

A SZÁMVEVŐSZÉK MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZATA AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

(2007/C 274/02)

I. A Szerződés 248. cikke alapján a Számvevőszék ellenőrizte:

- a) „az Európai Közösségek végleges éves beszámolóját” ⁽¹⁾, amely a 2006. december 31-én véget ért pénzügyi évre vonatkozó „összevont pénzügyi beszámolóból” ⁽²⁾ és „a költségvetés végrehajtásáról szóló összevont jelentésekből” ⁽³⁾ áll;
- b) azt, hogy az alapul szolgáló ügyletek az Európai Közösségek jogi keretein belül jogszerűek és szabályszerűek-e.

A vezetés felelőssége

II. A Szerződés 268–280. cikkével és a költségvetési rendelettel összhangban a vezetők ⁽⁴⁾ felelősek „az Európai Közösségek végleges éves beszámolójának” elkészítéséért és a valós bemutatásért, illetve az alapul szolgáló ügyletek jogszerűségéért és szabályszerűségéért:

- a) A vezetésnek „az Európai Közösségek végleges éves beszámolójára” vonatkozó felelőssége magában foglalja az akár csalásból, akár hibából eredő, lényeges hibás állításoktól mentes éves beszámoló elkészítése és valós bemutatása szempontjából releváns belsőkontroll-mechanizmusok kialakítását, bevezetését, fenntartását, a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője által elfogadott számviteli szabályok ⁽⁵⁾ alapján megfelelő számviteli politika kiválasztását és alkalmazását, valamint az adott körülmények között ésszerű számviteli becslések elkészítését. A költségvetési rendelet 129. cikkének értelmében az „Európai Közösségek végleges éves beszámolóját” a Bizottság hagyja jóvá, miután a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője a többi intézmény ⁽⁶⁾ és szerv ⁽⁷⁾ által benyújtott információ alapján konszolidálta azt, és miután a végleges összevont beszámolóhoz csatolt kísérő feljegyzésében nyilatkozott többek között arról, hogy ésszerű bizonyosságra tett szert arra nézve, hogy ez a beszámoló az Európai Közösségek pénzügyi helyzetéről minden lényegi szempontból megbízható és valós képet ad.

⁽¹⁾ „Az Európai Közösségek végleges éves beszámolója” az Európai Közösségeknek a 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves beszámolójának I. kötetét alkotja.

⁽²⁾ Az „összevont pénzügyi beszámoló” a következőkből áll: a mérleg, az eredménykimutatás (beleértve a szegmens-beszámolókat), a cash flow-kimutatás, a nettó eszközérték változásainak bemutatása, a számviteli politika meghatározó alapelveinek összefoglalása és egyéb magyarázó jegyzetek.

⁽³⁾ „A költségvetés végrehajtásáról szóló összevont jelentések” a következőkből állnak: a költségvetés végrehajtásáról szóló összevont jelentések, a költségvetési alapelvek összefoglalása és egyéb magyarázó jegyzetek.

⁽⁴⁾ Az európai intézmények és szervek szintjén vezetés alatt a következők értendők: az intézmények tagjai, az ügynökségek igazgatói, a felhatalmazás által vagy továbbadott felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselők, a számvitelért felelős tisztviselők és a pénzügyi, ellenőrzési és kontrollrészlegek vezetősége. A tagállamok és a kedvezményezett államok szintjén irányítónak tekintendők: az engedélyezésre jogosult tisztviselők, a számvitelért felelős tisztviselők, valamint a kifizető hatóságok, az igazoló szervek és a végrehajtó ügynökségek vezetősége.

⁽⁵⁾ A Bizottság számvitelért felelős tisztviselője által elfogadott számviteli szabályok a Könyvvizsgálók Nemzetközi Szövetsége (IFAC) által kibocsátott Nemzetközi Költségvetési Számviteli Standardokra (IPŠAS), illetve ezek hiányában a Nemzetközi Számviteli Standardokra (IAS)/Nemzetközi Pénzügyi Beszámolási Standardokra (IFRS) támaszkodnak, amelyeket a Nemzetközi Számviteli Standard Testület (IASB) bocsátott ki. A költségvetési rendeletnek megfelelően a 2006-os pénzügyi évre vonatkozó „összevont pénzügyi beszámoló” most másodszor a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője által elfogadott ezen számviteli szabályok alapján készült, amelyek az eredményszemléletű számvitel elveit a sajátos közösségi környezethez igazítják, míg „a költségvetés végrehajtásáról szóló összevont jelentések” továbbra is elsősorban a készpénzmozgásokon alapulnak.

⁽⁶⁾ Mielőtt az intézmények elfogadják végleges éves beszámolójukat, a számvitelért felelős tisztviselőjük záradékkal látja el azt, tanúsítva, hogy meggyőződött arról, hogy az megbízható és valós képet ad az intézmény pénzügyi helyzetéről (a költségvetési rendelet 61. cikke).

⁽⁷⁾ Az egyes szervek végleges éves beszámolóját azok igazgatói készítik el és küldik meg – az érintett igazgatói testület véleményével együtt – a Bizottság számvitelért felelős tisztviselőjének. Az egyes szervek számvitelért felelős tisztviselői záradékkal is ellátják a beszámolót, tanúsítva, hogy meggyőződtek arról, hogy az megbízható és valós képet ad az érintett szerv pénzügyi helyzetéről (a költségvetési rendelet 61. cikke).

c) Az, hogy a vezetés milyen módon látja el az alapul szolgáló ügyletek jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozó felelősségét, attól függ, hogy milyen költségvetés-végrehajtási módról van szó. A közvetlen centralizált igazgatás esetében a végrehajtási feladatokat a Bizottság részlegei végzik el. A megosztott igazgatásnál a végrehajtási feladatokat a tagállamokra ruházzák, decentralizált igazgatás esetén harmadik országokra, közvetett centralizált igazgatás esetén pedig egyéb szervekre. Közös igazgatás esetén a végrehajtási feladatokat a Bizottság és a nemzetközi szervezetek megosztva végzik (a költségvetési rendelet 53–57. cikke). A végrehajtási feladatokat a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás követelményeinek megfelelően kell elvégezni, eredményes és hatékony belsőkontroll-mechanizmusok tervezésével, működtetésével és fenntartásával, beleértve a szabálytalanságok és a csalás megelőzése érdekében folytatott megfelelő felügyelet gyakorlását és az ezek megelőzésére tett megfelelő intézkedéseket, valamint szükség esetén a tévesen kifizetett vagy felhasznált pénzeszközök megtérítését célzó bírósági eljárásokat. Az alkalmazott végrehajtási módtól függetlenül a Bizottság viseli a végső felelősséget a közösségi beszámoló alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségéért és szabályszerűségéért (lásd: a Szerződés 274. cikke).

Az ellenőrök felelőssége

III. A Számvevőszék feladata, hogy az ellenőrzésin alapuló megbízhatósági nyilatkozatot nyújtson be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a beszámoló megbízhatóságára, valamint az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozóan. A IV. pontban leírtaktól eltekintve a Számvevőszék az IFAC és az INTOSAI nemzetközi ellenőrzési standardjaival és etikai kódexével összhangban végezte ellenőrzését, amennyiben ezek az európai közösségi környezetben alkalmazhatóak. Ezeknek a standardoknak az értelmében a Számvevőszéknek úgy kell megterveznie és végrehajtania az ellenőrzést, hogy ésszerű bizonyosságot nyerjen arra nézve, hogy „az Európai Közösségek végleges éves beszámolója” mentes a lényeges hibás állításoktól, valamint hogy a beszámoló alapjául szolgáló ügyletek összességükben jogszerűek és szabályszerűek.

IV. A bevételeket illetően a Számvevőszék vizsgálatának hatóköre korlátozott volt, egyrészt mert a HÉA- és GNI-alapú saját források olyan makrogazdasági statisztikákon alapulnak, amelyek alapjául a Számvevőszék által közvetlenül nem ellenőrizhető adatok szolgálnak, másrészt mert a hagyományos saját források ellenőrzése olyan behozott termékre nem vonatkozhat, amelyet nem vettek vám-felügyelet alá.

V. A III. pontban leírt környezetben az ellenőrzés olyan eljárások elvégzését jelenti, amelyek révén ellenőrzési bizonyíték nyerhető a végleges összevont beszámolóban szereplő összegekről és közzétételekről, valamint az alapul szolgáló ügyletek jogszerűségéről és szabályszerűségéről. Az ellenőr megítélésén múlik, hogy milyen eljárásokat alkalmaz; ide tartozik például annak értékelése, hogy mekkora a lényeges hibás állítások kockázata a végleges összevont beszámolóban, illetve hogy fennáll-e az alapul szolgáló ügyletek lényeges – akár csalás, akár hiba okozta – meg nem felelése az Európai Közösségek jogi keretein belüli követelményeknek. Kockázatértékelése során a körülményeknek megfelelő ellenőrzési eljárások tervezésénél az ellenőr tekintetbe veszi a végleges összevont beszámoló elkészítése és valós bemutatása szempontjából releváns belsőkontroll-mechanizmusokat, valamint az alapul szolgáló ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét biztosítani hivatott felügyeleti és kontrollrendszereket. Ebben a vonatkozásban az ellenőrzés része az alkalmazott számviteli alapelvek megfelelőségének és a számviteli becslések ésszerűségének felmérése is, akárcsak a végleges összevont beszámoló és az éves tevékenységi jelentések átfogó bemutatásának értékelése.

VI. A Számvevőszék meggyőződése, hogy a rendelkezésére álló ellenőrzési bizonyítékok elégséges és megfelelő alapot nyújtanak a megbízhatósági nyilatkozat megadásához.

Vélemény a beszámoló megbízhatóságáról

VII. A Számvevőszék véleménye szerint – a VIII. pontban leírtak hatását kivéve – „az Európai Közösségek végleges éves beszámolója” minden lényegi szempontból megbízható és valós képet nyújt az Európai Közösségek 2006. december 31-i pénzügyi helyzetéről, illetve az akkor véget ért évben lezajlott műveleteik és pénzáramlásaik eredményéről, a költségvetési rendelet előírásaival és a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője által elfogadott számviteli szabályokkal összhangban.

VIII. A számvevőszéki ellenőrzés a számviteli rendszerben számlákként/költségelszámolásként és előfinanszírozásként elkönyvelt összegekben olyan hibákat talált, amelyek miatt a kötelezettségek állományát kb. 201 millió EUR-val, a hosszú távú és rövid távú előfinanszírozás végösszegét pedig kb. 656 millió EUR-val felülértékelték.

IX. A VII. pontban kifejtett véleményének fenntartásával a Számvevőszék megjegyzi, hogy az érezhető javulás ellenére – részben a pénzügyi irányítási rendszer összetett volta miatt – egyes intézmények és egyes bizottsági főigazgatóságok számviteli rendszereinek hiányosságai továbbra is veszélyeztetik a pénzügyi információ minőségét (különösen a pénzügyi évek elkülönítésének eljárásai és a munkavállalói juttatások tekintetében). Ennek következtében az előzetes beszámoló bemutatása után számos kiigazításra került sor.

Vélemény a beszámoló alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségéről és szabályszerűségéről

X. A Számvevőszék véleménye szerint a bevételek, az ügyviteli kiadásokkal kapcsolatos kötelezettségvállalások és kifizetések, a SAPARD program kivételével az előcsatlakozási stratégia, valamint a külső fellépések – a bizottsági küldöttségek által közvetlenül teljesített és ellenőrzött kifizetéseket illetően – mentesek a lényeges hibáktól. Ezekben a területeken a felügyeleti és kontrollrendszereket úgy működtetik, hogy azok biztosítják a megfelelő kockázatkezelést. A közös agrárpolitika (KAP) kiadásait illetően a számvevőszéki ellenőrzés ezen felül azt állapította meg, hogy az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer (IIER) – megfelelő alkalmazása esetén – eredményesen korlátozza a szabálytalan kiadások kockázatát, különösen az egységes támogatási rendszerre vonatkozóan.

XI. A X. 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.

XII. A Számvevőszék megállapítja, hogy a többi területen – habár eltérő mértékben – 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. A következő területekről van szó: a közös agrárpolitika, strukturális intézkedések, belső politikák és külső fellépések.

- a) A KAP-kiadások terén a Számvevőszék úgy találta, hogy az alapul szolgáló ügyletek becsült általános hibaszintje határozottan csökkent, ám még így is éppen a lényegességi küszöb felett van. 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. Rendszerint a kifizető ügynökségek beszámolójának hitelesítésével megbízott független szerv sem ellenőrzi a helyszínen az uniós támogatási kérelmeket.
- b) A strukturális intézkedések terén a Számvevőszék azt állapította meg, hogy a tagállami ellenőrzési rendszerek általában nem eredményesek, vagy csak mérsékelten azok, és a Bizottság sem gyakorolt kellően eredményes felügyeletet azon kockázat enyhítésére, hogy a tagállami ellenőrzési rendszerek révén nem sikerül megelőzni a ténylegesnél magasabb vagy nem támogatható kiadások visszatérítését. Ezért a strukturális politikák projektkiadásainak visszatérítésében lényeges hibák fordulhatnak elő.
- c) A belső politikák terén a számvevőszéki ellenőrzés azt állapította meg, hogy a felügyeleti és ellenőrzési rendszerek nem enyhítik kellően a ténylegesnél magasabb költségek visszatérítésének eredendő kockázatát, s ennek következtében a kedvezményezetteknek történő kifizetéseket lényeges hibaszint jellemzi.
- d) A külső fellépések terén – a Bizottság felügyeleti és kontrollrendszerei javulása ellenére – a végrehajtó szervezetek szintjén továbbra is lényeges hibagyakoriság volt tapasztalható, mivel az e szinten bonyolított ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét biztosítani hivatott rendszereket továbbra is hiányosságok jellemezték.

XIII. A Számvevőszék hangsúlyozza, hogy a KAP-kiadások, a strukturális intézkedések és a belső politikák terén végzett ellenőrzései tanúsága szerint a támogathatósági kritériumok bonyolult vagy nem egyértelmű volta, illetve a jogi követelmények összetettsége számottevően kihat az alapul szolgáló ügyletek jogszerűségére és szabályszerűségére. A vidékfejlesztés terén például, mivel az agrár-környezetvédelmi intézkedések esetében gyakran összetettek a támogathatósági feltételek, ezeket az intézkedéseket jelentősen magasabb hibagyakoriság jellemzi, mint a KAP-kiadásoknak a vidékfejlesztéshez nem kapcsolódó részét.

XIV. A Számvevőszék nyugtázza a bizottsági belsőkontroll-keretrendszer javulását, amely pozitív hatással van a felügyeleti és kontrollrendszerek működésének értékelésére, akárcsak annak az általános hatásnak az értékelésére, amelyet a vonatkozó fenntartások a bizottsági főigazgatói nyilatkozatok által nyújtott bizonyosságra gyakorolnak. A Számvevőszék azonban továbbra is hiányosságokat észlel ezekben az értékelésekben, jelesen az alapul szolgáló ügyletek jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozó bizonyosságra gyakorolt hatásukat illetően.

2007. szeptember 27.

Hubert WEBER
elnök

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