

A SZÁMVEVŐSZÉK MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZATA AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

(2008/C 287/02)

I. A Szerződés 248. cikke alapján a Számvevőszék ellenőrizte

- a) „az Európai Közösségek éves beszámolóját” ⁽¹⁾, amely a 2007. december 31-én véget ért pénzügyi évre vonatkozó „összevont pénzügyi kimutatásokból” ⁽²⁾ és „a költségvetés végrehajtásáról szóló összevont jelentésekből” ⁽³⁾ áll; valamint
- b) azt, hogy a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűek és szabályszerűek voltak-e.

A vezetés felelőssége

II. A Szerződés 268–280. cikkével és a költségvetési rendelettel összhangban a vezetés ⁽⁴⁾ felel „az Európai Közösségek éves beszámolójának” elkészítéséért és a bemutatás valóságáért, valamint a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségéért és szabályszerűségéért:

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

⁽¹⁾ „Az Európai Közösségek éves beszámolója” az Európai Közösségeknek a 2007-es pénzügyi évre vonatkozó éves beszámolója I. kötetét alkotja.

⁽²⁾ Az „összevont pénzügyi kimutatások” a következőkből állnak: a mérleg, az eredménykimutatás (beleértve a szegmensbeszámolókat), a készpénzforgalmi kimutatás, a nettó eszközérték változásainak bemutatása, a számviteli politika meghatározó alapelveinek összefoglalása és egyéb magyarázó jegyzetek.

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

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

⁽⁵⁾ A Bizottság számvitelért felelős tisztviselője által elfogadott számviteli szabályok a Könyvvizsgálók Nemzetközi Szövetsége (IFAC) által kibocsátott Nemzetközi Költségvetési Számviteli Standardokra (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 költségvetési rendeletnek megfelelően a 2007-es pénzügyi évre vonatkozó „összevont pénzügyi kimutatások” (a 2005-ös pénzügyi év óta) a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője által elfogadott ezen számviteli szabályok alapján készültek, amelyek az eredményszemléletű számvitel elveit a sajátos közösségi környezethez igazítják, míg „a költségvetés végrehajtásáról szóló összevont jelentések” továbbra is elsősorban a készpénzmozgásokon alapulnak.

⁽⁶⁾ Mielőtt az intézmények elfogadják éves beszámolójukat, a számvitelért felelős tisztviselőjük záradékkal látja el azt, tanúsítva, hogy ésszerű bizonyosságra tett szert arra nézve, hogy az híven tükrözi az intézmény pénzügyi helyzetét (a költségvetési rendelet 61. cikke).

⁽⁷⁾ Az egyes szervek éves beszámolóit azok igazgatói készítik el és küldik meg – az érintett igazgatói testület véleményével együtt – a Bizottság számvitelért felelős tisztviselőjének. Az egyes szervek számvitelért felelős tisztviselői záradékkal is ellátják a beszámolót, tanúsítva, hogy ésszerű bizonyosságra tettek szert arra nézve, hogy az híven tükrözi az érintett szerv pénzügyi helyzetét (a költségvetési rendelet 61. cikke).

b) Az, hogy a vezetés milyen módon látja el az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozó felelősségét, attól függ, hogy milyen költségvetés-végrehajtási módról van szó. Közvetlen centralizált irányítás esetén a végrehajtási feladatokat a bizottsági részlegek végzik. Megosztott irányításnál a végrehajtási feladatokat a tagállamokra, decentralizált irányítás esetén harmadik országokra, közvetett centralizált irányítás esetén pedig egyéb szervekre ruházzák. Közös irányítás esetén a végrehajtási feladatokat a Bizottság és a nemzetközi szervezetek megosztva végzik (a költségvetési rendelet 53–57. cikke). A végrehajtási feladatokat a megbízható pénzügyi gazdálkodás elve szerint kell elvégezni, eredményes és hatékony belsőkontroll-mechanizmusok kialakításával, működtetésével és fenntartásával, beleértve megfelelő felügyelet gyakorlását és célszerű intézkedéseket a szabálytalanságok és a csalás megelőzése végett, valamint szűkség esetén a tévesen kifizetett vagy felhasznált pénzeszközök visszafizettetését célzó bírósági eljárásokat. Az alkalmazott végrehajtási módtól függetlenül a közösségi beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségéért és szabályszerűségéért a végső felelősséget a Bizottság viseli (a Szerződés 274. cikke).

Az ellenőrök felelőssége

III. A Számvevőszék feladata, hogy az ellenőrzésin alapuló megbízhatósági nyilatkozatot nyújtson be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a beszámoló megbízhatóságára, valamint az elszámolások alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozóan. A Számvevőszék az IFAC nemzetközi ellenőrzési standardjaival és etikai kódexével, valamint a legfőbb ellenőrzési intézmények INTOSAI-féle nemzetközi standardjaival összhangban végezte ellenőrzését, amennyire azok az európai közösségi környezetben alkalmazhatók. Ezeknek a standardoknak az értelmében a Számvevőszéknek úgy kell megterveznie és végrehajtania az ellenőrzést, hogy ésszerű bizonyosságot nyerhessen arra nézve, hogy „az Európai Közösségek éves beszámolója” mentes a lényeges hibás állításoktól, valamint hogy a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűek és szabályszerűek.

IV. Az ellenőrzés olyan eljárások elvégzését jelenti, amelyek révén ellenőrzési bizonyíték nyerhető az összevont beszámolóban szereplő összegekről és közzétételekről, valamint a beszámoló alapjául 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 az összevont beszámolóban, illetve hogy fennáll-e az alapul szolgáló tranzakciók – akár csalás, akár hiba okozta – lényeges szabályszerűtlensége az Európai Közösségek jogi keretein belüli követelményekkel kapcsolatban. Kockázatértékelése során a körülményeknek megfelelő ellenőrzési eljárások tervezésénél az ellenőr tekintetbe veszi az összevont beszámoló elkészítése és valóságáig volta szempontjából releváns belsőkontroll-mechanizmusokat, valamint az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét biztosítani hivatott felügyeleti és kontrollrendszereket. Az ellenőrzés értékeli továbbá, hogy az alkalmazott számviteli alapelvek megfelelőek és a számviteli becslések ésszerűek-e, valamint kiterjed az összevont beszámoló és az éves tevékenységi jelentések általános bemutatásának értékelésére is.

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

VI. A Számvevőszék megítélése szerint a rendelkezésére álló ellenőrzési bizonyítékok elégséges és megfelelő alapot nyújtanak a megbízhatósági nyilatkozat megadásához.

Vélemény a beszámoló megbízhatóságáról

VII. A Számvevőszék véleménye szerint „az Európai Közösségek éves beszámolója” minden lényegi szempontból híven tükrözi a Közösségek 2007. december 31-i pénzügyi helyzetét, illetve az akkor véget ért évben lezajlott műveleteik és pénzáramlásaik eredményét, a költségvetési rendelet előírásaival és a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője által elfogadott számviteli szabályokkal összhangban.

VIII. A VII. pontban kifejtett véleményének fenntartásával a Számvevőszék megjegyzi, hogy a számviteli rendszerek – részben a jogi és pénzügyi keretrendszer összetett voltából adódó – hiányosságai továbbra is veszélyeztetik a pénzügyi információ minőségét (különösen az előfinanszírozás, ezzel kapcsolatosan a pénzügyi évek elkülönítésének eljárásai, illetve a számlák/költségigénylések tekintetében) egyes bizottsági főigazgatóságokon, illetve a konszolidációs körbe bevont decentralizált szerveknél (különösen a GNSS⁽¹⁾ Felügyeleti Hatóság (GSA) befektetett eszközeire vonatkozóan). E hiányosságok következtében az előzetes beszámoló bemutatása után több kiigazításra került sor.

Vélemény a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségéről és szabályszerűségéről

IX. A Számvevőszék véleménye szerint a bevételek, valamint az igazgatási és egyéb kiadásokkal, illetve a gazdasági és pénzügyekkel kapcsolatos kötelezettségvállalások és kifizetések mentesek a lényeges hibáktól. Ezekben a területeken a felügyeleti és kontrollrendszereket úgy működtetik, hogy azok biztosítják a jogszerűségi és szabályszerűségi kockázatok megfelelő kezelését.

X. A Számvevőszék véleménye szerint a többi kiadási területen – habár eltérő mértékben – továbbra is jelentős hibák terhelik a kifizetéseket. A jogszerűségi és szabályszerűségi kockázatok kezelésének javítása érdekében a Bizottságnak, illetve a tagállamoknak és egyéb kedvezményezett államoknak még jobban kell törekedniük megfelelő felügyeleti és kontrollrendszerek kiépítésére. Alább soroljuk fel az érintett területeket: „Mezőgazdaság és természeti erőforrások”, „Kohézió”, „Kutatás, energia és közlekedés”, „Külső támogatás, fejlesztés és bővítés”, valamint „Oktatás és állampolgárság”.

- a) A „Mezőgazdaság és természeti erőforrások” terén a Számvevőszék megállapította, hogy az e szakpolitika-csoport bejelentett kiadásainak alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségét, illetve szabályszerűségét összességében lényeges hibaszint jellemzi. Elvégzett ellenőrzései alapján a Számvevőszék arra a megállapításra jutott, hogy a felügyeleti és kontrollrendszerek csak részben eredményesek, amennyiben nem nyújtanak teljes bizonyosságot az uniós szabályoknak való megfelelésre nézve. A Számvevőszék azonban megállapítja azt is, hogy megfelelő alkalmazása esetén az Integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer (IIER) továbbra is eredményesen korlátozza a szabálytalan kiadások kockázatát, feltéve, hogy a rendszert pontos és megbízható adatokkal táplálják.
- b) A „Kohézió” terén a Számvevőszék megállapította, hogy a kohéziós politikák keretében támogatott projektek költségtérítései jogszerűségét, illetve szabályszerűségét lényeges hibaszint jellemzi. Elvégzett ellenőrzései alapján a Számvevőszék úgy ítéli meg, hogy a bizottsági felügyeleti rendszer, valamint a tagállami kontrollrendszerek általában csak részben eredményesek a túligényelt vagy nem támogatható kiadások megelőzésében.
- c) A „Kutatás, energia és közlekedés” terén a Számvevőszék megállapította, hogy a szakpolitika-csoport kifizetéseinek jogszerűségét, illetve szabályszerűségét lényeges hibaszint jellemzi. Elvégzett ellenőrzései alapján a Számvevőszék úgy ítéli meg, hogy – bár történt némi javulás – a Bizottság felügyeleti és kontrollrendszerei csak részben eredményesek abban a tekintetben, hogy mérséklik-e a túligényelt vagy nem támogatható kiadások visszatérítésének kockázatát.
- d) A „Külső támogatás, fejlesztés és bővítés” terén a Számvevőszék megállapította, hogy a szakpolitika-csoport kifizetéseinek alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségét, illetve szabályszerűségét – elsősorban a végrehajtó szervezetek szintjén – lényeges hibaszint jellemzi. Elvégzett ellenőrzései alapján a Számvevőszék úgy ítéli meg, hogy – bár a Bizottságnál tapasztalható javulás – a felügyeleti és kontrollrendszerek csupán részben eredményesek, amennyiben nem nyújtanak teljes bizonyosságot arra nézve, hogy a költségek támogathatóak-e és megfelelő bizonylatok támasztják-e alá őket.
- e) Az „Oktatás és állampolgárság” terén a Számvevőszék megállapította, hogy a szakpolitika-csoport kifizetéseinek jogszerűségét, illetve szabályszerűségét lényeges hibaszint jellemzi. Elvégzett ellenőrzései alapján a Számvevőszék úgy ítéli meg, hogy a felügyeleti és kontrollrendszerek csak részben eredményesek, amennyiben nem nyújtanak teljes bizonyosságot arra nézve, hogy a költségek támogathatóak-e és megfelelő bizonylatok támasztják-e alá őket.

⁽¹⁾ GNSS: globális navigációs műholdrendszerek (Global Navigation Satellite Systems).

XI. A Számvevőszék hangsúlyozza, hogy:

- a) A „Mezőgazdaság és természeti erőforrások” területén tapasztalt általános becsült hibaarány aránytalanul nagy része esik a vidékfejlesztésre; az EMGA kiadásai esetében a Számvevőszék becslése szerint a hibaarány valamennyivel a lényegességi küszöb alatt marad, míg az EMVA kiadásainál jóval túllépi ezt a küszöböt.
- b) A jogszabályi követelmények (pl. a jogosultsági szabályok) bonyolultsága vagy nem egyértelmű volta számottevően kihat a „Mezőgazdaság és természeti erőforrások”, a „Kohézió”, a „Kutatás, energia és közlekedés”, valamint az „Oktatás és állampolgárság” kiadásai alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségére és szabályszerűségére.

XII. A Számvevőszék további előrelépéseket tapasztalt a Bizottság felügyeleti és kontrollrendszeire, különösen egyrészt a fenntartásoknak a főigazgatói nyilatkozatokban adott bizonyosságra gyakorolt hatásában, másrészt a tekintetben, hogy e nyilatkozatok növekvő mértékben vágnak egybe a Számvevőszék megállapításaival. A Számvevőszék azonban megjegyzi azt is, hogy a Bizottság még nem képes kimutatni, hogy a felügyeleti és kontrollrendszerek javítása érdekében tett intézkedései eredményesen csökkentették-e a költségvetés számos területén tapasztalható hibakockázatot.

2008. szeptember 24.–25.

Vítor Manuel DA SILVA CALDEIRA

elnök

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