

EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

1. sz. vélemény

2010

AZ EURÓPAI UNIÓ KÖLTSÉGVETÉSI
PÉNZGAZDÁLKODÁSÁNAK JAVÍTÁSA:
KOCKÁZATOK ÉS KIHÍVÁSOK



HU

TARTALOMJEGYZÉK

BEKEZDÉS

- 2 **BEVEZETÉS**
- 3 - 5 **A SZABÁLYTALANSÁGOK SZINTJÉNEK TOVÁBBI CSÖKKENTÉSE**
- 3 - 4 **MELYEK A MAGAS KOCKÁZATÚ TERÜLETEK?**
- 4 - 5 **MIT LEHETNE MÉG TENNI A SZABÁLYTALANSÁGOK CSÖKKENTÉSE ÉRDEKÉBEN?**
- 6 - 8 **A PÉNZFELHASZNÁLÁS MINŐSÉGÉNEK JAVÍTÁSA (GAZDASÁGOSSÁG, HATÉKONYSÁG ÉS EREDMÉNYESSÉG)**
- 6 - 7 **MELY TERÜLETEKEN VAN SZÜKSÉG JELENTŐS JAVULÁSRA?**
- 8 **MIT LEHETNE MÉG TENNI A PÉNZFELHASZNÁLÁS MINŐSÉGÉNEK JAVÍTÁSA ÉRDEKÉBEN?**
- 9 **KÖVETKEZTETÉS**

BEVEZETÉS

- 1.** A Bizottság 1999 óta – többek között egy belső igazgatási reformprogram végrehajtásával¹; azzal, hogy prioritásként tűzte ki a szabálytalan kifizetések szintjének csökkentését; valamint azzal, hogy újtára indított az uniós források felügyeletének és kontrollmechanizmusainak fejlesztését² és az uniós költségvetés megreformálását³ célzó kezdeményezéseket – nagy jelentőséget tulajdonít az Európai Unió (EU) költségvetési pénzgazdálkodása tökéletesítésének. A Bizottság elnöke jelezte, hogy a jövőben minden új bizottsági kezdeményezést az „okos szabályozás”⁴ elve inspirál majd.
- 2.** Az utóbbi években a Számvevőszék a bizottsági belső kontrollmechanizmusok javulásáról, valamint a szabálytalan kifizetések szintjének általános csökkenéséről számolt be⁵. Mindamellet a Számvevőszék a költségvetés alapvető területein továbbra is a szabálytalan kifizetések magas szintjéről számol be⁶, és szükségesnek tartja a különböző uniós kiadási programok és rendszerek lényeges vonatkozásainak tökéletesítését. A költségvetési rendelet tervezett módosítása, az új pénzügyi keret és a költségvetési reform kiváló lehetőséget fog biztosítani a Számvevőszék által felvetett problémák orvoslására.
- 3.** E dokumentum a szabálytalanságok szintjének további csökkentéséhez és az uniós pénzfelhasználás minőségi javulásához kapcsolódó főbb kockázatok és kihívások nevesítése érdekében megpróbálja összegyűjteni a Számvevőszék utóbbi éves és különjelentéseinek főbb üzeneteit.

¹ A Bizottság reformja - Fehér Könyv (COM(2000) 200 végleges/2).

² Az egységes belső ellenőrzési keretrendszerre irányuló bizottsági cselekvési terv (COM(2006) 9 és SEC(2006) 49).

³ A költségvetés reformja, változások Európában (SEC(2007) 1188 végleges).

⁴ *Politikai iránymutatások a következő Bizottság számára*, José Manuel Barroso, Brüsszel, 2009. szeptember 3.

⁵ *A Számvevőszéknek a 2008-as pénzügyi évről szóló éves jelentése (2008-as éves jelentés)*, 1.1. grafikon.

⁶ 2008-as éves jelentés, 1.3. táblázat

A SZABÁLYTALANSÁGOK SZINTJÉNEK TOVÁBBI CSÖKKENTÉSE

MELYEK A MAGAS KOCKÁZATÚ TERÜLETEK?

4. Jóllehet a szabálytalanságok általános szintje csökkent, mégis továbbra is magas lényeges kiadási területeken. A Számvevőszék a **Kohézió**, valamint – az előcsatlakozási és szomszédságpolitikai programokat is beleértve – a **Külső támogatás, fejlesztés és bővítés** kifizetéseinél állapította meg a legmagasabb szabálytalansági szintet. A szabálytalan kifizetések magas szintje jellemezte ezenkívül a kutatási és technológiai fejlesztési **keretprogram**, valamint a **Vidékfejlesztés** kiadásait is⁷.
⁷ 2008-as éves jelentés, 1.3. táblázat.
5. E területek kifizetéseinek túlnyomó része jellegét tekintve több évet érint és konkrét programozási időszakokhoz van hozzárendelve. Legtöbbjük a végső kedvezményezettek által igényelt költség-visszatérítésekhez kapcsolódik.
6. A szabálytalanságok („hibák”) rendszerint a közbenső és záró kifizetések esetében jelentkeznek a kedvezményezettek jogosulatlan igényei, az elismerhető költségek túlzott elszámolása, valamint a kifizetés feltételeinek, különösen a közbeszerzési szabályoknak a be nem tartása következtében. A Számvevőszék szerint az ilyen hibák két fő oka:
 - a) a végső kedvezményezettek szintjén jelentkező kockázatok kontrolljára hivatott rendszerek hiányosságai, és
 - b) a kedvezményezettek számára kötelezően betartandó jogosultsági szabályok és egyéb feltételek bonyolultsága.
7. A Bizottság kitartóan állítja, hogy az érintett kiadások „többéves jellege” azt jelenti, hogy az adott program lezárása előtt sor kerülhet a legtöbb hiba feltárására és kijavítására. Mindamellet a Számvevőszék szerint jelenleg nem áll rendelkezésre elegendő információ ezen állítás alátámasztására.

- 8.** Habár a 2007–2013-as programozási időszak pénzgazdálkodási rendszereiben történtek változások, egyelőre korai nyilatkozni arról, hogy azok csökkentették-e a hibaszintet, mivel eddig a legtöbb kifizetés előfinanszírozás vagy előleg volt, melyekre csak néhány feltétel vonatkozik. A Kohézió esetében a Számvevőszék megállapította, hogy az első közbenső kifizetések előfeltételeiként bevezetett új elemek kései alkalmazása lelassíthatja a költségvetés végrehajtását és növelheti annak kockázatát, hogy a kezdeti fázisban a kontrollmechanizmusok nem hárítják el vagy nem tárják fel a hibákat.
- ⁸ 2008-as éves jelentés, 2.36. bekezdés
- ⁹ 2008-as éves jelentés, 7.42. bekezdés
- 9.** Az Európai Gazdasági Helyreállítási Terv (EGHT) további kockázatot jelent, mivel növeli az előlegként kifizetett kiadások arányát több magas kockázatú területen, ahol a felügyeleti és kontrollrendszerek csak részben eredményesek, különösen a Kohézió és a Vidékfejlesztés esetében.

MIT LEHETNE MÉG TENNI A SZABÁLYTALANSÁGOK CSÖKKENTÉSE ÉRDEKÉBEN?

- 10.** A Bizottságnak kezelnie kell a Számvevőszék által a legmagasabb szabálytalansági szinttel jellemezhető területeken feltárt specifikus rendszerhiányosságokat. Ennek együtt kell járnia a már meghozott intézkedések hatásainak folyamatos nyomon követésével, valamint az éves tevékenységi jelentésekben és a bizottsági főigazgatói nyilatkozatokban szereplő, a belső kontrollmechanizmusok erősségére és a magas kockázatú területekre vonatkozó értékelések megbízhatóságának javításával. Ebben az összefüggésben a Bizottságnak azt is meg kell vizsgálnia, hogy hogyan lehetne a tagállami éves összefoglalók minőségét javítani, annak érdekében, hogy növekedjék a belőlük származó bizonyosság⁸.
- 11.** A Bizottságnak figyelmet kell fordítania a 2000–2006-os programozási időszak és a kutatási keretprogramok lezárásához kapcsolódó pénzügyi korrekciós és visszafizettetési mechanizmusok tökéletesítésére⁹. E cél érdekében javulnia kell a Bizottság által a tagállamoktól a pénzügyi korrekciókra és visszafizettetésekre vonatkozóan megkövetelt adatok minőségének a Kohézió, a Mezőgazdaság és a Vidékfejlesztés terén.

12. Mindamелlett a felügyelet és kontroll terén elérhető javulás behatárolt a mögöttes szabályok és rendeletek jelentős megreformálása nélkül. Ahogy a kontrollmechanizmusok bővülnek és a hibaarányok csökkennek, a kontroll költségei elkezdhetik meghaladni a hibák további csökkenéséből eredő hasznokat. Ezt a Bizottság már felismerte¹⁰. Most a legmagasabb kockázatú területek kontrolljainak költségeire vonatkozó jó minőségű információra van szükség, amely alapul szolgál annak megállapításához, hogy a megfelelő egyensúly hol jelentkezik. Ahol pedig ilyen egyensúly nem található, ott helye van a kérdéses programok és rendszerek reformjának vagy átgondolásának.

¹⁰ A Bizottság Közleménye - Az elfogadható hibakockázat fogalmának egységes értelmezése (COM(2008) 866 végleges)..

13. Az egyszerűsítés prioritás kell, hogy maradjon a meglévő vagy új kiadási programok és rendszerek szabályainak és rendeleteinek megreformálásakor, mert a világosan interpretálható és egyszerűen alkalmazható szabályok és rendeletek nem csak a hibák kockázatát csökkentik, hanem a kontrollmechanizmusok költségeit is mérsékelhetik. Ugyanakkor körültekintésre van szükség annak biztosításához, hogy kellő figyelmet fordítsanak arra is, hogy az elsődlegesen a szabálytalanságok szintjének mérséklését célzó egyszerűsítések bevezetése várhatóan milyen hatást gyakorol majd a pénzfelhasználás minőségére.

A PÉNZFELHASZNÁLÁS MINŐSÉGÉNEK JAVÍTÁSA (GAZDASÁGOSSÁG, HATÉKONYSÁG ÉS EREDMÉNYESSÉG)

MELY TERÜLETEKEN VAN SZÜKSÉG JELENTŐS JAVULÁSRA?

14.

A Számvevőszék minden évben számos specifikus pénzgazdálkodási témát ellenőriz, és megállapításait különjelentésekben teszi közzé. Összességükben ezek a jelentések számos olyan visszatérő témára világítanak rá, amelyek a **kiadási programok és rendszerek kiválasztásának, megtervezésének és működtetésének**, s ezáltal a pénzfelhasználás minőségének javításához kapcsolódnak. A Számvevőszék jelentéseiben különösen a következő nyolc problémát illetően említ példákat:

- a kiadási programok és rendszerek nem járnak valódi európai szintű értéknövelő hatással¹¹;
- túlságosan széles körű, nem egyértelmű, illetve egymással többé-kevésbé ütköző szakpolitikai célkitűzések¹²;
- a szakpolitikai eszközök és erőforrások nem elégségesek a kitűzött célok eléréséhez¹³;
- a támogatott tevékenységek és az elérni kívánt végeredmények közötti okozati összefüggést meghatározó „beavatkozási logika”¹⁴ nem egyértelmű;
- túlságosan bonyolult vagy ellenőrizhetetlen támogatási feltételek, amelyek növelik az adminisztrációs költségeket és az előforduló szabálytalanságok kockázatát, valamint kedvezőtlenül hatnak az ellenőrzésre és a források célirányos felhasználására¹⁵;
- nincsenek egyértelmű feladat- és felelősségi körök (ez a megosztott irányítás alá tartozó területeknél és a fejlesztési támogatásnál előforduló sajátos probléma), ami aláássa a tulajdonosi gondosságot és csökkenti az eredményességet, valamint a fenntarthatóságot¹⁶
^{17 18};
- hiányosságok tapasztalhatóak a monitoring és az értékelési intézkedések terén¹⁹;
- bizonyos dokumentumokhoz és információkhoz nem megfelelő a hozzáférés a közös irányítás néhány olyan területén, ahol nemzetközi szervezetek is érintettek²⁰, és ez meggátolja az eredményes monitoringot²¹;

¹¹ 2/2009. sz. különjelentés - Eredményesen javítja-e az egészségügyi helyzetet az Európai Unió közegészségügyi programja (2003-2007)?

¹² 14/2009. sz. különjelentés - A tej- és tejtermékpiac szabályozási eszközei elérték-e legfontosabb célkitűzéseiket?

¹³ 10/2008. sz. különjelentés - Az egészségügyi ellátást finanszírozó közösségi fejlesztési támogatások a szubszaharai Afrika országaiban

¹⁴ 8/2009. sz. különjelentés - „Kiválósági hálózatok” és „integrált projektek” a Közösség kutatási politikájában: elérték-e céljaikat?

¹⁵ 8/2008. sz. különjelentés - Eredményesen működik-e a kölcsönös megfeleltetés?

¹⁶ 6/2007. sz. különjelentés - A kapacitásfejlesztés keretében nyújtott technikai segítség eredményességéről

¹⁷ 1/2009. sz. különjelentés - A MEDA-program és a korábbi jegyzőkönyvek keretében végzett banki tevékenységek a mediterrán térségben

¹⁸ 5/2009. sz. különjelentés - A Bizottság pénzgazdálkodási tevékenysége

- 15.** A kiadási programokat és rendszereket számos esetben egyenként alakították ki az egyik programozási időszakról a másokra konkrét problémák kezelése céljából, és nem fordítottak elég gondot az időszak átfogó felülvizsgálatára és a reformokra, annak érdekében, hogy a beavatkozás megtervezését hozzáigazítsák a változó igényekhez és körülményekhez.
- 16.** A beavatkozási logika hibái, valamint a monitoring és értékelési intézkedések egyes intézkedéseknél megfigyelt jelentős hiányosságai aláássák a programok eredményességének értékelését és azt, hogy megfelelően meg tudják újítani őket. Az, hogy a közvetlen eredményekről és a végeredményekről nem áll rendelkezésre elegendő információ, szintén nagyon megnehezíti az elszámoltathatóságot és az átláthatóságot, valamint a források allokációjára vonatkozó döntéseket²².
- 17.** Az ügynökségek és újabban a közös vállalkozások egyre gyakoribb alkalmazása az uniós szakpolitikák végrehajtása érdekében, egyaránt jelent lehetőségeket és kockázatokat. Annak érdekében, hogy a Szerződés elveinek betartása mellett teljes mértékben ki lehessen használni az ilyen irányítási rendszerek által kínált lehetőségeket, a Bizottságnak gondoskodnia kell a megfelelő felügyelet biztosításáról²³.
- ¹⁹ 9/2007. sz. különjelentés
- Az uniós kutatási és technológiai fejlesztési (KTF) keretprogramok értékelése
- Tökéletesíthetné-e módszereit a Bizottság?, valamint 7/2008. sz. különjelentés - Intelligens Energia 2003–2006 programról
- ²⁰ Pl. az ENSZ szervei és a Világbank
- ²¹ 2008-as éves jelentés, 8.13. bekezdés
- ²² 2006/10. sz. külön jelentés az 1. és a 3. célkitűzés 1994 és 1999 közötti programjainak utólagos értékeléséről (strukturális alapok)
- ²³ 13/2009. sz. különjelentés
- Sikeres megoldás-e a végrehajtási feladatok kiszervezése végrehajtó ügynökségekhez?, valamint 5/2008. sz. különjelentés - Európai uniós ügynökségek: Középpontban az eredmények

MIT LEHETNE MÉG TENNI A PÉNZFELHASZNÁLÁS MINŐSÉGÉNEK JAVÍTÁSA ÉRDEKÉBEN?

- 18.** Az európai szintű értéknövelő hatás koncepcióját megfelelő politikai nyilatkozatban vagy uniós jogszabályban kellene kifejezésre juttatni annak érdekében, hogy az útmutatóul szolgáljon az EU politikai szervei számára, amit fel tudnak használni a kiadási prioritások kialakításakor.
- 19.** A létező beavatkozások felülvizsgálatakor és újak megtervezésekor a Bizottságnak megfelelő hangsúlyt kell helyeznie a következő elvekre: a célkitűzések egyértelműsége, egyszerűsítés, a realitások figyelembevétele, átláthatóság és elszámoltathatóság²⁴. A Bizottságnak a szakpolitikák kialakítására vonatkozó meglévő folyamatai, különösen előzetes értékelési és hatásvizsgálati gyakorlata tovább javíthatóak annak érdekében, hogy kellő hangsúly kerüljön ezekre a témákra, valamint arra a kérdésre, hogy az egyes programok európai szintű értéknövelő hatással járnak-e, és ezt hogyan érik el²⁵.
- 20.** A Bizottság a lehető leghamarabb készüljön el a költségvetés felülvizsgálatával, és a költségvetés-tervezés, valamint a pénzfelhasználás minőségének javítását fő célkitűzésnek tekintve, vegye figyelembe a releváns eredményeket a 2014 ben kezdődő pénzügyi keret előkészítésekor. Ezen reformlehetőségek keretében fontolja meg a Bizottság, hogy van-e lehetőség a következőkre: inkább az outputokra, mint az inputokra történő összpontosítás; a költségszámítások további egyszerűsítése; a támogatások kezelési szintjének felülvizsgálata; a kontrollrendszerek meghatározása a tőlük elvárt eredmények tükrében; valamint az elfogadható kockázat koncepciójának továbbfejlesztése.

²⁴ Ahogyan az a Bizottság „A költségvetés reformja, változások Európában” című közleményére adott számvevőszéki válaszban szerepel.

²⁵ 2006/10. sz. külön jelentés az 1. és a 3. célkitűzés 1994 és 1999 közötti programjainak utólagos értékeléséről (strukturális alapok)

KÖVETKEZTETÉS

- 21.** Az előző Bizottság által az Unió költségvetéséből származó szabálytalan kifizetések szintjének csökkentése terén elért előrelépésre építve, a releváns jogszabályi keretek egyszerűsítésére, valamint költséghatékonyabb felügyeleti és kontrollrendszerekre van szükség. A programok és rendszerek ilyen jellegű reformjait az uniós kiadásokra vonatkozó meglévő intézkedések átfogóbb felülvizsgálata keretében kell megvalósítani. Ehhez a kontextust a költségvetési rendelet tervezett módosítása, az új pénzügyi keret és a költségvetési reform biztosítja. A pénzfelhasználás minőségének javítása az Európai Unió intézményei számára elsődleges prioritás kell, hogy legyen. Ezért az új Bizottság alapvető célkitűzései között is szerepelnie kell ennek.

Ezt a véleményt a Számvevőszék a 2010. január 14-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

A Számvevőszék nevében



Vitor Manuel da Silva Caldeira
elnök

Az előző Bizottság által az Unió költségvetéséből származó szabálytalan kifizetések szintjének csökkentése terén elért előrelépésre építve, a releváns jogszabályi keretek egyszerűsítésére, valamint költségghatékonyabb felügyeleti és kontrollrendszerekre van szükség. A programok és rendszerek ilyen jellegű reformjait az uniós kiadásokra vonatkozó meglévő intézkedések átfogóbb felülvizsgálata keretében kell megvalósítani. Ehhez a kontextust a költségvetési rendelet tervezett módosítása, az új pénzügyi keret és a költségvetési reform biztosítja. A pénzfelhasználás minőségének javítása az Európai Unió intézményei számára elsődleges prioritás kell, hogy legyen. Ezért az új Bizottság alapvető célkitűzései között is szerepelnie kell ennek.



EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK