló jelentéstétel nem egységes megközelítés alapján történik, és az alapjukul szolgáló minták sem reprezentatívak. A Számvevőszék ezért a Bizottság mutatói alapján nem tud megbizonyosodni arról, hogy a kontrollrendszerek a túlzott költségelszámolásokkal szemben eredményesek (5).

Nem megfelelő a cselekvési tervek végrehajtása

7.13. Amint az a 7.3. bekezdésben már kifejtésre került, a Bizottság cselekvési terveket vezetett be a túlzott költségelszámolások mérséklésére. A terv alábbi lényeges elemeit nem megfelelően hajtották végre:

- a) a „dokumentumalapú ellenőrzések” számának növelése, többek között újabb alátámasztó dokumentumok (például munkaidő-nyilvántartások és számlák) bekérésével és ellenőrzésével;

7.11. A Bizottság 2006. január 17-i, integrált belső ellenőrzési keretrendszerre irányuló cselekvési terve előirányoz a Bizottság és szolgálatai számára olyan intézkedéseket, amelyek kifejezetten a hitelesítési folyamat hatékonyságának fokozását célozzák, irányelveket határoznak meg a helyszíni ellenőrzéseknél végzett mintavételekre, valamint a külső ellenőrök igénybevételére. A cselekvési terv rendelkezik emellett az ellenőrzési stratégiák bemutatásának javításáról, valamint a szakpolitikai szintű harmonizáció biztosítása érdekében kölcsönös értékelésről. Megállapodás született arról, hogy az intézkedések végrehajtásáról hat havonta jelentés készül a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek.

7.12. A Bizottság az utólagos ellenőrzések eredményeit tekinti a legmegbízhatóbb mutatóknak, mivel csak a teljes helyszíni ellenőrzés tudja bizonyossággal megállapítani, hogy az igényelt költségek jogosultak-e támogatásra és megfelelnek-e a szerződés rendelkezéseinek. 2005-ben a kutatás területén működő bizottsági szolgálatok közös módszert dolgoztak ki a Bizottság 2004-es összefoglaló jelentésének megfelelően a program bizottsági szolgálatok általi végrehajtása során felmerülő hibák értékelésének összehangolására. A mintavétel reprezentativitásának javításával az integrált belső ellenőrzési keretrendszerre irányuló cselekvési terv foglalkozik majd.

7.13.

- a) Jóllehet további igazolások beszerezhetők, a dokumentumok ellenőrzésének mértéke és dimenziója korlátozott. Az ellenőrzések alkalmazása az 5. keretprogramban eseti alapon, az engedélyezésre jogosult tisztviselő döntése alapján történik a rendelkezésre álló források figyelembevételével.

(5) Az Európai Számvevőszék 2/2004. sz. véleménye a „single audit” modellről, 48. bekezdés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- b) a helyszíni ellenőrzések számának növelése (lásd a 7.19–7.20. bekezdést);
- c) harmonizált módszertan kidolgozása az utólagos ellenőrzések kiválasztásához és a róluk szóló jelentéstételhez (lásd a 7.12. bekezdést);
- d) egységes számítástechnikai rendszer kiépítése a 6. keretprogramhoz ⁽⁶⁾;
- e) a kutatási keretprogramok pénzügyi irányításának egyszerűsítése (lásd a 7.16. bekezdést).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- b) A 2005. év a 7.19. pontra adott válaszban szereplő érvek miatt nem tekinthető jellemzőnek. -7.20. A Bizottság a korábbi keretprogramokhoz képest az 5. keretprogramban megnövelte a kedvezményezettekre vonatkozó összes ellenőrzés számát.
- c) Az ellenőrzési stratégiákra vonatkozó közös elveket a Bizottság integrált ellenőrzési keretrendszerre irányuló cselekvési tervének részeként dolgozzák ki. Jelenleg folyik a kutatási családon belül a Kutatási Főigazgatóságok közös ellenőrzési politikájának kidolgozása, a Környezetvédelmi Főigazgatóság pedig utólagos ellenőrzési tervet, valamint minden évre vonatkozóan tartalék ellenőrzési listát alakít ki. Az ellenőrzési terv a belső kockázatbecslési kritériumokon alapul, figyelembe veszi a műveleti egységek ellenőrzésre irányuló kéréseit, majd jóváhagyást követően ezeknek az egységeknek tájékoztatásul megküldésre kerül.
- d) A 6. keretprogram irányítására szolgáló bizottsági szervezeti számítástechnikai rendszerek támogatják a kutatási projektek kutatási főigazgatóságokon folyó irányítását a bizottsági szolgálatok szervezetének tiszteletben tartása mellett. A munka folyamatban van ezen a téren.
- e) Az egyszerűsítés továbbra is a Bizottság érdeklődésének és működésének egyik fontos sarokköve. A 7. keretprogramban olyan intézkedések kerülnek bevezetésre, mint az átalányfinanszírozás kiterjesztett alkalmazása, a kedvezményezettek jogi, igazgatási és pénzügyi adatainak benyújtásához egyetlen közös elektronikus nyilvántartási felület bevezetése, a vállalkozók szokásos számviteli gyakorlatán alapuló, egyszerűsített költségelszámolás, egyszerűsített irányítási gyakorlatok és elvek.

(Lásd még a 7.16. pontot).

Felügyeleti és kontrollrendszerek

7.14. Az eredményes bizottsági szintű irányítási és szabályozási rendszerek fontosságát hangsúlyozza az is, hogy elsősorban az összetett szerződéses rendelkezések és útmutatások, illetve a túlzott költségelszámolás eredendően magas kockázata miatt a hibák gyakoriak és jelentősek. A felügyeleti és kontrollrendszerek számvetőségi ellenőrzése a következő területeken állapított meg hiányosságokat:

- a) a könyvvizsgálói záradékok rendszere a 6. keretprogramban;
- b) a Bizottság utólagos pénzügyi ellenőrzései az IP területének egészén;
- c) a nemzeti ügynökségek oktatással és kultúrával kapcsolatos felügyeleti és kontrollrendszerei.

7.14. Lásd a 7.2. pontra adott választ.

A Számvetősék részletes észrevételeit illetően lásd a Bizottság 7.16–7.27. pontban adott válaszait.

⁽⁶⁾ A 2004. pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés, 6.10. bekezdés és az 1/2006. sz. vélemény, 41. és 42. bekezdés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A könyvvizsgálói záradékok rendszere a 6. keretprogramban

7.15. A 6. keretprogram által a túlzott költségelszámolásokról szóló szabályozások megvalósítása érdekében bevezetett egyik legfontosabb szabályozási elem az a követelmény, hogy az időközi és/vagy a végső kifizetésekre vonatkozó költségigényléseket ⁽⁷⁾ független könyvvizsgálónak, vagy bizonyos államháztartási szervek esetében egy arra jogosult köztisztviselőnek kell hitelesítenie. A Számvevőszék megvizsgálta ezt a hitelesítési rendszert, hogy felmérje, az milyen mértékben tud hozzájárulni az alapul szolgáló ügyletek jogszerűségének és szabályszerűségének biztosításához.

A 6. keretprogram pénzügyi rendelkezéseinek összetettsége kihat a könyvvizsgálói záradékok rendszerére

7.16. A 6. keretprogram finanszírozási rendszerei továbbra is bonyolultak. A szerződéses rendelkezések kiváltképp a jogosultsági feltételek és a hitelesítő könyvvizsgálók (illetve felhatalmazott köztisztviselők) függetlensége tekintetében túl általánosak és nem elég egyértelműek, és ezek komplikáltságát csak fokozza a nem kötelező útmutatások bonyolultsága. A Bizottság ezenfelül a könyvvizsgálói záradékokra vonatkozó útmutatásokat csak a záradékok jelentős részének leadása után tette közzé. Mindez bizonytalanságot teremtett a kedvezményezettek és az ellenőrök körében tekintetben, hogy mely szabályok vannak érvényben.

A hitelesítő könyvvizsgálói záradékok ellenére gyakran fordulnak elő lényeges hibák

7.17. A Számvevőszék 16, hitelesítői könyvvizsgálói záradékkal ellátott költségigénylést ellenőrzött. Az esetek kétharmadában a Számvevőszék a költségigénylésekben lényegi hibákat állapított meg, melyek legtöbbször a személyzeti költségekkel és a hozzájuk kapcsolódó általános költségekkel volt kapcsolatos. Ez a kontroll-eszköz tehát egyelőre nem tud megfelelő bizonyosságot nyújtani az elszámolt költségekről ⁽⁸⁾ (a hitelesítő könyvvizsgálói záradékok rendszerének általános értékeléséről lásd a **7.2. mellékletet**).

7.16. A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a szerződéses rendelkezések – ideértve a támogathatósági feltételeket is – kellően egyértelműek, emellett a rendelkezések értelmezéséhez a kedvezményezettek a pénzügyi kérdésekről szóló útmutatóban további segítséget találhatnak. Az útmutató a hitelesítések kiadását több szempontból is bemutatja. A 6. keretprogram alá tartozó számos szerződés csak a projekt végére írja elő a hitelesítést.

A Bizottság vállalta ⁽²⁾, hogy egyszerűsíti a szabályozási keretrendszert, és finomítja a hitelesítések alkalmazását. Ez az eddig szerzett tapasztalatok tükrében történik majd.

7.17. A tizenhat ellenőrzött költségigénylésben a Számvevőszék által észlelt hibák száma jóval alacsonyabb, mint a nem hitelesített költségigénylések kapcsán végzett korábbi ellenőrzéseknél.

A Bizottság a Számvevőszék megállapításai, az utólagos tevékenységeken alapuló hitelesítési rendszer vizsgálata, valamint a Bizottság felmérése alapján a lehetőségek szerint továbbfejleszti a hitelesítési rendszert. Emellett folytatja a 6. keretprogram közös ellenőrzési stratégiájának fontos elemét jelentő hitelesítési rendszer megbízhatóságának értékelését és megfigyelését.

⁽⁷⁾ Csak azon időközi és/vagy végső kifizetéseket kell hitelesítenni, amelyek megfelelnek bizonyos feltételeknek.

⁽⁸⁾ Az Európai Számvevőszék 1/2006. sz. véleménye, 74–77. bekezdés.

⁽²⁾ A Bizottság 2005-ös igazgatási eredményeinek összefoglalásában (COM (2006) 277 végleges).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A Bizottság utólagos pénzügyi ellenőrzései

7.18. Bizonyos típusú hibák csak a végső kedvezményezettek-nél észlelhetők. Éppen ezért elegendő helyszíni ellenőrzést kell végezni ahhoz, hogy sor kerülhessen a túlzott költségelszámolások feltárására és kiigazítására, és hogy bizonyosságot lehessen szerezni az alapul szolgáló ügyletek jogszerűségéről és szabályszerűségéről. A Számvevőszék ezért elemezte a Bizottság által vagy nevében végzett utólagos ellenőrzésekre vonatkozó adatokat és felülvizsgálta a DG EAC és a DG ENTR utólagos ellenőrzési módszereit.

Jelentősen csökkent a befejezett utólagos ellenőrzések száma

7.19. Noha a Bizottság utólagos ellenőrzései által feltárt túlzott költségelszámolások átlagos szintje továbbra is jelentős, a Számvevőszék megállapította, hogy a befejezett utólagos ellenőrzések száma a 2004-es 491 ellenőrzésről 2005-ben 267-re csökkent (lásd a **7.1. táblázatot** és a **7.1. mellékletet**). 2005 során az érvényben lévő szerződések csupán 1%-a képezte ellenőrzés tárgyát.

7.19–7.20. A Bizottság kénytelen volt felülvizsgálni az 5. keretprogramban részt vevő vállalkozók 10 %-ának ellenőrzését illető általános célkitűzését, miután az ellenőrizhető vállalkozók végleges száma a vártnál számottevően magasabb lett (lásd a 2004. évi éves jelentés 6.20. pontját). Másodsorban a 2005-ös utólagos ellenőrzések főleg az 5. keretprogram keretében folyósított kifizetésekre vonatkoztak, a pénzügyi ellenőrzések számának csökkentése pedig nem tervezett. A 7.1. táblában szereplő statisztikák a befejezett ellenőrzésekre vonatkoznak, továbbá tekintettel arra, hogy 2004 nagy részében nem állt rendelkezésre külső ellenőrzési kapacitás, valamint az újonnan megbízott külső ellenőr késlekedése miatt 2005 nem tekinthető jellemző évnél. Minde mellett 2004–2005-ben jelentős számú ellenőrzést indítottunk.

Új keretszerződést írtunk alá a 6. keretprogramot illető ellenőrzésekre a 6. keretprogramot illető ellenőrzési tevékenység megfelelő külső támogatásának biztosítására (lásd a 7.13.b) pontot). Jelenleg folyik a 6. keretprogramra vonatkozó, konkrét ellenőrzési célkitűzést is tartalmazó ellenőrzési stratégia véglegesítése. Ennek felülvizsgálata az ellenőrzési eredmények, valamint a költség/haszon szempontok tükrében, az általános ellenőrzési stratégia egyik elemeként történik majd.

7.20. Az utólagos ellenőrzések száma a kutatások területén csökkent a legjelentősebben, a 2004-es 313-ról 2005-ben 68-ra (lásd a **7.1. táblázatot** és a **7.1. mellékletet**). A Bizottság ismét nem teljesítette saját, az 5. keretprogram szerződői 10 %-ának ellenőrzésére irányuló célkitűzését, és a Számvevőszék ezirányú javaslata ⁽⁹⁾ ellenére továbbra sem határozott meg konkrét ellenőrzési célkitűzést a 6. keretprogramhoz. 2005 során a 6. keretprogram támogatási megállapodásai közül csupán hármat ellenőriztek. Emiatt csökken annak a lehetősége, hogy a problémás területeken időben kerüljön sor kiigazító intézkedésekre, és csökken a Bizottság ellenőrzési tevékenységeinek ebből fakadó visszatartó ereje.

⁽⁹⁾ A 2004. pénzügyi évről szóló éves jelentés, 6. fejezet, 1. melléklet.

7.1. tábla – 2005-ben befejezett utólagos pénzügyi értékelések

Főigazgatóság	Elvégzett ellenőrzések száma				Ellenőrzött szerződések száma		Folyamatban levő szerződések száma		Ellenőrzött szerződések értéke (millió EUR)		Folyamatban levő szerződések értéke (millió EUR)		A támogatható költségek Bizottság javára történto kifizetése az ellenőrzések után				Ellenőrzött szerződések %-ban/ Folyamatban levő szerződések %-ban	
	Összes program		Kutatási programok		2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004		2005		2004	2005
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	Összegek (millió EUR)	Ellenőrzött szerződések értékének %-a	Összegek (millió EUR)	Ellenőrzött szerződések értékének %-a	2004	2005
AGRI – Mezőgazdaság	5	7			6	20	245	153	16,18	22,67	42,54	35,48	0,00	0,0	1,68	7,4	2,4	13,1
EAC – Oktatás és Kultúra	75	66			80	66	15 884	11 748	24,10	23,14	740,30	570,46	7,80	32,4	3,20	13,8	0,5	0,6
EMPL – Foglalkoztatás és Szociális Ügyek	25	33			27	37	1 639	1 553	11,53	14,47	139,56	131,11	0,19	1,7	0,37	2,6	1,6	2,4
ENV – Környezetvédelem	42	44			73	49	1 748	1 774	35,07	68,60	385,87	431,30	1,18	3,4	0,47	0,7	4,2	2,8
JLS – Szabadság, Biztonság és Jog érvényesítése	8	11			47	46	901	1 055	28,60	17,90	117,00	177,00	2,53	8,8	1,10	6,1	5,2	4,4
SANCO – Egészségügy és Fogasztóvédelem	8	7			12	7	522	476	6,29	5,34	153,90	165,58	0,36	5,8	0,27	5,1	2,3	1,5
TREN – Energiatügy és Közlekedés (1)	54	16	53	7	81	20	1 077	1 099	87,09	21,49	689,41	899,46	9,95	1,8	0,85	0,0	7,5	1,8
ENTR – Vállalkozáspolitikai és Iparügy	43	8	34	1	64	8	1 684	1 672	38,12	22,28	221,96	305,75	1,00	2,6	1,38	6,2	3,8	0,5
FISH – Halászat és Tengerészet	18	11	15	7	41	29	238	239	12,23	50,25	270,01	174,51	1,16	9,5	1,39	2,8	17,2	12,1
INFOS – Információs társadalom és Média (2)	95	41	93	30	230	83	2 320	5 727	115,37	57,75	1 745,00	2 030,00	8,20	7,1	5,17	8,9	9,9	1,4
RTD – Kutatás	118	23	118	23	167	35	7 696	8 906	263,40	38,25	3 451,39	5 032,43	2,79	1,1	0,72	1,9	2,2	0,4
Összesen	491	267	313	68	828	400	33 954	34 402	637,99	342,15	7 956,94	9 953,07	35,16	5,5	16,59	4,8	2,4	1,2

(1) A TEN-T kivételével.

(2) A MEDIA program 2005-ben befejezett ellenőrzéseit a DG INFO-ról készített statisztika tartalmazza.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A DG EAC és DG ENTR utólagos ellenőrzéseinek nyomon követésében feltárt hiányosságok

7.21. Az előző évekhez hasonlóan a DG EAC 2005 során lezárt utólagos ellenőrzései számos esetben állapítottak meg túlzott költségelszámolást. A 62 ellenőrzésből 41 esetben jelentős összegű jogosulatlanul elszámolt költséget észleltek.

7.22. Az ellenőrzés időpontja és a végső ellenőrzési jelentés között átlagosan több mint egy év telt el. Nem voltak megfelelőek az ellenőrzések nyomon követésére szolgáló eljárások. A 2004 során lezárt, behajtható összegeket megállapító 43 ellenőrzés közül 19 esetben a behajtásra 2005 végéig sem került sor. A Számvevőszék és a Bizottság korábban már jelentést tett a DG EAC utólagos ellenőrzéseiben tapasztalható ezen hiányosságokról⁽¹⁰⁾. A helyzet azonban a kritikai észrevételek időpontja óta sem javult jelentősen.

7.23. A Számvevőszék megállapította, hogy a DG ENTR által lezárt ellenőrzések száma a 2004-es 43-ról 2005-ben 8-ra csökkent, főként a tervezett ellenőrzések végrehajtásában bekövetkező operatív késedelmek miatt. Az ellenőrzési megállapítások nyomon követése sem volt megfelelő. A 2004 során lezárt, behajtható összegeket megállapító 32 ellenőrzésből 15 esetben 2005 végéig sem került sor kiigazító intézkedésekre.

A nemzeti ügynökségek felügyelete az oktatás és kultúra területén

7.24. A DG EAC költségvetése végrehajtását több mint 60 %-ban⁽¹¹⁾ nemzeti ügynökségekre bízta. Ahhoz, hogy az alapul szolgáló ügyletek jogszerűségéről és szabályszerűségéről ésszerű bizonyosságot szolgáltatthasson, a DG EAC-nak felügyelnie kell a nemzeti ügynökségek felügyeleti és kontrollrendszerait.

7.21. Az Oktatási és Kulturális Főigazgatóság (DG EAC) külső könyvvizsgáló cég alkalmazásával valósítja meg ellenőrzési stratégiáját. Az elszámolási időszakban változás következett be a külső vállalkozó tekintetében, miután komoly hibákra derült fény az elvégzett munka kapcsán. Az ellenőrzések minősége az új külső vállalkozó közreműködése révén számottevően javult. A jövőben tehát jobb és pontosabb eredmények várhatók.

7.22. Az Oktatási és Kulturális Főigazgatóság (DG EAC) többek között a jelentések benyújtása tekintetében mutatkozó jelentős késedelmek miatt vetett véget a külső könyvvizsgáló céggel folytatott együttműködésnek. Az új vállalkozóval folytatott együttműködés e téren sokkal kedvezőbb eredményeket hozott. Az Oktatási és Kulturális Főigazgatóság (DG EAC) mindemellett hangsúlyozza, hogy az ellenőrzéseket sok esetben olyan problémás kedvezményezetteknek végezték, akiknél a szerződéses időszakban kétségek merültek fel. Ezek jogállása bizonyos esetekben nehezítette a behajtási eljárást. Az Oktatási és Kulturális Főigazgatóság (DG EAC) a helyzet javítására cselekvési tervet dolgoz ki.

7.23. A lezárt ellenőrzések számának csökkenését az magyarázza, hogy a külső könyvvizsgáló cég késedelmesen teljesítette feladatait. A főigazgatóság ellenőrzési tevékenységének szintje nem csökkent: a 8 befejezett ellenőrzésen túl 2005-ben különböző stádiumban 52 ellenőrzés volt folyamatban. Ezen túlmenően a főigazgatóság az 5. keretprogram kezdete óta a programban részt vevő vállalkozók 21 %-ára vonatkozóan indított vizsgálatot.

Az ellenőrzések megállapításainak nyomon követését illetően az ellenőrzések eredményének szisztematikus és időben történő alkalmazása biztosítására 2005-ben korrekciós intézkedésekre került sor, amelyeket 2006-ban megerősítettek.

7.24. Az Oktatási és Kulturális Főigazgatóság (DG EAC) teljes felelősséget vállal a nemzeti ügynökségek irányítási és ellenőrzési rendszere felügyeletének kötelezettsége teljesítése tekintetében azzal, hogy az ügynökségekre vonatkozó cselekvési tervet dolgozott ki, amelynek keretében mind a 99 nemzeti ügynökség rendszerellenőrzését a 2004–2006-os időszak végéig elvégzi.

⁽¹⁰⁾ A 2003. pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés, 6.32–6.33. bekezdés.

⁽¹¹⁾ 609 millió EUR összegű kifizetés 2005 folyamán.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Elégtelen a nemzeti ügynökségek kontrollrendszereinek előzetes vizsgálata

7.25. A költségvetési rendelet (FR) ⁽¹²⁾ előírja, hogy a Bizottságnak a nemzeti ügynökségek irányítási és kontrollrendszereit azelőtt kell ellenőriznie, hogy közösségi intézkedések megvalósításával bízná meg őket. A DG EAC 2003-as évi tevékenységi jelentésében fenntartást fogalmazott meg e követelmény be nem tartásával kapcsolatban. Hogy ezt orvosolja, a DG EAC cselekvési tervet dolgozott ki, melyben a nemzeti ügynökségeknél a 2004–2006 közötti időszakban 99 rendszerellenőrzést írt elő. Mivel a cselekvési terv még folyamatban van (44 ellenőrzési jelentés került véglegesítésre), a Számvevőszék szerint a DG EAC továbbra sem tartja be a költségvetési rendelet előírásait.

A kontrollrendszerek vizsgálata nem nyújt megfelelő bizonyosságot

7.26. A Számvevőszék nem tudott megbizonyosodni arról, hogy a rendszerellenőrzések során sor került-e a nemzeti ügynökségek kedvezményezettjei által megvalósított projektek helyszíni ellenőrzésére. Ezért ezek az ellenőrzések csak korlátozottan tudnak bizonyosságot nyújtani az alapul szolgáló ügyletek jogszerűségéről és szabályszerűségéről.

7.27. A rendszer-ellenőrzési jelentésekből vett minta számvevőszéki vizsgálata ⁽¹³⁾ számos hiányosságot állapított meg, például azt, hogy nem volt megfelelő vagy egységes a megállapítások fontossági besorolása és nem került sor megfelelő intézkedésekre a megállapított hiányosságok orvoslása érdekében (a Bizottság nemzeti ügynökségekkel kapcsolatos felügyeleti és kontrollrendszereinek általános értékelését lásd a **7.2. mellékletben**).

Következtetések és ajánlások

7.28. A Számvevőszék ellenőrzése gyakori és lényeges hibákat állapított meg a kedvezményezetteknek folyósított kifizetésekben, amelyek hatással voltak az ügyletek jogszerűségére és szabályszerűségére. A Bizottság felügyeleti és kontrollrendszereinek értékelése ezenkívül arra is rámutatott, hogy ezek a rendszerek nem nyújtanak elegendő bizonyosságot a belső politikák és a kutatás alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségéről és szabályszerűségéről.

⁽¹²⁾ Az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok 35. cikke.

⁽¹³⁾ A minta a 44 lezárt ellenőrzési jelentésből 11-et tartalmazott.

7.25. Az Oktatási és Kulturális Főigazgatóság (DG EAC) a 2004-re vonatkozó fenntartás hiányára a Számvevőszék éves tevékenységi jelentésről készített elemzésére adott válaszában adott magyarázatot. A főigazgatóság a 2005-ös éves tevékenységi jelentésben a nemzeti ügynökségek irányítását illetően fogalmazott meg fenntartást. A 2007–2013-as időszak új programjainak jogalapja tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek révén a Bizottság megfelelően biztosítani tudja a nemzeti ügynökségek által végzett ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét.

7.26. A helyszíni ellenőrzések a külső ellenőr feladatai között nem szerepelnek, mindazonáltal az ügynökségeket szerződés kötelezi a helyszíni ellenőrzések végzésére. Ott, ahol e tekintetben a rendszerellenőrzések hiányosságokat mutattak, korrekciós intézkedésre kerül sor. Emellett a külső vállalkozó feladatai 2006 eleje óta immár kiterjednek a nemzeti ügynökségek e téren végzett tevékenységeinek ellenőrzésére is.

7.27. A kérdést az új vállalkozóval folytatott részletekbe menő tárgyalások során tisztáztuk. A hátralevő jelentésekben egy közösen elfogadott megoldás kerül alkalmazásra. A megállapított hiányosságokat illetően az Oktatási és Kulturális Főigazgatóság meghozza a megfelelő intézkedéseket.

7.28. Tekintettel arra, hogy minden egyes projekt helyszíni ellenőrzésének költsége megfizethetetlen, a Bizottság kénytelen bizonyos hibakockázatot vállalni, amelynek szintje arányban áll a belső politikák keretében nyújtott támogatások jellegével. A főigazgatók több információforrást és mutatót használnak az éves megbízhatósági nyilatkozat kidolgozásánál. Ezeket a forrásokat és mutatókat az elvárható bizonyossághoz elégségesnek tekintették (bár egyes esetekben fenntartásokkal). Az általános ellenőrzési rendszer fejlesztését célzó munka valamennyi érintett fél (kedvezményezettek és független ellenőrök) részvételével, az integrált ellenőrzési keretrendszerre irányuló cselekvési terv keretében tovább folytatódik.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.29. A Számvevőszék azt javasolja a Bizottságnak, hogy:

- folytassa a megosztott költségű programokra vonatkozó szabályok egyszerűsítése és egyértelművé tétele jegyében tett erőfeszítéseit a munkaidő-nyilvántartásra vonatkozó alapkövetelmények meghatározásával és megfelelő esetben az átalányfinanszírozás szélesebb körű alkalmazásával az eredményalapú finanszírozási rendszer felé történő elmozdulás érdekében (7.7–7.8. és 7.16–7.17. bekezdés) ⁽¹⁴⁾,
- gondoskodjon a legfontosabb szabályozási elemek szigorú és költségtudatos végrehajtásáról a túlzott költségelszámolások mérséklése érdekében (7.11–7.13. bekezdés),
- fejlessze a nemzeti ügynökségeken végrehajtott rendszerellenőrzések hatókörét, minőségét és nyomon követését (7.24–7.27. bekezdés),
- fontolja meg, hogy milyen jogi formát öltsenek a közös vállalkozások, hogy (1) azok egységes támogatási rendszerek kedvezményezettjei lehessenek, és (2) megfelelően figyelembe lehessen venni a jellegüket és a hozzájuk kapcsolódó kockázatokat (7.9. bekezdés).

7.29.

- A Bizottság valamennyi belső politikája és programja tekintetében e célkitűzéseket követi. A 7. keretprogramra vonatkozó bizottsági javaslatok is azt jelzik, hogy adott esetben az eddiginél nagyobb mértékben lehet alkalmazni a költségvetési rendeletben és annak végrehajtási szabályaiban szereplő feltételeknek megfelelő átalányfinanszírozást (beleértve az egységre vetített költségskálákat is) és átalányösszegeket. Ezenkívül a versenyképességi és innovációs keretprogrammal kapcsolatban bevezetendő támogatási megállapodásokban szerepelni fog a személyi költségekről szóló jelentések elkészítéséhez szükséges, a kedvezményezettek által alkalmazandó módszer és eszközök.

Az Oktatási és Kulturális Főigazgatóság (DG EAC) a jogalap olyan kialakításával igyekszik az új programok végrehajtására egyszerű és egyértelmű szabályokat megállapítani, amely a lehetőségtől függően tartalmazza az átalányfinanszírozás alkalmazását is.

- Ezt a célt fogalmazza meg a 7.28. pontban ismertetett integrált ellenőrzési keretrendszerhez készített ütemterv.
- Az Oktatási és Kulturális Főigazgatóság (DG EAC) megtette a szükséges lépéseket a jelenlegi programok keretében működő nemzeti ügynökségeknél folyamatban levő rendszerellenőrzések általános minőségének javítására. A 2007–2013-as időszak új programjai a végrehajtásról szóló döntéseknél már figyelembe veszik a Számvevőszék ajánlásait.
- A Bizottság e tekintetben javaslatokat terjesztett elő.

A LEGUTÓBBI ÉVES JELENTÉS ÓTA KÖZZÉTETT KÜLÖNJELENTÉSEK

7.30. 6/2005. sz. különjelentés a transzeurópai közlekedési hálózatról (TEN-T).

⁽¹⁴⁾ Az Európai Számvevőszék 1/2006. sz. véleménye, 58–70. és 94. bekezdés.

7.1. MELLÉKLET

Belső politikák – A korábbi fontos észrevételek értékelése

Észrevételek	2005-ben végrehajtott intézkedések	A Számvevőszék javaslatai	A Bizottság megjegyzései
<p>1. Felügyeleti és kontrollrendszerek – KTF keretprogramok</p> <p>1998-ban a K+F keretprogramokat működtető öt főigazgatóság közös ellenőrzési módszert dolgozott ki, amely az 5. keretprogramra szerződők 10 %-ának ellenőrzését tűzte ki célul (lásd a 2001-es, 2002-es és 2003-as pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 6.30. bekezdését). Ezeket az ellenőrzéseket nagyrészt független könyvvizsgáló cégek végzik el a Bizottság megbízásából.</p> <p>A Bizottság 2004-ben egységes ellenőrzési megközelítést fogadott el a 6. keretprogramhoz. Továbbra sem került sor azonban a 6. keretprogram mérhető és reálisan megvalósítható ellenőrzési célkitűzéseinek meghatározására.</p>	<p>2005-ben lezárt ellenőrzéseinek száma továbbra is elmarad a célkitűzéstől.</p> <p>Noha az 5. keretprogram közvetett K+F intézkedéseinek ellenőrzésére vonatkozó keretszerződést 2004 novemberében írták alá, a Bizottságnál operatív nehézségek merültek fel, ami az elvégzett ellenőrzések számának csökkenését eredményezte.</p> <p>A 6. keretprogram közvetett K+F intézkedéseinek ellenőrzésére kötött szerződések egyikének odaítélését 2005 folyamán nem véglegesítették.</p>	<p>Mivel nem vizsgálta felül azt az általános célkitűzést, hogy az 5. keretprogram szerződőknek 10 %-át ellenőrizi, a Bizottságnak fokoznia kell ellenőrzési tevékenységét, hogy az 5. keretprogram ezen célkitűzését a 6. keretprogramra vonatkozó ellenőrzések számának sérelme nélkül teljesíthesse.</p> <p>Meg kell határozni a 6. keretprogram ellenőrzési célkitűzéseit.</p> <p>Új keretszerződést kell aláírni a 6. keretprogramhoz, hogy a Bizottság megfelelő külső támogatásban részesüljön a 6. keretprogramra vonatkozó ellenőrzési megközelítése megvalósításához.</p>	<p>A Bizottság megjegyzései</p> <p>A 6. keretprogram ellenőrzési politikáján belül a hangsúly inkább a minőség, mint a mennyiség kérdésekre helyeződik.</p> <p>A 6. keretprogram célkitűzését újrafogalmazták (lásd a 2004-es éves jelentést).</p> <p>A 2005-ös év nem tipikus év volt. A Bizottság nem csökkentte az ellenőrzések számát, az ellenőrzési tevékenység továbbra is intenzív marad.</p> <p>A keretszerződést 2006-ban írták alá.</p>
<p>2. Felügyeleti és kontrollrendszerek – TEN-T</p> <p>A Számvevőszék megállapította, hogy az Energiaügyi és Közlekedési Főigazgatóság (DG TREN) ellenőrzési programja nem tartalmazza a TEN-T intézkedéseket. A DG TREN azt tűzte ki célul, hogy minden évben legalább a projektek 20 %-át és az előző évben lezárt projektek összköltségének 35 %-át ellenőrizi.</p>	<p>A DG TREN 2005-ben 20 TEN-T-re vonatkozó finanszírozási határozatot ellenőrzött, ami az összes projekt 12 %-ának felel meg és az előző évben lezárt projektek összköltségének 49 %-át képviseli.</p>	<p>Noha részben megvalósult a DG TREN által kitűzött cél, azaz az előző évben lezárt projektek összköltségének legalább 35 %-át ellenőrizték, a projektek 20 %-ának ellenőrzésére vonatkozó célkitűzés nem teljesült. Megfelelő intézkedések segítségével kell biztosítani, hogy a DG TREN célkitűzése teljesüljön.</p>	<p>Amikor a DG TREN 2004-ben elindította a tanszeropai hálózatok (TEN) projektjének ellenőrzését, a kezdeti minta a 2003-ban lezárt projektek összes költségének több mint 35%-át tartalmazta. Ekkor rögzítették, hogy fenn kell tartani ezt a célkitűzést, továbbá hogy a jövőben a lezárt projektek 20%-át be kell vonni az ellenőrzésbe. A DG TREN az első 20-as ellenőrzési minta tervetnek kiadását követően észlelte, hogy a 20%-os projektellenőrzési arányra vonatkozó célkitűzés költséghatékonysági okokból nem tartható fenn, mivel a TEN projektek ellenőrzését ritkán követik pénzügyi kitágítások, és a támogatható költségek a határozatban megjelöltnél nagyobb arányban fedezik az ellenőrzési kiadásokat.</p> <p>A DG TREN így döntött, hogy ragaszkodik a költségvetés nagyobb részére kiterjedő ellenőrzést magában foglaló ellenőrzési politikájához, illetve a lehető legtöbb kedvezményezett ellenőrzésbe való bevonásához, ugyanakkor kockázatalapú megközelítést alkalmaz és figyelembe veszi az ellenőrzési költségek arányosságát.</p> <p>A DG TREN a határozat szövegében már kifejtette a pénzügyi és technikai beszámolóra érvényes kötelező minták világos meghatározását. A költségvetési hatóság 2004-es jelentésében üdvözölte ezt a kiegészítést. A TEN új (2007-ben alkalmazandó) rendelettervezete egyértelmű meghatározásokkal szolgál a munkákat és tanulmányokat illetően.</p>
<p>A TEN-T intézkedések elszámolható és el nem számolható költségeit a jogalap és a Bizottság határozatai határozzák meg (2001-es, 2002-es éves jelentés).</p> <p>A Számvevőszék szerint ezek a meghatározások nem eléggé pontosak ahhoz, hogy meg lehessen állapítani a kedvezményezettnek felmerült tényleges költségeket. 2004-ben a Bizottság új határozatminit fogadott el, amely többek közt az elszámolható és el nem számolható költségek meghatározását és a tanulmányok és munkálatok módosított definícióját tartalmazza.</p>	<p>Újabb előrelépés történt 2005-ben, mivel az új projektek esetében a határozat szövege kötelező mintákat szab meg a pénzügyi és technikai jelentéstételhez.</p>	<p>Hogy az építési munkálatok magasabb, tanulmányok számára kialakított arányú finanszírozása elkerülhető legyen, a Számvevőszék javasolta a támogatások két fő formája, a „tanulmányok” és a „munkálatok” hatókörének egyértelmű meghatározását. Ezek a meghatározások továbbra sincsenek átülítve a jogalapba és a finanszírozási határozatokba.</p>	<p>A DG TREN a határozat szövegében már kifejtette a pénzügyi és technikai beszámolóra érvényes kötelező minták világos meghatározását. A költségvetési hatóság 2004-es jelentésében üdvözölte ezt a kiegészítést. A TEN új (2007-ben alkalmazandó) rendelettervezete egyértelmű meghatározásokkal szolgál a munkákat és tanulmányokat illetően.</p>

7.2. MELLÉKLET

Felügyeleti és ellenőrzési rendszerek

A könyvvizsgálói záradékok rendszere a 6. keretprogramban	Bizottság	Közvetítői szint	Kedvezményezett	Általános értékelés
Koncepció	C	—	—	C
Gyakorlati megvalósítás az eljárási szakaszokban – standardoknak való megfelelés – tapasztalatok figyelembevétele	B	—	—	B
Tényleges működés – standardoknak való megfelelés – tapasztalatok figyelembevétele	C	—	C	C
Eredmények – helyreállító hatás – megelőző hatás	B	—	C	C
Általános értékelés	B	—	C	B

A Bizottság nemzeti ügynökségekkel (NÜ) kapcsolatos felügyeleti és kontrollrendszerei	Bizottság	Közvetítői szint	Kedvezményezett	Általános értékelés
Koncepció	B	—	—	B
Gyakorlati megvalósítás az eljárási szakaszokban – standardoknak való megfelelés – tapasztalatok figyelembevétele	C	—	—	C
Tényleges működés – standardoknak való megfelelés – tapasztalatok figyelembevétele	C	—	—	C
Eredmények – helyreállító hatás – megelőző hatás	C	—	—	C
Általános értékelés	C	—	—	C

A Jól működik, néhány vagy kisebb javítás szükséges.

B Még elfogadhatóan működik, de javítás kívánatos/szükséges.

C Működik, de nem elfogadható szinten.

A BIZOTTSÁG MEGJEGYZÉSEI A NEMZETI ÜGYNÖKSÉGEKRE IRÁNYULÓ BIZOTTSÁGI FELÜGYELTI ÉS ELLENŐRZÉSI RENDSZEREKKEL KAPCSOLATBAN

A nemzeti ügynökségekre irányuló bizottsági felügyeleti és ellenőrzési rendszerek külső ellenőrzőket is magukban foglalnak. Az ellenőrzések, illetve beszámolók minőségének javítása érdekében a beszámolási időszak közepén módosították a külső ellenőrzést végző céget és a szerződési feltételeket. A pozitív eredmények már 2005 végén érzékelhetők voltak.

8. FEJEZET

Külső fellépések

TARTALOM

	<i>Bekezdések</i>
Bevezetés	8.1
Különértékelés a megbízhatósági nyilatkozat keretében	8.2–8.23
Az ellenőrzés hatóköre	8.2–8.3
Az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűsége és szabályszerűsége	8.4–8.5
A küldöttségek szintjén végrehajtott ügyletek	8.4
A végrehajtó szervezetek szintjén végrehajtott ügyletek	8.5
A felügyeleti és kontrollrendszerek	8.6–8.19
Kockázatelemzés	8.6–8.7
Tájékoztatás és kommunikáció	8.8–8.11
A Bizottság kontroll- és ellenőrzési tevékenységei	8.12–8.16
Belső ellenőrzés	8.17–8.18
Decentralizáció a CARDS program során	8.19
Következtetések és ajánlások	8.20–8.23
Korábbi észrevételek nyomon követése	8.24–8.46
Az Egyesült Nemzetek Szervezetének ellenőrzései	8.24–8.28
Bevezetés	8.24
A pénzügyi és igazgatási keretegyezmény (PIKE)	8.25
2005-ben előrelépés következett be az ENSZ-szel való megállapodási törekvésekben a pénzügyi kontroll módszeréről	8.26–8.27
Következtetés	8.28
25/98. sz. különjelentés a nukleáris biztonság területén 1990 és 1997 között az Európai Unió által a közép- és kelet-európai országokban (KKEO) és az Új Független Államokban (NIS) tett intézkedésekről	8.29–8.46
Bevezetés	8.29–8.31
A beavatkozási stratégiát pontosították, de még nem hibátlan	8.32–8.36
A humán erőforrások igazgatása és a programirányítás javult	8.37–8.38
A projekt irányítása javult, de még merülnek fel problémák	8.39–8.42
A kedvezményezettek bevonása valamelyest javult	8.43–8.45
Következtetés és ajánlások	8.46
A legutóbbi éves jelentés óta közzétett különjelentések	8.47

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

BEVEZETÉS

8.1. Ez a fejezet az általános költségvetésből finanszírozott külső támogatásokkal foglalkozik ⁽¹⁾. Az érintett fő területek az élelmiszersegély/élelmiszer-biztonság, a humanitárius segítségnyújtás, a civil szervezetek társfinanszírozása, valamint az Ázsiával, Latin-Amerikával, a Független Államok Közösségével, a Nyugat-Balkánnal, a Közel-Kelettel és a dél-mediterrán országokkal fenntartott kapcsolatok. A külkapcsolati és a fejlesztési főigazgatóságok felelnek a fejlesztési együttműködési politikák és az országos/regionális stratégiák kialakításáért, valamint a többéves programozásért, míg a EuropeAid Együttműködési Hivatal (EuropeAid) felel ezek megvalósításáért. A Humanitárius Segélyügyi Főigazgatóság (DG ECHO) és a Bővítési Főigazgatóság (DG ELARG) mind a politika és a stratégia kialakításáért, mind pedig a végrehajtásáért felel; a DG ECHO a humanitárius segélyekért, illetve a DG ELARG a CARDS-programért ⁽²⁾. Az **I. melléklet III. és IV. ábrája** mutatja a pénzeszközök 2005-ös felhasználását a pénzügyi terv 4., „Külső fellépések” címsorára vonatkozóan (kötelezettségvállalások: 5 516 millió EUR; kifizetések: 5 013 millió EUR). A CARDS programot vagy az EK-küldöttségek (Albánia, Bosznia és Hercegovina és Horvátország), vagy az Európai Újjáépítési Ügynökség (Szerbia és Montenegró, Koszovó és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság) hajtják végre.

KÜLÖNÉRTÉKELÉS A MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZAT KERETÉBEN

Az ellenőrzés hatóköre

8.2. A különértékelés átfogó célja az volt, hogy következtetést vonjon le az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségéről és szabályszerűségéről a külső fellépések területén. Az ellenőrzés magában foglalta az ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét biztosító felügyeleti és kontrollrendszerek értékelését – az ügyleteknek a küldöttségeknél és a végrehajtó szervezeteknél végzett vizsgálatára is támaszkodva. A Bizottság központi részlegei által lebonyolított – többnyire a közvetlen költségvetési

⁽¹⁾ Az Európai Fejlesztési Alapokon keresztül nyújtott támogatás külön kerül említésre, mivel azt nem az általános költségvetésből finanszírozzák.

⁽²⁾ A CARDS program a nyugat-balkáni országok stabilitását és békéjét hivatott előmozdítani.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

támogatáshoz és több régiót érintő projektekhez kapcsolódó – ügyletek nem szerepeltek a Számvevőszék ellenőrzési mintájában. A CARDS programnak az a része, amit az Európai Újjáépítési Ügynökség ⁽³⁾ hajt végre, külön éves pénzügyi ellenőrzés tárgya.

8.3. A külső fellépések területén a legtöbb kifizetés a végrehajtott szervezeteknek teljesített előlegfizetésekből tevődik össze (nemzetközi szervezetek, kormányzati intézmények, civilszervezetek vagy ilyen célból létrehozott irányítási egységek). A végső kifizetésekre rendszerint a projektek befejezésekor kerül sor, miután a Bizottság jóváhagyja a záróbeszámolókat. A Számvevőszék a korábbi évekhez hasonlóan ismét úgy találta, hogy a legnagyobb kockázat az előírt szerződési eljárásoknak való megfelelés és a kiadások projekt szinten történő támogathatósága hordozza.

Az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűsége és szabályszerűsége

A küldöttségek szintjén végrehajtott ügyletek

8.4. A Számvevőszék 33 kifizetésből (összesen 23 millió EUR értékben) és 17 pályázatból (összesen 29 millió EUR értékben) álló, főként nagy összegű mintát ellenőrzött hat küldöttségnél ⁽⁴⁾. A Számvevőszék a kifizetésekben nem állapított meg hibát, a pályázatoknál azonban két hibára is fény derült: az egyik esetben a nyertes ajánlat nem felelt meg a pályázati követelményeknek, a másik esetben pedig a szerződés odaítélése után megváltoztatták a kifizetési feltételeket.

8.4. Azon esetet illetően, ahol a Számvevőszék úgy véli, hogy a szerződés odaítélése után megváltoztatták a fizetési feltételeket, a Bizottság szerint teljes mértékben betartották a potenciális kérelmezőkre vonatkozó egyenlő bánásmód elvét. A kifizetés ütemezésének e módosítása, melyre az eltérés hivatalos jóváhagyását követően került sor, teljesen összhangban volt a Bizottság alkalmazandó pénzügyi szabályaival és szabályzataival, iránymutatásaival és eljárásaival.

A végrehajtó szervezetek szintjén végrehajtott ügyletek

8.5. A Számvevőszék 17 végrehajtó szervezet által irányított projektet ellenőrzött, ahol 170 kifizetésből (összesen 6,2 millió EUR értékben) és 40 pályázatból (összesen 5,8 millió EUR értékben) álló, főként nagy összegű mintát vizsgált. A Számvevőszék az ellenőrzött ügyletekben hibák lényeges előfordulási arányát állapította meg, mint például az előírt szerződési eljárások megszegése (a 17 helyszínen vizsgált projektből hét esetben), a jogosulatlan kiadások (17-ből három esetben), valamint a hiányos alátámasztó dokumentáció (17-ből kettő esetben).

8.5. A Bizottság tovább folytatta felügyeleti és ellenőrzési rendszere javítását, annak biztosítása érdekében, hogy a kedvezményezettek helyesen alkalmazzák a szerződési eljárásokat. A kedvezményezettek által kezdeményezendő pénzügyi ellenőrzésekre vonatkozó feladatmeghatározásokat felülvizsgálták, hogy megerősítsék a szerződési feltételeknek való megfelelés ellenőrzését, beleértve a beszerzést és a támogathatóságot.

⁽³⁾ 2005-ben a CARDS-kötelezettségvállalások több mint 60 %-a.

⁽⁴⁾ A helyszínen ellenőrzött küldöttségek Albánia, Kolumbia, Horvátország, India, Grúzia és Libanon küldöttségei voltak.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A felügyeleti és kontrollrendszerek

Kockázatelemzés

A EuropeAid Együttműködési Hivatal központi szintje

8.6. A EuropeAid 2005-ben két kockázatelemzést végzett. A Számvevőszék a 2004. pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésében ⁽⁵⁾ ellenőrizte a 2005-ös éves irányítási tervhez készített, januárban befejezett kockázatelemzést, és megállapította, hogy a EuropeAid nem vette figyelembe, hogy a pénzügyi kockázat a projektvégrehajtó szervezetek szintjén a legmagasabb. A EuropeAid a 2006-os éves irányítási tervhez készített, 2005 decemberében véglegesített kockázatelemzésében – a Számvevőszék korábbi észrevételeivel összhangban – most kockázatot állapít meg a projektszinten lebonyolított ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét illetően. Az elemzés ugyanakkor nem tett utalást a Bizottság saját szolgálatai vagy a külső projektellenőrök megállapításaira, illetve a kockázatelemzésre a végrehajtó szervezetek (civilszervezetek, nemzetközi szervezetek, kormányzati intézmények stb.) és a finanszírozási módszer (támogatás, költségvetési támogatás, vagyonkezelői alap stb.) különböző típusai esetében.

Humanitárius Segélyügyi Főigazgatóság (DG ECHO)

8.7. A DG ECHO által lefolytatott kockázatelemzés megállapította, hogy a végrehajtó partnerek milyenségétől eltekintve számos kockázati tényező a humanitárius segélyek megadásához kapcsolódott, és ezért kívül esett a DG ECHO hatókörén. Az előző évekhez hasonlóan e kockázatot a végrehajtó partnerek kiválasztási eljárásain keresztül kívánták megoldani.

Tájékoztatás és kommunikáció

A EuropeAid Együttműködési Hivatal központi szintje

8.8. A Közös Relex Információs Rendszer (CRIS) a tevékenységek végrehajtásáról közöl adatokat. A rendszer alkalmazása jelenleg korlátozott, mivel nem rendszeresen töltöttek ki minden adatmezőt, és ennek eredménye, hogy a végrehajtó szervezet vagy a finanszírozási módszer szerint lebontva nem áll rendelkezésre elegendő vagy következetes pénzügyi információ, amely a 8.6. bekezdésben említett részletesebb kockázatelemzés alapjául szolgálna.

8.6. A Számvevőszék által említett kritériumokat kockázatkezelési gyakorlatában a EuropeAid már figyelembe veszi. A Bizottság a jelenlegi mechanizmus további erősítésére és elemzéseinek alapját illetően jobb kommunikációra törekszik.

8.7. A DG ECHO által lefolytatott kockázatelemzés arra a következtetésre jutott, hogy e kockázatok – amelyek a humanitárius segélyezés-sel együtt járnak – a lehető legnagyobb mértékben enyhítik a Bizottság által Brüsszelben (pl. a végrehajtó partnerek kiválasztása és értékelése) és a helyszínen (pl. projektek felügyelete és ellenőrzése) létrehozott ellenőrzési intézkedések.

8.8. A Bizottság dolgozik az adatfeldolgozás minőségének javításán. A pénzügyi információk a kockázatelemzéshez ugyanakkor lekérdezhetőek végrehajtó szervezetek, szerződéstípus és kezelési mód szerint.

⁽⁵⁾ 7.17. bekezdés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

8.9. A Számvevőszék az elmúlt években ⁽⁶⁾ felhívta a figyelmet arra, hogy szükség lenne az ellenőrzésekre vonatkozó, átfogó információkat tartalmazó adatbázisra, amely magában foglalná az ellenőrzések megállapításait, valamint a szükséges vagy megtett kiigazító intézkedéseket. Ez hasznos információval szolgálna a kockázatelemzéshez, valamint a EuropeAid ellenőrzési stratégiájának létrehozásához és felügyeletéhez. A CRIS-ellenőrzés olyan modul, amely ilyen adatokat hivatott szolgáltatni, jelenleg azonban a külső ellenőrzéseknek csupán alacsony hányadát dolgozták fel, valamint nehéz nyomon követni az ellenőrzések és a kapcsolódó projektek irányítási adatai közötti összefüggést. A modul a bizottsági személyzet által végzett ellenőrzések eredményeit sem tartalmazza.

8.10. A külső támogatások kezeléséről szóló jelentések lehetővé teszik a küldöttségeknek, hogy félévente a központok számára fontos pénzügyi és technikai információkat nyújtsanak. A 16 ilyen jelentésből álló minta számvevőszéki felülvizsgálata feltárta, hogy a 2005. évi, külső ellenőrzésekre vonatkozó információk hiányosak (csak egy jelentés szolgáltat egyáltalán valamennyi információt az eredményekről), az ellenőrzéseket illetően pedig következtetlenség (tervezett és/vagy folyamatban lévő ellenőrzések, a küldöttségek vagy akár projektvégrehajtó szervezetek által irányított ellenőrzések). Hasonló megállapításokat tartalmaz az előző évi éves jelentés ⁽⁷⁾ is.

Humanitárius Segélyügyi Főigazgatóság (DG ECHO)

8.11. A DG ECHO jelentéstételi és irányítási információs rendszerei a tevékenységeket illetően megfelelőek. A Számvevőszék ugyanakkor a szökőárra vonatkozó különjelentésében ⁽⁸⁾ megjegyezte, hogy a DG ECHO olykor nem rendelkezik részletes információval az összetett irányítási rendszerű projekttevékenységekről, mint például amikor a végrehajtó partnerei harmadik feleknek adtak ki bizonyos feladatokat alvállalkozásba.

⁽⁶⁾ Lásd a Számvevőszék 2004. pénzügyi évre vonatkozó éves jelentését, 7.21. bekezdés.

⁽⁷⁾ Lásd a Számvevőszék 2004. pénzügyi évre vonatkozó éves jelentését, 7.19. bekezdés.

⁽⁸⁾ Lásd az Európai Bizottság szökőárral kapcsolatos humanitárius segítségnyújtási intézkedéseiről szóló 3/2006. sz. különjelentést, 37. bekezdés.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

8.9. A külső ellenőrzések tervezési és központi felügyeleti jelenlegi rendszere lehetővé teszi a EuropeAid számára, hogy biztosítsa a EuropeAid kockázatelemzéséhez és ellenőrzési stratégiájához szükséges összes információt.

A CRIS-ellenőrzés a jelenlegi rendszer kiegészítendő eszközének tekintendő. Ebből a szempontból az EuropeAid az összegyűjtött tapasztalatokra építve a továbbiakban is a CRIS-ellenőrzés működésének javítására törekszik. A cél a beviendő adatok egyszerűsítése és standardizálása azzal a szándékkal, hogy mind a központokban, mind a küldöttségeken jobban üzemeltethessék a rendszert.

8.10. A külső támogatások kezeléséről szóló jelentésekben a küldöttségek jelentést tesznek az ellenőrzési terv végrehajtásáról. A küldöttségek 2006-ra nézve a műveletek jogszerűségéhez és szabályszerűségéhez hozzájáruló kulcsfontosságú elemeken túlmenően – megfelelő esetben – nyilvánvalóvá teszik a közérdekű elemeket is. Az ellenőrzési eredmények felhasználását illetően a EuropeAid és a küldöttségek közötti kapcsolatok megfelelő, gyakoribb és részletesebb információcserét tesznek lehetővé.

Az éves ellenőrzési terv ismét kiterjed a szolgálatok által végzett összes tevékenységre, beleértve – adott esetben – a kockázatelemzés keretében azonosított kötelező ellenőrzéseket, amelyeket a Bizottság vagy a Bizottság nevében külső ellenőrök végeztek el. A szerződéses megbízottak által indított kötelező ellenőrzésekre vonatkozó információk pótlólagos információt képeznek, ami túllép a jelentéstételi kötelezettségen.

Néhány küldöttség a 2005. harmadik negyedében készített tervezést, a 2006-ban végrehajtandó ellenőrzéseket is belevette a fent említett jelentésekbe.

8.11. A Bizottság, mint ahogy arra a Számvevőszék külön jelentésére adott válaszában is rámutatott, a Számvevőszék ajánlásainak legmegfelelőbb módon történő alkalmazása érdekében erősíteni fogja a felügyeleti rendszert.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A Bizottság kontroll- és ellenőrzési tevékenységei

EuropeAid Együttműködési Hivatal

8.12. A EuropeAid utólagos ellenőrzési programmal rendelkezik, amely szűrópróbaszerűen méri fel, hogy az engedélyezésre jogosult tisztviselők elvégezték-e az előírt ellenőrzéseket. Az eddigi eredmények összhangban vannak a Számvevőszék saját megállapításaival (lásd a 8.4. bekezdést), amely szerint a bizottsági szinten történő kifizetések alacsony kockázattal járnak. Mivel az ellenőrzések nem terjednek ki a projektvégrehajtó szervezetek szintjére, így azok csak korlátozott mértékben tudnak hozzájárulni a rendszerek és eljárások átfogó biztosításához, illetve az alapul szolgáló ügyletek jog- és szabályszerűségéhez.

8.13. A decentralizált műveleteket irányító három földrajzi igazgatóság ⁽⁹⁾ közül két igazgatóság pénzügyi egységei hajtották végre megfelelően a küldöttségeik éves ellenőrzési programját, amely kiterjedt az ügyletek kezelésének pénzügyi rendszerei, a szerződéskötési rendszereik, valamint a felügyeleti és kontroll-rendszereik felülvizsgálatára, az ellenőrzést a küldöttségek és egyes projektvégrehajtó szervezetek által kezelt ügyletek vizsgálatával végezték. A harmadik pénzügyi egység csak két küldöttségnél folytatott ellenőrzést.

8.14. A EuropeAid ellenőrzési stratégiája a projektszinten történő kiadások jogszerűségének és szabályszerűségének ellenőrzésére irányul. Az első szintet a legtöbb projektfinanszírozási megállapodásban előírt hitelesítési ellenőrzések jelentik, a második szintet pedig a kockázatelemzés alapján kiválasztott körülbelül 140 projektből álló éves ellenőrzési terv vizsgálata. Az éves ellenőrzési program nem terjedt ki az olyan projektekre, amelyeket nemzetközi szervezetek irányítottak, valamint amelyekre a kiadás jelentős hányadát fordítják és külön ellenőrzési módszereket igényelnek.

8.12. Az utólagos tranzakcionális ellenőrzések jellemzőinek (alkalmazási kör, tipológia stb.) meghatározása a fennmaradó kockázat értékeléséből, továbbá az utólagos tranzakcionális ellenőrzés, illetve az ellenőrzési rendszer egyéb elemeinek összekapcsolásából adódik.

Az ellenőrzések a műveletek jogszerűségét és szabályszerűségét illető főbb pontokra, különösen a (tényleges és elméleti) támogathatóságra, a kedvezményezettre és a bankszámlára, illetve a banki garanciákra összpontosítanak. Az első két év során szerzett tapasztalat fogja az alapját képezni az utólagos tranzakcionális ellenőrzések további átalakításának.

8.13. Valamennyi földrajzi főigazgatóság vizsgálatok, felügyelet és ellenőrzések változó kombinációját igénybe véve hajtja végre az átruházott műveletek küldöttségheli kezelésének értékeléseit.

A EuropeAid a megszerzett tapasztalatra építve tervezi előmozdítani a legjobb gyakorlatok ilyen értékelésekhez történő használatát, és jelenleg standardizált módszertan kifejlesztésén dolgozik.

8.14. A hatályban lévő pénzügyi szabályozás és nemzetközi megállapodások értelmében a nemzetközi szervezetekkel társfinanszírozott projekteket a Bizottság szolgálatai meghatározott ellenőrzési küldetéseken ellenőrzik.

⁽⁹⁾ A földrajzi igazgatóságok: Ázsia és Közép-Ázsia; Európa, a délföldközi-tengeri térség, a Közel-Kelet és szomszédságpolitika; Latin-Amerika.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

8.15. A Számvevőszék az általa helyszínen ellenőrzött országokban 13 projekt külső ellenőrzés-hitelesítő jelentéseit vizsgálta felül. A feltárt hiányosságok közül a legfőbb az volt, hogy a 13 felülvizsgált jelentésből 10-ben a külső ellenőrök számára nem írtak elő teljes feladatmeghatározást, ami annyit jelent, hogy az ellenőrzések nem terjedtek ki egyes kockázati területekre, mint például arra sem, hogy az előírt szerződési eljárásoknak való megfelelést ellenőrizni kell-e. A EuropeAid 2006-ban gyakorlati útmutatót dolgozott ki, amelyben a külső ellenőrzésekre vonatkozóan általános feladatmeghatározásokat fogalmazott meg.

Humanitárius Segélyügyi Főigazgatóság (DG ECHO)

8.16. A DG ECHO a végrehajtó partnerek tekintetében átfogó ellenőrzési módszerrel rendelkezik. Az ellenőrzések kiterjedtek a végrehajtó partnerek belső kontrollmechanizmusok értékelésére és az általuk végrehajtott projektek kiadásaiból vett minta ellenőrzésére.

Belső ellenőrzés

8.17. 2005-ben a belső ellenőrzési szolgálat (IAS) befejezte a DG ECHO és a EuropeAid által civilszervezeteken keresztül finanszírozott tevékenységekről szóló jelentéseket. Megállapításaik megegyeznek a Számvevőszék megállapításaival és az IAS talált ajánlásokat tett a jelentéstételre, a civilszervezetek és külső ellenőrzések külön kockázatelemzésének végrehajtására vonatkozóan.

8.18. A belső ellenőrzési részleg (IAC) 2005-ben számos megbízásnak tett eleget, ilyen volt többek között a EuropeAid igazgatóságoknál a belsőkontroll-standardok végrehajtásának nyomon követése. Az előző évekhez hasonlóan, az IAC éves munkaprogramját nem fejezték be, elsősorban a rendelkezésre álló munkaerő hiánya miatt.

8.15. A gyakorlati útmutató 2006. évi felülvizsgálata révén bevezetett, külső ellenőrzésekre vonatkozó standard feladatmeghatározás különösen a szerződési feltételeknek – beleértve a kedvezményezettek által indított közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódó feltételeket – való megfeleléssel foglalkozik.

8.17. A EuropeAid és a DG ECHO cselekvési tervet dolgozott ki és hajtja végre az IAS ajánlásai alapján.

Az IAS számos ajánlása a két szolgálaton belüli, folyamatosan felvetett észrevételek és kezdeményezések részét képezte már az egyre inkább kialakulóban lévő decentralizálási folyamattal összefüggésben is, mint például a EuropeAid esetében a belső ellenőrzések erősítése, az ellenőrzési stratégia meghatározása és az igazolási ellenőrzések, illetve a támogatások mintaszerződéseinek felülvizsgálata.

8.18. Az éves munkaprogram dinamikus dokumentum, amely a felmerülő prioritások, valamint az összegyűjtött tapasztalat figyelembevételével kerül kiigazításra. Adott esetben néhány feladatot át lehet tenni a következő évre.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Decentralizáció a CARDS program során

8.19. Albániában egy CARDS-projekt, Horvátországban pedig hét projekt irányítását nemzeti végrehajtó ügynökségekre bízták, hogy előzetesen ellenőrizzék a közbeszerzéshez és a szerződések odaítéléséhez kapcsolódó döntéseket. A decentralizáció előtt ugyanakkor nem mérték fel ezen végrehajtó ügynökségek irányítási kapacitását a költségvetési rendelet 53. és 164. cikkében rögzített szabályok értelmében. A horvátországi projektek irányítása problémáktól mentesen zajlott, az albániai projekt esetében viszont a küldöttségnek vissza kellett vennie az irányítási felelősséget.

8.19. Horvátországot illetően a CARDS 2002 nemzeti program jóváhagyásáról szóló, 2002. július 23-i PE/1378/2002 bizottsági határozat megfelelő jogi keretet nyújt a decentralizált irányítás engedélyezéséhez. E bizottsági határozatot követően 2002. október 9-én finanszírozási megállapodást kötöttek a horvát hatóságokkal. E finanszírozási megállapodás decentralizált végrehajtási módszer lehetőségéről rendelkezik. Ennek alapján és az akkor érvényes költségvetési rendelet értelmében (a Tanács 1977. december 21-i rendelete) a Bizottság és a horvát hatóságok 2003. február 13-án szándéknyilatkozatot írtak alá a Központi Pénzügyi és Szerződés-kötő Egység létrehozásáról.

Albánia tekintetében elmondható, hogy a Bizottság 2003. július 1-je és 4-e között helyszíni látogatást tett a programirányítási egységénél. E küldetést követően 2003. július 14-én szándéknyilatkozatot írtak alá az albán hatóságokkal a helyi közösségi fejlesztési programok végrehajtását illetően a decentralizált irányítás programirányítási egység javára történő engedélyezéséről.

Következtetések és ajánlások

8.20. A Számvevőszék ellenőrzése a korábbi évekhez hasonlóan most is feltárt néhány küldöttségi szintű ügyletekre kiható hibát (lásd a 8.4. bekezdést), azonban a projektvégrehajtó szervezetek szintjén az ellenőrzött mintában pénzügyi kihatással járó hibák lényeges előfordulási arányát találta (lásd a 8.5. bekezdést). A leggyakoribb hiba, hogy nem biztosították a Bizottság követelményeinek megfelelő szerződési – beleértve a pályázattal – eljárások betartását.

8.20. A Bizottság méltányolja, hogy a Számvevőszék – az elmúlt évekhez hasonlóan – úgy véli, hogy a bizottsági szolgálatok, különösen a küldöttségek által végzett pénzügyi irányítás megfelelően működik. A Bizottság ismeri a projektvégrehajtó szervezetek szintjén felmerülő kockázatokat, és az elmúlt években számos intézkedést fogadott el ez ilyen jellegű kockázatok csökkentése, valamint a Számvevőszék által felvetett kérdések kezelése érdekében (lásd még a 8.5. bekezdést).

8.21. A Bizottság 2005-re vonatkozó felügyeleti és kontroll-rendszereinek átfogó számvevőszéki értékelését a **8.1. táblázat** szemlélteti. Ahogy arról a 8.14–8.15. bekezdésben is szó volt, a projektvégrehajtó szervezetek szintjén bonyolított ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét biztosítani hivatott rendszerekben továbbra is hiányosságok tapasztalhatók.

8.21. Számos eszközt hoztak már létre azon kockázat csökkentésére, hogy jogosulatlan projektkiadásokkal terheljék a költségvetést. További, nemrég bevezetett specifikus intézkedések tovább erősítették az ellenőrzési mechanizmust. Az új szabványos szerződésminták és a kiadások ellenőrzésére vonatkozó feladatmeghatározás, amelyeket a felülvizsgált gyakorlati útmutatóhoz csatoltak, különösen a Számvevőszék által említett szerződéses vonatkozásokra irányulnak.

8.1. tábla

a) A felügyeleti és kontrollrendszerek 2005-ös számvevőszéki értékelése

	Humanitárius Segélyügyi Főigazgatóság (ECHO)	EuropeAid Együttműködési Hivatal	Küldöttségek
Átfogó terv	A	B	—
Eljárások és kézikönyvek	A	A	A
Gyakorlati működés	A	B ⁽¹⁾	B ⁽¹⁾
Belső ellenőrzések	B ⁽²⁾	B ⁽²⁾	B ⁽²⁾
Irányítási jelentéstétel	A	B ⁽¹⁾	B

⁽¹⁾ A legtöbb összetevő működik, egyes fontos összetevőket azonban még javítani kell.

⁽²⁾ A belső ellenőrzési részleg a rendszer elemzésére összpontosított és a rendszereket még nem ellenőrizte; DG ECHO esetében az ellenőrzés, a Bizottság elmondása szerint 2005-ben kezdődött és 2006 folyamán fog befejeződni.

b) Az EuropeAid által finanszírozott projekteket végrehajtó szervezetek szintjén történő külső ellenőrzésének számvevőszéki értékelése

Az ellenőrzések minősége	A
Az ellenőrzések száma	B
Feladatmeghatározás	B ⁽¹⁾
A Bizottság ellenőrök kiválasztásába történő bevonása	B ⁽¹⁾
A pályázati eljárások bevonása az ellenőrzés hatókörébe	B ⁽¹⁾
Jelentéstétel a számviteli rendszerek ellenőrzésének eredményeiről	C
Bizonyíték az ellenőrzési jelentések felhasználásáról és nyomon követéséről	B

⁽¹⁾ A végrehajtó szervezetek megbízásából végrehajtott külső ellenőrzések javítása elengedhetetlen; a Bizottság által bevezetett új intézkedéseknek hatása várhatóan 2006-ban fog megmutatkozni.

A mutatók magyarázata

A felügyeleti és kontrollrendszerek értékelése	
Jól működik. Néhány javítás vagy kisebb javítások szükségesek	A
Működik, de javítások szükségesek	B
Nem a terveknek megfelelően működik	C

c) A Számvevőszék által 2005-ben nyomon követett főbb területek

	Humanitárius Segélyügyi Főigazgatóság (ECHO)	EuropeAid Együttműködési Hivatal	Küldöttségek
Kockázatelemzések	A korábbi évekhez hasonlóan végeztek elemzéseket.	A 2005 decemberi kockázatelemzés projekt-szinten ezúttal pénzügyi kockázatról számolt be.	—
Beszámolási rendszerek	Fenntartotta a jó standardokat.	A beszámolási rendszerek további fejlesztésre szorulnak: – A CRIS-ellenőrzési modult még mindig nem használják és még mindig nem kapcsolták megfelelően az irányítási információkhoz; – EAMR-ek hiányosak.	A küldöttségek félévente külső támogatások kezeléséről szóló jelentések keretében számoltak be (EAMR-ek).
Külső ellenőrzések és kontrollmechanizmusok terve	Teljesen végrehajtott.	2005-ben javulás történt.	—
A külső ellenőrzések végrehajtása és nyomon követés	Ellenőrzéseket végeztek és követték nyomon.	A 2006 februárjában közzétett feladatmeghatározás. A nyomon követést tovább kell javítani.	—

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

8.22. Albániában és Horvátországban bizonyos CARDS-projektek irányítását a szükséges előzetes felmérés nélkül decentralizálták.

8.23. A fentiekben részletezett megállapítások alapján a Számvevőszék azt javasolja, hogy:

- a) fejlesszék tovább a EuropeAid kockázatértékelését úgy, hogy projekt szinten utaljanak a belső és külső ellenőrök megállapításaira, valamint tegyenek különbséget a különböző típusú végrehajtó szervezetek és a finanszírozási módszerek között (lásd a 8.6. bekezdést);
- b) valamennyi projekt külső ellenőre az ismert kockázati területeket lefedő feladatmeghatározás alapján végezze munkáját úgy, hogy a szerződési eljárásokra és a kiadások támogatóságára vonatkozó bizottsági követelményeknek is megfeleljen (lásd a 8.15. bekezdést);
- c) a CRIS tartalmazza a projektek valamennyi – akár a külső ellenőrök akár a Bizottság alkalmazottai által végzett – ellenőrzésére vonatkozó információt, és ezek az információk kapcsolódjanak jobban a megfelelő projektirányítási adatokhoz (lásd a 8.9. bekezdést);
- d) a EuropeAid központjai felügyeljék jobban az ellenőrzésekről a küldöttségek által szolgáltatott pénzügyi információt és ezáltal biztosítsák annak teljességét és következetességét. Az igazgatóságok központokon keresztül végzett ellenőrzéseinek elő kellene segítenie ezt (lásd a 8.10. és 8.13. bekezdést);
- e) a Bizottság biztosítsa, hogy a decentralizáció előtt mérjék fel a nemzeti végrehajtó ügynökségek irányítási kapacitását (lásd a 8.19. bekezdést).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

8.22. Horvátországot illetően az irányítás decentralizálásáról szóló 2002. évi határozat megfelelt a korábbi költségvetési rendelet rendelkezéseinek.

Albánia vonatkozásában a programirányítási egységénél 2003 júliusában végrehajtott küldetésre épült az irányítás decentralizálásáról szóló határozat, ami alapján 2003. július 14-én szándéknyilatkozatot írtak alá az albán hatóságokkal.

8.23.

- a) A Számvevőszék által említett kritériumokat a kockázatkezelés során a EuropeAid már figyelembe veszi. A Bizottság a jelenlegi mechanizmus további erősítésére és elemzéseinek alapját illetően jobb kommunikációra törekszik.
- b) A Bizottság osztja a Számvevőszék véleményét és e tekintetben már számos intézkedést fogadott el. A 2006 februárjában hatályba lépett új szabványos szerződésminták és a kiadások ellenőrzésére vonatkozó feladatmeghatározás, amelyeket a felülvizsgált gyakorlati útmutatóhoz csatoltak, különösen a Számvevőszék által említett szerződéses vonatkozásokra irányulnak.
- c) A EuropeAid az összegyűjtött tapasztalatokra építve a továbbiakban is törekszik a CRIS-ellenőrzés működésének javítására. A cél a beviendő adatok egyszerűsítése és standardizálása azzal a szándékkal, hogy mind a központokban, mind a küldöttségeken jobban üzemeltethessék a rendszert.
- d) A 8.10. bekezdésben kifejtetteknek megfelelően az ellenőrzésekről szóló információ a jelenlegi rendszeren keresztül kerül biztosításra. Ezen túlmenően a küldöttségek által szolgáltatott információ további javítása és koncentrálása érdekében nemrégiben felülvizsgálták a küldöttségek éves jelentésének formátumát, beleértve az ellenőrzésekre vonatkozó szakaszt és mellékletet.

Valamennyi főigazgatóság helyszíni ellenőrzések keretében vizsgálja kirendeltségei működését az átruházott műveletek vonatkozásában. A EuropeAid a megszerzett tapasztalatra építve tervezi előmozdítani a legjobb gyakorlatok ilyen értékelésekhez történő használatát, és jelenleg harmonizált módszertan kifejlesztésén dolgozik.
- e) A Bizottság mindig is tudatában volt annak, hogy szükséges értékelni a nemzeti végrehajtó ügynökségek képességeit és minőségét, és a továbbiakban is biztosítani fogja, hogy az értékeléshez kapcsolódó valamennyi szempontnak eleget tegyenek.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

KORÁBBI ÉSZREVÉTELEK NYOMON KÖVETÉSE

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének ellenőrzései

Bevezetés

8.24. Korábbi éves jelentések rámutattak, hogy az Európai Számvevőszék⁽¹⁰⁾ nehezen fér az ENSZ dokumentumaihoz. Az Unió 2004. évi általános költségvetésének elfogadásáról szóló határozatban az Európai Parlament arra kérte a Bizottságot, hogy tisztázza a Számvevőszéknek az ENSZ hivatalai⁽¹¹⁾ által irányított projektekbe való betekintési jogát.

8.24. A Számvevőszék dokumentumokhoz való hozzáférési jogát felvetették és megújították a Bizottság és az ENSZ közötti, pénzügyi és igazgatási keretmegállapodással (a továbbiakban: FAFA) foglalkozó 3. munkacsoportban.

A pénzügyi és igazgatási keretegyezmény (PIKE)

8.25. A pénzügyi és igazgatási keretegyezmény (PIKE) az Európai Bizottság által az ENSZ számára nyújtott pénzügyi támogatás irányításának kereteit határozza meg. A keretegyezmény – először 1994-ben elfogadott – ellenőrzési záradékot tartalmaz, amely lehetővé teszi az Európai Közösségek számára, hogy az általa finanszírozott műveletekkel kapcsolatban helyszíni ellenőrzéseket végezzen. Ugyanez a záradék kötelezi az Egyesült Nemzetek Szervezetét, hogy az Európai Közösségek számára valamenyi fontos pénzügyi információhoz hozzáférést biztosítson.

2005-ben előrelépés következett be az ENSZ-szel való megállapodási törekvésekben a pénzügyi kontroll módszeréről

8.26. A Bizottság és az ENSZ létrehozott a PIKE-munkacsoporton belül egy ellenőrzési al-munkacsoportot, hogy megoldja többek között a dokumentumok hozzáféréseire vonatkozó – mind a Számvevőszék, mind pedig a Bizottság⁽¹²⁾ által

8.26. A Számvevőszék megfelelő módon összpontosít az ellenőrzési záradék eredményes alkalmazásának jelentőségére, ami alátámasztja a FAFA-t, és igazolja a Bizottság, illetve az ENSZ megújult partnerség elmélyítésére irányuló erőfeszítéseit.

⁽¹⁰⁾ A 2001. és 2004. pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés foglalkozik azzal a ténnyel, hogy a Számvevőszék nehezen fér az ENSZ ügynökségeinek adataihoz. A 2004. pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésben a Számvevőszék javasolta a Bizottságnak, hogy tisztázza az ENSZ hivatalaival a Számvevőszék betekintési jogát az általuk irányított projektekbe. 2005-ben nem választottak ki ENSZ-ügynökségeket a megbízhatósági nyilatkozatra vonatkozó számvevőszéki ellenőrzési munkára.

⁽¹¹⁾ Az Európai Unió 2004. pénzügyi évre vonatkozó általános költségvetése végrehajtásának elfogadásáról szóló jelentésbe foglalt határozat 171. bekezdése, A6-0108/2006.

⁽¹²⁾ A pénzügyi és igazgatási keretegyezmény (PIKE) 13. cikke létrehozott egy olyan munkacsoportot, amely évente legalább egyszer ülésezik, hogy a megállapodáson kívül eső bármilyen kérdésre vonatkozóan elősegítse a rendszeres információcserét.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

tapasztalt – problémákat. Ez az almunkacsoport a 2005. decemberi ülésén közép- és hosszabb távú bizalomépítő intézkedéseket javasolt azzal a céllal, hogy biztosítsa az ENSZ szervei által a bizottsági ellenőrzésre jogosult tisztviselők számára szolgáltatott bizonyosságot és javítsa a Bizottsággal való együttműködést. Az almunkacsoport azt is hangsúlyozta, hogy az ellenőrzések során felmerülő problémákra vonatkozó viták rendezéséhez rövidebb távú konkrét intézkedések szükségesek.

8.27. Létrehoztak egy almunkacsoportot azzal a céllal, hogy iránymutatásokat dolgozzon ki a projektek végrehajtásáról szóló ENSZ-ügynökségi jelentések meghatározott részletességi szintjéről. Kizárólag akkor, amikor az ENSZ-jelentések nem nyújtanak kielégítően részletes információt, akkor a PIKE 2. cikke értelmében a Bizottság külön formanyomtatványon kérheti a jelentést. A jelentéstevő alcsoport 2005 márciusában és decemberében ülésezett, és megerősítette, hogy gyakorlati iránymutatásokra volt szükség a jelentés hiányosságainak kiküszöbölésére.

Következtetés

8.28. A Bizottság a PIKE keretein belül jelenleg is tárgyalásokat folytat az ENSZ-szel az ellenőrzés szempontjairól. Egyértelmű iránymutatások és eljárások kidolgozása továbbra is folyamatban van, hogy erősítsék a Bizottság által finanszírozott ENSZ-projektek kontrollmechanizmusainak eredményes felhasználásával nyújtott bizonyosságot ⁽¹³⁾.

8.28. A Bizottság – a Számvevőszék elismerése szerint – a Számvevőszék által említett területeken a partnerség szellemében az ENSZ-szel együtt kölcsönösen elfogadható megoldások felkutatására összpontosít.

A FAFA-munkacsoport azon intézményi fórum, ahol ezeket és egyéb kérdéseket fel lehet vetni.

25/98. sz. különjelentés a nukleáris biztonság területén 1990 és 1997 között az Európai Unió által a közép- és kelet-európai országokban (KKEO) és az Új Független Államokban (NIS) tett intézkedésekről

Bevezetés

8.29. A Számvevőszék 1998-ban tette közzé 25/98 sz. különjelentését a PHARE és a TACIS programok ⁽¹⁴⁾ keretében finanszírozott nukleáris biztonság területén tett intézkedésekről. A Számvevőszék a 2000. pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésében közölte a fenti jelentés első utóellenőrzésének eredményeit, amelynek során az alábbi következtetésekre jutott:

⁽¹³⁾ Egy Indonéziában végrehajtott ENSZ-projekt esetében, a PIKE megfelelő alkalmazásával a DG ECHO – a hozzáférés eredeti elutasítását követően – 2005-ben betekinthez a szükséges dokumentumokba.

⁽¹⁴⁾ HL C 35., 1999.2.9.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- a) a Bizottság pontosította ugyan a stratégiáját, de nem rendelkezett külön teljesítménymutatókkal a nukleáris biztonság területén tett előrelépés mérésére;
- b) több munkaerőt kellett a programirányításra beosztani, valamint jobban be kellett vonni a küldöttségeket;
- c) szigorú határidőket kell szabni a pályázatok előkészítésében;
- d) általánosságban, szigorúbb beavatkozási feltételekre volt szükség; és
- e) ki kellett küszöbölni, hogy a kedvezményezettek ne csak korlátozott mértékben érezzék magukénak a programokat és ne csak korlátozott mértékben vállaljanak értük felelősséget, továbbá ki kellett küszöbölni a projektek közötti nem megfelelő koordinációt.

Ezt követően a Tanács ⁽¹⁵⁾ üdvözölte a Bizottságnak a Számvevőszék eredeti külön jelentése alapján tett intézkedéseit, valamint megállapította a többi hiányosságot.

8.30. A jelentés második utóellenőrzésének az volt a célja, hogy felmérje, milyen mértékben követték a Számvevőszék észrevételeit. A második ellenőrzés hatóköre az Orosz Föderációban és Ukrajnában végrehajtott TACIS program keretén belül finanszírozott nukleárisbiztonsági beavatkozásokra összpontosult (a csernobili atomerőművet (AE) kivéve).

8.31. A nukleáris biztonságra fordított TACIS-alapok 1991 és 2000 között 774 millió EUR összeget tettek ki. 2001 és 2005 között pedig 342 millió EUR-t fordítottak erre a célra (kivéve a csernobili AE finanszírozását).

A beavatkozási stratégiát pontosították, de még nem hibátlan

8.32. A Bizottság az Új Független Államokban és a közép- és kelet-európai országokban a nukleáris biztonság jövőbeli támogatására vonatkozó új stratégiáját a Tanácshoz és az Európai Parlamenthez intézett 2000. szeptemberi ⁽¹⁶⁾ közleményében határozta meg. Ez a stratégiai dokumentum következetes és átfogó, ugyanakkor a végrehajtása nem hibátlan.

8.33. A TACIS valamennyi beavatkozásának fő célja, hogy az Új Független Államok atomerőműveinek biztonságát a nyugati biztonsági normákhoz igazítsa. Az atomerőművek szintjén

8.32. *A beavatkozási stratégia végrehajtását illetően lásd az alábbi válaszokat.*

⁽¹⁵⁾ A 2000. évi költségvetés végrehajtása tekintetében a Bizottság mentesítésére vonatkozó tanácsi ajánlás.

⁽¹⁶⁾ COM(2000) 493 végleges, 2000.9.6.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

erre mind „tanácsadói” helyszíni műszaki segítségnyújtás és modern berendezések felajánlásával került sor. 2001-től a Bizottság új, kétfázisú módszert alkalmaz, amikor is a tényleges erőmű-fejlesztési projektek csak az előzetes projekttervezési szakasz után hajthatók végre. 2005-ben a Számvevőszék megállapította, hogy a tervezési rendszert jól dolgozták ki, és a jóváhagyott projektek megfelelőek és végrehajtásra alkalmasak voltak.

8.34. Míg az Unió támogatta a biztonsági normák erőművekre történő alkalmazását, csak a közelmúltban fordítottak több figyelmet a radioaktív hulladék kezelésére, noha az a beavatkozási stratégia része. 2005 végére a nemzeti hulladékgazdálkodási stratégiák kidolgozása mindkét országban csak kezdeti szakaszaiban tartott és annak ellenére, hogy valamennyi fél fontosnak tartotta az ügyet, az atomerőműveknél csupán kevés radioaktív hulladék-kezelési projekt előkészületi szakaszainak végrehajtását kezdték meg.

8.35. A Nemzetközi Atomenergiái Ügynökség (IAEA) és más szervezetek teljesítménymutatókat dolgoztak ki az atomerőművek számára. A nemzeti szabályozó hatóságok évente átfogóan számolnak be a biztonsági standardokról az IAEA-nak. A hatóságok információi szerint a mutatók fokozatos fejlődést mutatnak. A Bizottság hozzáfér ezekhez az információkhoz, és úgy véli, hogy nem szükséges kidolgoznia a saját általános biztonsági mutatóit.

8.36. A Bizottságnak azonban meg kellene vizsgálnia a TACIS-kiadások eredményességét. 2005 végén a Bizottság még mindig nem tudta megállapítani, hogy az egyes atomerőművek szintjén mennyivel járult a TACIS-program a biztonság javításához. A Bizottság nem kap információt sem az atomerőművekről, sem pedig a saját technikai segítségnyújtó csoportjaitól. Ilyen körülmények között ezen a területen nehéz (ha nem lehetetlen) a jövőbeli kiadásokra vonatkozóan ésszerű célokat kitűzni, tevékenységeket megtervezni és esetleges kilépési stratégiákat kidolgozni.

A humán erőforrások igazgatása és a programirányítás javult

8.37. A Bizottság a központi szolgálatai szintjén az állandó alkalmazottak számának 50 %-kal történő növelésével megerősítette a nukleáris biztonságra vonatkozó TACIS program operatív irányításáért felelős egységet. A Bizottság továbbá megerősítette a Közös Kutatóközpont – Energiaügyi Intézet szolgálatait is a programirányításban.

8.34. Az elmúlt években egyre nagyobb figyelmet fordítanak a radioaktív hulladék kezelésére, mivel az a beavatkozási stratégia részét képezi. A radioaktív hulladék kezelését illetően számos projektet kezdeményeztek az atomerőművek szintjén, ami összhangban állt azzal a jelentőséggel, melyet az összes fél a témának tulajdonított.

8.36. A hatáselemzéshez 2006-ban elindították a helyszíni segítségnyújtást biztosító valamennyi projekt értékelését.

Annak érdekében, hogy meghatározhatóak legyenek az e területen a jövőbeli kiadásokra vonatkozó célkitűzések, illetve későbbi tevékenységeket lehessen tervezni, a NAÜ-vel (Bécs) együttműködésben kezdeményezés kerül kidolgozásra, ami az ukrán és oroszországi VVER-típusú reaktorok jelenlegi biztonsági szintjének átfogó közös értékelését kell, hogy eredményezze.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

8.38. A Bizottság Moszkvában és Kijevben bevonta a küldöttségeit a program tervezésébe és végrehajtásába. 2004 végére Kijevben a kedvezményezett szervezetek és a Bizottság támogatására Közös Támogatási Hivatalt állítottak fel. Ez a szervezet hasonlít az 1997-ben létrehozott moszkvai Közös Irányítási Egységhez, és hozzájárult ahhoz, hogy a nukleáris biztonsági beavatkozások hatékonyabbak és eredményesebbek legyenek (részletesebben lásd alább). A Bizottság azonban a küldöttségek és a támogatási hivatalok szerepét, funkcióját és megbízatását nem megfelelően határozta meg.

A projekt irányítása javult, de még merülnek fel problémák

8.39. A szerződésekkel kapcsolatos felgyülemlett lemaradás ⁽¹⁷⁾ 2002 végéig nem változott, amikor is 168 millió EUR-t tett ki, és ami 2004 végére körülbelül 108 millió EUR-ra csökkent. A szerződés aláírásához szükséges átlagos időtartam 2000-ben körülbelül 700 nap volt, ami 2005-ben 200 napra csökkent.

8.40. A projekt végrehajtása során felmerült késések a folyamat során tovább halmozódnak. A Bizottság nem tűzött ki szigorú határidőket az érintett feleknek. A bizottsági statisztikák azt mutatják, hogy a késedelmek többnyire abból adódtak, hogy a kedvezményezett szervezetek hosszú idő elteltével adtak választ. A költségvetési rendelettel ⁽¹⁸⁾ bevezetett n + 3 szabály azonban arra ösztönzi az érintetteket, hogy gyorsabban intézkedjenek.

8.41. Az atomerőművekre vonatkozó projektek esetében a berendezések közbeszerzéséhez kapcsolódó számos probléma továbbra is nagyon hosszú (egy esetben akár négy évig is elhúzódó) késedelmeket okoz. Ezek a következőkkel hozhatók összefüggésbe: 8.29. a) a műszaki előírások kidolgozása és jóváhagyása; 8.29. b) a közbeszerzési eljárások, amelyeket a nagyszámú és gyakran tapasztalatlan résztvevők bonyolultnak és rugalmatlannak találnak; valamint 8.29. c) a magas szaktechnológia és a lehetséges ajánlattevők alacsony száma miatti korlátozott verseny.

8.38. A program centralizált irányítása következtében korlátozott volt a küldöttség bevonása. Amennyiben végrehajtják a decentralizálást a nukleáris biztonság területén, feltéve hogy az összeegyeztethető a nukleáris biztonság javítására és a jobb programirányítás biztosítására irányuló célkitűzéssel, az esetben annak megfelelően kerül meghatározásra a küldöttségek és a támogatási hivatalok szerepe, funkciója és megbízatása.

8.40. A nukleáris biztonsági projektek összetettsége miatt késések állhatnak be a projekt végrehajtása során. A Bizottság elkerülte azt, hogy a nukleáris biztonság javítására vonatkozó célkitűzés magas prioritása miatt szigorú határidőket tűzzön ki az érintett feleknek a projektek befejezésére, ami fontosabb annál a ténynél, hogy késnek a projektek. Mindamellert lépéseket tesznek az ilyen jellegű késedelmek elkerülésére: a Bizottság felülvizsgálja a projektpartnereket (ajánlattevők, kedvezményezett és ajánlatkérők) azért, hogy a megfelelő hatékonyságot és teljesítményt biztosítsa.

8.41. Műszaki összetettsége miatt valamennyi ipari projektről (PIP – Plant Improvement Project/létesítményfejlesztési projekt) csak az előzetes projekt végrehajtását követően döntenek (PPP – Plant Preparation Project – létesítmény-előkészítési projekt). A létesítmény-előkészítési projekt lehetővé teszi azon feladatok és feltételek azonosítását, amelyek a második szakaszban a létesítményfejlesztési projekt alapját fogják képezni. Az ilyen kezdeti fázisok nagy jelentőségűek a legmagasabb biztonsági hatás eléréséhez szükséges kidolgozott meghatározás és az engedélyezési tevékenységek tekintetében.

⁽¹⁷⁾ RAC („reste à contracter”).

⁽¹⁸⁾ Lásd a 2002. június 15-i 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL L 248., 2002.9.16., 1. o.) 166. cikkének (2) bekezdését: „Harmadik országokkal való finanszírozási megállapodásokat legkésőbb az n+1. év december 31-éig kell megkötöni, ahol az n. év az az év, amelyben a költségvetési kötelezettségvállalást megtették. Az ilyen finanszírozási megállapodásokat végrehajtó egyedi szerződéseket és megállapodásokat legkésőbb a költségvetési kötelezettségvállalás megtételének időpontja után három évvel kell megkötöni. Az ellenőrzésre és értékelésre vonatkozó egyedi szerződéseket és megállapodásokat később is meg lehet kötni.”

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

8.42. A Számvevőszék megállapította, hogy a szolgáltatás megrendelésére és az árubeszerzésre irányuló szerződések 2005-ben felülvizsgált odaítélése a rendeletekben előírt módon történt. A hazai vagy importált berendezések hozzáadottérték-adó alóli mentességével kapcsolatban azonban problémák merültek fel.

A kedvezményezettek bevonása valamelyest javult

8.43. A orosz és ukrán nukleáris biztonságért felelős hatóságok szerkezetét és igazgatási kapacitását központi szinten megerősítették. 2005-ben mindkét ország hatóságai meglegedésüket fejezték ki azzal kapcsolatban, ahogyan bevonták őket a TACIS-tevékenységek tervezésébe és végrehajtásába.

8.44. A nyugati helyszíni szakértők hangsúlyozták, hogy az atomerőművekkel való együttműködésük általánosságban javult. Kielégítő volt az is, hogy maguk az atomerőművek sajátjuknak tekintették a projekteket és a biztonság javításáért általánosan kötelezettséget vállaltak. A közszolgáltatási vállalkozások központi szintje, azaz az atomerőművek tulajdonosai, azonban nem vettek részt eredményesen a projekteredmények terjesztésében, illetve replikációjában.

8.45. A fejlődés ellenére az orosz és ukrán intézményektől továbbra is nehéz a szükséges információkat és adatokat beszerezni az atomerőművek berendezéseinek tervezett paramétereiről.

Következtetés és ajánlások

8.46. 2000-től a Bizottság jelentősen javította az NBP (nukleáris biztonsági program) irányítását. Ahhoz, hogy a program még eredményesebb legyen, a Számvevőszék javasolja, hogy a Bizottság tovább erősítse:

- a) a beavatkozási stratégia végrehajtását azáltal, hogy
 - i. kidolgozza az egyes atomerőművek szintjén a TACIS NBP hatásának mérési rendszerét, valamint ellenőrizhető célokat állapít meg az új tervezési időszakra;

8.42. A Bizottság számára ismertek azon folyamatosan fennálló problémák, amelyek a kedvezményezett országok hatóságai részéről a TACIS-rendelet által meghatározott, a hozzáadottérték-adó alóli mentességre vonatkozó szabályoknak való megfelelésre vonatkoznak. E problémára politikai szinten rendszeresen rávilágítanak, máig sikertelenül.

8.44. A Bizottság a Közös Nukleáris Kutatóközpont – Petten Energetikai Intézet közreműködésével két projektet dolgozott ki (egyét Oroszország, majd egyet legutóbb Ukrajna részére), amelyek a fő projektek eredményeinek végfelhasználók (atomerőművek és intézetek) közötti terjesztésére szolgálnak.

A következő programban jelentős erőfeszítéseket fognak tenni a biztonsági kultúra javítása érdekében Oroszországban és Ukrajnában, mint kedvezményezett országban. A legjobb gyakorlatok terjesztését olyan tevékenységek fogják övezni, amelyek a projekteredmények végfelhasználó (atomerőművek) szintjére való áthelyezéshez szükségesek.

8.46. A Bizottság tovább fogja erősíteni:

- a) Beavatkozási stratégiája végrehajtását:
 - i. A Bizottság az egyes atomerőművek szintjén a TACIS-projektek hatásának esetleges mérési módszerén, valamint az egész nukleáris ágazaton belül történő elterjesztésen dolgozik. Ezen erőfeszítéseket integrálni kell a következő program korai fázisába.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- ii) jobban törekszik a radioaktív hulladékkal kapcsolatban is a projektek meghatározására és végrehajtására; valamint
 - iii) olyan módszert vezessen be, amelynek során bevon minden közszolgáltatói vállalkozást a projekteredmények terjesztésébe és replikációjába; illetve
- b) a program irányítását úgy, hogy
- i) jobban bevonja a küldöttségeket miközben a munkaerőt megfelelően osztja el és a feladataikat pontosítja;
 - ii) a szerződésben rögzített kötelezettségek betartása legyen annak feltétele, hogy a kedvezményezett további finanszírozásban részesül-e;
 - iii) a folyamatok hatékonyságának növelése érdekében részletesen elemezze a berendezések beszerzésének teljes folyamatát, valamint alkalmazza a legjobban bevált gyakorlatot, mint például a társfinanszírozást.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- ii) A Bizottság a legfőbb prioritásokat figyelembe véve a radioaktív hulladékok területén a kedvezményezettekkel együtt további projekteket tanulmányoz.
 - iii) A Bizottság célja, hogy a projekteket a kedvezményezett és a végfelhasználók lehető legnagyobb bevonásával hajtsák végre mind műszaki, irányítási és pénzügyi tekintetben, anélkül hogy az feltételelessé válna.
- b) a program irányítását:
- i) A Bizottság tanulmányozza a küldöttségek nagyobb mértékű bevonását, feltéve hogy az megfelel a nukleáris biztonság javítása és a jobb programirányítás célkitűzésének, beleértve a munkaerő megfelelő elosztását és feladatkörük meghatározását.
 - ii) A Bizottság továbbra is ösztönözni fogja a kedvezményezett országokat szerződésben rögzített kötelezettségeik betartására.
 - iii) A Bizottság felülvizsgálja a berendezések beszerzésének teljes folyamatát, figyelembe véve hogy az nem állhat ellentétben a nukleáris biztonság javításának céljával, valamint jobb projektirányítási feltételeket kell, hogy kínáljon.

A LEGUTÓBBI ÉVES JELENTÉS ÓTA KÖZZÉTETT KÜLÖNJELENTÉSEK

8.47. A Számvevőszék az elmúlt tizenkét hónapban négy különjelentést tett közzé a külső fellépésekkel kapcsolatban:

- a) a TACIS forrásaiból az Orosz Föderációban finanszírozott projektek teljesítményéről (2/2006. sz. különjelentés);
- b) az Európai Bizottság szökőárral kapcsolatos humanitárius segítségnyújtási intézkedéseiről (3/2006. sz. különjelentés);
- c) a MEDA programról (5/2006. sz. különjelentés);
- d) a Bizottság fejlesztési együttműködésének környezetvédelmi tényezőiről (6/2006. sz. különjelentés).

A különjelentések megtalálhatók a Számvevőszék honlapján (www.eca.europa.eu).

9. FEJEZET

Előcsatlakozási stratégia

TARTALOM

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	9.1–9.5
Különértékelés a megbízhatósági nyilatkozat keretében	9.6–9.18
Az ellenőrzés hatóköre	9.6–9.8
Ellenőrzési megállapítások	9.9–9.18
Az alapul szolgáló ügyletek jogszerűsége és szabályszerűsége	9.9–9.10
Felügyeleti és kontrollrendszerek	9.11–9.18
Következtetések és ajánlások	9.19–9.20
Az előző éves jelentés óta közzétett különjelentések	9.21

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

BEVEZETÉS

9.1. Az éves jelentésnek ez a fejezete a pénzügyi terv 7. címso-
rával foglalkozik, amely a közép- és kelet európai országok ⁽¹⁾
előcsatlakozási eszközeinek (PHARE, ISPA és Sapard) és a török-
országi előcsatlakozási segítségnyújtási programnak a kiadásait
tartalmazza.

9.2. A PHARE programot ⁽²⁾ és a törökországi előcsatlakozási
segítségnyújtási programot ⁽³⁾ a Bővítési Főigazgatóság irányítja.
Ezek az előcsatlakozási programok az intézményrendszer kiépí-
téséhez és beruházásokhoz nyújtanak támogatást. A Regionális
Fejlesztési Főigazgatóság által irányított ISPA ⁽⁴⁾ a környezetvéde-
lem és a közlekedés területén segíti elő a csatlakozást. A Sapard ⁽⁵⁾
programot a Mezőgazdasági Főigazgatóság irányításával hajtják
végre, és célja, hogy segítséget nyújtson a kedvezményezett orszá-
goknak a mezőgazdasági ágazatuk és vidéki térségeik strukturális
alkalmazkodásából fakadó problémák kezelésében, és hozzájárul-
jon a közös agrárpolitika végrehajtásához.

9.3. A PHARE, Törökország és ISPA programokat többnyire
decentralizált végrehajtási rendszer (DIS) segítségével valósítják
meg, amely során előzetesen ellenőrzik a bizottsági küldöttségek
közbeszerzéshez és a szerződések odaítéléséhez kapcsolódó dön-
téseit. Egyéb esetben kiterjesztett decentralizált végrehajtási rend-
szert (a továbbiakban: EDIS) alkalmaznak, amely során a Bizott-
ság lemond a pályáztatási és szerződéskötési eljárások előzetes
ellenőrzéséről ⁽⁶⁾. Decentralizált irányítás mellett a kifizetéseket a
nemzeti hatóságok eszközölik a szerződők és kedvezményezettek
felé, a Bizottság utólagos ellenőrzésével.

⁽¹⁾ A nyolc új tagország (Cseh Köztársaság, Észtország, Lengyelország,
Lettország, Litvánia, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia), a két csatla-
kozó ország (Bulgária, Románia) és a tagjelölt Horvátország.

⁽²⁾ Lengyelország, Magyarország és a keleti szerkezetátalakítás,
3906/89/EGK tanácsi rendelet (HL L 375., 1989.12.23., 11. o.).

⁽³⁾ A Törökország előcsatlakozási pénzügyi támogatásáról szóló, 2001.
december 17-i 2500/2001/EGK tanácsi rendelet (HL L 342.,
2001.12.27., 1. o., helyesbítve: HL L 285., 2002.10.23., 26. o.).

⁽⁴⁾ Az Előcsatlakozási Strukturális Politikák Eszközének létrehozása,
1267/1999/EK tanácsi rendelet (HL L 161., 1999.6.26., 73. o.).

⁽⁵⁾ Speciális csatlakozási program a mezőgazdasági és vidékfejlesztésre,
1268/1999/EK tanácsi rendelet (HL L 161., 1999.6.26., 87. o.).

⁽⁶⁾ Az EDIS-t abban a nyolc új közép- és kelet-európai tagállamban vezet-
ték be, amelyek külön végrehajtó ügynökségeket akkreditáltak arra,
hogy a pályáztatás és a szerződéskötések előzetes bizottsági ellenőr-
zése nélkül hajthassák végre a PHARE és ISPA programokat.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

9.4. A Sapard programot szintén decentralizáltan hajtják végre, de a projektek kiválasztásához, a pályázatához és a szerződéskötéshez nem kell a Bizottság előzetes hozzájárulása. A Bizottság a saját felmérései alapján a programok irányítását átruházta az egyes kedvezményezett országokra. A végrehajtási és kifizetési feladatokért az akkreditált kifizető ügynökségek felelősek, ők térítik vissza a kedvezményezettek részéről felmerült kiadásokat. A kifizető ügynökségek kötelesek a Bizottságnak évente benyújtani az elszámolásaikra vonatkozó igazolást és egy független igazoló szerv által készített ellenőrzési jelentést. A Bizottság ellenőrzéseket végez, hogy meggyőződjön a rendszerek megfelelőségéről és arról, hogy azok a tervezett módon működnek, és a pénzügyi év végén elvégzi a számlaelszámolási eljárásokat.

9.5. Az előcsatlakozási programok keretében folyósított kifizetések 2005-ben 2 985 millió EUR-t tettek ki. A **9.1 ábra** szemlélteti a 2005-ben lekötött és elköltött összegek lebontását. Nem kötöttek le új kiadásokat a 2004-ben tagállammá vált nyolc közép- és kelet európai országnak a csatlakozás után (kivételet képez a Sapard, amelynél még vállaltak néhány kötelezettséget 2004 végéig), noha a kifizetések legalább 2006-ig folytatódnak. A korábbi ISPA-projektek ezekben az országokban azután a Kohéziós Alap projektjeként kezelik.

KÜLÖNÉRTÉKELÉS A MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZAT KERETÉBEN

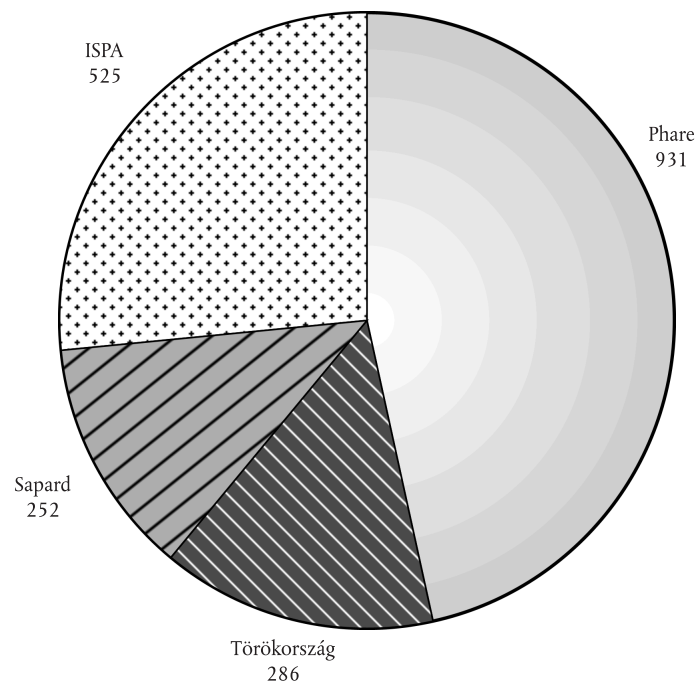
Az ellenőrzés hatóköre

9.6. A PHARE és a Törökország programok esetében a Számvevőszék:

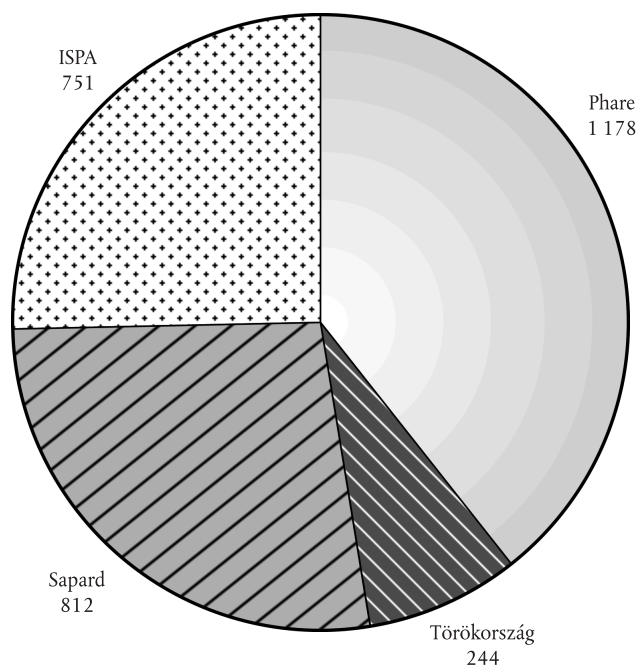
- a) tételesen ellenőrizte a központi irányítás körébe tartozó ügyleteket a Bizottságnál (8 kifizetés), illetve a decentralizált irányítás körébe tartozó ügyleteket Bulgáriában, Romániában és Törökországban (26 egyéni pályázat és 13 projekt 39 kifizetése);

9.1. ábra – Kötelezettségvállalások és kifizetések 2005-ben

Kötelezettségvállalások – 1 994 millió EUR



Kifizetések – 2 985 millió EUR



A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- b) értékelt a felügyeleti és kontrollrendszereket, különös tekintettel a nemzeti társfinanszírozási megállapodások kontrollrendszereinek működésére (11 projektet vizsgáltak Bulgáriában, Lengyelországban, Lettországon, Romániában és Szlovákiában), az EDIS közbeszerzési rendszerére (13 pályázatot vizsgáltak Lengyelországban, Lettországon és Szlovákiában) és horvátországi decentralizált irányításra (?).

9.7. Az ISPA-val kapcsolatban a Számvevőszék kisebb felülvizsgálatot tartott a Bizottságnál, ami főleg az egyik tagjelölt országban (Horvátország), illetve a csatlakozó országokban (Bulgária és Románia) végzett, irányítási és kontrollrendszerekre vonatkozó bizottsági tevékenységekre irányult, beleértve ezen utóbbi országok esetében az EDIS előrehaladásának vizsgálatát is. Az ellenőrzés hatókörébe nem tartozott bele az ISPA alapjául szolgáló külön ügyletek vizsgálata.

9.8. A Számvevőszék a Sapard kontrollmechanizmusait és ügyleteit öt-öt projekten keresztül vizsgálta meg Bulgáriában és Romániában, a vizsgálat az ellenőrzés időpontjában végrehajtott főbb intézkedésekre is kiterjedt. Az ellenőrzések során megvizsgálták az illetékes kifizető ügynökségek projektdokumentációit, és a helyszínen ellenőrizték a projektek jogszerűségét és szabályszerűségét. Az ellenőrzés során a felügyeleti és kontrollrendszereket és azon belül az igazoló szervek jelentéseinek bizottsági felülvizsgálatát is értékelték.

Ellenőrzési megállapítások

Az alapul szolgáló ügyletek jogszerűsége és szabályszerűsége

9.9. A PHARE és a Törökország programok esetében a Számvevőszék a vizsgált ügyletekben nem állapított meg lényeges hibákat. A PHARE program esetében azonban a Számvevőszék a párhuzamos nemzeti együttfinanszírozásként bejelentett kiadások között jogosulatlan kiadásokat, főleg jogosulatlanul elszámolt HÉA-t és a támogatási időszakon kívül felmerült kiadásokat észlelt. A Bizottság válaszára reagálva a Számvevőszék ismételtlen megjegyzné, hogy nincs jogalapja annak, hogy a Bővítési

9.9. Ezen ügyletekre nézve nem állapítottak meg lényeges hibákat. Az, hogy a HÉA-t a nemzeti párhuzamos társfinanszírozás keretében jogosult kiadásként kezelik, összhangban áll a PHARE-rendelettel, mivel a Bizottság úgy ítéli meg, hogy e rendelet csak a közösségi finanszírozásra vonatkozó szabályokat határozza meg.

A szerződés-kötési és a kifizetési határidők a finanszírozási megállapodásban az „EK-támogatásra” vonatkoznak. Ezért a nemzeti hatóságok érvelhetnek úgy, hogy ezek a dátumok csak az EU-hozzájárulásra vonatkoznak, az általuk biztosított társfinanszírozásra nem.

(?) Horvátországban 2005-ben indult el az első PHARE program, a Számvevőszék a CARDS program keretében finanszírozott és nemzeti hatóságok által végrehajtott ügyleteket ellenőrizte az ország irányítási képességeinek vizsgálata céljából.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Főigazgatóság a párhuzamos társfinanszírozás keretében elfogadja a HÉA-t támogatható költségként. A PHARE-rendelet kizárja a HÉA-t a közösségi finanszírozásból, így, ha az támogatható lenne társfinanszírozásra, az a kizárás megkerülését jelentené ⁽⁸⁾.

9.10. A vizsgált Sapard-ügyletekben a számvevőszéki ellenőrzés jelentős hibákat tárt fel. A Számvevőszék megállapította, hogy Bulgáriában a Sapard-projektek jóváhagyási eljárásában eszközölt változtatásokat a Bizottság nem hagyta előzetesen jóvá, noha ez elengedhetetlen lett volna. Ennek megfelelően 53 projekt 3,4 millió EUR összegű Sapard-kifizetése jogosulatlan volt. A Számvevőszék Romániában és Bulgáriában is talált olyan projekteket, amelyeknél a kedvezményezettek nem tartották be a szerződéses kötelezettségeiket. Különösen egy Romániában felkeresett projekt bizonyult uniós finanszírozásra jogosulatlanul, mert a támogatások felhasználására vonatkozó alapvető feltételeket nem tartották be. Ezenfelül a kifizető ügynökségek nem ellenőrizték megfelelően bizonyos követelményeket, ami olyan projekteket elfogadásához és kifizetéséhez vezetett, amelyek esetében nem volt bizonyított, hogy kielégítik a támogathatósági feltételeket.

Felügyeleti és kontrollrendszerek

9.11. A Számvevőszék pénzügyileg jelentéktelennek találta a vizsgált ügyletek hibaszintjét, és ezáltal megerősítette a felülvizsgált ellenőrzési zárójelentések eredményeit. Ezek a zárójelentések az 1999-es és 2000-es PHARE nemzeti programokból finanszírozott projektekre vonatkoztak, és a szerződöttetett külső ellenőrök nyújtották be őket az év során.

9.12. A PHARE és ISPA programoknál a szerződések decentralizált irányítással történő pályáztatásának és odaítélésének előzetes EK-küldöttségi ellenőrzése továbbra is eredményes ellenőrzési eszköz az alapul szolgáló ügyletek jogszerűségének és szabályszerűségének biztosítására.

9.13. A PHARE és Törökország programok esetében a Számvevőszék ellenőrzése azt állapította meg, hogy a küldöttségek előzetes ellenőrzésének következtében viszonylag gyakran került sor kiigazító intézkedésekre. Ez azt jelzi, hogy a csatlakozó és tagjelölt országokban gyenge a nemzeti felügyeleti rendszerek működése. Az előzetes jóváhagyási eljárást azonban nem egységesítették, és az ellenőrzések hatókörét nem határozták meg világosan.

9.10. A Bizottság úgy véli, hogy e hibák – beleértve azokat az eseteket, ahol a kedvezményezettek nem tettek eleget szerződéses kötelezettségeinek – nem jelentősek Bulgária esetében.

A Bizottság sajnálattal állapítja meg, hogy a bolgár hatóságok az eljárásban eszközölt változtatások tekintetében nem igényeltek előzetes jóváhagyást. Aggodalmának adott hangot továbbá, és emlékeztette őket azon kötelezettségre, hogy a végrehajtás előtt az eljárások bármely javasolt változtatását be kell nyújtani a Bizottságnak. A Bizottság azonban úgy ítéli meg, hogy mindez nincsen kihatással a projektek támogathatóságára. Egy észt tanácsadó 2005-ben elutasította az új eljárást, viszont a következő, külső ellenőr által végzett ellenőrzés arra a következtetésre jutott, „hogy a korlátozott időbeli eljárás alkalmazásából nem származik jelentős kockázat”. Az összes ellenőrzést a kifizetést megelőzően végezték.

Azon pontokat illetően, ahol a projekteknél nem tartották be a szerződéses feltételeket, valamint a követelmények ellenőrzése céljából a Bizottság kiegészítő információt vizsgált meg, és úgy véli, hogy jelentős hiba nem áll fenn.

9.13. Az előzetes ellenőrzés kulcsfontosságú szerepet játszik azon tanulási folyamatban, amelyben a nemzeti végrehajtó szervek célja, hogy folyamatosan javítsák irányítási képességüket az EDIS-akkreditálás irányába. Következésképpen az ellenőrzések szigorúsága idővel változhat, amint megállapítják az irányítási képesség javulását, olyan módon, hogy nem szükséges az eljárás egységes szerkezetbe foglalása.

⁽⁸⁾ Lásd a 2004-es pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 8.24–8.26. bekezdését.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

9.14. A nemzeti társfinanszírozási megállapodások PHARE keretében végzett kontrollja javult, különösen Romániában, ahol a végrehajtó ügynökségek a rendes kontrollmechanizmusukba beépítették a párhuzamos nemzeti társfinanszírozások felügyeletét is. Bizottsági szinten azonban a Számvevőszék megállapította, hogy a Bővítési Főigazgatóságnál nem létezett rendszeres eljárás arra, hogy emlékeztessék a nemzeti hatóságokat végső nyilatkozataik időben benyújtására, és nem alakítottak ki ellenőrzési listákat a felülvizsgálati eljáráshoz.

9.15. Az EDIS átvételével az új tagállamokban külön végrehajtó ügynökségek felhatalmazást kaptak arra, hogy a közbeszerzés és a szerződéskötés előzetes bizottsági ellenőrzése nélkül hajtsák végre a PHARE programot. A Számvevőszék azonban fényt derített olyan esetekre ⁽⁹⁾, amikor nem az akkreditált végrehajtó ügynökség volt a tényleges szerződéskötő hatóság, illetve amikor az akkreditált ügynökség nem az EDIS-akkreditáció által előírt jellegű kontrollt gyakorolta. Ugyanakkor az EDIS megvalósításának folyamata jelentős lépés volt az új tagállamok irányítási kapacitásának és kontrollrendszerének javítására.

9.16. Bulgáriában és Romániában tovább késik a PHARE és az ISPA program EDIS akkreditációs eljárása. Románia 2005 végén kérvényezte az EDIS-t, Bulgária viszont ugyanaddig az időpontig még nem. Mindkét ország úgy tervezte, hogy 2006 januárjától megkezdje az EDIS alkalmazását ⁽¹⁰⁾. Ezenkívül az ISPA esetében a Számvevőszék Bulgáriában a Pénzügyminisztériumnál összeférhetetlen irányítási és kontrollfeladatkörök kombinációját észlelte, míg Romániában a nemzeti ISPA-koordinátorként működő infrastrukturális irányító hatóságot nem látták el megfelelő forrásokkal.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

9.14. A Bizottság mindent megtesz azért, hogy – a finanszírozási megállapodásban megadott időn belül – megszerezze a végső kiadási nyilatkozatokat, olykor felfüggesztve a kifizetési kérelmeket. Néhány országnak azonban nehézségei vannak a dokumentumok határidő előtti megküldésével. Annak érdekében, hogy a nemzeti alapok több idővel rendelkezzenek a szükséges információk beszerzéséhez, meghosszabbították a nyilatkozatok benyújtásának határidejét.

9.15. Tekintettel az akkreditáció keretében létrehozott ellenőrzési rendszerek mélységére és kiterjedésére nem meglepő, hogy az akkreditáció keretében tervezett bizonyos ellenőrzések végrehajtását illetően hiányosságok tapasztalhatók. A valamennyi EDIS-akkreditált országban végrehajtott nyomon követési ellenőrzések során olyan helyzeteket azonosítottak, mint amely a Számvevőszék leírásában található. A Bizottság ezen esetek mindegyikében információt és intézkedéseket kért a nemzeti hatóságoktól, és adott esetben intézkedést vett fontolóra (kifizetések felfüggesztése stb.).

9.16. A Számvevőszék által említett késések annak ellenére bekövetkeztek, hogy a Bizottság igyekezett nyomást gyakorolni az érintett nemzeti hatóságokra szigorúbb intézkedések meghozatala érdekében.

Romániában a beérkezett kérelem alapján helyszíni ellenőrzéseket tartottak. A Bizottság 2006. június 28-án EDIS-akkreditációt biztosított az összes ISPA végrehajtó ügynökségnek. Reményei szerint 2006 végén kerül sor a PHARE-akkreditációra.

Bulgária lassabb volt a kérelem benyújtását illetően, és mind az ISPA, mind pedig a PHARE tekintetében csak néhány további, 2006. ősz végéig tervezett helyszíni ellenőrzést követően válik lehetségessé az akkreditáció folyamata.

2006 márciusában a feladatkörök újbóli elosztásával Bulgáriában megoldották az ISPA-t illető feladatok szétválasztásának problémáját. A bizottsági ajánlásokat követve 2006-ban jelentősen javult a nemzeti ISPA koordinátor humán erőforrás-ellátottsága.

⁽⁹⁾ Lettország, Lengyelország.

⁽¹⁰⁾ A 2004-es pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés, 8.18. bekezdés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

9.17. A Számvevőszék bulgáriai és romániai ellenőrzése megállapította, hogy a Sapard-rendszerek esetében figyelmet fordítottak a főbb alapfogalmakra, de működésükben még tapasztalhatók hiányosságok:

- a) a romániai közbeszerzések alapjául szolgáló dokumentáció nem biztosította, hogy az ajánlatok időben beérkezzenek és megfelelően átvizsgálhassák őket;
- b) bizonyos összegek ⁽¹¹⁾ esetében a visszatérítést nem igazolták megfelelő okmányokkal a kedvezményezetteknek, aminek következtében a kifizető ügynökség nem tudott megbizonyosodni arról, hogy a költségek tényleg felmerültek-e, illetve támogathatók-e (Románia). Bulgáriában bizonyos kiadásokat átalányösszegként térítenek vissza (Sapard). Ezeknek az összegeknek az összetételét és jogosultságát nem lehetett megállapítani;
- c) Romániában egyelőre nem léteznek rendszerek (például áradatbázisok) a támogatható összegeket befolyásoló árak megalapozottságának ellenőrzésére, Bulgáriában pedig ezek még nem működnek, illetve ezeket nem dokumentálják teljes körűen;
- d) egyes nagyobb értékű számlákat a kedvezményezettek készpénzben fizettek ki (Bulgária), ami megnehezítette a felülvizsgálatot és ezáltal nagyobb kockázatot jelent.

9.18. A Számvevőszék a 2004. pénzügyi évről szóló éves jelentésében ⁽¹²⁾ kiemelte, hogy a Sapard-kérelmekről és az azokhoz kapcsolódó kifizetési kérelmekről a szerződés-kötési időszak végén készített értékelés minősége az időhiány és az esetlegesen kevesebb munkaerő miatt nagyobb kockázatot jelentett.

9.17.

- a) A román hatóságok már intézkedéseket hoztak azt követően, hogy a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatban helyhatósági szinten problémák merültek fel. 2005 júniusa óta a regionális hivatalok szakértőinek részt kell venniük valamennyi beérkezett pályázat felbontásában és másolatot kell készíteniük az összes beérkezett ajánlatról, melynek révén kiegészítő biztosítékot szolgáltatnak a beszerzési eljárások tiszteletben tartását illetően. A Bizottság éppen vizsgálja a romániai közbeszerzési eljárások működését és ezen összefüggésben a számlaelszámolási folyamat révén nyomon fogja követni a Számvevőszék észrevételeit.
- b) A román hatóságok értesítették a Bizottságot az e pótlólagos költségek kiszámításához használt módszerről és úgy ítélik meg, hogy az összes kifizetési üggyirat minden részletre kiterjedő bizonylatokat tartalmaz. Mivel az árnövekedés számított értéke általában meghaladja az 5 vagy 10 %-os felső határt, az a benyomás keletkezhet, hogy automatikusan alkalmazzák a felső határokat, ami azonban nem felel meg a valóságnak. A számlaelszámolási folyamat során ezt ellenőrizni fogják.

Az átalányösszeg bulgáriai SAPARD-ügynökség részéről történő visszatérítését illetően a kedvezményezettek a legalacsonyabb (általában négyzetméterben számított) átalányösszeget és a számlán szereplő összeget kapják meg. Ez biztosítja azt, hogy csak legfeljebb a számlázott összegek kerülnek társfinanszírozásra.

- c) A Bizottság osztja a Számvevőszék aggályát. Az adatbázisok megléte, ami nem számít ugyan szabályozási követelménynek, még nagyobb biztosítékot szolgáltat a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vizsgálatához a magánjellegű beszerzéseknél.
- d) A Bizottság elfogadja, hogy a készpénzben történő kifizetés nagyobb kockázattal jár.

9.18. Sajnálatos, hogy nem értesítették a Bizottságot a magyarországi eljárások változtatásáról. A Bizottság mostanra azonban megvizsgálta a változtatások hatását, és úgy véli, hogy elegendő ellenőrzést végeztek.

⁽¹¹⁾ Űn. „aktualizációs költségek” és „előre nem látható költségek”.

⁽¹²⁾ 4.70. bekezdés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Ennek a kockázatnak a fontosságát megerősítette a 2005-ben Magyarországon észlelt helyzet, ahol a projektkérelmekre vonatkozó ellenőrzések csökkentésével módosították a projekt-jóváhagyási eljárást. A változtatásokat 2004 áprilisától alkalmazták, a Bizottság előzetes jóváhagyása nélkül. A kockázat ezért ismét fennáll.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

9.19. Összességében, az ellenőrzés hatókörét figyelembe véve (9.6–9.8. bekezdés) a Számvevőszék az általa ellenőrzött ügyletekben nem talált jelentős hibákat, kivéve a Sapard programból finanszírozott ügyleteket, amelyekben lényeges hibákra derült fény. Noha a Számvevőszék javulást tapasztalt a felügyeleti és kontrollrendszerek bizottsági szintjén, a nemzeti szinten számottevő hiányosságokat állapított meg. A PHARE és a Törökország programok, valamint az ISPA-projektek esetében a hiányosságok viszonylag gyakori ismétlődését kompenzálták a küldöttségek előzetes ellenőrzéseiből származó kiigazító intézkedések.

9.20. A Számvevőszék azt javasolja a Bizottságnak, hogy:

- gyakoroljon alapos felügyeletet a nemzeti felügyeleti és kontrollrendszerek eredményes működése felett, különösen ami az odaítélési és kifizetési eljárásokat illeti,
- határozza meg pontosan a küldöttségek előzetes ellenőrzése során alkalmazandó eljárásokat,
- kezelje még inkább prioritásként a PHARE programok végső kiadási nyilatkozatainak nyomán követését, különösen a párhuzamos társfinanszírozás tekintetében,
- a Sapard esetében fordítson külön figyelmet az elfogadott projektekkel kapcsolatos kockázatokra a szerződéskötési időszak végén,
- alapos felügyelettel biztosítsa, hogy a Sapard kifizető ügynökségek előzetes bizottsági hozzájárulás nélkül ne eszközöljenek változtatásokat az akkreditált eljárásokban.

9.19. A Bizottság örömmel fogadja a Számvevőszék azon következtetését, amely szerint bizottsági szinten javulások történtek a felügyeleti és ellenőrzési rendszerekben. A Számvevőszék bulgáriai és romániai PHARE beruházási projektekről szóló 4/2006. sz. különjelentése arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság finanszírozást megelőzően végzett projektellenőrzése hatásosnak bizonyult a beszerzési eljárás során felmerülő szabálytalanságok megakadályozásában.

A Bizottság elismeri a SAPARD tekintetében talált hibákat, azonban – a romániai közbeszerzés esetleges kivételével – ezeket nem tekinti jelentősnek.

A Bizottság úgy véli, hogy a SAPARD 2005. évi végrehajtását illetően az általános helyzet nagyban hasonlít a 2004. évihez.

9.20.

- A Bizottság alapos felügyeletet fog gyakorolni a nemzeti felügyeleti és ellenőrzési rendszerek eredményes működése felett.
- A Bizottság szerint ezen eljárások már világosan meg lettek határozva. Az elmúlt években gyűjtött tapasztalat fényében azonban készen áll az eljárások felülvizsgálatára.
- A Bizottság mindent megtesz azért, hogy – a finanszírozási megállapodásban megadott időn belül – megszerezze a végső kiadási nyilatkozatokat.
- A Bizottság tisztában van a potenciális kockázattal, ez idáig azonban nem talált bizonyítékot az ebből eredő pénzügyi kockázatra.
- Az érintett országokat rendszeresen emlékeztetik azon kötelezettségükre, hogy a végrehajtás előtt az eljárások bármely javasolt módosítását be kell nyújtani a Bizottságnak. A Bizottság ellenőrizni fogja az eljárások jóvá nem hagyott változtatásait, és adott esetben értékeli azok ellenőrzésre gyakorolt hatását.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

AZ ELŐZŐ ÉVES JELENTÉS ÓTA KÖZZÉTETT
KÜLÖNJELENTÉSEK

9.21. A Számvevőszék közzétette az utóbbi tizenkét hónap előcsatlakozási stratégiájához kapcsolódó különjelentést a bulgáriai és romániai PHARE beruházási projektekről (4/2006. sz. különjelentés). A jelentés megtalálható a Számvevőszék honlapján (www.eca.europa.eu).

10. FEJEZET

Működési kiadások

TARTALOM

	<i>Bekezdés</i>
Az intézmények és közösségi szervezetek működési kiadásai	10.1–10.21
Bevezetés	10.1
Külön értékelés a megbízhatósági nyilatkozat keretében	10.2–10.7
Az ellenőrzés hatóköre	10.2–10.3
Az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűsége és szabályszerűsége	10.4
Felügyeleti és ellenőrzési rendszerek	10.5–10.7
Egyedi észrevételek	10.8–10.19
Parlament	10.9–10.10
Tanács	10.11
Bizottság	10.12
Bíróság	10.13–10.14
Számvevőszék	10.15
Európai Gazdasági és Szociális Bizottság	10.16
Régiók Bizottsága	10.17–10.18
Európai ombudsman és Európai Adatvédelmi Biztos	10.19
Általános következtetés	10.20
Az utolsó éves jelentés óta közzétett különjelentések	10.21
Az Európai Unió ügynökségei	10.22–10.27
Európai Iskolák	10.28–10.29

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

AZ INTÉZMÉNYEK ÉS KÖZÖSSÉGI SZERVEZETEK MŰKÖDÉSI KIADÁSAI

Bevezetés

10.1. Ez a fejezet az intézmények és más szervek működési kiadásait vizsgálja. Az ezekhez a költségekhez kapcsolódó előirányzatokat közvetlenül az egyes intézmények vagy szervek kezelik, és a közösségi intézményekben dolgozók bérének, juttatásainak és nyugdíjának kifizetésére, valamint a bérleti díjak, a beszerzések és egyéb működési kiadások finanszírozására használják fel. 2005-ben az Európai Unió intézményeinek működési költségei 6 191 millió EUR összeget tettek ki, amint az a **10.1. táblázatban** bővebben kifejtésre kerül.

10.1. táblázat – Kiadások intézmények szerint

	2004	2005
Európai Parlament	1 166	1 235
Tanács	507	533
Bizottság	3 721	3 952
Bíróság	216	211
Számvevőszék	84	92
Európai Gazdasági És Szociális Bizottság	92	96
Régiók Bizottsága	63	64
Európai ombudsman	5	6
Európai Adatvédelmi Biztos	1	2
Összesen	5 856	6 191

(millió EUR)

Külön értékelés a megbízhatósági nyilatkozat keretében

Az ellenőrzés hatóköre

10.2. Az ellenőrzés az intézmények működési költségeinek elszámolásai alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét vizsgálta, hogy külön értékelést nyújtson a megbízhatósági nyilatkozat keretében. A Számvevőszék tételes ellenőrzéseket végzett az ügyletek reprezentatív mintáján és értékelte az intézmények engedélyezésre jogosult tisztviselői által létrehozott felügyeleti és ellenőrzési rendszereket.

10.3. A Számvevőszék korábbi ellenőrzései azt mutatták, hogy a talált hibák nem tekinthetők lényegesnek és nem az ellenőrzési rendszerek komoly hiányosságaiából adódtak. A korábbi éves jelentések észrevételeinek nyomon követését a **10.2. táblázat** szemlélteti.

10.2. AZ EURÓPAI PARLAMENT VÁLASZA

Az Európai Parlamentben a belső ellenőrzésre és irányításra vonatkozóan az engedélyezésre jogosult tisztviselők által 2005-re meghatározott minimális követelmények önellenőrzése azt igazolja, hogy működő ellenőrzési és felügyeleti rendszereik minősége és megbízhatósága fokozatosan javul, a belső ellenőr által javasolt cselekvési tervek és az általa tett ajánlások végrehajtásának függvényében.

10.3. AZ EURÓPAI PARLAMENT VÁLASZA

A válasz a 10.2. táblázat utolsó oszlopában található.

10.3. A TANÁCS VÁLASZA

A Számvevőszék a 10.2. táblázatban bemutatja, hogyan vették figyelembe a múltbeli észrevételeket, különösen a pótlólagos éves szabadsághoz kapcsolódó kifizetéseket. Egyrészt arra a következtetésre jut, hogy a Tanács Főtitkársága megfelelően intézkedett a túlórákból összegyűjtött szabadságállomány csökkentése érdekében, másrésztől viszont kijelenti, hogy a pótlólagos éves szabadsághoz kapcsolódó kifizetéseket – mely az intézkedés szerves részét képezi – be kell szüntetni.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A Tanács Főtitkársága teljes mértékben tudatában van annak, hogy a normál munkaidőn kívüli munkavégzés díjazására vonatkozó bizonyos belső tanácsi szabályok túllépték a személyzeti szabályzat által megszabott kereteket, így tehát „praeter legem”-nek minősülnek. Ezeket a szabályokat úgy alakították ki, hogy figyelembe vegyék a különösen megterhelő munkaidő hatását a tisztviselők egészségére (különösen a hosszú éjszakai, illetve ünnepeken történő munkavégzést), melyet a Tanácsnak a jogalkotói folyamatban játszott különleges szerepéhez kapcsolódó kényesítő politikai körülmények tesznek szükségessé.

Mindazonáltal – a Tanács munkamódszereinek számos alapvető változtatása alapján – a Tanács Főtitkársága számos intézkedést fogantatott az évek alatt felmerülő anomáliák kijavítása céljából. Ezek a konkrét intézkedések azt célozzák, hogy a lehető leggyorsabban összhangba hozzák a Tanács Főtitkársága által követett szabályokat és gyakorlatot a személyzeti szabályzattal. Ugyanakkor el kell kerülniük a Tanács Főtitkárságának működésére nézve azon zavaró következményeket, melyeket a kizárólag a szabadságoláson alapuló megoldás hordozna magában. Továbbá figyelembe veszik azokat a jogos elvárásokat, melyeket az érintett tisztviselők alakítottak ki a régóta fennálló főtitkársági szabályok alapján, és amelyek nehezen indokolhatóvá teszik az eddig követett gyakorlat hirtelen megszakítását.

Az 1997. december 31-e előtti pótlólagos szabadságállomány felszámolása érdekében tett intézkedéseket – melyeket a Számvevőszék megfélemlőnek minősít – a következőkben lehet összefoglalni:

- A tisztviselőkhöz intézett felhívás, hogy önkéntes alapon használják fel pótlólagos szabadságukat (80/05 sz. személyzeti közlemény, 2005. május 17.), már hozzávetőlegesen egyharmadával csökkentette a kérdéses állományt.
- A fennmaradó állomány megszüntetésére hozott egyedi intézkedéseket a 2006. február 10-i 25/06 sz. személyzeti közleményben hirdették ki, amit a 2006. június 30-i 115/06 személyzeti közlemény erősített meg.
 - valamennyi 25 nap feletti állomány kötelező megszüntetése,
 - az állomány maximum 4 év alatt (2006–2009) történő megszüntetése, legalább évi 25 %-os rátát alkalmazva,
 - a megszüntetést szabadságolás vagy kifizetés formájában kell eszközölni oly módon, hogy év végén a kötelező 25 % „temps libre”-ként felhasználatlanul maradt része automatikusan kifizetésre kerül,
 - a Tanács Főtitkárságát elhagyók távozásukkor pénzben kapják meg maradék állományukat.

Végezetül, amint azt fent is említettük, a Tanács Főtitkársága osztja a Számvevőszéknek azt a véleményét, hogy a meglévő állományt a lehető leghamarabb fel kell számolni.

10.2. táblázat – A korábbi éves jelentések észrevételeinek nyomon követése

Észrevételek	Intézkedések	Szükséges-e további intézkedés?	A Parlament válasza
<p>A ki nem vett éves szabadság kijelölése</p> <p>2004-es pénzügyi évről vonatkozó éves jelentés, 9.18. bekezdés:</p> <p>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.</p>	<p>A főitkarság megfelelő intézkedéseket fogantatott az 1997. december 31. előtt felhalmozódott éves szabadság fokozatos felszámolására az A és B kategóriába sorolt személyzet esetében.</p>	<p>A ki nem vett éves szabadság kifizetését meg kell szüntetni.</p>	<p>A Parlament által az „ASBL Fonds de pension – Députés au Parlement européen” javára történő járulékfolyósítás jogalapja:</p> <p>A parlament képviselők státútumának 27. cikke előírja, hogy a „nyugdíjalap e státútum hatálybalépése után továbbra is működik azon képviselők vagy volt képviselők számára, akik ezen alapon jogokat vagy várományokat szereztek.” A „továbbra is működik” megfogalmazás révén a státútum burkoltan elismeri, hogy a nyugdíjalap a státútum hatálybalépése előtti időszakban is rendelkezett jogalappal. A státútum 2005. szeptember 28-i Parlament általi elfogadása és annak 2009-ben történő hatálybalépése közötti átmeneti időszakban a jogalapot tehát már a státútum 27. cikke nyújtja. Ami a státútum elfogadását megelőző időszakban érvényes jogalapot illeti, az a Számvevőszék 2002-es éves jelentésére adott parlamenti válasz 9.18. bekezdésében már megjelölésre került.</p> <p>Az Európai Parlament, valamint a nyugdíjpenztári tagok hiány esetén vállalt kötelezettségeire és felelősségeire vonatkozó szabályok:</p> <p>2005. november 30-i ülésén, az Elnökség megvizsgálta az önkéntes nyugdíjpenziárnak a képviselők státútumának elfogadását követő helyzetét. Ezen alkalommal az Elnökség kötelezettséget vállalt arra, hogy a kiegészítő nyugdíjnak az új státútum 2009-ben történő hatálybalépése utáni kifizetését garantáló intézkedések meghozatalát követően, amely a képviselők státútumának végrehajtásához kapcsolódó – a dokumentum 24. cikke értelmében az Elnökség által kötelezően meghozandó – döntések keretében történik, egy független biztosi szakértői tanulmány alapján megállapítja a nyugdíjpenziár és a Parlament kapcsolatát és a két fél felelősségeit meghatározó szabályokat. A független biztosi szakértői tanulmány kivételére hamarosan nyílt ajánlati felhívást tesznek közzé. A képviselők státútumának végrehajtásához kapcsolódó intézkedésekért felelős munkacsoport is megkezdte munkáját.</p>
<p>Kiegészítő nyugdíj az európai parlamenti képviselők számára</p> <p>2002. pénzügyi évről vonatkozó éves jelentés, 9.17–9.20. bekezdés:</p> <p>Ha az európai parlamenti képviselők kiegészítő nyugdíja továbbra is fennmarad, akkor megfelelő jogalapot kell teremteni hozzá, amelyen hamar csak lehet. A rendszernek világos szabályokat kell tartalmaznia az Európai Parlament és a rendszerben részt vevő tagok felelősségére nézve hiány esetére.</p>	<p>A Parlament által 2005. szeptember 28-án elfogadott európai parlamenti képviselők státútumának 27. cikke említi a kiegészítő nyugdíjat. A státútum a 2009-es parlamenti ciklus első napján lép hatályba. Az Európai Parlament és a rendszerben részt vevő tagok hiány esetére vonatkozó felelősségére nézve nem állapítottak meg szabályokat.</p>	<p>A 2009-es európai parlamenti ciklus első napján a státútumnak nincs joghatása és nem szolgál jogalappal az ASBL nyugdíjalapba befizetett parlamenti járulékok esetében. Megfelelő szabályokat kell kialakítani az Európai Parlament és a rendszerben részt vevő tagok hiány esetére vonatkozó felelősségére nézve.</p>	<p>Az Európai Parlament, valamint a nyugdíjpenztári tagok hiány esetén vállalt kötelezettségeire és felelősségeire vonatkozó szabályok:</p> <p>2005. november 30-i ülésén, az Elnökség megvizsgálta az önkéntes nyugdíjpenziárnak a képviselők státútumának elfogadását követő helyzetét. Ezen alkalommal az Elnökség kötelezettséget vállalt arra, hogy a kiegészítő nyugdíjnak az új státútum 2009-ben történő hatálybalépése utáni kifizetését garantáló intézkedések meghozatalát követően, amely a képviselők státútumának végrehajtásához kapcsolódó – a dokumentum 24. cikke értelmében az Elnökség által kötelezően meghozandó – döntések keretében történik, egy független biztosi szakértői tanulmány alapján megállapítja a nyugdíjpenziár és a Parlament kapcsolatát és a két fél felelősségeit meghatározó szabályokat. A független biztosi szakértői tanulmány kivételére hamarosan nyílt ajánlati felhívást tesznek közzé. A képviselők státútumának végrehajtásához kapcsolódó intézkedésekért felelős munkacsoport is megkezdte munkáját.</p>

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

Az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűsége és szabályszerűsége

10.4. A Számvevőszék ellenőrzése nem állapított meg lényeges hibákat.

Felügyeleti és ellenőrzési rendszerek

10.5. 2005-ben valamennyi intézmény felügyeleti és ellenőrzési rendszere megfelelt az új költségvetési rendelet előírásainak. Egyes intézmények azonban még nem hajtották végre teljes mértékben valamennyi belső ellenőrzési standardjukat (ICS) ⁽¹⁾.

10.6. 2005-ben a NAP-ot („Nouvelle Application Paie”), a bizottsági számvivő hivatal (Commission Paymaster Office – PMO) által kifejlesztett és irányított számítógépes alkalmazást használta valamennyi intézmény a személyzeti javadalmazások kiszámítására. A 2004-ben tapasztalt műszaki hiányosságokat 2005-ben kiküszöbölték, ezzel minimálisra csökkentve a személyzeti javadalmazás egyes elemei hibás kiszámításának kockázatát. Az intézmények azonban nem használták rendszeresen a NAP jelentéstételi lehetőségeit, hogy a végső kifizetések előtt megvizsgálják a személyzet egyes tagjaira vonatkozó egyedi helyzetek valamennyi adatát (pl. a kompenzációs támogatásra, az intézmények között áthelyezett tisztviselőkre, az előléptetésekre vonatkozó adatokat, és általában minden manuálisan módosított adatot). A Luxembourgban (a Bizottságot leszámítva), illetve az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnál kifizetett javadalmazások esetében nem végeztek rendszeresen utólagos ellenőrzéseket. Bár a költségvetési rendelet szerint nem kötelező, de az utólagos ellenőrzések javítanák a személyzeti javadalmazások irányításához szükséges igazgatási eljárások megbízhatóságát és hozzájárulnának a rendszer esetleges hiányosságainak és hibáinak felderítéséhez.

⁽¹⁾ A Tanács 2005 júliusában fogadta el az ICS-eit, de 2005 végén még mindig előkészítési fázisban volt a végrehajtásra szolgáló cselekvési terv; a Bíróság számos ICS-t nem hajtott végre; a Parlamentnél még nem érték el a végrehajtás optimális szintjét; a Régiók Bizottságánál egyes ICS-eket még nem hajtottak teljesen végre.

10.5. A BÍRÓSÁG VÁLASZA

2006 első félévében a Bíróság igazgatása áttekintette a minimális belső ellenőrzési normákat. Ez az értékelés a létező rendszerek javítására irányuló javaslatokat, illetve egy cselekvési tervet is tartalmazott, amelynek célja, hogy a fejlesztéseket ésszerű határidőn belül megvalósítsák.

10.6. AZ EURÓPAI PARLAMENT VÁLASZA

Elődjéhez képest a NAP bérszámfejtési alkalmazás valóban több lehetőséget kínál beszámoló készítése, valamint a statisztikai vagy ellenőrzési célú adatmintavétel terén. Ennek ellenére 2005-ben nem volt lehetőség az e funkciók teljes kiaknázásához szükséges szakértelem megszerzésére. A Személyzeti Főigazgatóság ezért a korábbi évek gyakorlatához hasonlóan 2005-ben is rendszeresen ellenőrizte a kifizetésekkel és juttatásokkal foglalkozó osztály által készített mérlegeket, és 2005 decemberéig a kinevezésre jogosult hatóságok valamennyi döntését (mint a bérszámfejtésben meghatározó tényezőt) egyedi ellenőrzések előzték meg, és a bérszámfejtésbe történő adatbevitelre csak ezután került sor. A mérlegek ellenőrzése, melyet minden bérszámfejtési kategóriában („centre de paie”) elvégeztek, különösen hatékony módszer a (pl. intézményközi átcsoportosítások következtében előálló) szabálytalanságok azonosítására. Végezetül, a rendszerbe manuálisan bevitt adatokat a kifizetésekkel és juttatásokkal foglalkozó osztályon kétszeresen ellenőrzik.

Kérdéses továbbá, hogy a NAP által nyújtott lehetőségek ésszerűen kiaknázhatóak volnának egy érdemi ellenőrzési program elvégzése céljaira a végső kifizetések előtt. Ez az egyik oka annak, amiért a Személyzeti Főigazgatóság úgy vélte, hogy a bérszámfejtés ellenőrzései utólagosan hatékonyabban kivitelezhetőek. Miközben a források szűkössége és az új Személyzeti Szabályzat bevezetésével összefüggő problémák miatt 2005-ben nem volt lehetőség ilyen utólagos ellenőrzések rendszeres végrehajtására, 2006 márciusa óta ezen ellenőrzéseket egy szisztematikus program keretében végzik.

10.6. A TANÁCS VÁLASZA

A Tanács Főtitkársága ki szeretné emelni, hogy a NAP nevű vezetői eszköz korlátozott igénybevétele a NAP-pal kapcsolatos feltételeknek tulajdonítható – a NAP-nak csak néhány eszköze volt, és ezek sem voltak dokumentálva, illetve gyakran volt üzemzavar működésükben. A Tanács Főtitkársága úgy véli, hogy a meglévő eszközök (amint azt a PMO 2006 májusában átfogó módon közölte a felhasználókkal) nagyon hasznosak, mivel révükön ellenőrizni lehet az eredményeket, és a felelős szolgálat – az eligazítást nyújtó dokumentáció hiánya ellenére – azt a lehető legnagyobb mértékben használta.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

10.7. 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). E szabály 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. Az Európai Számvevőszék 2004-es pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésének közzététele után az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2005 decemberében módosította a belső szabályzatát, hogy biztosítsa a személyzeti szabályzatnak való megfelelést.

10.6. A BIZOTTSÁG VÁLASZA

Mindegyik intézményben a felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselő az intézmény saját helyzetének megfelelően ellenőrzési rendszereket állít fel. Soha sem volt célul kitűzve, hogy mindegyik intézmény rendszeresen használja a kínált összes jelentéstételi lehetőséget. A bizottsági számvivő hivatal (Commission Paymaster Office, a továbbiakban: PMO) kérésre valamennyi engedélyezésre jogosult tisztviselő rendelkezésére állította a jelentéseket.

Az előzetes ellenőrzéseket illetően, amikor a NAP-ot („Nouvelle Application Paie”, a továbbiakban: NAP) a bizottsági személyzet első csoportja számára felállították, a PMO meghatározta a 2002-ben ellenőrzendő táblázatokat, 2003-ban, amikor a NAP-ot egyéb személyzet esetében kezdték alkalmazni, dokumentálta mindezt, azóta pedig előzetes ellenőrzéseket alkalmazott. Ezeket a dokumentumokat egyéb intézmények számára is hozzáférhetővé tették, és nemrégiben valamennyi NAP-felhasználó aktualizált dokumentumot kapott, amelyben leírják a PMO által javasolt minimális ellenőrzéseket.

Az összegyűjtött tapasztalat, különösen a Luxembourgban kifizetett javadalmazások fényében a PMO jelenlegi ellenőrzéseit elégségesnek ítéli és jelenleg nem tervezi az utólagos ellenőrzések megerősítését. Az utólagos ellenőrzések igénylik a legtapasztaltabb munkaerőt, és a PMO ezek felhasználását 2006-ra és 2007-re tervezi, azért, hogy az egyéni jogosultságainak kezeléséhez segítsen kiépíteni az új informatikai rendszerben (IRIS) számos automatikus előzetes ellenőrzést. Amint e rendszer elkezd működni, a PMO felülvizsgálja ellenőrzési stratégiáját.

10.7. AZ EURÓPAI PARLAMENT VÁLASZA

A Parlament különösen súlyos problémákkal néz szembe a tevékenységei természetéből és munkahelyeinek három székhelyen való szétszórtságából következő kiküldetések kapcsán.

Az átalányon alapuló rendszer alkalmazása figyelembe veszi a Parlament Elnökségének e tárgyban nyújtott jogi szaktanácsot, és célja az, hogy ésszerű egyensúlyt teremtsen a szabályozási keret követelményei és az intézmény egyedi munkakörnyezetének kívánalmai között. A végrehajtott egyszerűsített rendelkezések egyébként lehetővé teszik a meglehetősen nagy számú kiküldetés kezeléséből eredő adminisztratív költségek csökkentését.

10.7. A TANÁCS VÁLASZA

A Tanács Főtitkársága ezt a kérdést az adminisztratív vezetők 2006. január 26-i értekezletén vetette fel. Az eszmecsere során világossá vált, hogy néhány más intézmény nincs meggyőződve az általuk követett gyakorlat megváltoztatásának szükségességéről. A Tanács Főtitkársága ebben a témában további megbeszéléseket tervez egy olyan megoldás érdekében, melyet az intézmények egymás között összehangolnának.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

10.7. A BIZOTTSÁG VÁLASZA

A kiküldetésekre vonatkozó útmutató – a bizottsági személyzet kiküldetéseit szabályozó, Bizottság által elfogadott belső szabályok – jelenleg felülvizsgálat alatt van a Számvevőszék észrevételeinek megfelelő figyelembevétele céljából. Az új szabályok elfogadását 2007 elejére tervezik.

10.7. A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK VÁLASZA

Ami a kiküldetéseken felmerült költségeket illeti, a Régiók Bizottsága figyelembe vette a Számvevőszék megjegyzéseit és következképpen 2005-ben nem fizetett átalányösszeget azoknak a dolgozóknak, akik nem tudtak bizonyítékot felmutatni a felmerült szállásköltségeikről. Az erre vonatkozó szabályt bele fogják foglalni a kiküldetések útmutatójába is, amelynek tartalmát 2006-ban némileg módosítani fogják.

Egyedi észrevételek

10.8. A következő szakasz az egyes intézményekre vonatkozó egyedi észrevételekről szól.

Parlament

10.9. Hiányosságokat – a korábbiakhoz hasonlóan – most is találtak (lásd a Számvevőszék 2004. pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésének 9.16. bekezdését) az Európai Parlament képviselőinek (képviselők) kifizetett juttatásokhoz kapcsolódó felügyeleti és ellenőrzési rendszerekben.

10.10. Az asszisztensi juttatások kifizetésére vonatkozó szabályokat 2004-ben módosította az elnökség (a Parlament elnökéből és 14 alelnökéből álló testület). Új rendelkezéseket vezettek be a képviselők igazoló okmányainak benyújtására vonatkozóan. Az új rendelkezésekből eredő kötelezettségeket 2005 júliusában egy quaestori közlemény tisztázta és részletezte a képviselőknek, amely szerint a képviselőknek 2005. november 1-jéig okmányokkal kell igazolniuk a juttatásaik felhasználását. November végéig a szükséges okmányoknak kevesebb mint 20 %-át nyújtották be. 2006 januárjában a quaestorok meghosszabbították a határidőt 2006. március 17-ig. A módosított szabályokat így nem

10.9. AZ EURÓPAI PARLAMENT VÁLASZA

A Számvevőszék 2004-re vonatkozó megállapításaira reagálva a képviselői megbízatás megszűnésekor járó juttatás kifizetésére szolgáló, fejlesztés alatt álló informatikai alkalmazás a jövőben tájékoztatja majd a juttatásra jogosultakat jogosultságuk fenntartásának feltételeiről is. A kérdést a képviselők státútumának végrehajtását célzó intézkedések keretében is megvizsgáljuk.

A parlamenti titkársági juttatásokra vonatkozó válasz a 10.10. bekezdésben található.

10.10. AZ EURÓPAI PARLAMENT VÁLASZA

A Quaestorok közleményét csak 2005 késő júliusában lehetett továbbítani a képviselők felé. Az eljárásoknak az új rendelkezésekben található részletes kifejtése fontos lépés volt. Az EU bővítését és a 2004-es parlamenti választásokat követően, tekintettel ezek valamennyi következményére, nem meglepő, hogy a 2005. november 1-i határidő rövidnek bizonyult. Az adminisztráció tájékoztatási feladatkörének ellátása is nehézkes volt, a szabályok összetettsége, a 25 tagállamban érvényes eltérő nemzeti kötelezettségek és a használt nyelvek sokasága miatt.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

hajtották végre megfelelően 2005-ben és a szolgáltatóknak, illetve a kifizetők útján az asszisztenseknek teljesített kifizetések⁽²⁾ még mindig nem a megfelelő igazoló okmányokon (mint a képviselők által kifizetett számlák és a kifizető költségeinek részletes igazolásain) alapultak.

Tanács

10.11. A Tanács a 190/2003 határozattal, 2004. január 1-jétől alkalmazandó hatállyal átszervezte az utazási költségek visszatérítési rendszerét a tanácsi tagok delegáltjai esetében. A visszatérítést egy tagállamonkénti átalánykeretből fizetik. Minden tagállam évi két összegben kapja meg a visszatérítést januárban és júliusban. Február végéig minden tagállam benyújtja a főtitkárságra az előző évi teljes keret felhasználásáról szóló kimutatást. A következő részletből levonásra kerülnek a fel nem használt összegek, illetve az az összeg, amit nem támasztanak alá igazoló okmányokkal. A Számvevőszék megállapította, hogy az új rendszer jelentősen csökkentette a Tanács adminisztratív terheit a delegáltak költségeinek kifizetésekor, nem ellenőrizték azonban megfelelően a 2005. júliusi részlet kifizetése előtt a tagállamok kimutatásainak jogosultságát.

Bizottság⁽³⁾

10.12. A családi támogatás különböző típusainak kifizetése az alkalmazottak által szolgáltatott adatokon alapul. A családi támogatásban részesülő alkalmazottaknak, akiknek nincs eltartott

A módosított szabályok végrehajtása ennek ellenére 2005-ben megkezdődött. A szabályok egy részét, pl. a képviselők azon kötelezettségét, hogy a munkaszerződés kezdetétől számított három hónapon belül nyújtsák be a társadalombiztosítási regisztrációt és balesetbiztosítást igazoló dokumentumot, 2005 elejétől fogva teljesen végrehajtották. 2006 közepéig a 2004 júliusa és 2005 júniusa közötti időszakra vonatkozó szolgáltatói számlák kb. 54 %-a került benyújtásra. A fizető harmadik felek kb. 29 %-a nyújtotta be az ugyanerre az időszakra vonatkozó igazoló dokumentumokat.

10.11. A TANÁCS VÁLASZA

A Tanács Főtitkársága belső ellenőrzési szolgálatának azon jelentése alapján – mely a Tanács tagjai küldöttjeinek útiköltségét feldolgozó, újonnan bevezetett rendszer működéséről szól a bevezetést követő egy év elteltével – a Tanács Főtitkársága jelenleg a rendszer felülvizsgálatán dolgozik.

10.12. A BIZOTTSÁG VÁLASZA

A családi támogatás minden típusára specifikus ellenőrzési stratégiát alkalmaznak.

A háztartási támogatást illetően az ellenőrzés eredményét rendszeresen csak 2002 óta regisztrálják.

Ez idáig a Brüsszelben dolgozó személyzet esetében a Bizottság a kockázattertelésre építve szűrőpróbaszerűen végzett ellenőrzéseket. Az összes itt említett esetet azonban meg fogják vizsgálni a következő két év során, azért, hogy lehetséges legyen a teljes személyzet rendszeres vizsgálata. Az adatokat rendszerint legalább négyévente kellene ellenőrizni, annak érdekében, hogy lehetséges legyen a visszaigénylés tekintettel a személyzeti szabályzat 83. cikkében megszabott öt éves határidőre.

⁽²⁾ Az asszisztensi juttatások kifizetésével a képviselő megbízhat egy kifizetőt, hogy az részben vagy egészben intézze a titkári asszisztensi juttatás adminisztratív kezelését.

⁽³⁾ A működési kiadások többségéért felelős bizottsági osztályok a következők: Személyzeti és Igazgatási Főigazgatóság, Fordítási Főigazgatóság, Tolmácsolási Főigazgatóság, Tájékoztatási Főigazgatóság, Külkapcsolati 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.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

gyermekük nem kell rendszeresen frissíteni az adatokat. Valójában nem volt bizonyíték arra nézve, hogy a Brüsszelben dolgozó 1 605 bizottsági alkalmazottból a 676 érintettnek bármikor is meg kellett volna erősíteni vagy frissíteni az eredeti nyilatkozatait. Nem megfelelő vizsgálatokat folytattak le azokban az esetekben, amikor az eltartandó gyermekek után nemzeti támogatás járt volna, és amit a személyzeti szabályzat alapján le kellett volna vonni a kifizetett juttatásokból.

A gyermekek utáni nemzeti támogatásokat illetően azt tervezik, hogy a háztartási támogatásra vonatkozóan fent kifejtettek szerinti ellenőrzési mechanizmust alkalmazzák.

Bíróság

10.13. A 2004-es évi éves jelentés 9.21. bekezdésében a Számvevőszék megállapította, hogy a belső ellenőrzési szolgálat vezetője felelt az engedélyezésre jogosult tisztviselők intézkedéseinek előzetes ellenőrzéséért. A 2005-ös pénzügyi évre vonatkozóan ugyanez állapítható meg. A pénzügyi műveletek lebonyolításában való ilyen mértékű szerepvállalás nem egyeztethető össze a költségvetési rendelet 86. cikkében rögzített alapelvvel, mely szerint a belső ellenőrnek teljesen függetlenül kell ellátnia az ellenőrzési feladatait.

10.13. A BÍRÓSÁG VÁLASZA

Mint az a 2004-es éves jelentés 9.21. pontjához fűzött válaszban is említésre került, egyrészt az előzetes ellenőrzést, másrészt a belső ellenőrzést egyetlen, szintén belső ellenőrnek nevezett tisztviselő irányítása alatt eltérő személyek végzik az adott igazgatási egységen belül. Ezt az igazgatási szerkezetet eredetileg a Bíróság mérete, illetve az ellenőrzési és pénzügyi igazgatási feladatokra szakosodott személyzet hiánya miatt alakították így ki. Egyébként az elképzelések szerint a belső ellenőre bízott igazgatási felelősség – amely egy kisszámú ellenőrző csapat irányításából áll – ellenőrzési feladatainak elvégzése során semmilyen befolyásolt függetlenségét.

Tekintettel ugyanakkor az ellenőrzésért és mentesítésért felelős hatóságok megállapításaira, a Bíróság igazgatása a 2007-es költségvetési évre vonatkozó bevételek és kiadások ideglenes változatának elkészítése során e szervezeti felépítés módosítását javasolta, amelynek kapcsán létrehozának egy kizárólag az ellenőrzésért felelős egységet, amely e célból két új munkavállalót kapna (egy tisztviselő az igazgatást látná el, egy asszisztens pedig az ellenőrzéssel megbízott csapatot erősítené). Ezt az új igazgatási szerkezetet már az elkövetkező hónapokban létre lehet hozni.

10.14. 2005 második felében a belső ellenőr elvégzett néhány külön ellenőrzést és ajánlásokat intézett az érintett szolgálatokhoz. A számvevőszéki ellenőrzés időpontjában azonban a belső ellenőr jelentései még nem álltak rendelkezésre.

10.14. A BÍRÓSÁG VÁLASZA

Miután a Számvevőszék ellenőre 2006 áprilisában járt a Bíróság belső ellenőrzésénél, megegyezés született arról, hogy a 2005-ben végzett ellenőrzésekről szóló jelentést a Bíróság elnökének való megküldést követően hivatalosan is az előbbi rendelkezésére bocsátják. A jelentést a Bíróság elnökének 2006 májusában küldték el, melyet követően a jelentés egy másolatát megküldték a Számvevőszék illetékes szolgálatának.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

Számvevőszék

10.15. A Számvevőszék vizsgálatát független külső könyvvizsgálócég végzi, amely hitelesítő záradékot adott ki a 2005. december 31-i pénzügyi kimutatások szabályszerűségéről és valódiságáról, amelyhez jelentést csatolt az igazgatási és számviteli eljárásokról, valamint a pénzügyi irányítás és a belső kontrollrendszer megfelelőségéről. A jelentés megállapítja, hogy az ellenőrök véleménye szerint munkájuk „nem tárt fel olyan tényeket, amelyek kétségbe vonnák az igazgatási és számviteli eljárások, a belsőkontroll vagy a pénzügyi irányítás alkalmazandó szabályainak való megfelelés helyességét”. A hitelesítő záradékot és a jelentést az EU Hivatalos Lapjában fogják közzétenni.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

10.16. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága közös szolgálataira kiterjedő pénzügyi és szerződéses tevékenységek összehangolásáért felelős egység 2005-ös felállítása hozzájárult az éves közbeszerzések tervezésének javulásához és a pályázati eljárásokra vonatkozó iránymutatásokkal látta el az operatív egységeket. Egyes közbeszerzési eljárások irányítása során azonban mégis merültek fel hiányosságok (például nem maradt elég idő az összetett szerződéstervezetek ellenőrzésére), valamint nem határozták meg világosan az új egység és az operatív egységek közötti összehangolási eljárások menetét.

Régiók Bizottsága

10.17. A 10.16. bekezdés megállapításai a Régiók Bizottságára is vonatkoznak.

10.18. A Számvevőszék 2004-es DAS-ellenőrzését és két belső ellenőrzést követően a Régiók Bizottságának ügyviteli igazgatósága megkérte a súlyozott fizetési átutalások egyes kedvezményezettjeit, hogy mutassanak be további bizonyító iratokat. Számos átutalást, amelyeket nem folyósítottak rendszeresen 2004 májusa előtt és/vagy amelyekre nézve a kedvezményezettek nem tudtak kellő bizonyító okiratot bemutatni, megszüntettek. 2005-ben az ügyviteli igazgatóság nem térített vissza túlfizetéseket, noha a

10.16. A EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG ÉS RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK VÁLASZA

Az EGSZB-nek és az RB-nek örömeire szolgál, hogy a Bíróság elismeri, hogy az éves, beszerzéssel kapcsolatos tervezés javult, és hogy a pályázati eljárásokra irányuló világos iránymutatás révén az operatív részlegeknél is előrelépés tapasztalható. 2005-ben elfogadták, és az intraneten közzétették az EGSZB és az RB közös szolgáltatási részlegeinek új „Pénzügyek és szerződések” osztálya és az operatív részlegek közötti koordinációs eljárásokat. A szerzett tapasztalatok alapján 2006 második felében részletesebb iránymutatások megjelenése várható. Az ellenőrzéssel megbízott tisztviselőket ezenkívül 2006-ban szisztematikusabban bevonták a közbeszerzési eljárások korai szakaszaiba, és a jogi részleg 28 mintadokumentumot hagyott jóvá és tett közzé az intraneten.

10.18. A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK VÁLASZA

A főtitkár által kért, fizetésátutalásokkal kapcsolatos belső ellenőrzést csak 2006 februárjában fejezték be, az ellenőrzés észrevételeinek jelentését megküldték a Számvevőszéknek. Ennek következtében az igazgatóságnál jelenleg is tart a csekély számú tisztviselőt érintő túlfizetések vizsgálata. Az ellenőrzési javaslatok többségét már végrehajtották.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

személyzeti szabályzat 85. cikke szerint „minden túlfizetett összeget vissza kell téríteni, ha az átvevő tudatában volt annak, hogy nem volt megfelelő ok a kifizetésre, vagy ha a túlfizetés ténye olyannyira nyilvánvaló, hogy ennek egészen biztosan tudatában kellett lennie.”

Európai ombudsman és Európai Adatvédelmi Biztos

10.19. Az ellenőrzés nem adott okot lényeges észrevételekre.

Általános következtetés

10.20. Az intézmények jelentős fejlesztéseket vittek véghez, hogy felügyeleti és ellenőrzési rendszereiket az új költségvetési rendelet követelményeihez igazítsák. A számvevőszéki ellenőrzés megállapította, hogy az előző bekezdésekben felsorolt hiányosságok ellenére a felügyeleti és ellenőrzési rendszerek megfelelően tudták kezelni a kockázatokat az intézmények működési költségeit igazoló elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jog- és szabályszerűségét illetően. A Számvevőszék ellenőrzése nem tárt fel lényeges hibákat, amelyek befolyásolnák a működési költségek jog- és szabályszerűségét.

Az utolsó éves jelentés óta közzétett különjelentések

10.21. A 2006/9. sz. különjelentés a Parlamentnél, a Bizottságnál és a Tanácsnál felmerült tolmácsolási költségekről.

AZ EURÓPAI UNIÓ ÜGYNÖKSÉGEI

10.22. Az Európai Unió ügynökségeinél és más decentralizált szerveinél (a továbbiakban: ügynökségek) végzett éves számvevőszéki ellenőrzések az éves különjelentések tárgyát képezik. A 2005-ös pénzügyi évre vonatkozóan a Számvevőszék 18 ügynökségnél végzett ellenőrzést. Az ügynökségek költségvetése 2005-ben összesen 926,8 millió EUR-t tett ki, a 2004-es 885,3 millió EUR-val szemben. Az ügynökségek létszámkerete a 2004-es 2 233-hoz képest 2 644-re nőtt 2005-ben. A **10.3. táblázat** tartalmazza az ügynökségekre vonatkozó főbb adatokat.

10.22. A BIZOTTSÁG VÁLASZA

Az ügynökségek függetlenek, és külön mentesítési eljárás van érvényben igazgatási kiadásaira vonatkozóan. A Számvevőszék észrevételei ennélfogva magukat az ügynökségeket illetik. Amennyiben az ügynökségek igénylik, a Bizottság segítséget és támogatást nyújt, például segíti őket a szabályok megértésében és értelmezésében, valamint belső ellenőrzési megállapodások bevezetésében.

10.3. táblázat – Az Európai Unió ügynökségei – Főbb adatok

Az Európai Unió ügynökségei	Központ	Alapítás éve	Költségvetés ⁽¹⁾ (millió EUR)		Létszámkeret	
			2004	2005	2004	2005
Európai Szakképzés-fejlesztési Központ	Thessaloniki	1975	16,6	16,6	88	91
Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért	Dublin	1975	18,1	18,8	91	94
Európai Környezetvédelmi Ügynökség	Koppenhága	1990	33,6	32,1	115	115
Európai Képzési Alapítvány	Torino	1990	18,4	26,7	104	104
Kábítószer és a Kábítószer-függőség Európai Megfigyelőközpontja	Lisszabon	1993	12,2	13	77	77
Európai Gyógyszerügynökség (korábban: Európai Gyógyszerértékelő Ügynökség)	London	1993	99,1	110,1	314	379
Az Európai Unió Szerveinek Fordítóközpontja	Luxembourg	1994	29,8	28,4	181	181
Közösségi Növényfajta-hivatal	Angers	1994	11,3	10,5	38	38
Belső Piaci Harmonizációs Hivatal	Alicante	1994	190	218,4	675	675
Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség	Bilbao	1995	10,7	13,4	38	40
Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelőközpontja	Bécs	1997	7,9	8,2	34	37
Európai Újjáépítési Ügynökség	Thessaloniki	2000	374,6	276,5	114	114
Eurojust	Hága	2002	9,3	13	76	87
Európai Repülésbiztonsági Ügynökség	Köln	2002	11,3	57,5	95	200
Európai Tengerbiztonsági Ügynökség	Lisszabon ⁽²⁾	2002	13,3	35,3	55	95
Európai Élelmiszer-biztonsági Hatóság	Párma	2002	29,1	36,7	138	194
Európai Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökség	Heraklion ⁽³⁾	2003	—	6,8	—	38
Európai Vasúti Ügynökség ⁽⁴⁾	Valenciennes	2003	—	—	—	—
Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ	Stockholm	2005	—	4,8	—	85
Összesen			885,3	926,8	2 233	2 644

⁽¹⁾ Kötelezettségvállalási előirányzatok.⁽²⁾ 2005-ben ennek a szervnek a működési központja Brüsszelben volt.⁽³⁾ 2005-ös év egy részében ennek a szervnek a működési központja Brüsszelben volt.⁽⁴⁾ 2005-ben a Bizottság felelt ennek a szervnek a költségvetési irányításáért. Különjelentés nem készült ennek a költségvetésnek a végrehajtásáról.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

10.23. Több ügynökségnél is a költségvetés végrehajtásának sajátossága az előirányzatok korlátozott kihasználása. Ez a jelenség leginkább annak tudható be, hogy a programozás során nem veszik figyelembe az ügynökségek szervezési képességeit. Az előirányzatok korlátozott kihasználtsága ellentétes a némelyik ügynökség rendelkezésére álló jelentős készpénzkülönbözettel. A Számvevőszék megállapította, hogy a Bizottság nem mindig tartotta be a támogatások ügynökségeknek való kifizetésekor azt a szabályt, hogy a támogatás átutalását az ügynökségek készpénz-szükségletének rendszeres és megalapozott becsléseire kell alapozni.

10.24. Több ügynökség nem mérte fel a működési kockázatait. A Számvevőszék ismét megállapította, hogy a munkaerő-felvétel és a szerződések odaítélési eljárásai terén a döntéshozatali átláthatóság elvét nem tartják be minden esetben. A Számvevőszék szerint a Bizottság belső ellenőrének, aki a közösségi alapokból finanszírozott ügynökségek belső ellenőre is, további erőfeszítéseket kellene tennie az ügynökségek belső ellenőrzési rendszerének fejlesztésére.

10.25. A Számvevőszék általános szabályként megállapította, hogy az ügynökségeknél még nem vezették be a tevékenység-alapú irányítást, noha a rájuk vonatkozó költségvetési rendelet keretei az irányításnak ezt a formáját javasolják, az általános költségvetés mintájára. A költségvetési rendelet 2005-től eredményelszámolás-elvű számvitel is előír. Mivel az ügynökségek pénzügyi kimutatásai a közösségi intézmények elszámolásainak részét képezik, a Bizottságnak több közvetlen segítséget kellene nyújtania az ügynökségeknek, hogy meg tudjanak felelni a számvitelért felelős tisztviselőjük által megadott szabályoknak.

10.23. A BIZOTTSÁG VÁLASZA

Az ügynökségek belső ellenőreként, a belső ellenőrzési szolgálat (a továbbiakban: IAS) által végzett ellenőrzések rendszeresen feltártak a költségvetés ügynökségekben történő végrehajtása során felmerülő gyenge pontokat.

A 2343/2002 költségvetési keretrendelet 50. cikke értelmében minden ügynökség „a közösségi támogatás egészére vagy egy részére fizetési kérelmet nyújt be a Bizottságnak olyan feltételek mellett és időközönként, amelyekben a Bizottsággal megállapodott, és e kérelemhez csatol egy pénzforgalmi előrejelzést”. Általánosságban elmondható, hogy a Bizottság a kifizetést részletekben hajtja végre. Amikor a Bizottsághoz beérkeznek az ügynökségek igazgatási tanács által jóváhagyott éves beszámolóit, a Bizottság visszaveszi a kiadásra fel nem használt összegeket. A Bizottság azonban figyelmesen ellenőrizni fogja a Számvevőszék által kiemelt eseteket, és – szükség esetén – emlékeztetni fogja a felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselőket az eljárásokra, akik egymagukban felelősek az ügynökségek kérelmeinek jóváhagyásáért.

10.24. A BIZOTTSÁG VÁLASZA

A belső ellenőrzés létrehozása, az ügynökségekre vonatkozó működési kockázatok értékelése, továbbá a felvételi eljárások betartása és a szerződések odaítélése az ügynökség igazgatóságának kizárólagos felelőssége alá tartozik. Mindazonáltal az IAS 2004 óta bejelentett ügynökséget illető ellenőrzési jelentései nagyon világos ajánlásokat tartalmaznak a belső ellenőrzéssel kapcsolatban. A közbeszerzés vonatkozásában a Bizottság iránymutatásokat tesz közzé, hozzáférést biztosít az ügynökségeknek pénzügyi információs könyvtárhoz és információs szolgálatához, valamint képzést kínál fel az „Inter Agency Legal Network” tekintetében. A Bizottság 2005. december 16-án iránymutatásokat fogadott el a szabályozási ügynökségekben folytatott személyzeti politikáról, amelyek az EPSO nagyobb bevonása révén az ügynökségek felvételi eljárásainak egységesítésére tesznek ajánlást.

10.25. A BIZOTTSÁG VÁLASZA

Az ügynökségeknek – a 2343/2002 költségvetési keretrendelet alapján kidolgozott saját pénzügyi szabályzatuk értelmében, amely a kiadásokhoz azt megköveteli (30. cikk) – létre kell hozniuk egy „rendeltetési hely szerinti osztályozást tartalmazó nomenklatúrát”.

A Bizottság úgy becsüli, hogy a tevékenység-alapú irányítást fokozatosan kellene bevezetni az ügynökségekben, különösen, hogy az IAS ellenőrzési szisztematikusan kiemelték annak szükségességét.

A Bizottság elvárja az ügynökségektől az eredmény szemléletű elszámolás új szabályainak alkalmazását, valamint, hogy azok mind a konszolidálás céljából adott információkban, mind pedig az ügynökségek egyéni elszámolásaiban teljes mértékben visszatükröződjenek. A Bizottság ülések és kézikönyvek révén átfogó iránymutatást biztosított az ügynökségeknek a szabályok helyes alkalmazását illetően.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

10.26. Az ügynökségek ellenőrzésekor a Számvevőszék megállapította, hogy az egyre bonyolultabb közösségi igazgatási szabályok és a Bizottság ezzel kapcsolatos fokozott felelőssége ellenére a Bizottság csekély helyszíni támogatást nyújtott az ügynökségeknek ⁽⁴⁾. Az a tény, hogy az ügynökségek függetlenek, még nem jelenti azt, hogy a Bizottságnak tartózkodnia kellene globális kezdeményezésektől, hogy megadják az ügynökségeknek a műszaki segítséget, amelyre kisebb méretűknél fogva szükségük van.

10.27. Több ügynökség is közös szolgálatot hozott létre, hogy segítsék a felhasználókat az ügynökségeknél, hogy a Bizottság által használtakkal kompatibilissé alakítsák pénzügyi irányítási információs rendszereiket. Ennek a Közös Támogatási Szolgálat (Common Support Service – CSS) néven ismert 400 000 EUR éves költségvetéssel rendelkező szolgálatnak nincs önálló jogi személyisége ⁽⁵⁾. A 2000-es pénzügyi évtől kezdve a CSS külön kezelte ezeket a támogatásokat (kb. 1,8 millió EUR) az ügynökségek költségvetési rendszereitől. Noha az ügynökségek közötti együttműködés elve támogatandó, az ilyen együttműködések nem hagyhatják figyelmen kívül a költségvetési egységesség és átláthatóság alapelveit. A kialakult helyzetet helyre kell hozni, leginkább úgy, hogy az ügynökségek hozzájárulásait a CSS-hez célhoz kötött bevételként kell kezelni a Bizottság támogatásával.

10.26. A BIZOTTSÁG VÁLASZA

A Bizottság támogatást nyújt az ügynökségeknek, például az elszámolás, a közbeszerzés, a személyzeti politika és az ellenőrzés terén (lásd a 10.23., 10.24. és 10.25. pontokban adott választ), azonban az érintett ügynökségek száma eleve kizár, hogy mindez helyben történjen.

10.27. A BIZOTTSÁG VÁLASZA

A Közös Támogatási Szolgálat (Common Support Service, a továbbiakban: CSS) példaként említhető az ügynökségek közötti jó együttműködés tekintetében, aminek célja a költségek és az ismeretek megosztása. A CSS-nek utalt előlegek a rendszert igénybe vevő ügynökségek költségvetési kiadásai között szerepelnek. A CSS bankszámlaegyenlege az Európai Gyógyszerügynökség előzetes számláin jelenik meg a 2005. pénzügyi évre nézve (az Európai Gyógyszerügynökség vezette 2005-ben a CSS elnökségét). A Számvevőszék megállapításainak megfelelően azonban az együttműködés ügynökségi számlákon történő feltüntetése figyelembe kell, hogy vegye a költségvetési egységesség és átláthatóság alapelveit. Az ügynökségek teljesen függetlenek a Bizottságtól, és a Bizottság nem rendelkezik ellenőrzési hatáskörrel az ügynökségek pénzügyi tevékenységei felett. A Bizottság mindazonáltal az ügynökségekkel együtt elfogadja a Számvevőszék észrevételeit.

Ezen túlmenően a – CSS által támogatott – pénzgazdálkodási rendszer legtöbb jelenlegi használója kérte az ABAC-hoz való közvetlen csatlakozást és a Bizottság támogatását. E kérés teljesítése 2007-től tervezett.

⁽⁴⁾ Az elsősorban önfinanszírozó ügynökségek, a BPHH és a KNH kivételével, valamennyi ügynökség esetében döntő szerepet játszik a Bizottság az igazgató és a vezetőség egyes tagjainak kinevezésében, továbbá kialakítja az álláspontját a munkaprogramokról, javaslatot tesz és fizeti az igazgatási támogatás összegét, konszolidálja az elszámolásokat és egyik tisztviselőjét kinevezi az ügynökségek belső ellenőrének.

⁽⁵⁾ A szolgálat létrehozásáról döntő 1998-as megállapodás előírta, hogy az egyik ügynökség irányítsa a szolgálatot és az ügyleteiket a saját elszámolásában tüntesse fel. Ezt a 2000-es pénzügyi év óta nem tették meg.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

EURÓPAI ISKOLÁK

10.28. A Számvevőszék Európai Iskolákról szóló éves különjelentését (a Hivatalos Lapban nem teszik közzé) benyújtják az Európai Iskolák Igazgatótanácsához és az iskolák igazgatóinak. Az iskolák 2005-ös 227 millió EUR összegű költségvetését elsősorban a Bizottság támogatásából (127 millió EUR) és a tagállamok hozzájárulásaiból (50 millió EUR) finanszírozták. Az európai iskolákra vonatkozó főbb adatokat a **10.4. táblázat** tartalmazza.

10.29. A Számvevőszék a 2005-ös pénzügyi évre vonatkozó jelentését az iskolákról még nem fogadták el.

10.4. 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⁾	
			2005	2004	2005	2004	2005	2004
Titkárság	Belgium	1957	8,5	7,9	6,6	5,7	—	—
Luxemburg I	Luxemburg	1953	33,3	34,6	19,4	20,3	3 190	3 101
Luxemburg II	Luxemburg	2004	6,6	2,7	3,7	1,2	891	827
Brüsszel I Uccle	Belgium	1958	27,1	26,0	16,0	17,0	2 617	2 394
Brüsszel II (Woluwé)	Belgium	1974	27,3	27,1	17,1	17,7	3 014	2 917
Brüsszel III (Ixelles)	Belgium	1999	25,6	24,2	16,9	15,7	2 781	2 773
Mol	Belgium	1960	10,7	10,9	6,0	6,4	622	643
Varese	Olaszország	1960	16,4	15,8	8,4	7,8	1 318	1 317
Karlsruhe	Németország	1962	11,8	11,8	4,3	3,9	1 044	1 074
München	Németország	1977	18,7	18,6	0,9	1,0	1 557	1 504
Frankfurt	Németország	2002	9,4	8,8	3,5	4,2	876	809
Alicante	Spanyolország	2002	10,4	9,9	3,2	5,7	987	950
Bergen	Hollandia	1963	10,8	11,5	5,0	6,3	626	664
Culham	Egyesült Királyság	1978	11,2	12,3	5,4	5,5	856	889
Összesen			227,8	222,1	116,4	118,4	20 379	19 862

⁽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 főtítkár 2005-ös éves jelentése az európai iskolák kormányzótanácsának.

Megjegyzés: az összegekben a kerekítés miatt eltérések fordulhatnak elő.

11. FEJEZET

Pénzügyi eszközök és banki tevékenységek

TARTALOM

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	11.1–11.3
Az EBA-val kötött háromoldalú megállapodás	11.4–11.5
A kockázattitőke-műveletek fokozatos megszüntetése	11.6–11.13
Előzmények	11.6
Az Európai Közösség Befektetési Partnerei (ECIP)	11.7
A MEDIA program	11.8–11.9
A DG ECFIN által kezelt kockázattitőke-műveletek fokozatos megszüntetése	11.10
Következtetések és ajánlások	11.11–11.13
A külső fellépések garanciaalapja	11.14–11.15
A felszámolás alatt álló Európai Szén- és Acélközösség	11.16–11.21

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

BEVEZETÉS

11.1. A Közösség banki tevékenységekhez kapcsolódó pénzügyi eszközei a következők:

- költségvetési forrásokból vagy hitelalapokból nyújtott hitelek, és ezek részeként kockázatitőke-műveletek ⁽¹⁾,
- költségvetési alapokból nyújtott kamattámogatások,
- garanciák felvett kölcsönökre és harmadik felek által nyújtott hitelekre, beleértve a külső fellépések garanciaalapját,
- részesedés közhasznú szervezetekben ⁽²⁾, és
- részvétel egyedi műveletekben, például kockázati tőke rendelkezésre bocsátásában.

11.2. Ezeket a pénzügyi eszközöket mind a tagállamokban, mind pedig – még jelentősebb mértékben – a külpolitika keretében az Unión kívül használják fel. Fő céljaik közé tartozik a gazdasági fejlődés fellendítése, az infrastruktúra fejlesztése, valamint főként kis- és középvállalkozásoknál (KKV-k) a finanszírozáshoz való hozzáférésük javítására irányuló intézkedések révén munkahelyek teremtése. A felszámolás alatt álló Európai Szén- és Acélközösség hasonló műveletekben érintett.

11.3. A számvevőszéki ellenőrzés a kockázatitőke-műveletek fokozatos megszüntetésére, a külső fellépések garanciaalapjának működésére, valamint a felszámolás alatt álló Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK f. a.) tevékenységeire terjedt ki.

AZ EBA-VAL KÖTÖTT HÁROMOLDALÚ MEGÁLLAPODÁS

11.4. Az Európai Számvevőszék először 2001-ben kötött háromoldalú megállapodást az Európai Beruházási Alappal (EBA) és az Európai Bizottsággal. A megállapodást a Számvevőszék folytatólagosan további két évre, 2005 szeptemberéig meghosszabbította. A megállapodás 2. cikke előírja, hogy a Közösség

11.4. *A háromoldalú megállapodásnak a 11.5. pontban említett újratárgyalása során felmerült, hogy további információra lehet szükség.*

⁽¹⁾ A kockázati tőke magas kockázatú, de jó növekedési kilátásokkal rendelkező vállalkozásokba – például induló vállalkozásokba, kisvállalkozásokba és új technológiákba – történő befektetés.

⁽²⁾ Például az Európai Beruházási Alap (EBA) és az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (EBRD).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

EBA-ban jegyzett tőkéjének számvevőszéki ellenőrzése céljából az EBA ellenőrző testületének hozzáférést kell biztosítania a saját és a külső ellenőrök jelentéseihez, valamint minden, a számvevőszéki ellenőrzés szempontjából lényeges munkadokumentumhoz. Az EBA ellenőrző testülete azonban a 2005. június 10-i ülésén elutasította a munkadokumentumokhoz való ellenőri hozzáférést, ezért a Számvevőszék úgy döntött, hogy a megállapodást 2005 szeptembere után nem hosszabbítja meg.

11.5. Az Európai Számvevőszék (ECA) elnöke 2005 júniusában levelet küldött az EBA-nak, amelyben kifejezte a Számvevőszék azon szándékát, hogy újratárgyalja a megállapodást. A tárgyalások az EBA-val és a Bizottsággal 2006 júliusában még folyamatban voltak.

A KOCKÁZATITÓKE-MŰVELETEK FOKOZATOS MEGSZÜNTETÉSE

Előzmények

11.6. Az Unió többféle kockázatitóke-műveletben is részt vett, ám az utóbbi években a programok befejeződésével egyes tőke-műveletek fokozatosan felszámolásra kerültek. A támogatások és hitelek visszafizetése során bizonyos időkorlátokat és feltételeket be kellett tartani. A számvevőszéki ellenőrzés öt kockázatitóke-műveletre terjedt ki, ezeket a EuropeAid Együttműködési Hivatal (DG AIDCO), az Információs Társadalmi és Média-főigazgatóság (DG INFSO), illetve a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság (DG ECFIN) kezelte. Az ellenőrzött műveletek rendezetlen állományát a **11.1. táblázat** mutatja. A Számvevőszék az utóbbi néhány évben állandó egyeztetési és értékelési problémákat állapított meg, valamint azt, hogy a Bizottság elmulasztotta a felmerülő problémák kezelését⁽³⁾. A jelen ellenőrzés annak megállapítására irányult, hogy a Bizottság megfelelően intézkedett-e a műveletek fokozatos megszüntetésének felügyeletét és a Közösség pénzügyi érdekeinek védelmét illetően, valamint hogy a pénzügyi beszámolók vonatkozó tételei teljesek és megbízhatóak-e.

⁽³⁾ 2004-es pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés, 1.19. bekezdés és 1.1. táblázat; 2003-as pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés, 1.10. bekezdés és 1.1. táblázat; 2002-es pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés, 1.18–1.22. bekezdés; 2001-es pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés, 9.20. bekezdés.

11.1. táblázat – Az ellenőrzött kockázatióke-műveletek áttekintése

(millió EUR)

Intézkedés	Összes kifizetés	Eszközök a mérlegben		Értékhelyesbítések a mérlegben	
	2005.12.31-ig	2004.12.31.	2005.12.31.	2004.12.31.	2005.12.31.
ECIP (Európai Közösség Beruházási Partnerei)	224,2	63,66	51,19	- 38,88	- 8,9
MEDIA II	302,3 ⁽¹⁾	41,66	36,53	- 28,07	- 24,53
Venture consort	10,2	1,49	0,77	- 1,49	- 0,77
Eurotech Capital Program	9,5	1,63	0,46	- 1,63	- 0,46
Joint Venture Program	10,3	5,76	4,41	- 5,76	- 4,41

⁽¹⁾ A teljes összegből 130,3 millió EUR kapcsolódott hitelekhez és feltételesen visszafizetendő előlegekhez.

Az Európai Közösség Befektetési Partnerei (ECIP)

11.7. Az ECIP program közös vállalatok létrehozását támogatta Ázsia, Latin-Amerika, a Földközi-tenger térsége és Dél-Afrika fejlődő piacain. Az ECIP-re fordított összes kifizetés 224,2 millió EUR-t tett ki. Mivel az ECIP-programot 1999-ben leállították, a két technikai segítségnyújtási egység, amelyekre a Bizottság a műveletek adminisztratív teendőit és pénzügyi irányítását bízta, 2000 végére ⁽⁴⁾ befejezte működését. A szerződések kezelését illetően a Bizottság ugyanakkor 2005 szeptemberéig – amikor is a DG AIDCO-n belül külön egység kezdte meg működését – a program lezárásában nem tett jelentős előrelépést. Ez az egység, amelynek helyre kellett állítania az adatbázist, különböző források alapján 1 843 függőben lévő ügyet tárt fel, ám mivel a megelőző ötéves időszak során a tevékenységeket nem felügyelték, az adatok megbízhatósága és teljessége nem biztosított. 2005 végén a legnagyobb problémát jelentő aktákból 1 276 még mindig lezáratlan volt. Számos akta esetében kulcsfontosságú pénzügyi információk hiányoztak. A számvérvészeki ellenőrzés feltárta, hogy nem követtek nyomon sok évvel korábban tévesen utalt, 207 000 EUR összegű kifizetéseket ⁽⁵⁾, és hogy a beszédségi utalványokat vagy nem követték nyomon (4 millió EUR összegben) vagy ki sem állították (62,3 millió EUR esetében). A DG AIDCO külön egységének 2006. márciusi becslése szerint 21 millió EUR-t tesznek ki a behajthatlan összegek.

11.7. A Bizottság elismeri, hogy az ECIP-program felszámolására – különösen a 2001–2004-es időszakban – nem fordítottak elegendő figyelmet, és ez a helyzet a mai napig érezhető a pénzügyi kimutatások megbízhatósága és teljessége tekintetében. Mindazonáltal a EuropeAid külön egységének felállítása előtt történtek intézkedések az ECIP-akták lezárása érdekében.

Az ECIP-program ellenőrzése ma már rendszeres és megfelelő. 2006. május 31-én még 800 ECIP-művelet feldolgozása volt hátra, de az előrejelzések szerint 2006 végéig valamennyi akta ellenőrzése lezárul. A Bizottság akkor teljes és megbízható pénzügyi kimutatásokat tud majd bemutatni.

⁽⁴⁾ A 2001. április 4-i 772/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 112., 2001.4.21., 1. o.) többek között előírta, hogy a Bizottság tegye meg a szükséges lépéseket az ECIP-projektek lezárása és felszámolása érdekében

⁽⁵⁾ Három esetben például a téves kifizetések összesen 207 000 EUR-t tettek ki. Ezek az összegek meghaladták az eredeti kötelezettségvállalásokat, és tévedésből rossz bankszámlára lettek befizetve. Az eredeti kötelezettségvállalásokat azért lehetett túllépni, mert csupán globális kötelezettségvállalások lettek rögzítve.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A MEDIA program

11.8. A MEDIA programok ⁽⁶⁾ célja az európai audiovizuális ipar fellendítése. A MEDIA II program, amelynek fokozatos megszüntetése jelenleg folyamatban van, az 1995. július 10-i 95/563/EK tanácsi határozattal ⁽⁷⁾ jött létre. A programra összesen 302,3 millió EUR-t fordítottak, ebből 130,3 millió EUR hitelekre vagy feltételeken visszafizetendő előlegekre, 149,6 millió EUR pedig támogatásokra állt rendelkezésre, illetve a fennmaradó összegből a program horizontális akcióit (MEDIA Desks, műszaki segítségnyújtási hivatalok költségei...) finanszírozták. 2005 végére a folyamatban levő előfinanszírozási kifizetések összege elérte a 48,6 millió EUR-t; ebből 6,9 millió EUR-t támogatássá minősítettek, 10,4 millió EUR értékben beszédési utalványokat bocsátottak ki, illetve 31,3 millió EUR-t követelésként soroltak be.

11.9. A program keretében az audiovizuális iparnak nyújtott hitelekre és támogatásokra különösen összetett feltételek vonatkoznak, amelyek hosszú időn át tartó állandó felügyeletet írnak elő. Amennyiben például egy projektet egy bizonyos időn belül nem kezdték meg vagy leállították, a felvett hitel 25 %-át vissza kellett fizetni. Ha viszont a projektet három éven belül megkezdték, akkor a hitel teljes összege járt. Ezen feltételek betartását azonban a Bizottság sosem ellenőrizte. 2005 végéig ⁽⁸⁾ a Media II programot a Bizottság nevében a Technikai Segítségnyújtási Hivatal (TSH) igazgatta. A Számvevőszék a 2001 előtti pénzügyi műveletekkel kapcsolatban megállapította, hogy a Bizottság szolgálatai nem rendelkeztek a program részletes számviteli információival, és külön hitelesítő záradék sem készült a pénzügyi műveletekről. A nemrégiben végrehajtott ügyletek esetében a dokumentáció gyakran hiányos volt és a nyomon követés sem volt megfelelő, ami egyes esetekben ahhoz vezetett, hogy nem bocsátották ki időben ⁽⁹⁾ a beszédési utalványokat.

11.9. Az egyes esetekben tapasztalható késedelmek ellenére a Technikai Segítségnyújtási Hivatal (TSH) a Bizottság felügyelete mellett nyomon követte a projekteket a fejlesztési támogatásokról szóló megállapodások hároméves futamideje alatt.

Miután a MEDIA-program aktáit 2006. január 1-jén átvette az új Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Ügynökség (OAKÜ), a TSH, valamint a Bizottság kezelésében levő akták is átadásra kerültek.

A korábbi szerkezeti hiányosságok csak azután oldódtak meg, hogy a MEDIA-programhoz tartozó aktákat átvette az ügynökség.

⁽⁶⁾ MEDIA I 1991–1996 (két eset kivételével majdnem lezárt; 2003 végén leírták az összes pénzügyi eszközt, azaz 26,7 millió EUR-t, és nem szándékoznak további behajtásokat eszközölni), MEDIA II 1996–2000 és MEDIA-plusz 2001–2006 (folyamatban).

⁽⁷⁾ HL C 321., 1995.12.30., 25. o.

⁽⁸⁾ 2006. január 1-jétől a Bizottság új „Európai Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Ügynöksége” felel az irányítási feladatokért és a program adminisztratív feladataiért.

⁽⁹⁾ 32 vizsgált ügyletből 9 esetében, ezek becsült összértéke megközelítően 1,1 millió EUR. Ezek közül az egyik vitatott eset, amelyet 2003 óta nem követtek nyomon, körülbelül 1 millió EUR-t tesz ki.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A DG ECFIN által kezelt kockázati-ke-műveletek fokozatos megszüntetése

11.10. Az Unió által összesen körülbelül 30 millió EUR-val támogatott három kockázati-ke-befektetési program célja, hogy sokat ígérő, de kockázatos piaci szegmensekbe történő befektetéseket ösztönözzön. Az ellenőrzés hiányosságokat tárt fel a programok korábbi irányításában, nyomon követésében és lezárásában: gondok adódtak a bevételek kezelésével kapcsolatban, nem került sor a befektetések értékelésére, fennakadások voltak megfigyelhetők a felügyeleti és beszámolási folyamatokban, és késedelmet szenvedett a dokumentumok lezárása. Ezért lehetetlen volt bizonyosságot szerezni arról, hogy megfelelő volt-e a pénzügyi irányítás, hogy szem előtt tartották-e a Közösség pénzügyi érdekeit, és hogy pontosak-e az Unió pénzügyi beszámolójában szereplő összegek. A DG ECFIN belső ellenőrzési részlege (IAC) is ugyanerre a következtetésre jutott korábbi, 2005-ben folytatott ellenőrzése során.

Következtetések és ajánlások

11.11. Eltekintve attól, hogy a különböző programok összetettek voltak, a Bizottság soha nem bocsátott rendelkezésre elegendő kapacitást ahhoz, hogy ezeket az intézkedéseket hosszú távon eredményesen irányítsa. A Bizottság ugyan vezetett be kiigazító intézkedéseket, az ellenőrzés azonban – csakúgy, mint a Számvevőszék korábbi észrevételei (a MEDIA II program kivételével) – visszatérő felügyeleti hiányosságokat állapított meg, valamint azt, hogy a Bizottság korábban nem védte meg a Közösség pénzügyi érdekeit.

11.12. A pénzügyi beszámoló ECIP és MEDIA II programokra vonatkozó tételei nem nyújtanak sem teljes, sem megbízható értékelést a Bizottság mérlegében szereplő eszközökről. Az ECIP esetében a tételes elszámolást még el kell végezni.

11.13. A Számvevőszék javaslatai a következők:

- a beszédési utalványokat a behajtandó összeg megállapítása után azonnal ki kell állítani. A kifizetéseket ki kell igazítani a behajtandó összegekkel, az akták lezárását pedig a belső felügyelet javításával, azaz heti és havi célok kitűzésével kell felgyorsítani, és javítani kell a fokozatos megszüntetési eljárást,

11.10. A Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság belső ellenőrzési részlege által (IAC) 2005 júliusában lefolytatott ellenőrzést követően a hátralévő akták (az összesen 91 aktából 2005 végén csupán 14 maradt lezáratlan) lezárására mindhárom befektetési eszközre vonatkozóan proaktív és általános zárási stratégia van érvényben. E politikának köszönhetően 2006-ban további akták lezárására került sor. Néhány, szám szerint hét aktát a szerződések lejáratási ideje miatt 2012-ig nem lehet lezárni.

A Bizottság a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság belső ellenőrzési részlege által lefolytatott pénzügyi ellenőrzést követően meghatározott cselekvési terv tükrében úgy ítéli meg, hogy a tavaly végrehajtott különböző ellenőrzések alapján a három programmal kapcsolatos számadatok pontossága és teljessége tekintetében kellő bizonyossággal rendelkeznek.

11.11. A Bizottság úgy véli, hogy az ECIP-program nyomon követése immáron rendszeres és megfelelő, és a jelenlegi előrejelzések szerint valamennyi akta feldolgozása 2006 végéig lezárul. A Bizottság akkor teljes és megbízható pénzügyi kimutatásokat tud majd bemutatni.

11.12. A MEDIA II. program irányítási módja nem tette lehetővé a végrehajtási ügyletek részletes könyvelését.

2005. március óta jelentős mértékű elszámolásra került sor az ECIP vonatkozásában, ami várhatóan nagyrészt 2006 vége előtt befejeződik.

11.13.

- A Bizottság egyetért azzal, hogy a behajtandó összegeket le kell vonni a kifizetésekből. A EuropeAid már most hetente összeméri a teljesítményt a célkitűzéssel, tehát úgy véli, hogy a jelenlegi fokozatos megszüntetési eljárás megfelelő.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- ami a MEDIA II program fokozatos megszüntetését illeti, lépéseket kell tenni egy átfogó terv kidolgozására a felszámolási eljárás felgyorsításához. A felügyeleti eljárás egy részét ⁽¹⁰⁾ még racionalizáltabbá lehet tenni. Meg kell fontolni, hogy sor kerüljön-e helyszíni ellenőrzésekre az ismétlődő problémák helyszínen történő megoldásához,
- mivel az ellenőrzés ismét megerősítette a múltban már megállapított, a Közösség számára jelentős pénzügyi veszteségeket okozó adminisztratív hiányosságokat (a MEDIA II program kivételével), a Bizottságnak meg kell fontolnia, hogy milyen intézkedések lennének megfelelőek.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- Az OAKÜ az oktatási, audiovizuális és kulturális területek összevonása után átvette a TSH-tól a Bizottsághoz áthelyezett, valamint a Bizottságtól közvetlenül átadott aktákat. Az ügynökség az elkészített leltár alapján meghatározza majd a MEDIA II akták lezárásának eljárásait és szakaszait, ezeket egyezteteti az Információstársadalmi és Médiaügyi Főigazgatósággal, amely a MEDIA-programok tekintetében az ügynökség partner-főigazgatósága.
- A Bizottság 2005 márciusa óta megfelelő intézkedéseket tett az ECIP felszámolására, s azóta jelentős előrelépés történt e téren. Az összes egyedi ECIP-intézkedés várhatóan 2006 végéig lezárásra kerül, így az ECIP 2007-ben megszüntethető, a számlák pedig lezárhatók.

A KÜLSŐ FELLEPÉSEK GARANCIAALAPJA

11.14. A harmadik országok számára hiteleket nyújtó külső fellepések garanciaalapjának ⁽¹¹⁾ („az Alap”) célja, hogy a kedvezményezett nem teljesítése esetén kifizesse a Közösség hitelezőit ⁽¹²⁾ és megakadályozza a Közösség költségvetéséből történő közvetlen pénzlehívásokat. A DG ECFIN végzi az alap adminisztratív kezelését, az EBB pedig a pénzgazdálkodásért ⁽¹³⁾ felel. 2005. december 31-én az Alap (ideiglenes) forrásai 1 323,9 millió EUR-t tettek ki.

11.15. A Számvevőszék úgy találta, hogy a garanciaalapot 2005-ben megfelelő módon irányították. 2005-ben az Alapból nem hívtak le garanciát.

⁽¹⁰⁾ Például emlékeztető levelek küldése.

⁽¹¹⁾ A legutóbb a 2004. december 22-i 2273/2004/EK, Euratom rendelettel (HL L 396., 2004.12.31., 28. o.) módosított, 1994. október 31-i 2728/94/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL L 293., 1994.11.12., 1. o.).

⁽¹²⁾ Elsősorban az EBB-t, de ide tartoznak az Euratom külső hitelei és a harmadik országoknak nyújtott uniós makroszintű pénzügyi támogatási (MFA) kölcsönök.

⁽¹³⁾ A legutóbb 2002. április 28-án és 2002. május 8-án módosított irányítási megállapodás az EIB és az Európai Közösség között.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A FELSZÁMOLÁS ALATT ÁLLÓ EURÓPAI SZÉN- ÉS ACÉLKÖZÖSSÉG

11.16. 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 ⁽¹⁴⁾. A Számvevőszék ellenőrzésének célja az volt, hogy ésszerű bizonyosságot szerezzen az elszámolások megbízhatóságáról és a felszámolás alatt álló Szén- és Acélközösségre vonatkozó szabályok betartásáról.

11.17. A befektetési stratégia 2005-ben egyelőre nem tudta megvalósítani a portfólió futamidő szerinti megosztására vonatkozóan javasolt célt ⁽¹⁵⁾, és állandó likviditástöbblet volt tapasztalható.

11.18. A DG ECFIN 2005-ben határozatot fogadott el az Eurotunnel részvények és a korábbi átszervezés során szerzett hátrasorolt kötelezettségek ⁽¹⁶⁾ fennmaradó részének eladásáról. Az eszközök eladása azonban az évnek azon időszakában történt, amikor az ártartomány a legalacsonyabb volt. A veszteség a részvények esetében 34,4 millió EUR, a hátrasorolt kötelezettségek esetében pedig 4,6 millió EUR volt.

11.17. A célszerkezetet 2004-ben azért módosítottuk, hogy a tanácsi határozatban meghatározott pénzügyi iránymutatásokhoz igazítsuk. A kiigazítás a futamidő meghosszabbításával valósult meg, melynek során jelentős mennyiségű rövid távú befektetést hosszú távú befektetésre váltottak.

Az általában véve alacsony kamatlábúnak tartott környezetben el kellett kerülni annak kockázatát, hogy a portfólió nagyobb része minden korábbinál alacsonyabb kamatlábú hosszú távú befektetésből álljon, vagy likviditástöbblet alakuljon ki. Ennek kezelésére objektív mutatók alapján hosszú távú befektetések fokozatos megvalósítását célzó stratégiát dolgoztunk ki. A stratégia végrehajtása folyamatban van.

11.18. A Bizottság folyamatos tőke kivonási stratégiája értelmében határozott a Számvevőszék által említett eszközök eladásáról. Az eszközök nem feleltek meg az ESZAK általános befektetési feltételeinek, beszerzésük a portfólió korábbi átalakításának, nem önként hozott befektetési döntésnek volt az eredménye. A 2005-ös értékesítés tehát csak az utolsó ügylet volt a sorban.

2005 tavaszán az eszközök kereskedésében leginkább érintett bankok úgy ítélték meg, hogy a portfólió további átalakításakor mind a részvények, mind a hátrasorolt kötelezettségek alsóbb osztályai esetében számottevően csökkennének az árak. Az érintett társaság életképessé tétele érdekében nagyobb adósság-részvény-csere volt várható, ami jelentősen tovább csökkentette volna a részvényárat. Ezért a még nagyobb veszteségek elkerülése végett óvatos intézkedésnek tűnt az értékesítést a 2005. április-júniusi árszinten realizálni. Egy olyan nem likvid piacon azonban, ahol kis számú az aktív résztvevő, az árakat az események irányítják, és igen bizonytalanok a várakozások.

A művelet hatása az 2005-ös eredménykimutatásra csak 1 millió euró volt, mivel a maradékot korábbi tartalékképzéssel, illetve értékhelyesbítéssel fedeztük.

⁽¹⁴⁾ Az ESZAK-Szerződés lejártának pénzügyi következményeiről és a Szén- és Acélipari Kutatási Alapról szóló jegyzőkönyv (HL C 80., 2001.3.10., 67. o.).

⁽¹⁵⁾ A futamidő akkor jár le, amikor esedékessé válik a kötvény névértékének visszafizetése.

⁽¹⁶⁾ A hátrasorolt kötelezettség olyan tartozás, amelyre nincs fedezet vagy alacsonyabb prioritású. Hasonlít az alárendelt kölcsönhöz.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

11.19. A Számvevőszék a Bizottság által még fel nem dolgozott szénkutató projektek esetében 7,7 millió EUR összegű elmaradást állapított meg. Ez negatív hatással volt a likviditásmenedzsmentre. A Számvevőszék azt is megállapította, hogy hiányos volt a fennálló kötelezettségvállalások nyomon követése, különösen a végrehajtási határidő lejártának tekintetében.

11.20. Az IT-hiányosságok sem szűntek meg, és az új számviteli rendszer 2005-re tervezett bevezetését a jelentős késedelem miatt 2006-ra kellett halasztani. Az ebből fakadó időhiány jelentős hatást gyakorolt a felszámolás alatt álló ESZAK-nál az automatizálásra és a számlaegyeztetésre, és késedelmet okozott az elszámolások elkészítésénél, illetve nem hatékony működéshez vezetett.

11.21. Az ESZAK f. a. pénzügyi műveleteinek felszámolása megfelel a vonatkozó jogszabályoknak, így a többéves pénzügyi előírásoknak is, bár a Számvevőszék megállapított bizonyos működési hiányosságokat (lásd 11.17–11.20. bekezdés).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

11.19. Az ESZAK szénkutató projektejét illetően a Bizottság megkezdte az elmaradás felszámolásához szükséges intézkedések végrehajtását. Azokat a kötelezettségvállalásokat, amelyeknek túllépték a végső esedékességét, 2006. április 6-ig lezártuk.

11.20. Egy kivétellel valamennyi korábban megállapított IT-hiányosságot megoldottunk. Az utolsó hiányosság (SWIFT összeomlás utáni helyreállítási terv) megoldásához megfelelő helyszínt kell kijelölni, és el kell végezni a szükséges infrastrukturális fejlesztéseket. Ez már folyamatban van, és a tervek szerint 2006-ban be is fejeződik. Az automatikus tűzoltó rendszert 2006-ban állítjuk üzembe az érintett szolgáltató új helyén.

Ami az új számviteli szoftvert illeti, az érintett alvállalkozó jócskán alulbecsülte a banki műveletek összefüggésében a sajátos követelmények kialakításához szükséges munkaterhet. Ez jelentős műveleti többletterhelést okozott, az elszámolás pontosságát azonban nem befolyásolta.

11.21. A Bizottság a szabályoknak megfelelően folytatja az ESZAK f.a. felszámolását, és figyelemmel a 11.17., illetve a 11.18. pontokra adott válaszokra, nem tekinti helyénvalónak a működési hiányosságokra való hivatkozást.

