

4/2010. sz. VÉLEMÉNY

(az EUMSZ. 322. cikke szerint)

az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendeletet az Európai Külügyi Szolgálat tekintetében módosító európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról

(2010/C 145/02)

AZ EURÓPAI UNIÓ SZÁMVEVŐSZÉKE,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 322. cikkére, valamint az Európai Atomenergia-közösség (Euratom) létrehozásáról szóló szerződésre és különösen annak 106a. cikkére,

tekintettel az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendeletet ⁽¹⁾ (a továbbiakban: költségvetési rendelet) az Európai Külügyi Szolgálat tekintetében módosító európai parlamenti és tanácsi rendelettervezetre ⁽²⁾,

tekintettel a Tanácsnak a Számvevőszékhez e témában 2010. április 8-án benyújtott véleménykérésére

ELFOGADTA A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT:

Az Európai Külügyi Szolgálat felépítése

1. Az Európai Parlament és a Tanács javaslattervezete, amelyre vonatkozóan a Számvevőszék vélemény kibocsátására kérték, a jelenlegi költségvetési rendelet módosítását célozza annak érdekében, hogy annak szabályait az Európai Külügyi Szolgálat (a továbbiakban: EKSZ) sajátos jellegéhez igazítsa. Az EKSZ létrehozásáról a 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződéssel módosított Európai Unióról szóló Szerződés 27. cikke (3) bekezdése rendelkezik. Az EKSZ az Unió független, a főképviselő irányítása alatt álló szerve lesz, amely utóbbinak segítséget nyújt feladatainak elvégzésében. Az EKSZ felépítéséről és működéséről tanácsi határozat rendelkezik majd. A határozatra irányuló javaslat 2010. március 25-én jött létre.

2. Bár az EKSZ különálló intézmény, a jelenlegi külképviseletek működési folyamatosságának biztosítása érdekében a képviselet-vezetők által eszközölt operatív kiadásokat a bizottsági költségvetés közvetlen centralizált irányítás keretében történő végrehajtásának tekintik majd.

3. Az EKSZ egy központi hivatalból, valamint harmadik országokba, illetve nemzetközi szervezetekhez delegált uniós külképviseletekből áll majd. Minden uniós külképviselet élén egy képviselet-vezető áll majd, aki a képviselethez tartozó valamennyi alkalmazott munkáját irányítja.

4. Az EKSZ alkalmazottai a Tanács főtitkárságának tisztviselőiből, bizottsági tisztviselőkből, valamint a tagállamok külügyi szolgálataitól kirendelt alkalmazottakból állnak. Őket a személyzeti szabályzat által meghatározott ideiglenes alkalmazottakként nevezik ki. Személyzeti ügyekben az EKSZ olyan intézménynek tekinthető, melyre a személyzeti szabályzat vonatkozik.

Általános megjegyzések**Az EKSZ jellege a költségvetési rendelet szempontjából**

5. A Számvevőszék figyelembe veszi, hogy amint azt az Elnökség az Európai Tanácsnak címzett, az Európai Külügyi Szolgálatról szóló, 2009. október 23-i jelentésében kérte ⁽³⁾, az EKSZ *sui generis* jellegű, a költségvetési rendelet alkalmazásában intézményként kezelendő szolgálat lesz. Az EKSZ a költségvetésben saját szakasszal rendelkezik majd, és mint ilyen, rá is vonatkozik majd az Európai Parlament zárszámadása. A külképviseletek szintjén ugyanakkor az EKSZ a Bizottság illetékes szolgálata marad, és feladata a költségvetés „Bizottság” szakaszához tartozó különböző operatív előirányzatok végrehajtása lesz.

Az új felépítés igazgatása

6. A külképviseleti alkalmazottak az EKSZ alkalmazottaiból és bizottsági alkalmazottakból állnak majd. A képviselet-vezető a Bizottságtól – az EUSz 17. cikke és az EUMSZ 317. cikke értelmében a költségvetést végrehajtó és a programokat irányító intézménytől – kap megbízást arra, hogy nevében operatív előirányzatokat teljesítsen. Az EKSZ új felépítéséből és az uniós képviselet vezetőjének feladataiból adódóan utóbbi két különböző szervnek tartozik majd beszámolóval. Megoldás erre feltehetőleg az újonnan javasolt 60a. cikk (2) és (3) bekezdésében keresendő. A Számvevőszék megjegyzi, hogy az új struktúra működtetéséhez – többek között a prioritásellentétek elkerülése érdekében – óvatosságra lesz szükség.

⁽¹⁾ HL L 248., 2002.9.16., 1. o.⁽²⁾ COM(2010) 85 végleges, 2010.3.24.⁽³⁾ Az Elnökség jelentése az Európai Tanácsnak az Európai Külügyi Szolgálatról, 14930/09 tanácsi dokumentum.

Támogatásnyújtási mechanizmusok

7. A Számvevőszék 10/2004 sz. különjelentésében a „decentralizációs” folyamat következtében jelentős előrelépést állapított meg a külső segélyek igazgatásában: megerősítették a képviselők operatív és pénzügyi részlegeit, megbízhatóbbak és hatékonyabbak lettek a pénzügyi eljárások, és ez javulást jelentett a szolgáltatásnyújtás rendszerességében, időben történő elvégzésében, illetve minőségében. A Számvevőszék rendkívül lényegesnek tartja az elszámolhatóság, a felelősség és a pénzgazdálkodás minőségének fenntartását és további javítását a külképviselőkénél. Nem szabad, hogy az uniós külképviselők jövőbeli szervezeti struktúrája gátolja a képviselők operatív és pénzügyi funkcióinak hatékonyságát, illetve a feladatkörök elkülönítését.

8. Ebből a szempontból a javaslat kísérletnek tekinthető arra, hogy az új és összetettebb intézményi keretek között is a lehető legjobban megőrizze az előirányzatok végrehajtására vonatkozó belső bizottsági eljárásokat és standardokat.

9. Ugyanakkor a Számvevőszék aggodalmát fejezi ki azzal kapcsolatban, hogy e cél elérése érdekében a következők változnak: a) a pénzügyi rendelethez képest jelentős eltérésekre kerül sor, mivel a Bizottság költségvetés-végrehajtási hatáskörét átruházzák az engedélyező tisztviselőkre (azaz a képviselő-vezetőkre), akik pedig már nem tartoznak a Bizottság szervezeti egységeihez; b) a képviselők pénzgazdálkodási és beszámolósi feladatai és műveletei jóval összetettebbé válnak; c) jelentős bizonytalanság keletkezik az uniós külképviselők igazgatási és támogatási kiadásainak kezelésében, illetve ezen kiadásokkal kapcsolatos költségvetési források elosztásában – és erre a kérdésre a javaslat nem ad egyértelmű választ.

Konkrét megjegyzések

10. A Számvevőszék a módosított rendelkezések közül négyvel kapcsolatban fejezi ki konkrét fenntartását, és az ezen véleményhez mellékelt táblázat szerint azok szövegének módosítását javasolja.

A javasolt módosítás nem csupán az EKSZ, hanem a költségvetés valamennyi „közvetett központi” irányítású végrehajtása esetében alkalmazható lesz

11. 30. cikk. A Bizottság javasolja, hogy a 30. cikk (3) bekezdése első albekezdése helyébe új szöveg lépjen, amelynek értelmében a Bizottság megfelelő módon rendelkezésre bocsátja az általa kezelt költségvetésből származó források kedvezményezettjeire vonatkozó információkat, amennyiben a költségvetés végrehajtása az 53a. cikk szerint centralizált alapon történik. Az új 53a. cikk értelmében amennyiben a Bizottság centralizált alapon hajtja végre a költségvetést, úgy a végrehajtási feladatokat vagy közvetlenül szervezeti egységei, illetve uniós külképviselők által, vagy közvetetten, az 54–57. cikk rendelkezéseivel összhangban teljesíti.

12. Az új 30. cikk (3) bekezdése első albekezdésének és az új 53a. cikknek az együttes olvasata azt eredményezi, hogy a Bizottság az irányító kötelezettsége, hogy információval rendelkezzen a költségvetésből származó források kedvezményezettjeiről arra az esetre érvényes, ha a költségvetés végrehajtása

centralizált alapon közvetetten és közvetlenül történik. A jelenlegi 30. cikk (3) bekezdésének első albekezdésében azonban a Bizottság az irányító kötelezettsége, hogy információval rendelkezzen a költségvetésből származó források kedvezményezettjeiről, kizárólag azokra az esetekre vonatkozik, amikor a költségvetés végrehajtása centralizált alapon és közvetlenül történik.

13. A Bizottság az irányító kötelezettségének kiterjesztése, hogy a közvetett centralizált irányítás eseteiben is információval rendelkezzen a költségvetésből származó források kedvezményezettjeiről, nincs összefüggésben az EKSZ sajátos helyzetével. A kiterjesztés tehát, túllépve a javaslat tárgyán, a közvetett centralizált irányítás valamennyi esetében alkalmazhatóvá válna. A jelenlegi gyakorlattal való következetesség fenntartása érdekében az új 30. cikk (3) bekezdésének első albekezdését a következőképpen kell módosítani:

„A Bizottság megfelelő módon rendelkezésre bocsátja az általa kezelt költségvetésből származó források kedvezményezettjeire vonatkozó információkat, amennyiben a költségvetés végrehajtása az 51. cikk második bekezdése szerint centralizált alapon, közvetlenül szervezeti egységei, illetve uniós külképviselők által történik, más igazgatási módok esetében pedig a finanszírozás kedvezményezettjeire vonatkozó azon információkat, amelyeket a költségvetés lebonyolításának feladataival megbízott jogalanyoktól kapott”.

Az uniós képviselővezetők elszámolhatósága nőtt, de az összeférhetetlenségről („érdekellentét”) szóló módosítás nem áll minden szempontból összhangban a költségvetési rendellel

14. 60a. cikk A 60a. cikk célja, úgy tűnik, annak az elvnek a megerősítése, hogy az uniós képviselő-vezetők, amennyiben átruházott felhatalmazás alapján járnak el, ugyanazon elszámolhatósági szabályoknak vannak alárendelve, mint bármely más átruházott felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselő (a költségvetési rendelet 60. cikké értelmében). A Számvevőszék a tekintetben fontosnak tartja kiemelni az uniós képviselő-vezetők feladatait.

15. A második albekezdés ugyanakkor többek között az esetleges összeférhetlenségek („érdekellentétek”) megoldását is az uniós képviselő-vezetők feladatává teszi. Ebben az összefüggésben kerülni kell az „összeférhetlenség” („érdekellentét”) fogalmára történő utalást, hiszen ez nem olyan típusú összeférhetlenség („érdekellentét”), mint amit a költségvetési rendelet 52. cikke határoz meg. A következetesség érdekében egy adott fogalmat a költségvetési rendelet valamennyi rendelkezésében ugyanazon meghatározás szerint kell alkalmazni. A Számvevőszék javasolja a 60a. cikk (1) bekezdésének eszerint történő módosítását.

A belső ellenőr hatásköreit egyértelműbben kell meghatározni

16. 85. cikk. A következetesség, hatékonyság és eredményesség érdekében a Számvevőszék helyesli, hogy az EKSZ belső ellenőrének feladatait a Bizottság belső ellenőre lássa el.

A költségvetési rendelet 85. cikkéhez javasolt kiegészítés megfogalmazása ugyanakkor azt a benyomást kelti, hogy a Bizottság belső ellenőre nem ugyanazokat a hatásköröket gyakorolja az EKSZ felett, mint a bizottsági részlegek felett, illetve hogy e hatáskörök aszerint változhatnak, hogy mely költségvetési szakaszok – EKSZ vagy Bizottság – végrehajtásáról van szó. A belső ellenőr hatásköreivel kapcsolatos kétértelműség elkerülése végett a Számvevőszék azt indítványozza, hogy a javasolt kiegészítést a következő szöveg váltsa fel:

„A Bizottság belső ellenőrének ugyanazok a feladatai az 1. cikkben említett Európai Külügyi Szolgálat tekintetében, mint a bizottsági részlegek tekintetében”.

Egyes javasolt módosításoknak alig vagy nehezen megragadható a célja

17. 165. cikk. A 165. cikk javasolt módosításának a célja nem világos. A Számvevőszék szerint az 53a. cikk módosításából következően a 165. cikk módosítására már nincs szükség.

18. 185. cikk. A 185. cikk javasolt módosítása semmilyen célt nem szolgál. A Bizottság belső ellenőrének hatáskörével kapcsolatos analógia csak a bizottsági részlegek összefüggésében alkalmazható. A Számvevőszék javaslata ezért az, hogy a 185. cikk ne kerüljön módosításra.

Ezt a véleményt a Számvevőszék a 2010. április 29-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

a Számvevőszék nevében

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA

elnök

MELLÉKLET

A Bizottság javaslata	A Számvevőszék ajánlása
<p style="text-align: center;">1. cikk</p> <p>(3) A 30. cikk (3) bekezdésében az első albekezdés helyébe a következő szöveg lép:</p> <p>„A Bizottság megfelelő módon rendelkezésre bocsátja az általa kezelt költségvetésből származó források kedvezményezettjeire vonatkozó információkat, amennyiben a költségvetés végrehajtása az 53a. cikk szerint centralizált alapon történik, más igazgatási módok esetében pedig a finanszírozás kedvezményezettjeire vonatkozó azon információkat, amelyeket a költségvetés lebonyolításának feladataival megbízott jogalanyoktól kapott”.</p>	<p style="text-align: center;">1. cikk</p> <p>(3) A 30. cikk (3) bekezdésében az első albekezdés helyébe a következő szöveg lép:</p> <p>„A Bizottság megfelelő módon rendelkezésre bocsátja az általa kezelt költségvetésből származó források kedvezményezettjeire vonatkozó információkat, amennyiben a költségvetés végrehajtása az 53a. cikk szerint az 51. cikk második bekezdése szerint centralizált alapon, <u>közvetlenül szervezeti egységei, illetve uniós külképviseltek által</u> történik, más igazgatási módok esetében pedig a finanszírozás kedvezményezettjeire vonatkozó azon információkat, amelyeket a költségvetés lebonyolításának feladataival megbízott jogalanyoktól kapott”.</p>
<p>(9) A 2. szakasz a következő 60a. cikkel egészül ki:</p> <p style="text-align: center;">60a. cikk</p> <p>1. Amennyiben az uniós küldöttségvezetők (külképviselő-vezetők) az 51. cikk második bekezdésének megfelelően átruházott felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselőként járnak el, a források megfelelő felhasználása vonatkozásában szorosan együttműködnek a Bizottsággal annak érdekében, hogy biztosítsák különösen a pénzügyi műveletek jogszerűségét és szabályszerűségét, a források igazgatása során a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének tiszteletben tartását, valamint az Unió pénzügyi érdekeinek hatékony védelmét.</p> <p>Ennek érdekében meghozzák a szükséges intézkedéseket, hogy a rájuk átruházott költségvetés végrehajtásának vonatkozásában megelőzzenek minden, a Bizottság felelősségét esetlegesen veszélyeztető helyzetet, valamint minden olyan érdek- vagy prioritásellentétet [összeférhetlenséget vagy prioritásellentétet], amely hatással van a rájuk átruházott pénzgazdálkodási feladatok végrehajtására.</p> <p>Amennyiben a második albekezdésben említett helyzet vagy konfliktus alakul ki, az uniós küldöttségvezetők (külképviselő-vezetők) erről haladéktalanul tájékoztatják az illetékes bizottsági szervezeti egységet, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjét.</p>	<p>(9) A 2. szakasz a következő 60a. cikkel egészül ki:</p> <p style="text-align: center;">60a. cikk</p> <p>1. Amennyiben az uniós küldöttségvezetők (külképviselő-vezetők) az 51. cikk második bekezdésének megfelelően átruházott felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselőként járnak el, a források megfelelő felhasználása vonatkozásában szorosan együttműködnek a Bizottsággal annak érdekében, hogy biztosítsák különösen a pénzügyi műveletek jogszerűségét és szabályszerűségét, a források igazgatása során a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének tiszteletben tartását, valamint az Unió pénzügyi érdekeinek hatékony védelmét.</p> <p>Ennek érdekében meghozzák a szükséges intézkedéseket, hogy a rájuk átruházott költségvetés végrehajtásának vonatkozásában megelőzzenek minden, a Bizottság felelősségét esetlegesen veszélyeztető helyzetet, valamint minden olyan érdek- vagy prioritásellentétet, amely hatással van a rájuk átruházott pénzgazdálkodási feladatok végrehajtására.</p> <p>Amennyiben a második albekezdésben említett helyzet vagy konfliktus alakul ki, az uniós küldöttségvezetők (külképviselő-vezetők) erről haladéktalanul tájékoztatják az illetékes bizottsági szervezeti egységet, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjét.</p>
<p>(12) A 85. cikk a következő bekezdésekkel egészül ki:</p> <p>„Az EKSZ belső ellenőrzésének alkalmazásában az 51. cikk második bekezdésének megfelelően átruházott felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselőként eljáró uniós küldöttségvezetők (külképviselő-vezetők) a rájuk átruházott pénzgazdálkodás vonatkozásában a Bizottság belső ellenőrének ellenőrzési hatásköre alá tartoznak.</p> <p>A koherencia, az eredményesség és a költséghatékonyság érdekében a Bizottság belső ellenőre az EKSZ belső ellenőréként is eljár a költségvetés EKSZ-re vonatkozó szakaszának költségvetési végrehajtása tekintetében.”</p>	<p>(12) A 85. cikk a következő bekezdésekkel egészül ki:</p> <p>„A Bizottság belső ellenőrének ugyanazok a feladatai az 1. cikkben említett Európai Külügyi Szolgálat tekintetében, mint a bizottsági részlegek tekintetében”.</p>
<p>(14) A 165. cikk első mondata helyébe a következő szöveg lép:</p> <p>„Az 53a. cikk értelmében a fellépések kedvezményezett harmadik országok vagy nemzetközi szervezetek általi végrehajtása a Bizottság részletes vizsgálatának tárgya.”</p>	<p>(14) A 165. cikk első mondata helyébe a következő szöveg lép:</p> <p>„Az 53a. cikk értelmében a fellépések kedvezményezett harmadik országok vagy nemzetközi szervezetek általi végrehajtása a Bizottság részletes vizsgálatának tárgya”.</p>
<p>(15) A 185. cikk (3) bekezdésének helyébe a következő szöveg lép:</p> <p>„3. A Bizottság belső ellenőre ugyanolyan hatáskört gyakorol az (1) bekezdésben említett szervek felett, mint a Bizottság szervezeti egységei, illetve az uniós küldöttségek tekintetében.”</p>	<p>(15) A 185. cikk (3) bekezdésének helyébe a következő szöveg lép:</p> <p>„3. A Bizottság belső ellenőre ugyanolyan hatáskört gyakorol az (1) bekezdésben említett szervek felett, mint a Bizottság szervezeti egységei, illetve az uniós küldöttségek tekintetében.”</p>