

I

(Állásfoglalások, ajánlások, iránymutatások és vélemények)

VÉLEMÉNYEK

SZÁMVEVŐSZÉK

1/2007. sz. VÉLEMÉNY

az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályokat megállapító 2342/2002/EK, Euratom rendeletet módosító bizottsági EK, Euratom rendeletervezetről

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

(2007/C 46/01)

TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés	Oldal
Bevezetés	1–3	2
Nem elég részletesek a költségvetési rendelet előírásai	4–9	2
Ellentmondások az egyszerűsítésre és/vagy a pénzügyi érdekek védelmére vonatkozó elvvel	10–19	3
Ellentmondás a költségvetési rendelet előírásaival	20–27	4

AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK,

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

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

tekintettel az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendeletre ⁽¹⁾ és különösen annak 183. cikkére,

tekintettel a Bizottság által 2006. május 18-án jóváhagyott módosított javaslatra az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet módosításáról ⁽²⁾,

tekintettel az erről a javaslatról szóló 4/2006. sz. számvevőszéki véleményre ⁽³⁾,

tekintettel az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló 1605/2002/EK, Euratom rendelet módosításáról szóló, 2006. december 13-i 1995/2006/EK, Euratom tanácsi rendeletre ⁽⁴⁾,

tekintettel az „egyszeres ellenőrzési modellről” (és a bizottsági belsőkontroll-keretrendszerre vonatkozó javaslatról) szóló 2/2004. sz. számvevőszéki véleményre ⁽⁵⁾,

tekintettel 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 szóló 1/2006. sz. számvevőszéki véleményre ⁽⁶⁾,

tekintettel a legutóbb a 2006. augusztus 7-i 1248/2006/EK, Euratom bizottsági rendelettel ⁽⁷⁾ módosított, az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályokat megállapító 2002. december 23-i 2342/2002/EK, Euratom bizottsági rendeletre ⁽⁸⁾ (a továbbiakban: „végrehajtási szabályok”),

tekintettel a 2342/2002/EK, Euratom bizottsági rendeletet ⁽⁹⁾ módosító bizottsági rendelettervezetre,

tekintettel az e rendelettervezetre irányuló, a Számvevőszékhez 2006. július 4-én beérkezett bizottsági véleménykérésre,

ELFOGADTA A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT:

Bevezetés

1. A javaslat a jelenlegi költségvetési rendelet végrehajtási szabályait hozza összhangba a rendeletben tett módosításokkal. A tervek szerint mind az új költségvetési rendelet, mind az új végrehajtási szabályok 2007-ben lépnek hatályba, hogy alkalmazhatók legyenek a kiadási programok új generációjához.

2. A Számvevőszék az alábbi elvek tükrében értékelte a bizottsági javaslatot:

- összhang a költségvetési rendelettel,
- a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek való megfelelés,
- az adminisztratív eljárások egyszerűsítése, a közösségi pénzügyi érdekek védelmének sérelme nélkül.

3. A Számvevőszék úgy találja, hogy a javasolt módosítások többsége megfelel ezeknek a szempontoknak. Egyes esetekben azonban fenntartásai vannak, mivel:

- a költségvetési rendelet új vagy módosított előírásai nem elég részletesek,
- a módosítások sértik az egyszerűsítésre és/vagy a pénzügyi érdekek védelmére vonatkozó alapelvet,
- a javaslatok ütköznek a költségvetési rendelet előírásaival.

Nem elég részletesek a költségvetési rendelet előírásai

4. A végrehajtási szabályok értelemszerűen nélkülözhetetlen kiegészítői a költségvetési rendeletnek, mivel ezek határozzák meg részletesen a költségvetési rendelet alkalmazásához elengedhetetlen szakmai előírásokat. A szabályoknak ezért ki kell térniük a költségvetési rendelet minden olyan rendelkezésére, amelynél fennáll a nem megfelelő vagy nem egységes végrehajtás kockázata. A Számvevőszék szerint az alább leírt esetekben ez a cél nem teljesült maradéktalanul.

⁽¹⁾ HL L 248., 2002.9.16., 1. o.

⁽²⁾ Bizottsági dokumentum COM(2006) 213 végleges.

⁽³⁾ HL C 273., 2006.11.9., 2. o.

⁽⁴⁾ HL L 390., 2006.12.30., 1. o.

⁽⁵⁾ HL C 107., 2004.4.30., 1. o.

⁽⁶⁾ HL C 203., 2006.8.25., 1. o.

⁽⁷⁾ HL L 227, 2006.8.19., 3. o.

⁽⁸⁾ HL L 357, 2002.12.31., 1. o.

⁽⁹⁾ Bizottsági dokumentum SEC(2006) 866 végleges.

5. A **23a. cikk** a hatékony és eredményes belső ellenőrzés jellemzőit határozza meg. A Számvevőszék ezt pozitívan értékeli, ám úgy ítéli meg, hogy nem elegendő a „legjobb nemzetközi gyakorlatokra” hivatkozni, mivel egyes fő területeken – például az alapul szolgáló ügyletek jogszerűségének és szabályszerűségének ellenőrzése tekintetében – nincsenek ilyen hivatalosan megállapított „legjobb gyakorlatok”. A Számvevőszék ezért javasolja, hogy a végrehajtási szabályokba kerüljenek bele a kontrollmechanizmusok eredményességének a 2/2004. sz. számvevőszéki véleményben kifejtett legfontosabb kritériumai, vagyis: közös elvek és standardok kidolgozása a kontrollmechanizmusok vonatkozásában, a rendszerek és kontroll eljárások alapvető összetevőinek meghatározása, valamint az egyes kontrollszintek megfelelő minőségét és a rendszerek általános felügyeletét biztosító feladatok és eljárások megállapítása.

6. A **35. cikk (4) bekezdése** és a **43. cikk (6) bekezdésének a) pontja** a közbeszerzési eljárások „nemzetközileg elfogadott normáira”, illetve az ezekre vonatkozó „nemzetközi előírásokra” hivatkozik. Mivel ilyen normák vagy előírások hivatalosan nem léteznek, ez a megfogalmazás bizonytalanságot és következetlenséget szülhet. A Számvevőszék szerint ezért ajánlatos volna kifejeznie a végrehajtási szabályokban, hogy azok mely főbb – a **43. cikk (6) bekezdésének a) pontjában** nem szereplő – normákra kívánnak hivatkozni.

7. A **42b. cikk** elismeri: ha a kontrollmechanizmusok költségei nem a közösségi költségvetést terhelik, a Bizottság nem felel a belsőkontroll-eljárások hatékonyságáért. A hatékony rendszereknek a **23a. cikk (2) bekezdésében** felsorolt alapvető összetevői azonban az eredményesség szempontjából is lényegesen, márpedig ezen utóbbiért a Bizottság is felel. A Számvevőszék ezért javasolja, hogy a tagállami, illetve bizottsági feladatokat a Szerződésnek megfelelően, egyértelműen különböztessék meg.

8. A **43. cikk (4) bekezdésének g) pontja** előírja, hogy a nemzetközi szervezetekkel kötött megállapodásoknak tartalmazniuk kell „a Bizottság által végzett ellenőrzésre vonatkozó részletes rendelkezéseket”. A megállapodásoknak emellett fel kellene jogosítani az Európai Számvevőszéket arra, hogy hozzáférhessen annyi információhoz, amennyinek révén munkáját az adott szervezet ellenőrzéseire alapozhatja, illetve hogy szükség szerint a nemzetközi ellenőrzési standardoknak megfelelően közvetlenül maga ellenőrizhesse a tevékenységeket.

9. A **43. cikk (6) bekezdésének b) pontja** kimondja, hogy a támogatásoknak társfinanszírozással kell történniük. Az ellentmondásmentesség érdekében a cikknek hivatkozni kellene a társfinanszírozás elve alóli, a **253. cikkben** felsorolt kivételekre.

Ellentmondások az egyszerűsítésre és/vagy a pénzügyi érdekek védelmére vonatkozó elvvel

10. A **költségvetési rendelet 60. cikkének (7) bekezdése** éves tevékenégi jelentés készítésére kötelezi a felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselőket. A végrehajtási szabályok azonban nem adnak ehhez elegendő útmutatást. Hiányosságok például: az éves tevékenységi jelentésekről összefoglalót csak a Bizottságnak kell készítenie, pedig ez a gyakorlat az egynél több éves jelentést készítő egyéb intézmények (pl. a Parlament és a Tanács) esetében szintén helyénvaló lenne; a jelentések elkészítésének nincs határideje, bár a bizottsági összefoglalónak

a tárgyév utáni év (n + 1) június 15-ére kell elkészülnie; nincsenek sem a jelentés címzettjeire, sem a közzétételére vonatkozó előírások. A végrehajtási szabályok ugyanakkor olyan egyéb éves jelentéstételi feladatokat is megszabnak – pl. a **106. cikk (6) bekezdésében** előírt jelentés a kijelölt határidők betartásáról, illetve az **54. cikkben** és a **87. cikk (5) bekezdésében** meghatározott jelentéstételi kötelezettségek –, amelyeket az éves tevékenységi jelentés részeként is el lehetne végezni. Ez jelenleg csak a Bizottság számára lehetséges. A Számvevőszék véleménye szerint ellentmond az egyszerűsítés elvének, hogy az előírások szerint ilyen sokféle – formájában, tartalmában, ütemezésében eltérő, más-más időpontokban közzétett – éves tevékenységi és egyéb jelentést kell készíteni.

11. Az egységesség és az egyszerűsítés érdekében a Számvevőszék javasolja, hogy a végrehajtási szabályok az éves tevékenységi jelentésekre vonatkozóan határozzanak meg valamennyi intézmény által egyf ormán alkalmazandó tartalmi és közzétételi követelményeket. Ezek foglalják magukba az előző bekezdésben idézett éves jelentéstételi előírásokat is.

12. A **117. cikk (1) bekezdésének negyedik albekezdése** kimondja: „a gyors áralakulásnak és a technológiai fejlődésnek kitett ágazatokban az újabb kiírás nélküli keretszerződéseknek tartalmazniuk kell a félidős felülvizsgálat kötelezettségét. Amennyiben az eredetileg megszabott feltételek már nem követik az áralakulást vagy a technológiai fejlődést, az ajánlatkérő nem használhatja a szóban forgó keretszerződést, ehelyett meg kell tennie az annak felbontását célzó megfelelő intézkedéseket”. Ezt a rendelkezést csak az egyes szerződéseket újabb kiírás nélkül odaítélő keretszerződések esetében kell alkalmazni. A keretszerződésben azt is meg kell határozni, hogy annak megszűnése esetén mi történjék a még folyamatban levő egyes szerződésekkel. Ez a rendelkezés a megfogalmazás homályossága miatt könnyen peres ügyekhez vezethet. A végrehajtási szabályoknak ezért a félidős felülvizsgálat előírása helyett azt kellene kikötniük, hogy a keretszerződések időtartama igazodjék egyes ágazatok gyors technológiai vagy gazdasági fejlődéséhez, és a keretszerződés tartalmazzon egy záradékot az árak felülvizsgálásáról. A több gazdasági szereplővel kötött keretszerződéseknek ki kell kötni, hogy az egyes szerződések odaítélése kizárólag újabb kiírás útján történhet.

13. A **118. cikk (4) bekezdésének második albekezdésének ii. pontja** felesleges, mivel a **158a. cikk** kimondja, hogy a szerződés aláírása csak az odaítéléséről szóló hirdetménynek az Európai Unió Hivatalos Lapjában történő közzétételét követő tizedik nap után lehetséges.

14. Felesleges a **130. cikk (4) bekezdésének c) pontja**, amely az irányadó jog tekintetében javasolja a mintaszerződés megváltoztatását, mivel a Szerződés, valamint a vonatkozó határozatok és rendeletek külön említés nélkül, automatikusan is kötik a szerződő feleket. Ez a változtatás amúgy is csak a Bizottságra vonatkozik, a többi intézménynek ezután nem kell jeleznie az irányadó jogot szerződéseiben. A Számvevőszék ezért javasolja a cikk jelenleg hatályos szövegezésének megtartását.

15. A **költségvetési rendelet 93. cikke (2) bekezdésének b) pontja** értelmében az alvállalkozók ugyanazon feltételek mellett zárhatók ki a közbeszerzési eljárásokban való részvételből, mint a fővállalkozók. A **130. cikk (5) bekezdése** azonban nem biztosítja a Közösségek pénzügyi érdekeinek megfelelő védelmét. Egyrészt azért nem, mert a pályázónak vagy ajánlattevőnek a kiválasztási szempontokról szóló **135. cikk (2) bekezdésében** előírtakkal szemben az alvállalkozó „pénzügyi, gazdasági, műszaki és szakmai kapacitása” helyett csak annak „pénzügyi és működési kapacitásáról” kell tájékoztatást nyújtania. Másrészt azért nem, mert a **130. cikk (5) bekezdése** értelmében nyújtandó tájékoztatás nem tartalmaz olyan információt, amelynek alapján meg lehetne ítélni, hogy az alvállalkozót a **költségvetési rendelet 93. cikkének (1) bekezdése** értelmében ki kell-e zárni a versenykiírásban való részvételből. Megfelelő tájékoztatás híján fennáll annak a kockázata, hogy a közvetlen részvételből kizárt pályázók alvállalkozóként közvetlenül mégis szerződést köthetnek.

16. A **145. és 146. cikk** a több intézmény részvételével történő közbeszerzési eljárások szabályait tisztázza. A jelenlegi szövegész értelmében valamennyi részt vevő intézménynek külön bizottságot kell felállítania az ajánlatok felbontása, illetve értékelése céljából, ami a feladatok szükségtelen megkettőzésével jár. A Számvevőszék szerint az intézményközi közbeszerzési eljárás szerződéskötő hatóságát fel kell hatalmazni arra, hogy közös ajánlatbontó, illetve értékelő bizottságot jelöljön ki.

17. A **158a. cikk (1) bekezdése** kimondja, hogy a sikertelen vagy sérelmet szenvedett ajánlattevők vagy pályázók kérelmeit, illetve megjegyzéseit „az elutasításról szóló értesítéstől, illetve az odaítélési határozattól számított tíz naptári napon belül kell megkapni (...)”. Ez a tíznapos időszak tehát az ajánlattevőnek küldött értesítés kézhezvételétől indul, azaz nem feltétlenül esik egybe a szerződés aláírását megelőző tíznapos várakozási idővel, amelyet „az odaítélési határozatok (...) egyidejű feladását követő naptól” kell számítani. A Számvevőszék javasolja, hogy az átláthatóság fokozása és a jogbizonytalanság kiküszöbölése érdekében a két előírást hangolják össze.

18. A **169a. cikk** a pályázók tájékoztatása és tanácsokkal való ellátása érdekében ír elő több intézkedést a Bizottságnak. Ezek némelyike – például „a pályázati űrlapok (...) méretének és olvashatóságának” nyomon követése vagy szemináriumok szervezése a pályázóknak – okot adhat arra, hogy a sikertelen pályázók fellebbezzenek, ami irányítási bonyodalmakat és késedelmeket okozhat. A Számvevőszék ezért javasolja, hogy az ilyen jellegű részletekre csak a működési utasítások térjenek ki.

19. A **172a. cikk** jogosultsági feltételeket határoz meg. A cikk (1) bekezdésében megadott feltételek azonban ismétlődnek, pl. az a) és c), illetve d) és e) pontok között. A (2) bekezdésben közölt opcionális feltételek feleslegesek, mivel ezeket – nem kötelező lévén – az alap jogi aktus fogja meghatározni. A Számvevőszék javasolja az előírásoknak a csatolt mellékletben megadott szempontok szerinti ésszerűsítését és egyszerűsítését.

Ellentmondás a költségvetési rendelet előírásaival

20. A **3. cikk (2) bekezdése** a külső fellépések⁽¹⁾ (250 000 EUR), illetve a humanitárius segítségnyújtás (750 000 EUR) esetében az általános szabálynál (50 000 EUR) jóval magasabb összegben állapítja meg azt az előfinanszírozási küszöböt, amely fölött a kamathozamot be kell szedni. Jelentős kamathozam azonban az e küszöb alatti előfinanszírozási összegknél is előfordulhat, ami ellentmond a **költségvetési rendelet 109. cikke (2) bekezdésében** meghatározott nonprofit elvnek. Annak érdekében, hogy ez az elv bonyolult kamatbehajtási eljárások nélkül is betartható legyen, a Számvevőszék javasolja, hogy a kedvezményezett az általa kezelt előfinanszírozási összegek után járó kamatokat kizárólag az adott program vagy projekt céljaira használhassa fel.

21. A **35. cikk (6) bekezdése** kimondja, hogy a „független külső ellenőrzést” az ellenőrzött „testületől függetlenül működő ellenőrzési szolgálatnak” kell végeznie. A „függetlenül működő” kitélt akár úgy is lehet értelmezni, mint ami lehetővé teszi, hogy ezeket az ellenőrzéseket a belső ellenőrzési szolgálat végezze, márpedig ez ellentmond a költségvetési rendeletben szereplő azon elvnek, amely szerint az ellenőrnek külsősnek kell lennie. A Számvevőszék javasolja továbbá, hogy a végrehajtási szabályok utaljanak rá, milyen normákat – például nemzetközi ellenőrzési standardokat – kövessen az ellenőr, és külön kössék ki, hogy a Bizottság és a Számvevőszék hozzáférhet az ellenőr munkadokumentumaihoz.

22. A **43. cikk (2) bekezdésének d) pontja** a költségvetési rendelet 53. cikke alkalmazásában nemzetközi szervezetként határozza meg az Európai Beruházási Bankot és az Európai Beruházási Alapot. Ez azonban ellentmond a **költségvetési rendelet 54. cikke (2) bekezdése b) pontjának** – amely mindenfajta hatalomátruházás alapja –, ez a bekezdés ugyanis „szakosított közösségi szervekként” hivatkozik ezekre a szervezetre.

23. A **118. cikk 4. bekezdésének harmadik albekezdése** azon helyzetekre vonatkozik, amikor a **158. cikkben** említett, kihirdetésre vonatkozó értékhatárt meg nem haladó keretszerződések alapján kötött egyedi szerződések meghaladják ezt az értékhatárt. A szerződéskötő hatóságnak azonban a **költségvetési rendelet 90. cikkének** betartása, valamint a keretszerződés nem megfelelő használatának megelőzése érdekében már a keretszerződés létrejötte előtt meg kell becsülnie az az alapján köthető egyedi szerződések értékét. A javasolt szabályok így ellentmondásban vannak a költségvetési rendelettel, vagy legalábbis feleslegesek.

⁽¹⁾ A rendelettervezet továbbra is a 2000–2006 közötti pénzügyi terv fejezeteit használja, pedig ezek helyébe immár a 2007–2013 közötti pénzügyi terv fejezetei léptek.

24. A **125c. cikk** értelmében az intézmények dönthetnek úgy, hogy „a tagállamok ajánlatkérőjére vonatkozó eljárási szabályok alkalmazandók, feltéve, ha azok az intézményre vonatkozó szabályokkal egyenértékűeknek tekinthetők”. Ez ellentmond a **költségvetési rendelet 91. cikkének**, az ugyanis kizárólag a költségvetési rendeletben meghatározott eljárások alkalmazását teszi lehetővé. A javasolt cikk ezenfelül nem ad meg elég részletes végrehajtási szabályokat a **költségvetési rendelet 91. cikkének** azon előírásához, miszerint: „az intézmény és ezen ajánlatkérő a végrehajtási szabályokban foglaltaknak megfelelően közösen is lebonyolíthatják a beszerzési eljárást”. Nem határozza meg például, hogy kié a végső szó a szerződések odaítélésekor, illetve hogy per esetén melyik jogrendszer az irányadó.

25. A **160e. cikk (1) bekezdése** szerint „az éves munkaprogram (...) meghatározza, hogy a támogatásokat csak határozat vagy írásos megállapodás is szabályozza”. A „csak” szó használata ellentmondásosnak tűnik a **költségvetési rendelet 108. cikkével**, amely kimondja, hogy a támogatásokat „írásos megállapodásba vagy bizottsági határozatba kell foglalni, amelyről a sikeres

pályázót értesíteni kell”. A Számvevőszék javasolja az ellentmondás feloldását.

26. A **költségvetési rendelet** módosított **122. cikke** szerint a költségvetési és pénzgazdálkodási jelentés információval szolgál az előirányzatok végrehajtási arányáról, és összefoglaló adatokat tartalmaz az átcsoportosításokról. A végrehajtási szabályok **185. cikke** azonban a jelentésben közlendő információk pontosabb meghatározása helyett újabb tájékoztatási követelményeket ír elő – az éves célkitűzések megvalósítása, illetve az év során a tevékenységekre jelentős hatást gyakoroló események tekintetében. A Számvevőszék javasolja, hogy a végrehajtási szabályok a jelentésével összes elemére terjedjenek ki.

27. A fentiekén kívül megjegyzendő még, hogy a **költségvetési rendeletre irányuló javaslat 28a., 30a., 33., 72., 73a., 96. cikkeiben** és a **166. cikk (3) bekezdésének a) pontjában** eszközölt változtatásokat a végrehajtási szabályok azoknak megfelelő **23a., 23b., 78., 84., 85b., 134b. cikkeinek** és **233a. cikk (1) bekezdése i) pontjának** is át kell venniük.

Ezt a véleményt a Számvevőszék a 2007. január 25-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

a Számvevőszék nevében
Hubert WEBER
elnök

MELLÉKLET

A 172a. cikk esetében javasolt jogosultsági feltételek

„Támogatható költségek a támogatás kedvezményezettjének azon ténylegesen felmerült és kifizetett költségei, amelyek megfelelnek a következő feltételeknek:

- a) a fellépés vagy munkaprogram ideje alatt merültek fel, kivéve az alap jogi aktusban előírt zárójelentések, illetve könyvvizsgálói záradékok elkészítésének, illetve beszerzésének költségei;
- b) a támogatás tárgyát képező fellépés vagy munkaprogram céljainak megvalósítása érdekében merültek fel;
- c) azonosíthatók és ellenőrizhetők, elsősorban annak révén, hogy szerepelnek a kedvezményezett számviteli nyilvántartásában, a kedvezményezett lakóhelyéül szolgáló országban hatályos számviteli standardoknak megfelelően lettek elszámolva, és a kedvezményezett rendes költségelszámolási módszerei képezik az elszámolásuk alapját;
- d) megfelelnek a vonatkozó adóügyi és szociális törvények előírásainak;
- e) ésszerűek, indokoltak és eleget tesznek a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás követelményeinek, különösen a gazdaságosság és a hatékonyság tekintetében;
- f) nem tartalmaznak az a) és e) pontban megszabott feltételekkel ellenkező költségeket, pl. visszaigényelhető közvetett adókat, vámokat, fizetett kamatokat, jövőbeli veszteségekre vagy kiadásokra elkülönített céltartalékokat, egyéb közösségi projektek költségeit vagy túlzott mértékű, pazarló kiadásokat.

A kedvezményezettek vagy harmadik felek által természetbeni társfinanszírozásként elszámolt költségeknek is meg kell felelniük az e cikkben foglalt előírásoknak.

A javaslattal együtt a támogatható költségek becslését tartalmazó általános költségvetést is be kell nyújtani, amely a Bizottság jóváhagyását követően a támogatási megállapodás vagy határozat részét fogja képezni.”
