

ÉVES JELENTÉS A HETEDIK, NYOLCADIK  
ÉS KILENCEDIK EURÓPAI FEJLESZTÉSI  
ALAP (EFA) ÁLTAL TÁMOGATOTT  
TEVÉKENYSÉGEKRŐL

(2008/C 286/02)



**Éves jelentés a hetedik, nyolcadik és kilencedik Európai Fejlesztési Alap  
(EFA) által támogatott tevékenységekről**

TARTALOM

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	1–5.
I. fejezet – A hetedik, nyolcadik és kilencedik Európai Fejlesztési Alap megvalósítása	6–13.
A pénzügyi műveletek végrehajtása	6–11.
Az EFA pénzügyi irányításáról szóló bizottsági éves jelentés	12–13.
II. fejezet – A Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozata az Európai Fejlesztési Alapokra vonatkozóan	14–58.
A Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozata a hetedik, nyolcadik és kilencedik Európai Fejlesztési Alap (EFA) beszámolójáról a 2007-es pénzügyi évre vonatkozóan	I–XI.
A megbízhatósági nyilatkozatot alátámasztó információk	14–50.
Az ellenőrzés hatóköre és jellege	14–15.
A beszámoló megbízhatósága	16–18.
Az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége	19–50.
Következtetések és ajánlások	51–56.

## A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

## BEVEZETÉS

1. Az Európai Fejlesztési Alapokat (EFA) egyrészt az Európai Közösség és tagállamai, másrészt afrikai, karibi és csendes-óceáni (AKCS) államok között létrejött nemzetközi egyezmények és megállapodások <sup>(1)</sup>, valamint a tengerentúli országok és területek (TOT) társulásáról szóló tanácsi határozatok hozták létre.

**1–5.** Az EFA valóban az EU fő eszköze arra, hogy az AKCS-országoknak fejlesztési támogatást nyújtson. Bár a Bizottság számos ponttal kapcsolatban osztja a Számvevőszék véleményét, szeretnénk kiemelni az EFA irányításához kapcsolódó jelentős kockázatot, tekintettel a következőkre:

- a felhasznált források számottevő volumene,
- egyes partnerországok adminisztrációs hiányosságai,
- a kedvezményezett országok legtöbbszörében fennálló számos komoly probléma, ideértve a kormányzás hiányosságait.

E tényezők fényében a Bizottság ellenőrzési stratégiát dolgozott ki különböző szintekre – e stratégia magában foglalja a programfelelősök, ellenőrök és ellenőrzések nemcsak az ajánlatkérők általi, hanem közvetlenül a bizottsági képviselők és központi szolgálatok általi alkalmazását is.

Ezen ellenőrzési stratégiának természetesen egyaránt figyelembe kell vennie a kockázatelemzést és a költséghatékonyságot. A Bizottság úgy véli, hogy az általa kialakított rendelkezések hatékonyak, és valamennyi felállított kritériumnak megfelelnek. A Számvevőszék észrevételeire és saját tapasztalataira alapozva a Bizottság az elmúlt években finomította e stratégiát, és ezt a gyakorlatot a jövőben is folytatni fogja.

A Számvevőszék jelentését azon környezet fényében kell olvasni, amelyben a Bizottság működni kénytelen, valamint figyelembe kell venni az ilyen típusú tevékenységgel együtt járó kockázatot is.

2. Az Alapok kiadásai legnagyobb részének a kezelését a Bizottság végzi és ő is felel érte. Az EFA-val kapcsolatos beruházási konstrukciót az Európai Beruházási Bank (EBB) 2003. április 1-jétől kezdve egyedül kezeli <sup>(2)</sup>. E konstrukciós keretre sem a Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozata, sem az Európai Parlament mentesítési eljárása nem terjed ki <sup>(3)</sup> <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Az I. Yaoundéi Egyezmény 1964-ben jött létre. A legújabb megállapodást (Cotonoui Megállapodás) 2000. június 23-án kötötték, és felülvizsgálatára 2005. június 25-én, Luxembourgban került sor.

<sup>(2)</sup> A kilencedik EFA keretén belüli kezdeti juttatás így 13 800 millió EUR volt, ebből az EBB 2 200 millió EUR kezeléséért felelős.

<sup>(3)</sup> Lásd: A kilencedik Európai Fejlesztési Alapról szóló 2003. március 27-i pénzügyi szabályzat 96., 103. és 112. cikke (HL L 83., 2003.4.1., 1. o.). Az erre a rendeletre irányuló javaslatról szóló 12/2002. sz. véleményében (HL C 12., 2003.1.17.) a Számvevőszék hangsúlyozta, hogy ezek a rendelkezések korlátozzák az Európai Parlament mentesítési jogkörét.

<sup>(4)</sup> Az EBB irányítása alatt álló tevékenységek esetében a Számvevőszék ezt a feladatát az EBB, a Bizottság és a Számvevőszék közötti Tripartit Megállapodás értelmében látja el (a fent említett, a kilencedik EFA-ról szóló 2003. március 27-i pénzügyi szabályzat 112. cikke).

## A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3. A programozási szakasz végeztével az EFA forrásait két lépésben mozgósítják. Miután egy AKCS-államtól igénylés érkezik, a Bizottság meghozza a finanszírozási határozatot (ez a beszámolóban pénzügyi kötelezettségvállalásként jelenik meg). Ezután a Bizottság és az AKCS-ország megállapítja, hogy az érintett ország nemzeti programengedélyezője (NPE) finanszírozási megállapodások keretében, illetve a Bizottság közvetlenül mely szabályok alapján hajtsa végre a határozatot. Az NPE köt szerződéseket (ezek a beszámolóban egyedi jogi kötelezettségvállalásként jelennek meg) és engedélyezi a kifizetéseket, amelyeket a Bizottság ellenőriz és hajt végre.

4. A költségvetési támogatás kívül esik ezen az irányítási rendszeren. A finanszírozási megállapodások önmagukban is jogi kötelezettségvállalást képeznek, ezért nincs szükség további konkrét jogi kötelezettségvállalásokra a kifizetésekhez. Miután a Bizottság megbizonyosodott róla, hogy a Cotonoui Megállapodás és a finanszírozási megállapodás feltételei teljesülnek, elindítja a támogatás első átutalását a kedvezményezett ország költségvetése felé. Az átutalás után ezek az összegek beleolvadnak az AKCS-országok költségvetésébe, ahol felhasználásuk és ellenőrzésük a kedvezményezett állam törvényeivel és eljárásaival összhangban történik. A Bizottság a többi nagy nemzetközi segélyezővel karöltve ezekben az országokban mind a közpénzek kezelésének javulását, mind a szegénység enyhítése terén elért eredményeket értékeli. További összegek folyósítása előtt a Bizottság ellenőrzi, hogy teljesültek-e a finanszírozási megállapodásban szereplő feltételek.

5. A Bizottságon belül az EFA-programok legtöbbjét az EuropeAid Együttműködési Hivatal (a továbbiakban: EuropeAid) irányítja. Az EFA-projektek egy kis része<sup>(5)</sup> humanitárius segítségnyújtással kapcsolatos, és ezeket a Humanitárius Segélyek Főigazgatósága (DG ECHO) irányítja.

## I. FEJEZET – A HETEDIK, NYOLCADIK ÉS KILENCEDIK EURÓPAI FEJLESZTÉSI ALAP MEGVALÓSÍTÁSA

### A pénzügyi műveletek végrehajtása

6. A hatodik EFA 2006-ban történő megszűnését követően a hetedik, nyolcadik és kilencedik EFA megvalósítása 2007 folyamán párhuzamosan zajlott. A hetedik EFA várhatóan 2008-ban zárul le.

7. A tagállamoktól kapott hozzájárulások teljes összege 2007-ben 2 679 millió EUR volt, ebből 39 millió eurót a tagállamok önkéntes hozzájárulásként az AKCS-n belüli együttműködés keretében az afrikai békeprogram (APF) javára fizettek be<sup>(6)</sup>. A Bizottság az év folyamán megkezdte a kilencedik EFA-ból történő hozzájárulások lehívását, mivel a nyolcadik EFA forrásait teljes mértékben kimerítették.

**6–8.** 2007-ben a Bizottság – a Monterrey- és a Párizsi Nyilatkozattal összhangban – folytatta a támogatás fokozására és hatékonyságának növelésére irányuló törekvéseit. Akárcsak 2006, a 2007-es év igen sikeres volt az EFA-k végrehajtása szempontjából: ismét rekordot döntött a szerződéskötések és a kifizetések száma, számottevő mértékben csökkentek a régi és a nem teljesített kötelezettségvállalások, valamint haladást értek el a hetedik EFA végleges lezárása terén. A célkitűzés szerint 2007 végére a kilencedik EFA valamennyi előirányzatát le kellett kötni, ami 15,9 milliárd EUR, azaz a kilencedik EFA forrásai 100%-ának felhasználását eredményezi a 2003 és 2007 közötti időszakban. Ez az EFA történetének eddigi legnagyobb összege.

<sup>(5)</sup> A 2007. évi kifizetések 0,8 %-a.

<sup>(6)</sup> Az AKCS–EK Miniszterek Tanácsának a 2007. május 25-i 2/2007 határozata (HL L 175., 2007.7.5., 35. o.).

## A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

8. A tizedik EFA terhére a 2008 és 2013 közötti időszakban vállalnak kötelezettségeket; ez 21 966 millió EUR összegű közösségi segítyt biztosít az AKCS-országoknak, ami a kilencedik EFA keretében történő juttatásokhoz képest 62 % növekedést jelent.

9. A Bizottság által kezelt EFA-források összesített felhasználását és a pénzügyi műveletek végrehajtását az **I. és II. táblázat** ismerteti. Az **I. és II. ábra** beavatkozási területek szerint összesíti a forrásokat és a finanszírozási határozatokat. A Tanács 2005 májusában úgy határozott, hogy a kilencedik EFA pénzeszközöket 2007. december 31. előtt le kell kötni <sup>(7)</sup>. Ezzel az úgynevezett „megszüntetési záradékkal” összhangban, a kilencedik EFA pénzeszközöket a megadott dátumig gyakorlatilag teljes mértékben lekötötték. Ez a globális kötelezettségvállalások jelentős mértékű – 16,7 %-os – növekedését vonta maga után, amelyek így elérték a 3 172 millió eurót. A nettó kifizetések 4,1 %-kal növekedtek, és elérték a 2 874 millió eurót, ami az év végi készpénzforgalmi korlátozásokból adódóan valamivel alacsonyabb, mint az eredeti célkitűzés.

10. Ennek eredményeként a függőben lévő kifizetések a 2006 végi 10 281 millió euróról 2007 végére 10 579 millió euróra növekedtek. A függőben lévő kifizetésekből 903 millió EUR több mint öt évvel ezelőtt lekötött pénzüsszegekre vonatkozik. Az olyan globális kötelezettségvállalások azonban, amelyek tekintetében az elmúlt két évben nem került sor egyedi jogi kötelezettségvállalásra vagy kifizetésre, az év végére jelentős mértékben, 100 millió euróra csökkentek. A végrehajtási arány, azaz az el nem költött összes pénzüsszeg éves kifizetésekhez viszonyított aránya változatlanul 3,7 év maradt.

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

*A minőség terén a Bizottság 2006-ban bevezette, hogy a minőségbiztosítási csoport az EFA-finanszírozásra vonatkozó valamennyi javaslattal foglalkozzon (100 %-os lefedettség) mind az azonosítási, mind az értékelési szakaszban – ezt a gyakorlatot 2007-ben is folytatták.*

*A Bizottság folytatja az EFA végrehajtásának további tökéletesítésére irányuló erőfeszítéseit, és e téren továbbra is nyomon követi a Számvevőszék észrevételeit.*

*A tizedik EFA 21 966 millió EUR-s allokációja (a tengerentúli országok és területek (TOT) kivételével az AKCS-országoknak nyújtott működési hitelek) hat éves időtartamot ölel fel, szemben a kilencedik EFA öt éves időszakával (13 500 millió EUR-s eredeti összeg, a korábbi EFA-k egyenlege átvitelének figyelembevétele nélkül, lásd 9. pont). Az összehasonlíthatóság érdekében a forrásokat évekre kell bontani – ebben az esetben a névleges növekedés 35,6 %-ra csökken.*

**9.** *Első alkalommal került sor arra, hogy valamely EFA összes pénzeszközét még a soron következő EFA hatálybalépése előtt kötötték le. A kilencedik EFA 2003. áprilisi hatálybalépésekor csaknem 2 milliárd EUR várt még lekötésre a nyolcadik EFA-ból.*

**10.** *A Bizottság kivételes teljesítményt nyújtott 2007-ben: a kifizetések jelentős mértékben, 12 %-kal növekedtek, a kötelezettségvállalások 9 %-kal emelkedtek, és a fennálló kötelezettségvállalásokat sikerült 2,8 %-on tartani.*

*A 3,7 éves végrehajtási arány megfelel a projektek átlagos végrehajtási idejének.*

<sup>(7)</sup> A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselőinek a 2007. november 26-i 2007/792/EK határozattal (HL L 320., 2007.12.6., 31. o.) módosított 2005/446/EK határozata (HL L 156., 2005.6.18., 19. o.).

## A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

11. A szociális infrastruktúra, ideértve az oktatást, az egészségügyet, a vízellátást és az alapvető közegészségügyi berendezéseket, 2007-ben 852 millió EUR uniós támogatásban részesült (a teljes kifizetések 31 %-a), és ezzel az uniós támogatások fő kedvezményezettjévé vált, ezt pedig a közlekedési, a kommunikációs és az energiaágazat követte 799 millió euróval (28 %). Az árusegély és a programokkal kapcsolatos általános segítségnyújtás terén tett kifizetések, ideértve az élelmiszersegélyeket és az élelmiszer-biztonságot is, összesen 557 millió eurót tettek ki, melyből 455 millió eurót (az összes kifizetés 16 %-át) általános költségvetési támogatások útján használtak fel. A támogatás végrehajtására továbbra is az ENSZ szervezeteivel és a Világbankkal szoros együttműködésben került sor (306,5 millió EUR, vagyis a kifizetések 10,7 %-a).

### Az EFA pénzügyi irányításáról szóló bizottsági éves jelentés

12. A kilencedik EFA-ról szóló pénzügyi szabályzat<sup>(8)</sup> előírja, hogy a Bizottság évente készítsen jelentést az EFA pénzügyi irányításáról. A Számvevőszék megvizsgálta, hogy a jelentés híven írja-e le a célkitűzések megvalósítását, a pénzügyi helyzetet, és azokat az eseményeket, amelyek jelentősen befolyásolták az év során végzett tevékenységeket. A vizsgálat keretében ellenőrizték a rendelkezésre bocsátott pénzügyi adatok pontosságát, és megvizsgálták, milyen intézkedésekre került sor a Számvevőszék korábbi észrevételeinek, illetve a költségvetés elfogadásáért felelős hatóság ajánlásainak a nyomán.

13. A Számvevőszék véleménye szerint a pénzügyi irányításról szóló jelentés pontosan mutatja be a pénzügyi évben megvalósult célkitűzéseket, a pénzügyi helyzetet, illetve a 2007-es év tevékenységeit jelentősen befolyásoló eseményeket. A számvevőszéki észrevételek bizottsági nyomon követésének összefoglalása azonban egyes esetekben nem nyújt elegendő információt a megtett vagy tervezett intézkedésekről; a Számvevőszék erre vonatkozó helyzetelemzése a **4. táblázatban** olvasható. Emellett az AKCS-államok által a Stabex-alapok<sup>(9)</sup> felhasználásáról, valamint az AKCS-államokon belüli bankoknál vezetett bankszámlák banki egyenlegéről nyújtott információk a Stabex bonyolultsága és az EuropeAid által gyakorolt felügyelet korlátozott volta miatt nem megbízhatóak. Az EuropeAid ezzel tisztában van, és 2007-re valamennyi érintett AKCS-országban tervbe vette a Stabex-alapok ellenőrzését. Ellenőrzésre azonban a 38 kedvezményezett országból csak 4 országban került sor.

**13.** A Bizottság a lehető legnagyobb jelentőséget tulajdonítja a Számvevőszék ajánlásainak, amelyek mindegyikét nyomon követi. A Bizottság úgy véli, hogy a Számvevőszék ajánlásai tekintetében összességében elégséges intézkedéseket hozott, erről a jövőben részletesebb információval szolgál majd.

A IV. Loméi Egyezmény 212. cikkének rendelkezései ugyan nem írják elő, a Bizottság mégis úgy döntött, hogy ellenőrzések végrehajtása révén megerősíti a STABEX-alapok kontrollját. Az összesen 38 kedvezményezett ország közül tíz esetben 2007-ben nem történt mozgás ezen alapok tekintetében, 14 országban pedig ellenőrzéseket folytattak a STABEX-számlák megbízhatósága (nyolc ország), illetve a STABEX-alapokon keresztül finanszírozott projektek (hat ország) vonatkozásában.

<sup>(8)</sup> 96. és 102. cikk.

<sup>(9)</sup> A Stabex program pénzügyi jelentősége csökken, mivel az eszközt fokozatosan megszüntetik. 2007 végén a 2006 végi 192 millió euróhoz képest kb. 100 millió EUR maradt a Bizottság kizárólagos ellenőrzése alatt lévő európai biztonsági számlákon. A Bizottság célkitűzése az, hogy ezeket a pénzügyi összegeket – amennyiben valamennyi kifizetési feltétel teljesült – 2010. december 31-ig kifizessék.

II. FEJEZET – A SZÁMVEVŐSZÉK MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZATA AZ EURÓPAI FEJLESZTÉSI ALAPOKRA VONATKOZÓAN

**A Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozata a hetedik, nyolcadik és kilencedik Európai Fejlesztési Alap (EFA) beszámolójáról a 2007-es pénzügyi évre vonatkozóan**

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

- a) „A hetedik, nyolcadik és kilencedik Európai Fejlesztési Alap 2007-es pénzügyi évre vonatkozó végleges éves beszámolója”, amely az összevont pénzügyi kimutatásokból <sup>(10)</sup>, valamint a hetedik, nyolcadik és kilencedik EFA pénzügyi műveleteinek végrehajtásáról szóló összevont jelentésből áll;
- b) az EFA jogi keretén belül végrehajtott, alapul szolgáló tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége, az EFA azon forrásaira vonatkozóan, amelyek pénzügyi irányításáért a Bizottság felel <sup>(11)</sup>.

**Vezetői felelősség**

II. A hetedik, nyolcadik és kilencedik EFA-ról szóló pénzügyi szabályzatnak megfelelően a vezetés <sup>(12)</sup> felel az EFA végleges éves beszámolójának elkészítéséért és valós bemutatásáért, valamint az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségéért és szabályszerűségéért:

- a) Az EFA végleges éves beszámolójára vonatkozó vezetői felelősség magában foglalja az akár csalásból, akár hibából eredő lényeges hibás állításoktól mentes pénzügyi kimutatások elkészítésére és valós bemutatására vonatkozó belsőkontroll-mechanismusok kialakítását, bevezetését és fenntartását, az EFA számvitelért felelős tisztviselője által elfogadott számviteli szabályok alapján megfelelő számviteli politika kiválasztását és alkalmazását <sup>(13)</sup>, valamint az adott körülmények között ésszerű számviteli becslések elkészítését. Az EFA végleges éves beszámolóját a Bizottság hagyja jóvá.

<sup>(10)</sup> Az összevont pénzügyi beszámolóhoz tartozik a mérleg, az eredménykimutatás, a készpénzforgalmi kimutatás, valamint az Európai Fejlesztési Alapokba befizetendő tételek táblázata. Ez a megbízhatósági nyilatkozat nem vonatkozik az EBB által megküldött pénzügyi beszámolóra és információkra (lásd: 11. lábjegyzet).

<sup>(11)</sup> A kilencedik EFA-ról szóló pénzügyi szabályzat 1. cikke és 103. cikkének (3) bekezdése értelmében a megbízhatósági nyilatkozat nem vonatkozik a kilencedik EFA forrásainak azon részére, amelyeket az EBB kezel, illetve amelyeket az EBB felelősségére kezelnek.

<sup>(12)</sup> A Bizottság szintjén vezetés alatt a következők értendők: az intézmény tagjai, a felhatalmazás által vagy továbbadott felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselők, a számvitelért felelős tisztviselő és a pénzügyi, ellenőrzési és kontrollrészlegek vezetősége. A kedvezményezett államok szintjén vezetőségek tekintendők: az engedélyezésre jogosult tagállami tisztviselők, a számvitelért felelős tisztviselők, a kifizető hatóságok, valamint a végrehajtó ügynökségek vezetősége.

<sup>(13)</sup> Az EFA számvitelért felelős tisztviselője által elfogadott számviteli szabályok a Könyvvizsgálók Nemzetközi Szövetsége által kiadott Nemzetközi Költségvetési Számviteli Standardokra (IPSAS), illetve ezek hiányában a Nemzetközi Számviteli Standardokra (IAS)/Nemzetközi Pénzügyi Beszámolási Standardokra (IFRS) támaszkodnak, amelyeket a Nemzetközi Számviteli Standard Testület (IASB) bocsátott ki. A pénzügyi szabályzatnak megfelelően a 2007-es pénzügyi évre vonatkozó „összevont pénzügyi kimutatások” ezen, az EFA számvitelért felelős tisztviselője által elfogadott számviteli szabályok alapján készültek, amelyek az eredményszemléletű számvitel elveit a sajátos közösségi környezethez igazítják, míg az EFA végrehajtásáról szóló összevont jelentések továbbra is elsősorban készpénzforgalmon alapulnak.

- b) Az, hogy a vezetők hogyan gyakorolják az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségével és szabályszerűségével kapcsolatos felelősségüket, attól függ, hogy az EFA-t milyen módon hajtják végre. Közvetlen centralizált irányítás esetén a végrehajtási feladatokat a bizottsági részlegek végzik el. Decentralizált irányítás esetén a végrehajtási feladatokat a harmadik országokra, közvetett centralizált irányításkor pedig egyéb szervekre ruházzák. Közös irányításkor a végrehajtási feladatokat a Bizottság és a nemzetközi szervezetek megosztva végzik. 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 az EFA beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségéért és szabályszerűségéért a végső felelősséget a Bizottság viseli.

### **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 tranzakciók jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozóan. A Számvevőszék az IFAC és az INTOSAI nemzetközi ellenőrzési standardjaival és etikai kódexével összhangban, de az EFA sajátosságait is tekintetbe véve végezte ellenőrzését. Ezeknek a standardoknak az értelmében a Számvevőszéknek úgy kell megterveznie és végrehajtania az ellenőrzést, hogy ésszerű bizonyosságot nyerjen arra nézve, hogy az EFA végleges éves beszámolója mentes a lényeges hibás állításoktól, valamint hogy a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók összességükben jogszerűek és szabályszerűek.

IV. A III. bekezdésben 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 tranzakciók 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 tranzakciók lényeges – akár csalás, akár hiba okozta – szabályszerűtlensége az EFA jogi keretein belüli követelményekkel kapcsolatban. 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 tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét biztosítani hivatott felügyeleti és kontrollrendszereket. Ezzel kapcsolatban az ellenőrzés értékeli továbbá, hogy az alkalmazott számviteli alapelvek megfelelőek és a számviteli becslések ésszerűek-e, valamint kiterjed a végleges összevont beszámoló és az éves tevékenységi jelentések általános bemutatásának értékelésére is.

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

### **Vélemény a beszámoló megbízhatóságáról**

VI. A Számvevőszék véleménye szerint a hetedik, nyolcadik és kilencedik EFA végleges éves beszámolója, a pénzügyi szabályzat előírásaival és a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője által elfogadott számviteli szabályokkal összhangban, minden lényegi szempontból megbízható és valós képet nyújt az EFA 2007. december 31-i pénzügyi helyzetéről, illetve az akkor véget ért évben lezajlott műveletek és pénzáramlások eredményéről.

VII. A VI. bekezdésben ismertetett véleménye korlátozása nélkül a Számvevőszék szerint figyelmet érdemel az a tény, hogy a költségekre elkülönített céltartalékokra vonatkozó becsléseknél alkalmazott feltételezések helyességét a Bizottság nem támasztotta alá, és emiatt előfordulhat, hogy a kiadások passzív időbeli elhatárolását alacsonyabb, a pénzügyi beszámoló jegyzetében felüntetett garanciák összegét pedig magasabb értéken szerepeltették.

**Vélemény a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségéről és szabályszerűségéről**

VIII. A Számvevőszék véleménye szerint, a IX. bekezdésben leírt helyzetből adódó hatásoktól eltekintve, a pénzügyi évre vonatkozó kötelezettségvállalások és bevételek alapjául szolgáló tranzakciók összességükben jogszerűek és szabályszerűek.

IX. A Számvevőszék ellenőrzése a kifizetések alapjául szolgáló tranzakciókat illetően lényeges hibaszintet állapított meg.

X. A VIII. bekezdésben kifejezett véleményének megkérdőjelezése nélkül a Számvevőszék a költségvetési támogatással kapcsolatban felhívja a figyelmet a támogathatósági kritériumok bizottsági „dinamikus értelmezéséből” adódó magas támogatáskezelési kockázatra, mivel az nem írja elő, hogy az országok a költségvetési támogatások nyújtása előtt teljesítsenek bizonyos minimális normákat a közpénzek megbízható kezelésével kapcsolatosan.

XI. A Számvevőszék nyugtázza a bizottsági felügyeleti és kontrollrendszerek javulását, ugyanakkor hangsúlyozza, hogy az átfogó kontrollstratégia bizonyos lényeges elemeinek tisztázásához, valamint egyes rendszerek kialakításának, illetve végrehajtásának a tökéletesítéséhez további erőfeszítésekre van szükség.

2008. szeptember 18.

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*elnök*

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

## A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

**A megbízhatósági nyilatkozatot alátámasztó információk*****Az ellenőrzés hatóköre és jellege***

14. Az EFA beszámolóinak megbízhatóságára irányuló ellenőrzés célja, hogy megfelelő elégséges bizonyosságot szerezzünk annak megállapításához, hogy milyen mértékben tekinthető helyesnek a bevételek, a kiadások, az eszközök és a források felüntetése, illetve hogy az éves beszámoló híven tükrözi-e az év végi pénzügyi helyzetet. A beszámolók megbízhatóságára vonatkozó, a megbízhatósági nyilatkozat VI. és VII. bekezdésébe foglalt észrevételek az összevont pénzügyi kimutatások ellenőrzésén<sup>(14)</sup>, illetve a hetedik, nyolcadik és kilencedik EFA pénzügyi műveleteinek végrehajtásáról szóló összevont jelentés ellenőrzésén alapulnak<sup>(15)</sup>. Ennek keretében megfelelő számú ellenőrzést végeztünk el azzal a céllal, hogy szúrópróbaszerűen megvizsgáljuk az összegekre és a nyilvánosságra hozott információkra vonatkozó bizonyítékokat. Többek között értékeltük az alkalmazott számviteli alapelveket, a vezetés főbb előzetes becsléseit és az összevont beszámoló általános bemutatását.

15. Az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségével és szabályszerűségével kapcsolatos, a megbízhatósági nyilatkozat VIII–XI. bekezdésében szereplő észrevételek alapjai a következők:

- a) a felügyeleti és kontrollrendszerek értékelése az EuropeAid központi részlegeinél és a hat országot átfogó öt képviselőnél (Ghána, Bissau-Guinea, Niger, Madagaszkár és Szudán);
- b) minden egyes felkeresett képviselőnél a költségvetési támogatás kivételével valamennyi területet lefedő tranzakciók statisztikai módszerekkel kiválasztott mintájának vizsgálata. Összesen 90 kifizetés és 15 egyedi jogi kötelezettségvállalás ellenőrzésére került sor;
- c) a költségvetési támogatás tekintetében statisztikai mintavétel útján 30 kifizetés, illetve 15 pénzügyi kötelezettségvállalás vizsgálatát végeztük el. Ez a minta a költségvetési támogatások 46,0 %-át, és a pénzügyi kötelezettségvállalások 62,1 %-át reprezentálja. A vizsgálat keretében a dokumentáció áttekintésére került sor, nyolc kifizetésnél pedig további elemzést is végeztünk négy felkeresett országban (Ghána, Bissau-Guinea, Niger és Madagaszkár).
- d) 30 statisztikai módszerekkel kiválasztott, az EuropeAid központi részlegei által engedélyezett kifizetés vizsgálata;

<sup>(14)</sup> Lásd: a kilencedik Európai Fejlesztési Alapról szóló, 2003. március 27-i pénzügyi szabályzat 100. cikke: a pénzügyi kimutatásoknak tartalmazniuk kell a mérleget, a gazdasági eredménykimutatást, a pénzforgalmi kimutatást és az EFA követeléseinek táblázatát.

<sup>(15)</sup> Lásd: a kilencedik Európai Fejlesztési Alapról szóló, 2003. március 27-i pénzügyi szabályzat 101. cikke: a pénzügyi műveletek végrehajtására vonatkozó jelentéseknek tartalmazniuk kell olyan táblázatokat, amelyek ismertetik az előirányzatokat, a kötelezettségvállalásokat és a kifizetéseket.

## A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- e) 30 statisztikai módszerekkel kiválasztott, az EuropeAid központi részlegei által utólag már ellenőrzött tranzakció vizsgálata;
- f) 30 statisztikai módszerekkel kiválasztott pénzügyi kötelezettségvállalás vizsgálata;
- g) az EuropeAid éves tevékenységi jelentése és főigazgatójának nyilatkozata, továbbá az ezek alapjául szolgáló előkészítő eljárás vizsgálata.

**A beszámoló megbízhatósága**

16. Amint azt a Számvevőszék a 2006. pénzügyi évről vonatkozó, EFA-val kapcsolatos éves jelentésében már megjegyezte <sup>(16)</sup>, az EFA tekintetében alkalmazott számviteli rendszer nem rendelkezik azokkal a funkciókkal, amelyek révén a gazdasági információk eredményezhető bemutatása eredményesen és hatékonyan lenne megvalósítható. Ebből következően az EFA tekintetében a készpénz alapú adatok eredményezhető éves beszámolóvá történő alakítása jelentékeny kézi feldolgozást igényel, ami növeli a hibakockázatot. A számviteli rendszer emellett az egyes valutaárfolyamok változásaiból fakadó pénzügyi hatásokat sem különíti el, és az erre vonatkozó adatok manuálisan sem állíthatók elő <sup>(17)</sup>. Az EFA-nak a Bizottság által a költségvetési kiadások elszámolására már alkalmazott számviteli rendszerbe történő integrálását eredetileg 2006-ra tervezték, technikai nehézségek miatt azonban ezt több alkalommal is elmulasztották, és most 2009 elejére tervezik.

17. Az éves beszámoló céltartalékot különíti el azon költségekre, amelyek a jelentéstételi időszakban merültek fel, de amelyekről a tárgyév végéig bizonylat nem érkezett. A céltartalék összegét – amely 2 087 millió eurónak, az összes kötelezettség 83 %-ának felelt meg – több alapfeltevésből kiindulva, statisztikai módszerekkel határozzák meg. Amint a Számvevőszék a 2006. pénzügyi évvel kapcsolatos, az EFA-ról szóló éves jelentésében megállapította <sup>(18)</sup>, a projektkiadások linearitásával kapcsolatos feltevések megbízhatóságát a Bizottság nem támasztotta alá. A Számvevőszék elemzése <sup>(19)</sup> szerint az EuropeAid által alkalmazott módszer a passzív időbeli elhatárolások alulértékeléséhez vezethet. 2007 végén azonban a konszolidált mérlegre gyakorolt hatást még nem lehet számszerűsíteni.

**16.** Az új számviteli rendszer 2009-es bevezetésével megszűnnek a jelenlegi korlátozások. A kockázat csökkentése érdekében a manuális feldolgozást szigorúan ellenőrzik. Az EFA jelenlegi számviteli rendszere nem teszi lehetővé a valutaárfolyam-változás okozta pénzügyi hatás azonosítását, mindazonáltal a 2007. pénzügyi év nettó eredménye tartalmazza a valutaárfolyam-különbségekből eredő veszteségeket és nyereségeket is.

Ezenfelül csupán a kifizetések 9 %-a történik az árfolyam-ingadozás által érintett pénznemben. Ezért a beszámoló egészéhez viszonyítva a Bizottság nem tekinti lényegesnek a lehetséges árfolyam-különbségeket.

**17.** A Bizottság 2007-ben tovább finomította és tökéletesítette a céltartalék számítására vonatkozó megközelítést: minden egyes szerződéstípusra (támogatások, építési munkák, szolgáltatások, felszerelések) külön végrehajtási rátát alkalmaz.

Az egyes szerződések egyenkénti elemzése (mintegy 8 000 szerződés van folyamatban) aránytalanul nagy munkaterhet jelentene, tekintettel a jelenleg alkalmazott matematikai megközelítésre. A Bizottság tanulmány készítését tervezi az e szemléletmód során alkalmazott kritériumok megerősítése érdekében.

<sup>(16)</sup> 15. bekezdés (HL C 259., 2007.10.31.).

<sup>(17)</sup> Ennek közzétételét a 4. IPSAS standard (A valutaárfolyamok változásainak hatásai) írja elő.

<sup>(18)</sup> 17. bekezdés.

<sup>(19)</sup> Mivel 2007 végén nem állt rendelkezésre elegendő információ a helyzetről, a Számvevőszék egy statisztikai alapon kiválasztott, 60 egyedi szerződésből álló és 13 AKCS-ország 18 projektjével kapcsolatos mintán, a céltartalék 2006. december 31-i állapotát alapul véve vizsgálta meg a módszer helytállóságát.

## A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

18. A pénzügyi beszámoló 1.4. megjegyzésében feltüntetett garanciák összege 2007 végén 1 004 millió eurót tett ki. A Számvevőszék megállapította, hogy ez az összeg a ténylegesnél 4,1 % -kal magasabb.

### **Az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége**

#### **A tranzakciók tételes vizsgálata**

##### **Kötelezettségvállalások projektekre**

19. A Cotonoui Megállapodás <sup>(20)</sup> értelmében a Bizottság és az érintett AKCS-állam vagy államok közötti finanszírozási megállapodásokat a Bizottság határozatától számított 60 napon belül meg kell kötni. A Számvevőszék ellenőrzése megállapította, hogy a megállapodások jelentős részét (a 30 megvizsgált bizottsági határozatból nyolcat) a támogatott országok a határidő lejártakor még nem írták alá.

20. A pályázatok és szerződések alátámasztásaként törvényesen előírt bankgaranciákkal kapcsolatosan gyakoriak voltak a hibák (öt hiba fordult elő, mely a 15 ellenőrzött jogi kötelezettségvállalás közül négyet érintett). Az egyik jogi kötelezettségvállalás esetében annak ellenére engedélyezték a közbeszerzési szabályoktól való eltérést, hogy az ezt lehetővé tévő jogi feltétel nem teljesült.

##### **Kifizetések projektekre**

21. Az ENSZ-szervezetek részére teljesített tizenegy kiválasztott kifizetés közül kettőnek a jogszerűségét és szabályszerűségét nem lehetett teljes körűen ellenőrizni, mivel a Számvevőszék az érintett ENSZ-szervezetektől nem tudta beszerezni az alapul szolgáló iratokat <sup>(21)</sup>. A Számvevőszék ezért ezen tranzakciók jogszerűségéről és szabályszerűségéről nem vonhat le következtetéseket. A Számvevőszék felhívja a figyelmet arra is, hogy a további ENSZ-tranzakciók ellenőrzését az ENSZ-szervezetek nem megfelelő együttműködése akadályozta, és annak elvégzését végül csupán a Bizottság időben történő beavatkozása tette lehetővé.

18. A Bizottság 2007 során jelentős erőfeszítéseket tett a számviteli rendszerben rögzített adatok minőségének javítása érdekében. Az éves számlaelszámolási eljárás során pótlólagos ellenőrzéseket végeztek, és korrekciókat hajtottak végre az éves beszámoló összeállítására érdekében. Az éves beszámolóra gyakorolt hatás ezért igen korlátozott mértékű, és nem minősül lényegesnek.

19. A Bizottság és a támogatott országok nem sértették meg a Cotonoui Megállapodásban rögzített 60 napos szabályt, mivel ez a szabály a finanszírozási megállapodások kidolgozására, és nem aláírásukra vonatkozik. A finanszírozási megállapodások aláírásának határideje az  $n + 1$ . év december 31., ahol az  $n$ . év az az év, amelyben a Bizottság pénzügyi kötelezettségvállalását elfogadták (a kilencedik EFA-ra alkalmazandó pénzügyi szabályzat 54. cikkének (2) bekezdése). A Bizottság szorgalmas gyakorlatot folytat: határozatától számított 60 napon belül nemcsak megszövegezi a finanszírozási megállapodásokat, hanem szinte valamennyit alá is írja.

20. A Bizottság úgy véli, nincs pénzügyi kockázat, mivel a bankgarancia beérkezéséig nem történik kifizetés.

Az eltérést illetően a Bizottság úgy véli, hogy azt a rendkívüli sürgősség indokolta.

21. A Bizottság teljes mértékben támogatja a Számvevőszék azon igényét, hogy az ENSZ szervezeteitől beszerezze az alapul szolgáló iratokat, és ezt az alapelvet a FAFA-ban világosan rögzítették. Amint a Számvevőszék tájékoztatta a Bizottságot az e tekintetben felmerült nehézségekről, a Bizottság haladéktalanul megkereste ENSZ-beli kapcsolatait annak érdekében, hogy megoldást találjanak és biztosítsák, hogy a Számvevőszék megkapja a kért információkat.

<sup>(20)</sup> 4. melléklet, 17. cikk, (2) bekezdés.

<sup>(21)</sup> Az ENSZ Népesedési Alapja és az ENSZ Fejlesztési Programja.

## A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

22. A képviseletek és az EuropeAid központi részlegei által engedélyezett kifizetések számvetőségi vizsgálata lényeges hibaszintet (120 megvizsgált tranzakcióból 24 tranzakcióban összesen 27 hibát) tárt fel, ami az ellenőrzött tranzakciók összegére is kihatással volt. E hibák legtöbbje súlyosnak tekinthető <sup>(22)</sup>, és elsősorban a következőkkel kapcsolatos:

- a kiadások támogathatósága: az engedélyezett időszakon kívüli kifizetések, a HÉA kifizetése, az engedélyezett költségvetést meghaladó kifizetés és a szerződésben nem szereplő kiadástípusok kifizetése (120 megvizsgált tranzakcióból 15 tranzakcióban 17 hiba),
- előfinanszírozás elszámolása, holott a kiadásra még nem került sor (120 megvizsgált tranzakcióból hat tranzakcióban hat hiba),
- számítási hibák eredményeként nem megfelelő összegek kifizetése, a valóságnak nem megfelelően bejelentett mennyiségek kifizetése, a munkálatok műszaki követelményeinek be nem tartása (120 megvizsgált tranzakcióból három tranzakcióban három hiba).

23. A hibák döntő részét az engedélyező tisztviselők az előfinanszírozás elszámolása vagy a kifizetések engedélyezése előtt megelőzhatték vagy kimutathatták és kiigazíthatták volna. Más hibák mögött a programfelelősök, illetve az ellenőrök által végzett kontrolltevékenységek elégtelensége áll. Ez a felügyeleti és kontrollrendszerek hiányosságaira utal (lásd: 32–47. bekezdés). Bár a Bizottság által tervezett ellenőrzések során egyes hibákra fény derülhet, és ezek kiigazíthatók, a fennmaradó hibák aránya valószínűsíthetően lényeges marad (lásd: 39. bekezdés).

24. A Számvetőszi ellenőrzése további visszatérő hibákat is feltárt, amelyek szintén befolyásolhatják a tranzakciók összegét. A hibák elsősorban a törvényben előírt bankgaranciákra, valamint a közbeszerzési és szerződés-kötési követelményekre vonatkoztak (120 megvizsgált tranzakcióból 15 tranzakcióban 16 hiba). Emellett azonosítottak az alapul szolgáló tranzakciók összegét nem befolyásoló hibákat is, egyes kifizetéseket például túl korán folyósítottak, az EFA-ból folyósított pénzügyi támogatás nem kapott elég nyilvánosságot, egyes kiadásokat pedig a programon belül nem a megfelelő becslésbe számítottak bele (120 megvizsgált tranzakcióból hat tranzakcióban hat hiba).

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

22. A Bizottság által a kiadások jogszerűségének és szabályszerűségének ellenőrzésére létrehozott rendszer a külső ellenőrök és programfelelősök munkáján, valamint a belső ellenőrzéseken alapul. A Bizottság elismeri, hogy a rendszer bizonyos mértékű reziduális hibakockázatot hordoz magában. Mivel azonban az ezen ellenőrzési intézkedésekhez kapcsolódó költségek miatt lehetetlen valamennyi tranzakciót ellenőrizni, a Bizottság a jövőben is folytatja rendszerének az ésszerű megbízhatóságot biztosító költséghatékonyságon alapuló tökéletesítését.

23. Az említett esetek többsége olyan kifizetésekhez kapcsolódik, amelyeket az ajánlatkérő által összeállított ellenőrzési és elszámolási jelentés alapján teljesítettek, illetve olyan előlegelszámolásokhoz, amelyek később korrigálhatók.

24. Két eset a végrehajtásuk végénél járó szerződéseket lefedő garanciák meghosszabbításához kapcsolódik. Következésképpen ez esetekben nincs reziduális kockázat. Minden más esetben a garanciát a szerződés megkötése után nyújtották ugyan, de a garancia kézhezvétele előtt nem történt kifizetés. Következésképpen nem volt pénzügyi kockázat.

A Bizottság 2008 áprilisában útmutatót adott ki az EU láthatóságáról a külső fellépések terén.

<sup>(22)</sup> A Számvetőszi ellenőrzés a hibát akkor tekinti súlyosnak, ha az legalább 2 %-os mértékű.

## A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

**Költségvetési támogatással kapcsolatos kötelezettségvállalások**

25. A Cotonoui Megállapodás értelmében közvetlen költségvetési támogatás abban az esetben nyújtható, ha a közkiadások kezelése eléggé átlátható, elszámoltatható és eredményes <sup>(23)</sup>. Ezeket a feltételeket dinamikusan értelmezve <sup>(24)</sup> a Bizottság úgy tekinti, hogy a finanszírozási döntés pillanatában meglévő közpénzkezelési hiányosságok nem állhatják útját valamely költségvetési támogatási program beindításának, amennyiben a reformszándék megvan, és a tervezett reformok kielégítőnek ítéltetők. Az Európai Parlament megvitatta a költségvetési támogatás esetében alkalmazott támogathatósági kritériumok bizottsági „dinamikus értelmezését”, és azt javasolta, hogy költségvetési támogatásban csak azoknak az országoknak kellene részesülniük, amelyek már eleve teljesítik a közpénzek hiteles kezelésére vonatkozó minimális követelményeket <sup>(25)</sup>.

26. A Számvevőszék ellenőrzése rámutatott, hogy a 15 megvizsgált kötelezettségvállalás közül öt esetben <sup>(26)</sup> olyan AKCS-országoknak nyújtottak költségvetési támogatást, ahol a Cotonoui Megállapodásnak a közkiadások átlátható, elszámoltatható és eredményes kezelésére irányuló követelményei nem teljesültek. A Számvevőszék súlyos hiányosságokat tapasztalt a költségvetés belső ellenőrzésében, a számviteli rendszerekben, illetve a közbeszerzési és a korrupcióellenes rendelkezésekben. Aggodalomra ad okot az ellenőrzött beszámolók időben történő bemutatásának elmaradása és a külső kontroll eredménytelensége, pedig ezek – amint azt a Számvevőszék a korábbiakban már hangsúlyozta – elengedhetetlenek az átláthatóság

<sup>(23)</sup> A 61. cikk (2) bekezdésének a) pontja.

<sup>(24)</sup> Lásd: az EFA-ból az AKCS-országoknak nyújtott költségvetési támogatásokról szóló 2/2005. sz. különjelentés 28. és 29. bekezdése (HL C 249., 2005.10.7.).

<sup>(25)</sup> Az Európai Parlament 2008. április 22-i jelentése a hatodik, hetedik, nyolcadik és kilencedik Európai Fejlesztési Alap 2006-os pénzügyi évre vonatkozó költségvetésének végrehajtására vonatkozó mentesítésről, 32. pont.

<sup>(26)</sup> Az öt kötelezettségvállalás Burundival, a Közép-afrikai Köztársasággal, Bissau-Guineával és Haitival kapcsolatos. Ezen országok tekintetében a költségvetés támogatására vállalt kötelezettség összege 2007-ben 83,7 millió EUR, vagyis a költségvetési támogatási kötelezettségvállalások 24,9 %-a.

25. A Bizottság tudatában van annak, hogy – amint azt a Számvevőszék észrevételeiben megjegyezte – az Európai Parlament a 2006-os mentesítés ajánlásainak nyomán követéséről szóló áttekintésében megkérőjelezte a „dinamikus értelmezés” szerinti megközelítést. Ennek ellenére a Bizottság országonkénti alapon továbbra is hasznosnak és megfelelőnek tekinti e megközelítést, mivel lehetővé teszi a Bizottság számára a közfinanszírozás-kezelési rendszerek javításának jobb támogatását, és ezáltal fokozza a költségvetési támogatás kedvezményezettre gyakorolt általános fejlesztő hatását. Amellett, hogy módszertanilag bonyolult, a valamennyi országra alkalmazandó előzetes minimumszint meghatározása csökkentené a Bizottság közfinanszírozás-kezelési rendszerek támogatására rendelkezésre álló kapacitását mind azokban az országokban, amelyek teljesítenék e minimumszintet, mind pedig azokban, amelyek nem teljesítenék. Ezért a Bizottság megközelítése a közkiadási és pénzügyi elszámoltathatósági program (PEFA) módszertanát alkalmazó átfogó diagnosztikai felülvizsgálatra, a megbízható és releváns reformstratégia iránti igényre, valamint annak megfelelő végrehajtására összpontosít. Ezért, mint az egyéb donorok többsége (beleértve a Bretton Woods-i intézményeket is), a Bizottság a kezdeti közfinanszírozás-kezelési diagnosztikát használja alapként a reformstratégia végrehajtásában elért haladás mérésére. Miközben a Bizottság elismeri, hogy a közfinanszírozás-kezelési reform terén elért haladást strukturáltabb és formalizáltabb módon kell értékelnie, azt is megjegyzi, hogy – ahogyan egyre több PEFA-értékelés válik elérhetővé – az előállított bizonyítékok növekvő mennyisége lehetővé teszi számára, hogy jobb alapokra helyezze az országok helyzetéről szóló értékelését, valamint az általuk elért haladás ütemének mérését. Végül a Bizottság emlékeztet arra, hogy a támogathatóságot a programok valamennyi fázisában ellenőrzik, valamint hogy a sérülékeny helyzetben lévő országok esetében a Bizottság a felmerülő kockázatot tipikusan a Nemzetközi Valutaalap (IMF) alapvető kérdésekre, például a pénztárkezelésre vagy a pénzügyminisztérium általi ellenőrzésre irányuló programja révén kezeli.

26. A Bizottság nem ért egyet a Számvevőszék szóban forgó négy országra vonatkozó értékelésével. Amint az a 25. pontban bemutatásra került, a Számvevőszék által említett, sérülékeny helyzetben lévő országok felé tett valamennyi kötelezettségvállalásra a közfinanszírozás-kezelési rendszerekben elért elégséges pozitív haladást megállapító, az IMF értékeléseivel alátámasztott értékelést követően került sor. Az érintett országok ezt követően is haladást mutattak a közfinanszírozás kezelésének reformja terén, és a jövőben is igényt tartanak költségvetési támogatásra.

A Bizottság nem tekintette a Számvevőszék ajánlásait valamennyi országra vonatkozó minimumstandardok megállapítására irányuló felhívásnak, és – amint azt a 25. pontban kiemelte – nem tartja azt helyénvalónak. 2007 során a Bizottság folytatta az általa megfelelőnek tekintett dinamikus megközelítés alkalmazását.

A korrupcióellenes intézkedéseket a finanszírozási megállapodások kontextusában elemzik, és a képviseltek közfinanszírozás-kezeléséről szóló éves jelentéseinek keretében felülvizsgálják.

## A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

és az elszámoltathatóság bizonyításához. Ilyen körülmények között a költségvetési támogatás nyújtásakor igen komoly támogatáskezelési kockázat merül fel. Az EFA-ról szóló, 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésében <sup>(27)</sup> a Számvevőszék azt ajánlotta, hogy a Cotonoui Megállapodás betartását bizonyos alapkötvetelmények teljesítése alapján értékeli. Az ajánlást mindeddig nem követték intézkedések.

27. Számos esetben (a 33 megvizsgált finanszírozási megállapodás közül hét esetében) a költségvetési támogatásról szóló pénzügyi megállapodásokban hiányos vagy nem egyértelmű rendelkezések szerepeltek; ezek nem tartalmazták a költségvetési támogatás általános feltételeit; kétértelműen határozták meg a kifizetésre kerülő összegek kiszámításához használt módszert; vagy a kormány által tett kötelezettségvállalásokra esedékességi dátum, illetve a kötelezettségvállalások be nem tartásakor esedékes következmények meghatározása nélkül hivatkoztak.

**Költségvetési támogatással kapcsolatos kifizetések**

28. A költségvetési támogatási kifizetések számvevőszéki vizsgálata lényeges hibaszintet tárt fel (a megvizsgált 30 kifizetés közül négy esetében összesen négy hibát találtak), ami az ellenőrzött tranzakciók összegére is kihatással volt. A megállapított esetek például a következők voltak: a kifizetésre kerülő összeget a közpénzekkel való gazdálkodás alakulásának kedvező értékelésére alapozták, ami nem állt összhangban az alapul szolgáló helyzetértékeléssel; illetve a finanszírozási megállapodásban nem szereplő számítási módszert alkalmaztak. Három további esetben anélkül került sor kifizetésre, hogy a közpénzgazdálkodással kapcsolatos legfrissebb jelentések rendelkezésre álltak volna. Ebben az esetben felmerül a kockázat, hogy a támogathatósági feltételek nem teljesülnek.

27. A Bizottság valamennyi finanszírozási megállapodásban és a részösszegek kifizetésének értékelésében hivatkozik a Cotonoui Megállapodás jogi érvényességére. Mindazonáltal a Bizottság azt is felismeri, hogy arra kell törekedni, hogy – az általános költségvetési támogatás programozásáról, kialakításáról és irányításáról szóló iránymutatással összhangban – a finanszírozási megállapodások és azok általános feltételei kifejezetten megemlítsék a támogathatósági feltételeket. Ezért a Bizottság a finanszírozási megállapodások minőségének további javítására törekszik a tizedik EFA keretében. Ami a kifizetési feltételek értékelési időpontjának meghatározását illeti, a finanszírozási megállapodásban szereplő ütemterv csupán előzetes jellegű.

28. A Bizottság a Számvevőszék által idézett négy eset mindegyikében szakszerű, az adott finanszírozási megállapodás rendelkezéseinek ésszerű értelmezésén alapuló határozat meghozatalára törekedett.

A három esetből kettőben (Botswana és Namíbia) az általános költségvetési támogatásról szóló iránymutatással összhangban rendelkezésre álltak a közfinanszírozás-kezelés helyzetére vonatkozó jelentések, valamint bizonyították a támogathatóságot. Új-Kaledónia esetében (2007BS-EE16) a Számvevőszék által említett vállalások kísérő intézkedések, nem a kifizetés feltételei.

<sup>(27)</sup> 55. bekezdés.

## A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

29. A Bizottság számos esetben (a 30 vizsgált kifizetés közül hat esetben) nem támasztotta alá rendszerezett és hivatalos módon, hogy a közpénzek kezelésével kapcsolatos kifizetési feltételeket betartották-e. A következő eseteket tárták fel: indokolatlanul optimistán értékelték egy folyamatot, vagy azt elavult, illetve nem megfelelő információkra alapozták, a következtetéseket nem támasztották alá az alapul szolgáló információkkal, a megtörtént esetek helyett a jövőben várható eseményekre támaszkodtak, és egyes mutatókat pontatlanul becsültek meg.

## Az EuropeAid főigazgatójának tevékenységi jelentése

30. Az EuropeAid főigazgatójának tevékenységi jelentése bemutatja a szakpolitika területén elért eredményeket, az egyes szolgálatok működési teljesítményét és az ellenőrzések főbb eredményeit. A jelentésből látható, hogy milyen intézkedéseket tett a Bizottság a Számvevőszéknek, illetve az EuropeAid belső ellenőrzési szolgálatának (IAS) és belső ellenőrzési részlegének (IAC) ajánlásai nyomán.

31. A tevékenységi jelentés kifejezetten a jogszerűsége és a szabályszerűsége vonatkozó mutatókat is tartalmaz (28). A mutatók azonban nem terjednek ki az olyan pénzügyi információkra, mint az ellenőrzések hatóköre, az egyes ellenőrzések által feltárt hibaszázalékok, a kibocsátott visszafizetési felszólításokban szereplő összegek és a ténylegesen visszafizetett összegek. Nem egyértelmű tehát, hogy az EuropeAid főigazgatója milyen alapon nyilatkozik úgy, hogy ésszerű bizonyosságra tett szert azt illetően, hogy az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét az alkalmazott kontroll eljárások a szükséges módon szavatolják. A számvevőszéki ellenőrzés lényeges hibaszintet és hiányosságokat mutatott ki a felügyeleti és kontrollrendszerekben.

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

29. A Bizottság egyetért azzal, hogy rendszerezett és hivatalos módon kell alátámasztani a közpénzek kezelésével kapcsolatos kifizetési feltételek betartását.

A Bizottság elsődlegesen a PEFA-értékelést használja a közfinanszírozás-kezelési rendszerek értékelésére, amelyet a közfinanszírozás-kezelési reformok terén elért legújabb haladásra vonatkozó (gyakran más fejlesztési partnerekkel egyeztetett) egyéb információk egészítenek ki.

A Bizottság a kifizetések teljesítésére vonatkozó határozatát valamennyi rendelkezésre álló információra alapozza. Ezenfelül a képviselőket felkéri a közfinanszírozás kezeléséről szóló éves jelentés benyújtására, amely információt szolgáltat a legfrissebb és a tervezett reformokról. Mindazonáltal a Bizottság egyetért azzal, hogy az említett kifizetések némelyike esetében a képviselők részletesebben bemutatnák volna az értékelés elkészítéséhez használt információkat.

Ami az indokolatlanul optimista értékelésre vonatkozó észrevételt illeti, a Bizottság figyelembe veszi a közfinanszírozás kezelése terén elért haladást, a jövőbeli reformokra vonatkozó hihető és releváns vállalásokat, a partnerországokkal és fejlesztési partnerekkel folytatott párbeszéd eredményét, valamint a kiegészítő segítségnyújtás meglétét. A Bizottság tehát a szakszerű döntés meghozatala érdekében mérlegeli az elért haladást, a reformok iránti politikai elkötelezettséget, valamint a többi, aggodalomra okot adó területet.

31. A EuropeAid 2007-es éves tevékenységi jelentése és annak mellékletei a jogszerűsége és a szabályszerűsége vonatkozó mutatókat tartalmaznak, mint például az utólagos ellenőrzések eredményei vagy az éves ellenőrzési tervek végrehajtása. A EuropeAid által végzett visszafizetési tevékenység és más ellenőrzések eredményei a főigazgató rendelkezésére álltak.

A főigazgató ésszerű bizonyosságra vonatkozó nyilatkozata nem vezethető le mechanikusan egyetlen mutatóból. A nyilatkozat számos tényező értékelésén alapul, többek között a következőkön: rendszeres irányításfelügyeleti tevékenységek, a belső ellenőrzések működésének rendszeres értékeléséből származó eredmények, az átruházott felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselők rendszeres jelentései, a különböző ellenőrző szervek ajánlásain alapuló cselekvési tervek végrehajtása, utólagos ellenőrzések eredményei.

(28) EuropeAid, 2007. évi éves tevékenységi jelentés, 57. o.

## A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

## A felügyeleti és kontrollrendszerek

*Átfogó kontrollstratégia*

32. Az egységes belső ellenőrzési keretrendszerre irányuló bizottsági cselekvési terv és az EuropeAid átfogó kontrollstratégiájának létrehozásáról szóló számvevőszéki ajánlás<sup>(29)</sup> alapján a fő vezetési és kontrollrendszerek leírását immár az EuropeAid főigazgatójának tevékenységi jelentésében szereplő belsőkontroll-sablonokká fejlesztették. Habár ez komoly előrelépés, bizonyos lényeges elemek – például a szükséges megbízhatósági szintet alátámasztó kulcsfontosságú mutatók, egyes ellenőrzéseknél a hatókör, valamint az előzetes és utólagos ellenőrzések összehangolása – továbbra is kimaradnak.

33. A bizottsági alkalmazottak számának a lekötött támogatásokhoz viszonyított aránya csökkenő tendenciát mutat<sup>(30)</sup>. Előreláthatólag a továbbiakban nem is nő majd számottevően az alkalmazottak száma, annak ellenére, hogy a tizedik EFA keretében a kötelezettségvállalások jelentős mértékű növekedése várható. Habár nyilvánvalóan jogos igény az emberi erőforrás hatékony felhasználása, felmerül annak kockázata, hogy az emberi erőforrások hiánya vagy nem megfelelő eloszlása, illetve egyes készségek és ismeretek hiánya befolyásolja az ellenőrzések, a felülvizsgálatok és a monitorozás minőségét. E tekintetben az Európai Parlament is hangot adott aggályainak<sup>(31)</sup>. Emellett a költségvetési támogatásoknak az EFA-n belüli növekvő aránya miatt felmerül az igény a kapcsolódó készségek és ismeretek iránt, és a Számvevőszék megjegyzi, hogy az EuropeAid belső ellenőrzési részlege (IAC) azt javasolta, hogy a költségvetési támogatás tekintetében alakítsanak ki olyan emberierőforrás-stratégiát, amelyben célkitűzések szerepelnek a költségvetési támogatással foglalkozó alkalmazottak számára, készségeire és ismereteire vonatkozóan.

32. A EuropeAid elkötelezte magát amellelt, hogy javítsa ellenőrzési stratégiája említett elemeinek bemutatását.

33. A Bizottság egyetért a Számvevőszékkel abban, hogy a megfelelő számú és képzettségű személyzet biztosítása kihívást jelent.

<sup>(29)</sup> Lásd: a Számvevőszék 2/2004. sz. véleménye az „egyszeres ellenőrzési modellről” (és javaslata a Közösség belső ellenőrzési keretrendszerére) (HL C 107., 2004.4.30.), illetve a 2005-ös pénzügyi évre vonatkozó éves jelentése a hatodik, hetedik, nyolcadik és kilencedik Európai Fejlesztési Alap által támogatott tevékenységekről (HL C 263., 2006.10.31., 205. o.), 40. bekezdés, továbbá a 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentése a hatodik, hetedik, nyolcadik és kilencedik Európai Fejlesztési Alap által támogatott tevékenységekről, 54. bekezdés.

<sup>(30)</sup> 2004-ben 10 millió euróra 4,8 fő jut, 2007-ben pedig 4,2 fő.

<sup>(31)</sup> Az Európai Parlament 2007. április 24-i állásfoglalása a 2005. pénzügyi év tekintetében a hatodik, a hetedik, nyolcadik és kilencedik Európai Fejlesztési Alap költségvetésének végrehajtása alóli mentesítésről szóló határozat részét képező észrevételekkel (HL C 74. E, 2008.3.20.) és az Európai Parlament 2008. április 22-i állásfoglalása a 2006. pénzügyi év tekintetében a hetedik, nyolcadik és kilencedik Európai Fejlesztési Alap költségvetésének végrehajtása alóli mentesítésről szóló határozat részét képező észrevételekkel.

## A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

**Végrehajtási szervezetek**

34. A Számvevőszék megállapította, hogy a programbecslésekkel foglalkozó kisebb szervezetek<sup>(32)</sup> és a támogatási megállapodások kedvezményezettjei esetében gyakran hiányosak a belső kontrollrendszerek. Ezek a szervezetek például gyakran nem rendelkeznek megfelelő számviteli rendszerrel a projektkiadások rögzítésére. Ezenkívül a végrehajtási szervezetek által végzetett ellenőrzések gyakran nem tárják fel a tranzakciók jogszerűségével és szabályszerűségével kapcsolatos problémákat.

**Programfelelősök**

35. A fontosabb építési, beszállítói vagy szolgáltatási szerződések esetében külső programfelelőst bízhatnak meg a szerződés végrehajtásának irányításával és/vagy monitorozásával. A Számvevőszék ellenőrzése szerint egyes esetekben a programfelelősök által végzett kontrolltevékenység minősége nem volt megfelelő, és ez kihatott a tranzakciók jogszerűségére és szabályszerűségére is.

**AKCS-államok**

36. A Bizottság továbbra is törekedett arra, hogy technikai segítséggel, felszerelés nyújtásával és továbbképzéssel fejlessze a nemzeti programengedélyező (NPE-) irodák kapacitását, és így lehetővé tegye, hogy ezek eredményesen ellenőrizzék az EFA keretében folyósított kiadásokat. Mindenesetre az, hogy az AKCS-államok sok esetben nem kötelezték el magukat a projektek mellett, azzal jár, hogy a képviselők csupán korlátozottan meríthetnek bizonyosságot a NPE-irodák kontrolltevékenységéből, aminek következtében a kontrollok megfélemlését csak többletmunka árán tudják biztosítani.

**A képviselők engedélyezésre jogosult tisztviselői és az EuropeAid központi részlegei**

37. A Számvevőszék hiányosságokat tapasztalt egyes, az engedélyezésre jogosult tisztviselők által végzett ellenőrzések minőségében, különösen az előfinanszírozás elszámolásának engedélyezésével, a kiadásokat alátámasztó dokumentumok áttekintésével – ideértve az ellenőrök munkáját és megállapításait – továbbá az ellenőrzés megállapításainak nyomon követésével kapcsolatban. Emellett nem volt jelen elegendő képviselői alkalmazott a helyszínen, például, hogy figyelemmel kísérjék a programfelelősök munkáját.

<sup>(32)</sup> Állami vagy részben állami ügynökségek, az érintett állam vagy államok egyes hivatalai, vagy a program végrehajtásáért felelős jogi személy.

34. Az irányítási egységek belső ellenőrzési rendszerei minőségének javítása érdekében a Bizottság iránymutatásokat dolgozott ki számukra, és rendszeresen tart képzéseket (2007-ben 22 országban). Emellett a Bizottság mérlegeli annak lehetőségét, hogy valamennyi felhasználó számára számviteli és pénzügyi irányítási eszközöket hozzanak létre.

A kiadások ellenőrzésére vonatkozó rendelkezések 2006 februárja óta a támogatási megállapodások szerves részét képezik (VII. melléklet). E rendelkezések szigorúan meghatározzák a kedvezményezett szervezet által felhatalmazott ellenőr által alkalmazandó hatáskört és módszertant, és hozzájárul az ellenőrzések javításához.

35. A Bizottság felkérte képviselőit a programfelelősök által végzett munka ellenőrzésének megerősítésére. Megvizsgálja majd egy olyan mechanizmus bevezetésének lehetőségét, amellyel biztosítható, hogy a programfelelősök által végrehajtott ellenőrzések minősége megfelel a tranzakciók jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozó követelményeknek, és amelynek segítségével növelhető a felületesi feladatok hatékonysága.

36. A Bizottság folytatja a segítségnyújtásra és képzésre irányuló erőfeszítéseit. 2007 során 22 AKCS-országból összesen 1 430 fő vett részt az EFA finanszírozási és szerződéskötési eljárásairól szóló teljes körű képzésen.

37. A költségvetési rendeletben foglalt, a kiadásoknak az engedélyezésre jogosult tisztviselő általi ellenőrzésére vonatkozó rendelkezéseknek való megfelelés érdekében a Bizottság minden végrehajtott tranzakció során standard pénzügyi folyamatokat és ellenőrzési listákat alkalmaz, hozzájárulva ezzel a tranzakciók standardizálásához és minőségének javításához.

A Bizottság emlékeztetni fogja az engedélyezésre jogosult tisztviselőket az előlegelszámolás alapelveire. Az ellenőrzések felügyelete tekintetében az engedélyezésre jogosult tisztviselők minden szükséges esetben visszafizetési felszólítást bocsátanak ki.

## A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

38. A kiadásoknak a képviseltek és az EuropeAid központi részlegei által kezdeményezett és magán auditcégekre bízott ellenőrzése a Bizottság felügyeleti és kontrollrendszereinek alapvető eleme. Ezeket az ellenőrzéseket olyan módon alakították ki, hogy hozzájáruljanak az EFA-kiadásokkal kapcsolatos megbízhatóság biztosításához.

39. Az éves ellenőrzési terv kötelező ellenőrzésekből és kockázatelemzésen alapuló ellenőrzésekből áll. Amiatt, hogy a kockázatelemzés nincs megfelelően dokumentálva, nem eléggé egyértelműek a kockázatelemzési folyamatok, továbbá azt is nehéz megállapítani, hogy e folyamatokat a képviseltek egységesen hajtják-e végre. Összességében az éves ellenőrzési terv végrehajtási szintje alacsony (különösen a képviseltek tekintetében); az évre tervezett összes ellenőrzés közül csak 55 %-ot végeztek el, a többi esetben halasztásra vagy akár az ellenőrzés elhagyására került sor. Ennek részben az az oka, hogy a képviseltek csupán korlátozott kapacitással rendelkeznek az ellenőrzések megszervezését és nyomon követését illetően. Még ha meg is kezdték az ellenőrzést, akkor is igen hosszú ciklusról van szó, és a végleges jelentések a kiadások felmerülését követően csak igen sokára készülnek el. A rendszer ilyen hiányosságai a tervekhez képest kedvezőtlenül érinthetik az általános megbízhatósági szintet.

40. A Bizottság az ellenőrzések terén komoly előrelépést tett, amikor 2007 októberében új, valamennyi ellenőrzésre alkalmazható feladatmeghatározást adott ki. Habár ennek hatásai a végrehajtás óta eltelt idő rövidege miatt még váratnak magukra, kedvező jelek utalnak arra, hogy az ellenőrök részéről ezek következetesebb jelentéstételt tehetnek lehetővé, különösen az ellenőrzési vélemény formája és az alkalmazott lényegességi küszöb tekintetében.

**Az EuropeAid központi részlegei által végzett monitorozás**

41. A képviseltek monitorozását elsősorban az általuk fél-évente elkészített, a külső támogatások kezeléséről szóló jelentés (EAMR) biztosítja. Ezen időszakos információforrás révén a decentralizált képviseltek megküldhetik az EuropeAid központjának a belső szervezetükre, a projektek megvalósulására és a külső ellenőrzésekre vonatkozó legfontosabb információkat. Az EuropeAid központi részlegei ezt követően visszajelzést adnak a képviselteknek. A képviseltek által rendszeresen bejelentett problémák az NPE irodáknál tapasztalható kapacitáshiánnyal és erőforráshiánnyal (lásd: 37. bekezdés), továbbá a személyzeti elégtelen létszámával (lásd: 33. bekezdés) kapcsolatosak.

39. Az éves ellenőrzési tervről és kockázatelemzésről szóló operatív iránymutatás világosan rögzíti a kockázatelemzés során követendő eljárást. A Bizottság egyetért azzal, hogy a kockázatelemzés dokumentációs folyamatát meg kell erősíteni.

Az éves ellenőrzési terv meghatározza az elindítandó ellenőrzéseket, amelyek általában kapcsolódnak a projektkiadások ellenőrzéséhez. Ezen ellenőrzések némelyike ugyanazon évben ( $n + 1$ .) kerül elindításra és lezárásra, míg mások csak a következő évben ( $n + 2$ .) zárulnak le, a projekt/program végrehajtási ütemétől és az ellenőrzési folyamattól függően.

Ez a kezdeti terv kiigazítását eredményezi, és minden törölt vagy elhalasztott ellenőrzést megfelelő módon indokolni kell. Ez nem jelenti automatikusan azt, hogy valamennyi ellenőrzés, amelyet nem indítottak el az év során, elhalasztásra került. A 2007. évi ellenőrzési terv ilyen kiigazításokból eredő végrehajtási aránya 77 %. Ez összhangban van az előző évi tervekkel, amelyek életciklusa két éves.

Bizonyosságot az a tény biztosít, hogy egyetlen, ellenőrzés tárgyát képező kifizetést sem teljesítenek az adott ellenőrzés végrehajtása és eredményeinek figyelembevétele nélkül.

## A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

42. A képviseletek által 2007 folyamán kezdeményezett ellenőrzések hatókörével és eredményeivel kapcsolatosan központosított vezetési információk nem álltak rendelkezésre. Ezen ellenőrzésekből ezért nem lehet annyi bizonyosságot nyerni, mintha kiterjedt vezetői információs rendszerek működnének. Sor került egy meglévő számítógépes eszköz, a CRIS Audit módosítására, amelynek célja a 2008 januárjában kötelezővé váló felhasználás megkönnyítése volt. Az új keletű bevezetés miatt ennek eredményessége még nem volt értékelhető, azonban biztató jelek mutatnak arra, hogy ez a rendszer hasznosnak fog bizonyulni az előrehaladás monitorozása terén. További finomítások szükségessége azonban ahhoz, hogy a rendszer alkalmazható legyen a kiadásokra irányuló ellenőrzések hatókörének értékelése, valamint az ellenőrzések megállapításainak és ajánlásainak összegyűjtése, elemzése és figyelembevétele érdekében, és így a problémák folyamatosan értékelhetőek legyenek, illetve, szükség esetén, gyorsan és időben biztosítható legyen az intézkedések meghozatala.

43. Az EuropeAid központi részlegeinek megbízásából folytatott ellenőrzések évek óta szigorú kontroll tárgyát képezik, és az ezekben szereplő információk alapján évi rendszerességgel összefoglaló jelentés készül a rendszerek esetleg szükséges fejlesztése céljából. 2007 során hasonló eljárást folytattak a képviseletek által végeztetett – az ellenőrzések döntő részét jelentő – vizsgálatok tekintetében. Ehhez módszertani megközelítést alkalmaznak, ami fő érdekeltégi területekre (például a feladatmeghatározás betartására) terjed ki. Az elkészült jelentésben számos tényszerű információ szerepel a megállapítások számát és besorolását illetően.

**Az EuropeAid központi részlegei által végzett felülvizsgálat**

44. Az EuropeAid központi részlegei által végzett felülvizsgálat a képviseletek belsőkontroll-rendszerének működését vizsgáló helyszíni ellenőrzésekből, a tranzakciók utólagos ellenőrzéséből és a központi részlegek által kezdeményezett egyéb ellenőrzésekből áll.

45. 2007-ben az EuropeAid központi részlegei monitorozás céljából helyszíni ellenőrzést végeztek egy képviseletnél, melynek keretében a felüyeleti és kontrollrendszerek kiépítését és működését vizsgálták. A jól megtervezett helyszíni vizsgálat eredményeképpen gyakorlati ajánlások születtek a kontrollrendszerek tökéletesítésére, azonban ez az egyetlen ilyen vizsgálat, amely megvalósításra került. 2007-ben az EuropeAid azon dolgozott, hogy a hasonló helyszíni ellenőrzésekhez szabványosított módszertant alakítson ki. E folyamat keretében két kísérleti ellenőrzést végeztek, melynek során elsősorban működési kérdésekre, nem pedig a felüyeleti és kontrollrendszerek működésére összpontosítottak.

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

**42.** A EuropeAid kidolgozta az ellenőrzések végrehajtására szolgáló megfelelő eszközöket, emellett számos mechanizmus szolgálja ezek minőség-ellenőrzését, valamint a rendszerszintű ellenőrzési megállapítások összegyűjtését és hasznosítását.

Az ellenőrzések tervezését és eredményeik nyomon követését mind a képviseletek, mind pedig a központok biztosítják. Ellenőrzés alá eső kifizetés mindaddig nem kerül engedélyezésre, amíg az említett ellenőrzési eredmények meg nem érkeznek, és azokat figyelembe nem veszik. Az éves ellenőrzési terv összeállításakor figyelembe veszik a korábbi ellenőrzések eredményeit.

A EuropeAid központi szinten folytatja az éves ellenőrzési terv végrehajtását, és 2005 óta felülvizsgálja az év során kiadott ellenőrzési jelentéseket. E felülvizsgálat célja, hogy hozzájáruljon az ellenőrzési tevékenység központokban és a képviseleteken végzett felügyeletéhez, és tovább javítsa a többek között az ellenőrzési eredmények tipológiájának elemzésén alapuló ellenőrzési rendszert.

**45.** A EuropeAid 2008 márciusában standardizált módszertant fogadott el ezen ellenőrző látogatások vonatkozásában.

## A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

46. Az EuropeAid-nek a tranzakciók utólagos ellenőrzésére szolgáló rendszere eredményesen képes azonosítani a tranzakciók formális szempontjait érintő hibákat, a kifizetések összegét érintő hibák meghatározásában azonban kevésbé eredményes. Amint azt a 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés már megállapította, a tranzakciók utóellenőrzése tehát csak korlátozott mértékben járul hozzá a rendszerekről és eljárásokról, illetve az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségéről és szabályszerűségéről nyerhető átfogó bizonyossághoz. Az utóellenőrzésre kiválasztott tranzakciók számvetőségi felülvizsgálata szerint az ellenőrzéseket egyes esetekben nem dokumentálták megfelelően, egyes hibák feltáratlanul maradtak, és a megállapítások időben történő nyomon követésére nem minden olyan esetben került sor, amikor ez lehetséges lett volna.

47. Az EuropeAid központi részlegei által kezdeményezett, kockázatelemzésen alapuló ellenőrzések magas hibaszintet állapítottak meg. A kockázatelemzés dokumentációja nem elégséges ahhoz, hogy kimutassa, az EuropeAid valamennyi magas kockázatú kedvezményezettet kiválasztott ellenőrzésre.

**Belső ellenőrzés**

48. Az EuropeAid belső ellenőrzési részlegének (IAC) elsődleges célja a belső kontrollrendszer elemzése és értékelése. Az IAC eredményesen látja el ezt a feladatot. A Számvetőségek ennek ellenére megállapítja, hogy az IAC kockázatelemzése nem veszi kellőképpen figyelembe az EuropeAid kockázati nyilvántartását, továbbá hogy az ellenőrzési program nem eléggé rugalmas ahhoz, hogy igazodjon az észlelt kockázat időbeli változásaihoz. 2007 folyamán az IAC ellenőrzéseket végzett a költségvetési támogatásról, a közös befektetési alapokról és a vagyonkezelői alapokról; az azonosítási eljárásról; egyes kiválasztott képviselőknek egyes kiválasztott belső ellenőrzési standardokról, illetve a képviselők kockázatkezeléséről, továbbá számos nyomon követési ellenőrzésről. Az IAC következtetései rendszerint egybevágnak a Számvetőségek megállapításaival.

49. A Bizottság belső ellenőrzési szolgálata (IAS) megvizsgálta az EuropeAid utólagos ellenőrzési tevékenységeit<sup>(33)</sup>. Ennek következtetései megerősítik az átfogó ellenőrzési stratégiával (lásd: 32. bekezdés), továbbá az ellenőrzések tervezésével és monitorozásával (lásd: 38. és 42. bekezdés) kapcsolatos számvetőségi megállapításokat.

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

46. Az utólagos tranzakció-ellenőrzési rendszer létrehozása és jellemzőinek meghatározása egyrészt a reziduális kockázat, másrészt az ellenőrzési rendszer többi elemével való kapcsolat figyelembevételén alapul. A tranzakciók utólagos ellenőrzése tovább fokozza az ilyen ellenőrzések tárgyát képező elemek értékelésének megbízhatóságát.

Ide tartoznak a Bizottság általi kifizetések, visszafizettetések és előfinanszírozás-elszámolások. Az egyes tranzakciók vizsgálata együtt jár a vonatkozó szerződéses feltételek szisztematikus ellenőrzésével.

A dokumentációs követelményt a tranzakciók utólagos ellenőrzéséről szóló kézikönyv minden egyes kiválasztott tranzakció esetében egyértelműen rögzíti.

47. A Bizottság egyetért azzal, hogy a kockázatelemzés dokumentációs folyamatát meg kell erősíteni.

48. Az IAC kockázatelemzése saját éves ellenőrzési tervének részét képezi. Ezenfelül az ellenőrizendő területre gyakorolt hatásuk tekintetében mérlegelik a EuropeAid kockázatnyilvántartásában szereplő kockázatokat. Előfordulhat, hogy miközben az IAC kockázatnyilvántartása nagy kockázatúnak tekinti valamely területet, az a terület egy adott évben nem jelenik meg az ellenőrzési tervben, mert az üzleti folyamat még nem része a főigazgatóság munkagyakorlatának vagy egyes programok irányítási ciklusának. Az IAC kockázat-nyilvántartását évente több alkalommal frissítik annak érdekében, hogy a EuropeAid kockázati környezetében bekövetkező változások minden bizonyítékát figyelembe vegyék.

49. Az IAS-ellenőrzést akkor hajtották végre, amikor az ellenőrzési stratégia formalizálásának előkészítése folyamatban volt. Következtetései nem tudták figyelembe venni a később bekövetkezett fejlődést.

<sup>(33)</sup> A tranzakciók utólagos ellenőrzése és pénzügyi ellenőrzések.

## A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

50. Az IAS az EuropeAid-nél az NGO-k támogatása tekintetében is végzett egy végleges nyomon követési ellenőrzést, továbbá ellenőrizte a költségeknek az Egyesült Nemzetek Szervezetével kötött pénzügyi és igazgatási keretegyezmény (PIKE) szerinti támogathatóságát. Az utóbbi megerősítette, hogy a PIKE kialakítása megfelelő, azonban hozzátette, hogy a kontrollmechanizmusokat továbbra is eredményesen és nagyobb körben kell végrehajtani mind a projektek, mind a partnerek szintjén, például a kifizetések ellenőrzésének megerősítésével, illetve a felülvizsgálati helyszíni ellenőrzések megfelelő hatókörének biztosításával<sup>(34)</sup>.

## Következtetések és ajánlások

51. Az elvégzett ellenőrzések alapján a Számvevőszék úgy ítéli meg, hogy az EFA 2007. december 31-én véget ért pénzügyi évre vonatkozó beszámolóit minden lényeges szempontból megbízhatóak, azonban felhívja a figyelmet a 17. bekezdésben említett, a felmerült költségekre elkülönített céltartalékokkal kapcsolatos észrevételre.

52. A Számvevőszék az elvégzett ellenőrzések alapján a következő megállapításokra jutott:

- a) a 19., a 20. és a 27. bekezdésben leírt esetek hatásaitól eltekintve az EFA bevételeinek és kötelezettségvállalásainak alapjául szolgáló tranzakciókban lényeges hibák nem szerepelnek. A Számvevőszék továbbá felhívja a figyelmet a 25. és 26. bekezdésben említett esetekkel kapcsolatos komoly támogatáskezelési kockázatra;
- b) az EFA kifizetései alapjául szolgáló tranzakciókban lényeges hibaszint volt megállapítható.

53. A Számvevőszék az Európai Fejlesztési Alapok felügyeleti és kontrollrendszereit részben eredményesnek értékeli. Az EuropeAid felügyeleti és kontrollrendszereinek számvevőszéki értékelését a **3. táblázat** foglalja össze<sup>(35)</sup>.

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

50. Az IAS 2006-ban és 2007 elején végrehajtott, Fafa-ra vonatkozó ellenőrzéseinek lezárása óta a EuropeAid jelentős előrelépést ért el:

- végrehajtották az ENSZ-ügynökségek nemzetközileg elfogadott standardoknak való megfelelésére vonatkozó formális elemzést (97 %-os lefedési arány),
- összhangban a Bizottság ENSZ-beli hozzájárulásának növekedésével számottevően nőtt az ENSZ ellenőrző látogatásainak száma (a 2005–2006. évi 7-ről 2007-ben 39-re),
- ezen ellenőrzések tervezése évente történik,
- eredményeiket konszolidálják,
- a Bizottság és az ENSZ közös iránymutatást írt alá, amely a beszámolóképzés minőségének javítását célozza.

53. Tekintve a rendelkezésére álló pénzügyi és humán erőforrásokat, a Bizottság úgy véli, hogy ésszerű megbízhatóságot biztosító ellenőrzési rendszereket állított fel.

<sup>(34)</sup> Éves jelentés a mentesítésért felelős hatóság számára a 2007-ben végzett belső ellenőrzésekről (előterjesztő: a Bizottság (SEC(2008) 2361 végleges, 2008.7.30.).

<sup>(35)</sup> A DG ECHO felügyeleti és kontrollrendszereinek értékelését lásd: A Számvevőszék éves jelentése a 2007-es pénzügyi évre vonatkozó költségvetés végrehajtásáról, 8. fejezet, Külső támogatás, fejlesztés és bővítés.

## A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

54. Az EuropeAid tovább folytatta egyes, a Számvevőszék korábbi éves jelentéseiben említett hiányosságok felszámolását. Az EuropeAid új feladatmeghatározást dolgozott ki az ellenőrzésekhez, és vezetői információs rendszert (CRIS Audit) alkalmazott az ellenőrzések hatókörére és eredményeire vonatkozóan. A Számvevőszék üdvözlöi az EuropeAid törekvését egy kontrollstratégia kialakítására, azonban annak egyes lényeges elemei továbbra sem világosak, különösen egyes ellenőrzéseknél a hatókör, az előzetes és utólagos ellenőrzések összehangolása, továbbá a főigazgató által nyújtandó átfogó bizonyosságot alátámasztó kulcsfontosságú mutatók tekintetében.

55. Egyes rendszereknél továbbra is törekedni kell a kialakítás, illetve az alkalmazás javítására. Ezzel kapcsolatosan az alábbi ajánlásokat kell figyelembe venni:

- a) az EuropeAid ellenőrzési stratégiájában szerepelnie kell a főigazgató által nyújtandó bizonyosságot alátámasztó kulcsfontosságú mutatóknak, egyes ellenőrzéseknél a hatókörnek, az előzetes és utólagos ellenőrzések összehangolásának, továbbá a szükséges emberi erőforrásnak;
- b) felülvizsgálat szükséges annak értékelésére, hogy az EuropeAid központi részlegei és a képviseletek rendelkeznek-e az ellenőrzések minőségének biztosításához szükséges emberi erőforrás szintjével és típusával;
- c) a végrehajtó szervezetek vezetőségének megfelelőbb támogatásra van szüksége. Ehhez az szükséges, hogy a képviseleti személyzet töltsön több időt a helyszínen, és ezáltal támogassa a számviteli rendszerek, illetve a képzések fejlesztését, különösen a programbecslések formájában irányított projektek esetében;
- d) a képviseletek a kifizetések engedélyezése előtt végzett ellenőrzések során vizsgálják meg alaposabban a költségigényléseket, és fordítsanak több figyelmet a kiadások valóságára, támogathatóságára és pontosságára. Emellett monitorozzák alaposabban a programfelelősök és az ellenőrök munkájának a minőségét;
- e) a CRIS Audit alkalmazása tegye lehetővé az ellenőrzés hatókörének és eredményeinek a monitorozását. A megfogalmazott ajánlásokat és a megállapítások kezelése érdekében elvégzendő fejlesztéseket illetően elengedhetetlenek a minőségi információk annak biztosításához, hogy teljesüljenek a megrendelt ellenőrzések végső célkitűzései;

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

54. A Bizottság örömmel tapasztalja, hogy a Számvevőszék elismeri az elmúlt években elért folyamatos haladást.

55.

- a) A EuropeAid elkötelezte magát amellet, hogy javítsa ellenőrzési stratégiája említett elemeinek bemutatását.
- b) A Bizottság egyetért a Számvevőszékkel abban, hogy a megfelelő számú és képzettségű személyzet biztosítása kihívást jelent, és kész a felülvizsgálat végrehajtására.
- c) A EuropeAid számos eszközt fog kidolgozni a végrehajtó szervezetek irányításának javítása érdekében, és új feltételeket vezet be az új programbecslések ellenőrzéséhez.
- d) A költségvetési rendeletben foglalt, a kiadásoknak az engedélyezésre jogosult tisztviselő általi ellenőrzésére vonatkozó rendelkezéseknek való megfelelés érdekében a Bizottság minden végrehajtott tranzakció során standard pénzügyi folyamatokat és ellenőrzési listákat alkalmaz, hozzájárulva ezzel a tranzakciók standardizálásához és minőségének javításához.
- e) Az új CRIS-Audit modul 2008. január 1-jei életbe lépése – azáltal, hogy összekapcsolja az ellenőrizendő szerződés összegét az ellenőrzött összeggel – megkönnyíti az ellenőrzések lefedési arányának számítását, valamint az ellenőrzések eredményeinek tipológiájuk szerinti elemzését.

A Bizottság egyetért a Számvevőszék ajánlásával, és évente összegyűjti és elemzi az ellenőrzések eredményeit annak érdekében, hogy tanulni tudjon a tapasztalatokból, és bevezesse a megfelelő javításokat.

## A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- f) a tranzakciók utólagos ellenőrzése során alaposabban meg kell vizsgálni az alátámasztó dokumentumokat annak biztosításához, hogy a tranzakciók során ne forduljanak elő a támogathatósággal kapcsolatos hibák, illetve annak ellenőrzéséhez, hogy a kifizetés engedélyezése előtt elvégzett vizsgálatok megfelelőek voltak-e;
- g) a monitorozás céljából végzett helyszíni ellenőrzésekre vonatkozó szabványosított módszertant véglegesíteni kell, és növelni kell az ilyen ellenőrzések számát. A felügyeleti és kontrollrendszerek kialakításának és működésének vizsgálata az új módszertanban is kapjon központi szerepet.

56. A költségvetési támogatás tekintetében az alábbi ajánlásokat kell figyelembe venni:

- a) a Cotonoui Megállapodás betartását értékeljék bizonyos alapkövetelmények teljesítésének fényében (például hogy időben elkészüljön az ellenőrzött beszámoló), és ezeket az alapkövetelményeket még a költségvetési támogatás nyújtását megelőzően legyen kötelező teljesíteni;
- b) ha előrelépés történt a közpénzek kezelésében, azt a teljesítménymutatók egyértelműen mutassák ki. Ezt olyan mutatók hatékonyabbá tételével lehet elérni, amelyek az egyszeri események teljesítménymutatóit kiegészítve hosszabb időn keresztül mérik az eredmények alakulását;
- c) a közpénzek kezelésének alakulásával kapcsolatos következtetések rendszerezett bemutatásához a Bizottság szavatolja, hogy a kifizetési határozatok alapjául szolgáló adatok megbízhatóak legyenek, és a jövőre vonatkozó előrejelzések helyett támaszkodjon inkább a már megtörtént események mérésére;
- d) a költségvetési támogatási programok elindítása előtt az EuropeAid győződjön meg róla, hogy a közpénzek kezelését egyértelműen és teljes körűen értékelik, illetve hogy a kedvezményezett ország hiteles és a célnak megfelelő reformprogrammal rendelkezik minden jelentős hiányosság belátható időn belül történő kezeléséhez;

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- f) A Bizottság folyamatosan dolgozik rendszerének további tökéletesítésén, és kiemelt figyelmet fog szentelni a programbecsléseket alátámasztó dokumentumok részletességének.
- g) A EuropeAid ezen ellenőrzésekre 2008 márciusában szabványosított módszertant fogadott el, és a monitorozás céljából végzett helyszíni ellenőrzések számának növelését tervezi.

56.

- a) Amint az a 25. pontban szerepel, a Bizottság a dinamikus szemléletmód részeként a kezdeti közfinanszírozás-kezelési diagnosztikát és a reformprogramot használja viszonyítási alapul a haladás országokénti méréséhez, és a valamennyi országra egységesen alkalmazandó közös minimumstandardokat nem megfelelőnek tekinti.
- b) Más szektorokhoz viszonyítva a közfinanszírozás-kezelés esetében nehezebb és összetettebb az eredménymutatók meghatározása. A Bizottság mindazonáltal, ahol lehet, az eredménymutatók használatát részesíti előnyben a reformok hatásának méréséhez, de használ folyamatorientált mutatókat és intézkedéseket is a reformprogramok végrehajtásában elért haladás ellenőrzésére.
- c) A támogathatóság értékelésekor a Bizottság figyelembe veszi a múltbéli teljesítmény és a jövőbeni kötelezettségvállalások közötti egyensúlyt. Ezzel egyidejűleg a Bizottság egyetért azzal, hogy a kifizetések értékelésekor a hangsúlyt a teljesítmények demonstrálására kell helyezni.
- d) A Bizottság egyetért azzal, hogy a közfinanszírozás-kezelési rendszereket értékelni kell a költségvetési támogatás nyújtása előtt, és ezeket az értékeléseket legszívesebben a PEFA keretén belül hajtja végre. 2008 vége előtt várhatóan valamennyi, az EFA-ból költségvetési támogatásban részesülő országban sor kerül PEFA-értékelésre. A legtöbb esetben a kormányzatok már rendelkeznek közfinanszírozás-kezelési reformprogramokkal, amelyeket az észrevételeknek megfelelően kiigazítanak majd. Amennyiben új programot kell összeállítani, a Bizottságnak a költségvetési támogatás nyújtása előtt meg kell győződnie arról, hogy a kormány elkötelezett az előírt közfinanszírozás-kezelési reformintézkedések kidolgozása és végrehajtása iránt.

## A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- e) a finanszírozási megállapodások minőségét valamennyi esetben általános feltételek előírása, illetve a közpénzek kezelésének fejlesztését illetően egyértelmű kikötések és világos követelmények útján kell fejleszteni;
- f) az emberierőforrás-politikát – tekintettel e politika egyre nagyobb jelentőségére – a költségvetési támogatás kezeléséhez szükséges készségek és ismeretek elemzése alapján kell továbbfejleszteni.

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- e) *A Bizottság törekedni fog annak biztosítására, hogy a finanszírozási megállapodások tartalmazzák az általános feltételeket, valamint hogy a közfinanszírozás-kezelés támogathatóságának értékelése strukturált és formalizált módon történjen. A változó részösszegeken belüli, specifikus közfinanszírozás-kezelési teljesítménymutatóknak világosnak és pontosnak kell lenniük, hogy lehetővé tegyék az idő során elért haladás mérését.*
- f) *Azon felül, hogy a személyzet felvételét a költségvetési támogatási programok speciális igényeire szabják, az illetékes bizottsági szolgálatok jelentős számú képzést tartanak a képviselők és központok személyzetének a költségvetési támogatáshoz kapcsolódó speciális témákban (közfinanszírozás-kezelési, makroökonómiai, teljesítménymérési, ágazatspecifikus stb. kurzusok).*

1. táblázat – A Bizottság által kezelt EFA-források összesített felhasználása 2007. december 31-én

(millió EUR)

	A 2006. év végi helyzet		Költségvetési végrehajtás a 2007-es pénzügyi év során				A 2007. év végi helyzet				
	Teljes összeg	Végrehajtási arány <sup>(2)</sup>	7. EFA	8. EFA	9. EFA	Teljes összeg	7. EFA	8. EFA	9. EFA	Teljes összeg	Végrehajtási arány <sup>(2)</sup>
<b>A – FORRÁSOK <sup>(1)</sup></b>	<b>37 269,8</b>		- 71,9	- 211,0	341,8	<b>58,8</b>	10 583,0	10 839,3	15 906,4	<b>37 328,7</b>	
<b>B – FELHASZNÁLÁS <sup>(3)</sup></b>											
<b>1. Pénzügyi kötelezettségvállalások</b>	<b>34 107,2</b>	91,5 %	- 71,9	- 211,0	3 455,1	<b>3 172,2</b>	10 583,0	10 839,3	15 857,1	<b>37 279,4</b>	99,9 %
<b>2. Egyedi jogi kötelezettségvállalások</b>	<b>28 699,1</b>	77,0 %	- 5,5	35,0	3 317,3	<b>3 346,9</b>	10 517,2	10 484,6	11 044,2	<b>32 046,0</b>	85,8 %
<b>3. Kifizetések</b>	<b>23 826,0</b>	63,9 %	96,7	483,4	2 293,9	<b>2 874,0</b>	10 340,8	9 605,5	6 753,7	<b>26 700,0</b>	71,5 %
<b>C – KIFIZETENDŐ ÖSSZEG (B1-B3)</b>	<b>10 281,2</b>	27,6 %					242,2	1 233,8	9 103,4	<b>10 579,4</b>	28,3 %
<b>D – RENDELKEZÉSRE ÁLLÓ EGYENLEG (A-B1)</b>	<b>3 162,6</b>	8,5 %					0,0	0,0	49,3	<b>49,3</b>	0,1 %

<sup>(1)</sup> A hetedik, nyolcadik és kilencedik EFA javára történt eredeti kiutalások, kamat, egyéb források és transferek korábbi EFA-kból.

<sup>(2)</sup> A források százalékában.

<sup>(3)</sup> A kilencedik EFA-ra vonatkozó összegek tartalmazzák az afrikai békeprogramhoz való önkéntes tagállami hozzájárulásokat is (pénzügyi kötelezettségvállalások: 39,1; egyedi jogi kötelezettségvállalások: 37,0; kifizetések: 29,2).

Forrás: Számvevőszék, a pénzügyi műveletek végrehajtásáról szóló EFA-jelentések és a 2007. december 31-i pénzügyi beszámoló alapján.

2. táblázat – Pénzügyi műveletek végrehajtása a 2003–2007 közötti pénzügyi években

(millió EUR)





	2003	2004	2005	2006	2007
1. Pénzügyi kötelezettségvállalások	3 395,8	2 375,2	3 035,1	2 718,7	3 172,2
2. Egyedi jogi kötelezettségvállalások	2 742,7	2 746,3	2 652,0	3 072,6	3 346,9
3. Kifizetések	2 179,5	2 197,8	2 489,1	2 761,9	2 874,0

Forrás: Számvevőszék, a pénzügyi műveletek végrehajtásáról szóló EFA-jelentések és a 2007. december 31-i pénzügyi beszámoló alapján.

3. táblázat – A felügyeleti és kontrollrendszerek értékelése

Érintett rendszer	Fő belsőkontroll-mechanizmus								Átfogó értékelés	
	A tranzakciók engedélyezése előtt elvégzett ellenőrzések	Monitorozás céljából végzett helyszíni ellenőrzések		Utólagos ellenőrzések	Külső ellenőrzések					Belső ellenőrzés
		Minőség	Mennyiség		Minőség	Mennyiség/Az ellenőrzési terv végrehajtása	Az egyes ellenőrzések megállapításainak nyomon követése/Eredményes visszafizetési eljárások	A képviselvek megbízásából végzett ellenőrzéseknek a központi részlegek által történő átfogó monitorozása		
Az EuropeAid központi részlegei										
Képviselvek		N/A	N/A	N/A				N/A		

Jelmagyarázat:

	Eredményes
	Részben eredményes
	Nem eredményes
	N/A: nem vizsgálható vagy nincs adat

## A tranzakciók vizsgálatának eredményei

	Projektkifizetések	Költségvetési támogatások kifizetése
A hibás tranzakciók arányának minta alapján történő becslése	30 %	30 %
Hibasázalék	5 % felett	2 % és 5 % között

## 4. táblázat – A megbízhatósági nyilatkozat fő észrevételeinek nyomon követése

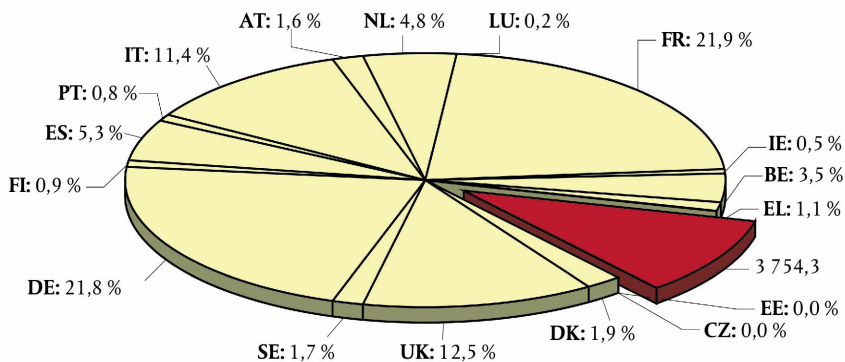
	A Számvevőszék észrevétele	Megtett intézkedés	A Számvevőszék elemzése	A Bizottság válasza
1.	<p>A kontrollstratégiát 2007 végére dolgozzák ki és vezessék be. Amint azt a Számvevőszék korábban már javasolta, tüzzenek ki világos és következetes célokat, biztosítsák a tevékenységek összehangolását, és határozzák meg az ellenőrzések típusát és gyakoriságát. Mindeközben szükségszerűen egyensúlyt kell teremteni az egyes kontrolltevékenységek költségei és az azokból származó eredmények között, tekintetbe véve az alapul szolgáló tranzakciókat érintő hibák kockázatának elfogadható szintjét. Legyen része a kontrollstratégiának a képviselőket hivatalosan is teljes mértékben bevonó, átgondoltan felépített és jól dokumentált kockázatelemzés is.</p> <p>(2006-os éves jelentés, 54. a) bekezdés)</p>	<p>Az EuropeAid formalizálta átfogó kontrollstratégiáját, és azt szerepeltette az EuropeAid főigazgatójának tevékenységi jelentésében. Ebben leírják az egyes gazdálkodási módok tekintetében alkalmazott kontroll eljárásokat. A kontrollstratégia egyes lényeges elemei – egyes ellenőrzéseknél a hatókör, az előzetes és utólagos ellenőrzések összehangolása, valamint a főigazgató által nyújtandó bizonyosságot alátámasztó kulcsfontosságú mutatók – azonban továbbra sem világosak.</p>	<p>Az EuropeAid ellenőrzési stratégiájában szerepelnie kell a főigazgató által nyújtandó bizonyosságot alátámasztó kulcsfontosságú mutatóknak, egyes ellenőrzéseknél a hatókörnek, az előzetes és utólagos ellenőrzések összehangolásának, továbbá a szükséges emberi erőforrásnak. (2007-es éves jelentés, 55. a) bekezdés)</p>	<p>A EuropeAid elkötelezte magát amellett, hogy javítsa ellenőrzési stratégiája említett elemeinek bemutatását.</p>
2.	<p>A munkaprogramok által finanszírozott projektek irányításának több támogatást kell kapnia. A képviseleti személyzet ezért töltsön több időt a helyszínen, és ezáltal támogassa a számviteli rendszerek, illetve a képzések fejlesztését. Ha több ellenőrzést végeznenek a projektek végrehajtásának korai szakaszában, az megkönnyítené a kedvezményezettek által kiépített kontrollrendszerek minőségének monitorozását, illetve szükség esetén javítását.</p> <p>(2006-os éves jelentés, 54. b) bekezdés)</p>	<p>Az EuropeAid továbbra is törekszik a programbecslések formájában irányított projektek minőségének javítására. Ennek érdekében létrehoztak egy új gyakorlati útmutatót, és rendszeresen külön képzéseket tartanak az AKCS-államokban.</p>	<p>A végrehajtási szervezetek vezetőségének megfelelőbb támogatásra van szüksége. Ehhez az szükséges, hogy a képviseleti személyzet töltsön több időt a helyszínen, és ezáltal támogassa a számviteli rendszerek, illetve a képzések fejlesztését, különösen a programbecslések révén megvalósított projektek tekintetében. (2007-es éves jelentés, 55. c) bekezdés)</p>	<p>A EuropeAid számos eszközt fog kidolgozni a végrehajtó szervezetek irányításának javítása érdekében, és új feltételeket vezet be az új programbecslések ellenőrzéséhez.</p>
3.	<p>A képviseletek a kifizetések engedélyezése előtt végzett ellenőrzések keretében vizsgálják meg alaposabban a költségigényléseket, és fordítanak több figyelmet a kiadások valódiságára, támogathatóságára és pontosságára. Emellett alaposabban kell monitorozni a programfelelősök által végzett munka minőségét.</p> <p>(2006-os éves jelentés, 54. c) bekezdés)</p>	<p>Az EuropeAid nem tett külön intézkedéseket. Az egyéni kifizetések számvévszéki ellenőrzése nyomán feltárt hibák száma a képviseleteknél végzett pénzügyi kontrolltevékenységek megerősítésének szükségességét igazolja.</p>	<p>A képviseletek a kifizetések engedélyezése előtt végzett ellenőrzések keretében vizsgálják meg alaposabban a költségigényléseket, és fordítanak több figyelmet a kiadások valódiságára, támogathatóságára és pontosságára. Emellett monitorozzák alaposabban a programfelelősök által végzett munka minőségét. (2007-es éves jelentés, 55. d) bekezdés)</p>	<p>A Bizottság tudatában van annak, hogy javítani kell egyes szerződés-típusok végrehajtásának ellenőrzését, és jelenleg olyan mechanizmus bevezetésének lehetőségét vizsgálja, amelynek célja annak biztosítása, hogy a programfelelősök által végrehajtott ellenőrzések minősége megfeleljen a tranzakciók jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozó követelményeknek. Emlékeztetni fogja az engedélyezésre jogosult tisztviselőket az előlegszámlálás alapelveire.</p>
4.	<p>A külső ellenőrök által végzett ellenőrzésekre vonatkozó új feladatmeghatározás az ellenőrzések minőségének javítása érdekében tartalmazza a következőket: az ellenőrzés egyértelműen megfogalmazott célja; az alkalmazandó lényegességi küszöb; a mintavétel módja; az elvégzendő ellenőrzési eljárások jellemzői; a hibák kezelésére vonatkozó útmutatás és a következtetések bemutatásának módja. A képviseletek által megrendelt bármely külső ellenőrzés esetében is ezt a szabványosított feladatmeghatározást kell alkalmazni.</p> <p>(2006-os éves jelentés, 54. d) bekezdés)</p>	<p>Az EuropeAid 2007 októberében új feladatmeghatározást bocsátott ki, mely valamennyi ellenőrzésre alkalmazandó. Habár ennek hatásai a végrehajtás óta eltelt idő rövidsége miatt még váratnak magukra, kedvező jelek utalnak arra, hogy az ellenőrök részéről ezek következetesebb jelentéstételt tehetnek lehetővé, különösen az ellenőrzési vélemény formája és az alkalmazott lényegességi küszöb tekintetében.</p>	<p>Az e téren hozott intézkedések kielégítőek.</p>	
5.	<p>A képviseletek által szervezett külső ellenőrzések központi monitorozása tegye lehetővé azt, hogy az eredményekről a vezetés valamennyi érintett szintjét hatékonyan tájékoztassák. Ezt mozdítsák elő azzal, hogy 2007 végére bevezetik az ellenőrzési folyamatról tájékoztatást nyújtó, a vonatkozó ellenőrzési eredményeket könnyebben elérhetővé tevő irányítási rendszert.</p> <p>(2006-os éves jelentés, 54. e) bekezdés)</p>	<p>A CRIS Audit számítógépes eszközt illetően módosításokra került sor, amelynek célja a 2008 januárjában kötelezővé váló felhasználás megkönnyítése volt. További finomítások szükségesek azonban ahhoz, hogy a rendszer alkalmazható legyen az ellenőrzések hatókörének értékelése, valamint az ellenőrzések megállapításainak és ajánlásainak összegyűjtése, elemzése és figyelembe vétele érdekében.</p>	<p>A CRIS Audit végrehajtásával az ellenőrzés hatókörének és eredményeinek nyomon követhetővé kell válnia. A megtett ajánlásokat, valamint a megállapításokat követően elvégzendő fejlesztéseket illetően elengedhetetlenek a minőségi információk a megrendelt ellenőrzések alapvető célkitűzéseinek teljesüléséhez. (2007-es éves jelentés, 55. e) bekezdés)</p>	<p>Az új CRIS-Audit modul 2008. január 1-jei életbelépése – azáltal, hogy összekapcsolja az ellenőrizendő szerződés összegét az ellenőrzött összeggel – megkönnyíti az ellenőrzések lefedési arányának számítását, valamint az ellenőrzések eredményeinek tipológia szerinti elemzését.</p> <p>A Bizottság egyetért a Számvevőszék ajánlásával, és évente összegyűjti és elemzi az ellenőrzések eredményeit annak érdekében, hogy tanulni tudjon a tapasztalatokból, és bevezesse a megfelelő javításokat.</p>

	A Számvevőszék észrevétele	Megtett intézkedés	A Számvevőszék elemzése	A Bizottság válasza
6.	Az EuropeAid központi részlegei a helyszíni vizsgálatok számának növelésével javítsák a képviselvek ellenőrzését.  (2006-os éves jelentés, 54. f) bekezdés)	A helyszíni vizsgálatok megfelelő megtervezésének köszönhetően gyakorlati ajánlások születtek a kontrollrendszerek tökéletesítésére. Az ellenőrzések száma azonban nem növekedett.	A monitorozás céljából végzett helyszíni ellenőrzések számát növelni kell. Azok során a felügyeleti és kontrollrendszerek kialakításának és működésének vizsgálata szintén központi szerepet kell, hogy kapjon. (2007-es éves jelentés, 55. g) bekezdés)	Az ellenőrző látogatások felügyeletre szolgáló standardizált módszertant 2008 márciusában véglegesítették. Az ilyen jellegű látogatások számát 2008-ban növelni fogják.
7.	Mivel a tranzakciók utólagos ellenőrzése szűkebb célterületre irányul, csak korlátozottan járulhat hozzá a rendszerekre és eljárásokra, illetve az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozó átfogó bizonyosság megadásához. Ezekre az ellenőrzésekre ezenfelül hosszú késedelmek jellemzők.  (2005-ös éves jelentés, 33. és 42. bekezdés)	A jogi kötelezettségvállalásokkal, illetve a munkaprogramok kiadásait alátámasztó részletes dokumentációval kapcsolatos kérdések továbbra sem képezik a tranzakciók utóellenőrzésének a részét.	A tranzakciók utólagos ellenőrzéseinek keretében megfelelőbben meg kell vizsgálni az alátámasztó dokumentumokat annak biztosítása érdekében, hogy a tranzakciók során nem fordulnak elő a támogathatósággal kapcsolatos hibák, illetve annak ellenőrzése érdekében, hogy a kifizetés engedélyezése előtt elvégzett vizsgálatok megfelelőek voltak. (2007-es éves jelentés, 55. f) bekezdés)	A Bizottság folyamatosan dolgozik rendszerének további tökéletesítésén, és kiemelt figyelmet fog szentelni a programbecsleket alátámasztó dokumentumok részletességének.
8.	A cotonoui megállapodás betartását kössék alapkövetelmények teljesítéséhez; például ahhoz, hogy időben elkészüljön az ellenőrzött beszámoló. Ahhoz, hogy a következtetéseket világosan, egységes formában lehessen bemutatni, egyértelműen meg kell határozni a „dinamikus értelmezés” szempontjait, hogy a kifizetési határozatok megfelelősége értékelhetővé váljon)  (2006-os éves jelentés, 55. a) bekezdés)	Az EuropeAid nem állapított meg alapvető követelményeket. A Számvevőszék ellenőrzése rámutatott, hogy a 15 megvizsgált kötelezettségvállalás közül öt esetben olyan AKCS-országoknak nyújtottak költségvetési támogatást, ahol a Számvevőszék szerint a közpénzekkel való gazdálkodás nem eléggé átlátható, elszámoltatható és eredményes. A feltárt esetekben a Cotonoui Megállapodás költségvetési támogatási feltételeinek dinamikus bizottsági értelmezése miatt igen komoly támogatáskezelési kockázat merül fel.	A Cotonoui Megállapodás betartását kössék alapkövetelményeknek a költségvetési támogatás biztosítását megelőzően történő teljesítéséhez; például ahhoz, hogy időben elkészüljön az ellenőrzött beszámoló. (2007-es éves jelentés, 56. a) bekezdés) A költségvetési támogatási programok elindítása előtt az EuropeAid győződjön meg róla, hogy a közpénzek kezelését egyértelműen és teljes körűen értékeli, illetve hogy a kedvezményezett ország hiteles és a célnak megfelelő reformprogrammal rendelkezik minden jelentős hiányosság belátható időn belül történő kezeléséhez. (2007-es éves jelentés, 56. d) bekezdés)	A Bizottság 2007 során folytatta az általa megfelelőnek tekintett dinamikus megközelítés alkalmazását.  A költségvetési támogatási programok elindítása előtt a Bizottság továbbra is biztosítja – lehetőség szerint a PEFA keretén belül – a közfinanszírozás-kezelés értékelését, valamint azt, hogy a kedvezményezett ország hiteles és releváns reformprogrammal rendelkezik a jelentős gyengeségek belátható időn belüli kezelésére. Ez biztosítja majd a Cotonoui Megállapodásban foglalt feltételek dinamikus értelmezésének szigorú alkalmazását, valamint a Bizottság fejlesztési célkitűzéseivel összeegyeztethető kockázatkezelést.  Végül a Bizottság nem ért egyet a Számvevőszék szóban forgó öt vállalásra vonatkozó értékelésével.
9.	A következtetések szerkesztettebb módon történő bemutatásához a Bizottság a kifizetési határozatok alapjául szolgáló adatok esetében a jövőre vonatkozó előrejelzések helyett inkább a már megtörtént események mérésére támaszkodik.  (2006-os éves jelentés, 55. b) bekezdés)	A 2007. évi ellenőrzés szerint a Bizottság számos esetben nem támasztotta alá rendszerezett és hivatalos módon, hogy a közpénzek kezelésével kapcsolatosan a Cotonoui Megállapodást tiszteletben tartották-e. Néhány ilyen esetben az a magyarázat, hogy a múltbeli esetek helyett inkább jövőbeli eseményekre támaszkodtak, továbbá pontatlanul értékelték a mutatókat.	A közpénzek kezelésének alakulásával kapcsolatos következtetések rendszerezettebb bemutatásához a Bizottság szavatolja, hogy a kifizetési határozatok alapjául szolgáló adatok megbízhatóak legyenek, és a jövőre vonatkozó előrejelzések helyett támaszkodik inkább a már megtörtént események mérésére. (2007-es éves jelentés, 56. c) bekezdés)	A támogathatóság értékelésekor a Bizottság figyelembe veszi a múltbeli teljesítmény és a jövőbeni kötelezettségvállalások közötti egyensúlyt. Ezzel egyidejűleg a Bizottság egyetért azzal, hogy a kifizetések értékelésekor a hangsúlyt a teljesítmények demonstrálására kell helyezni.
10.	Ha előrelépés történt a közpénzek kezelésében, azt a mutatók egyértelműen mutassák ki. Ezt olyan mutatók bevezetésével lehet elérni, amelyek az egyszeri események mérése helyett hosszú időn keresztül mérhető, és ezért az egyes időszakok összehasonlítását lehetővé tevő ismérvekben alapulnak.  (2006-os éves jelentés, 55. c) bekezdés)	A jelenlegi ellenőrzés feltárta, hogy gyakorta hiányzik mind a közpénz-gazdálkodás hiányosságainak egyértelmű elemzése a program kezdetén, mind pedig egy olyan strukturált megközelítés, mellyel mérhető a közpénz-gazdálkodás alakulása ezt követően. Ebből adódóan nehéz az előrehaladás alapos és tárgyilagos értékelése.	Ha előrelépés történt a közpénzek kezelésében, azt a teljesítménymutatók egyértelműen mutassák ki. Ezt olyan mutatók hatékonyabbá tételével lehet elérni, amelyek az egyszeri események teljesítménymutatóit kiegészítve hosszabb időn keresztül mérik az eredmények alakulását. (2007-es éves jelentés, 56. b) bekezdés)	Más szektorokhoz viszonyítva a közfinanszírozás-kezelés esetében nehezebb és összetettebb az eredménymutatók meghatározása. A Bizottság mindazonáltal, ahol lehet, az eredménymutatók használatát részesíti előnyben a reformok hatásának méréséhez, de használja a folyamatorientált mutatókat és intézkedéseket is a reformprogramok végrehajtásában elért haladás ellenőrzésére.

**A konszolidált hetedik, nyolcadik és kilencedik EFA-t illusztráló diagramok  
(2007. december 31-i állapot)**

**I. diagram: Összesített források**

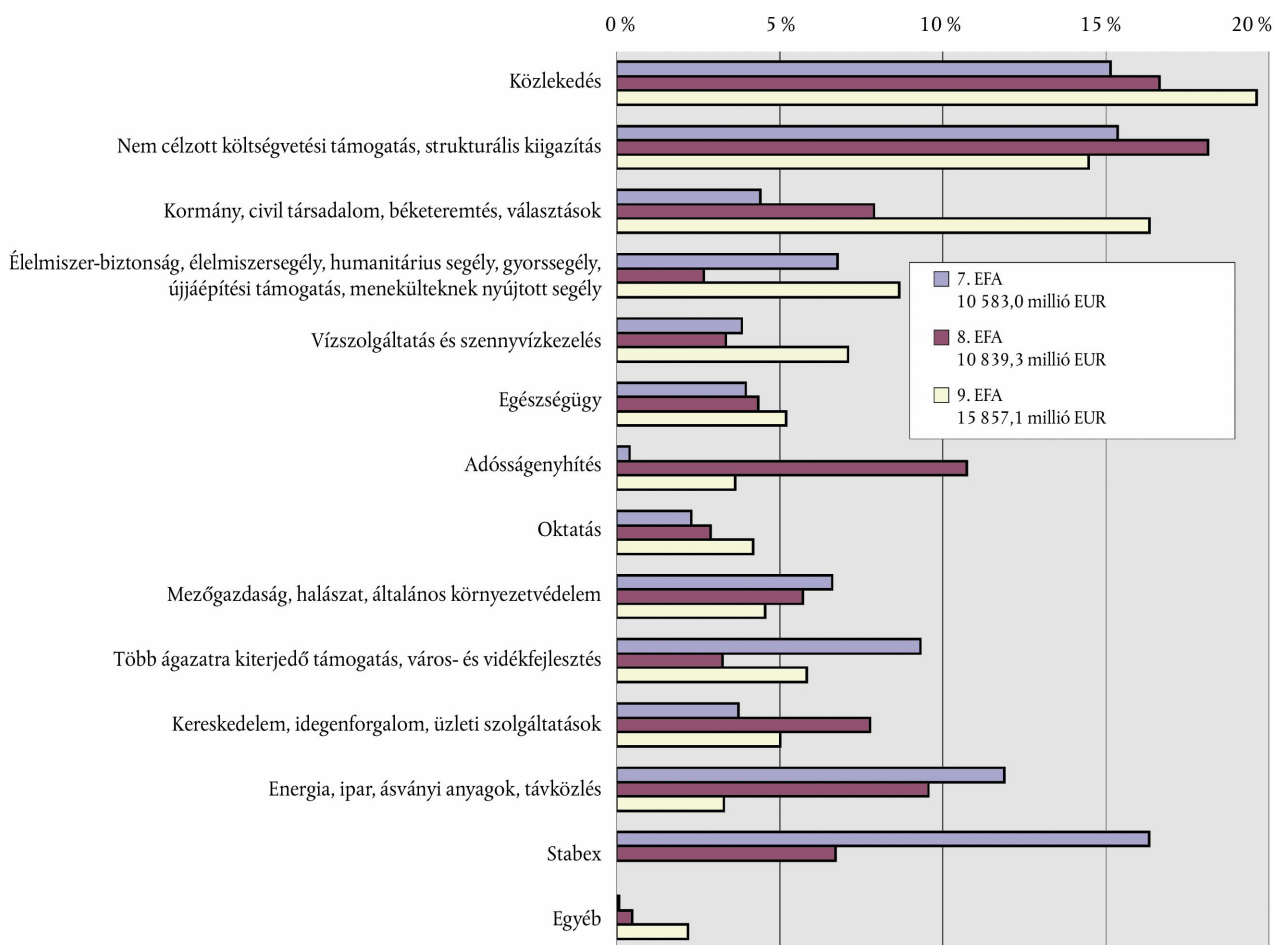
Összesen = 37 328,65 millió EUR <sup>(1)</sup>



- Tagállami hozzájárulások
- Külön hozzájárulás Kongó részére, Stabex, a hatodik EFA-t megelőző EFA-ból származó transzferek és tőkésített bevétel (millió EUR)

**II. diagram: Összesített határozatok**

Összesen = 37 279,4 millió EUR <sup>(1)</sup>



Forrás: Számvevőszék, a számviteli rendszerben szereplő adatok alapján.

<sup>(1)</sup> Az összesített források (37 328,65 millió EUR) és az összesített határozatok (37 279,37 millió EUR) közötti különbség a rendelkezésre álló, elosztásra váró egyenleg (49,28 millió EUR).