AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 17.10.2005
COM(2005) 506 végleges

A BIZOTTSÁG ÖSSZEFOGLALÓ JELENTÉSE

A tagállamok a Számvevőszék 2003-as évről szóló éves jelentésére adott válaszai

TARTALOMJEGYZÉK

1. Bevezetés....3
2. A tagállamok válaszainak összefoglalása....3
2.1. A tagállamoknak a Közösség belső ellenőrzési keretrendszerére vonatkozó véleménye....3
2.2. A tagállamoknak a Számvevőszék egyedi észrevételeire vonatkozó véleménye....6
3. Hibák a DAS-ban....6
4. Következtetés....7

1. BEVEZETÉS

Közvetlenül azután, hogy a Számvevőszék 2004 novemberében benyújtotta a *2003-as pénzügyi évről szóló éves jelentését*[1], a Bizottság minden tagállamhoz eljuttatta a jelentésben rá vonatkozó egyedi észrevételeket. A Bizottság továbbá felkérte a tagállamokat, hogy válaszoljanak két általános kérdésre, amely a Számvevőszék *az ún. single audit modellről szóló 2004/2. sz. véleményére (és a Közösség belső ellenőrzési keretrendszeréről szóló javaslatára)*[2] *– továbbiakban: „KBEK-vélemény"* – vonatkozik.

A költségvetési rendelet kötelezi a Bizottságot, hogy február 15-ig[3] benyújtsa a tagállamok válaszainak összefoglalóját a Számvevőszéknek, a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. Mivel egyes válaszok késedelmesen érkeztek, és mivel a válaszok és maga a jelentés lefordítása további időt vett igénybe, a fenti határidőt nem sikerült betartani. A Bizottság mindenesetre továbbította a válaszokból leszűrt fontosabb következtetéseket a Tanács felé, mielőtt a Tanács határozott volna arról, milyen ajánlásokat tegyen az Európai Parlament felé annak 2003. évi mentesítésére [4] vonatkozóan.

19 tagállam válaszolta meg mindkét általános kérdést és a rájuk vonatkozó egyedi észrevételeket. További három tagállam csupán a rá vonatkozó egyedi észrevételekre válaszolt.

E jelentés célja a tagállamok válaszainak összegzése. A második szakasz foglalja össze a két általános kérdésre adott válaszokat, és a Számvevőszék tagállamokra vonatkozó egyedi észrevételeit. A harmadik szakasz a DAS hibáival foglalkozik. A negyedik szakasz a következtetést tartalmazza.

2. A TAGÁLLAMOK VÁLASZAINAK ÖSSZEFOGLALÁSA

2.1. A tagállamoknak a Közösség belső ellenőrzési keretrendszerére vonatkozó véleménye

A Számvevőszék 2004 áprilisában tette közzé a KBEK-véleményt, amelyben lefektette a Közösség belső ellenőrzési keretrendszerének néhány általános alapelvét, *lásd 1. melléklet*. A Számvevőszék a *2003-as évről szóló éves jelentése*[5] általános bevezetésében a véleményt kiemelten említi meg.A Bizottság úgy véli, hogy a vélemény rendkívül fontos és értékes módon járul hozzá a Közösség belső ellenőrzési keretrendszerének[6] továbbfejlesztését illető vitához.

---

1 Lásd HL C 293., 2004.11.30.

2 Lásd HL C 107., 2004.4.30.

3 Lásd az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet 143. cikkének (6) bekezdése (HL L 248., 2002.9.16.)

4 Siim Kallas alelnök 2005. február 15-i levele Jean-Claude Junckernek, a Tanács elnökének (ECOFIN).

5 Lásd a Számvevőszék a 2003-as pénzügyi évről szóló éves jelentésének 0.5. pontja, HL C 293., 2004.11.30.

6 A Közösség belső ellenőrzési keretrendszere definíció szerint magába foglal minden olyan tevékenységet, amelyet a Bizottság kockázatkezelési intézkedésként hajt végre, például a Bizottságon belül zajló belső ellenőrzés, a Bizottság által végrehajtott vizsgálatok, külső könyvvizsgálókra bízott vizsgálatok, illetve tagállami szintű belső ellenőrzési és/vagy audit-rendszerek és/vagy állami audit

Mivel a tagállamok a megosztott igazgatás során az EU-alapok 80 %-ának kezelésében vesznek részt, a Bizottság úgy vélte, hogy a Számvevőszék véleményében foglaltak megfelelő megvalósításához a tagállamoknak is hozzá kellene járulniuk. A Bizottság ezért felkérte a tagállamokat, hogy válaszoljanak két általános, a Számvevőszék véleményében felvetett témákkal kapcsolatos kérdésre.

1. kérdés:

A 2004/2. sz. ún. single audit" modellről szóló véleményét a Számvevőszék kiegészítette a Közösség belső ellenőrzési keretrendszeréről szóló javaslatával. A megosztott igazgatás területein a Számvevőszék javasolja, hogy a feladatok és felelősségek olyan láncrendszere kerüljön kialakításra, amely a pénzeszközök közvetlen kezelőitől (elsődleges ellenőrzések) a Bizottságig (felügyeleti ellenőrzések) a központi tagállami ellenőrző funkción keresztül halad át. Ez a modell feltételezi, hogy minden egyes szint támaszkodhat a többi ellenőrző testület eredményeire és használhatja azokat (vagyis hozzáféréssel rendelkezik). Támogatja-e általánosságban ezt a láncolat alapú modellt és hozzájárulna-e az ilyen láncolat alapú modell kialakításához azokon a területeken, ahol ez még nem létezik? Mit lehetne tenni a gyakorlatban az ellenőrzések összehangolásának fejlesztése érdekében (pl. támogatja-e a Bizottság által a strukturális alapok terén javasolt bizalmi szerződéseket)?

19 tagállam válaszolt. Közülük egy sem vetette el a Közösség belső ellenőrzési keretrendszerének ötletét, azonban a kérdéssel kapcsolatban több tagállam fenntartását fejezte ki, illetve tett észrevételeket:

- Minden érintett fél **felelősségét** világosan meg kellene határozni. A Szerződés 274. cikkének értelmében továbbra is a Bizottságnak kellene az EU-költségvetés végrehajtásának felelősségét viselni.
- Több tagállam hangsúlyozza, hogy valamilyen mértékben már létezik egy **belső ellenőrzési keretrendszer.**
- **A pénzügyi ellenőrzés és a belső audit közös szabályainak** érvényesülnie kell az ellenőrzési láncolat minden szakaszán. E szabályokat a Bizottság a tagállamok teljes részvételével kellene, hogy kialakítsa, amelyeknek a nemzetközi szinten már létező általánosan elfogadott szabályokra kellene alapulniuk. Némely tagállam a saját forrásokat említi a Bizottság és a tagállamok – az audit és az ellenőrzési eljárások összehangolása érdekében történő – hatékony együttműködésének egyik területeként.
- A **költségek és a haszon** álljon ésszerű egyensúlyban egymással. A Közösség belső ellenőrzési keretrendszerén végrehajtott bármely változás a rendszer egyszerűsödését kellene, hogy szolgálja, nem pedig az adminisztratív eljárás bonyolítását. A tagállamok egyike javasolja, hogy az EU-költségvetés vállalja fel a tagállamok ellenőrzésének költségeit. Egy másik amellett érvel, hogy a strukturális alalpokon és a kohéziós alapon belül végzett audit és ellenőrzési tevékenységek támogatását továbbra is a technikai segítségnyújtási intézkedések keretein belül kellene finanszírozni. Egyik tagállam megjegyezte, hogy az említett

---

intézmények. Így a Közösség belső ellenőrzési keretrendszere nem tartalmazza a Számvevőszék által alkalmazott külső könyvvizsgálatot.

típusú kiadásra irányuló ellenőrzési tevékenység összetettsége miatt nehéz helyesen felmérni a nemzeti hatóságok által végzett ellenőrzés költségeit .

- Több tagállam véleménye szerint figyelembe kell venni, hogy az **adminisztratív kultúra és gyakorlat nemzetenként különbözik.**
- Néhány tagállam megjegyzi, hogy a **jelentések** dokumentumait össze kellene hangolni és egységbe foglalni, míg mások úgy gondolják, hogy a nemzeti szervek jelentései felett az Unió nem rendelkezhet saját tulajdonaként. Néhány esetben a tagállamok jogi bonyodalmakat jósolnak, amennyiben az ellenőrzés más szintjéről is közvetlen lesz a hozzáférés a fent említett jelentésekhez.
- Egyes tagállamok arra mutatnak rá, hogy a **pontatlan törvénykezés és az iránymutatások hiánya** vezet szabálytalanságokhoz.
- Végül néhány tagállam amellett érvel, hogy amennyiben a tagállamoknak a belső ellenőrzési keretrendszerrel kapcsolatban betöltött szerepében változás következik be, ezt ellensúlyozandó **más koncepciót kellene a Számvevőszék és a Bizottság audit- és ellenőrzési tevékenységére érvényesíteni**, például csökkenteni kellene a tagállamok általános ellenőrzési tevékenységét, és a helyszíni ellenőrzések helyett inkább a rendszerek könyvvizsgálatára kellene összpontosítani.

2. kérdés:

2001-ig a Számvevőszék a megbízhatósági nyilatkozatokat az éves EU-költségvetés terhére történt kifizetések korlátozott mintájában talált hibák alapján állította ki, és arra a megállapításra jutott, hogy túl sok a partnerségben kezelt alapoknál talált szabálytalanság. Mindazonáltal a szabálytalanságok bizonyos szintje elkerülhetetlen, mivel az ellenőrző rendszereket nem úgy alakították ki, hogy azok minden egyes szabálytalan kifizetést észleljenek, hanem úgy, hogy korlátozzák az EU-költségvetést fenyegető kockázatot:

- olyan visszatartó erejű szankciók által, amelyeket akkor alkalmaznak, ha a mezőgazdaság terén az IACS-rendszer alapján a helyszínen ellenőrzött igénylések 5 %-ában szabálytalanságot találnak,

- egy későbbi pénzügyi év során történő visszatérítések útján, amennyiben a végső igénylést szubvenció alapján nyújtják be, vagy ha az utólagos könyvvizsgálat szabálytalanságot tár fel.

A Számvevőszék jelenleg hajlik arra, hogy a megbízhatósági nyilatkozatokat inkább az igénylésekben előforduló szabálytalanságok kockázatát kezelő felügyeleti és ellenőrző rendszer értékelésére, nem pedig az általa tartott könyvvizsgálatok során talált egyedi hibákra alapozza.

Hogyan tudnák a tagállamok a lehető legjobban bizonyítani, hogy a felügyeleti és ellenőrző rendszer olyan szinten működik, hogy az EU-forrásokon belül előforduló szabálytalanságok kockázatát ésszerű korlátok között tudják tartani?

19 tagállam válaszolt. A válaszok tartalma változó: egyes tagállamok a jelenleg a tagállamokban működő ellenőrzési keretrendszert mutatták be, míg a többiek a tagállamok szerepéről általánosságban nyilatkoztak.

Nagyon kevés tagállam válaszolt arra a kérdésre, hogyan lehetne bizonyítani, hogy a tagállamok az EU-alapokon belül előforduló szabálytalanságokat ésszerű korlátok közt tudják tartani. Egyikük javaslata szerint minden tagállamban létre kellene hozni egy folyamatos és hatékony ellenőrzést végező központi koordinációs szervet. Egy

másik javaslat szerint be kellene vezetni, hogy minden tagállam egyetlen audit hatósággal rendelkezzen. Egy további, harmadik javaslat szerint minden tagállamnak a Bizottsághoz be kellene nyújtania egy olyan éves jelentést és nyilatkozatot, mely ugyanarra a modellre alapul, mint amelyet a Bizottság a belső audithoz használ.

A Bizottság minden főigazgatója köteles éves tevékenységi jelentést benyújtani, és minden évben aláírni egy nyilatkozatot arról, hogy a Főigazgatóság által kezelt alapokat a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek megfelelően a kívánt célra fordították, és hogy a helyszínen folyó ellenőrzési eljárások kellőképpen garantálják az ellenőrzött műveletek jogszerűségét és szabályosságát.

2.2. A tagállamoknak a Számvevőszék egyedi észrevételeire vonatkozó véleménye

22 tagállam válaszolt a Számvevőszék egyedi észrevételeire. Majdnem mindegyik küldött visszajelzést a megválaszolandó egyedi észrevételek többségével kapcsolatban. A tagállamok több mint negyede nyilatkozta, hogy nem ért egyet a Számvevőszék észrevételeivel, vagy hogy úgy véli, a témakörrel kapcsolatban még nem zárult le az eszmecsere.

A Számvevőszék és a tagállamok véleménye közötti eltérés különböző jellegű, de a visszatérő témák között szerepel a) a kiadások támogathatósága, b) az ellenőrzések struktúrája (úgymint mintavételezési eljárás, kockázatelemzés és extrapolálás) és c) a közösségi költségvetés becsült hatása, figyelembe véve, hogy korrekciókat hajtottak végre vagy fognak végrehajtani a későbbi kifizetésekben.

Több tagállam rámutatott, hogy válaszait a Számvevőszék nem vette figyelembe a *2003-as évről szóló éves jelentésben*. Két tagállam említi, hogy nem értesítették őket megfelelően az észrevételekről, mielőtt azok a *2003-as évről szóló éves jelentésben* megjelentek volna.

Néhányan rámutatnak, hogy a Számvevőszék észrevételei az egyéni ügyletek vizsgálatára alapulnak, és nem feltétlenül mutatnak ki következetes szabálytalanságokat pl. a strukturális alapok programján belül. Egyikük hangsúlyozza, hogy a jelenlegi eljárás lehetetlenné teszi, hogy a tagállamok hasznára váljon ez a gyakorlat. Ehelyett a Számvevőszéknek kellene az általa megvizsgált rendszer minőségi vizsgálatát bemutatni, mivel a hozzájárulásnak e fajtája nagyobb értéket képviselne a tagállamok számára.Egy másik tagállam javasolja, hogy a Számvevőszék készítsen rövid összefoglalót azokról az egyedi ajánlásokról és az azokra vonatkozó határidőkről, melyek a Bizottság részéről folytatott, konkrétan meghatározott felügyeleti tevékenységre vonatkoznak.

Ez erősítené azt a koncepciót, hogy a Bizottság munkája több évre hat ki, és a későbbi jelentések számára viszonyítási alapot nyújtana.

3. HIBÁK A DAS-BAN

A Számvevőszék a megbízhatósági nyilatkozatot négy elemre építi fel:

- a felügyeleti rendszerek és ellenőrzések működésének vizsgálata a közösségi intézmények és a tagállamok, illetve a harmadik államok szintjén;
- a fontosabb területeken zajló tranzakciókból kiválasztott minták olyan vizsgálata, mely az ellenőrzést a végső kedvezményezett szintjéig folytatja;
- éves tevékenységi jelentéseknek és a főigazgatók nyilatkozatainak, továbbá ezek elkészítése közben végrehajtott eljárásoknak az elemzése;

- amennyiben szükséges, a Közösség igazgatási eljárásaiban nem érintett más könyvvizsgálók munkájának vizsgálata.

A Számvevőszék a tranzakció-minták vizsgálata során hibákat fedez fel (lásd fenn, b) pont). Némelyiket a Bizottság, másokat a tagállamok követték el. A hibákat lényegi, illetve alaki kategóriákba sorolják. A lényegi hibák járnak közvetlen pénzügyi következményekkel, az alaki hibák nem.

A Számvevőszék által 2003-ban azonosított hibák nagyjából egyharmada került a lényegi hibák kategóriájába. A fenti kategóriában az esetek csaknem harmadában a hibaszázalék (azaz az ügyletbe bevont teljes összeghez viszonyított hibás összeg aránya) kevesebb volt, mint 2 %. Azoknak az eseteknek, amikor a hibaszázalék meghaladta a 2 %-ot, több mint 2/3-a a megosztott igazgatás területeihez tartozott. A beérkezett válaszok alapján nem lehetséges teljeskörűen felbecsülni, hány hibát ismernek el vagy vitatnak a tagállamok. Mindenesetre a Bizottság – az érintett tagállamokkal együttműködve – továbbra is különös figyelmet szentel a Számvevőszék által megállapított minden hibának. Ha a Számvevőszék észrevételei elfogadásra kerülnek, megtörténnek a szükséges pénzügyi korrekciók és visszatérítések. A nyomonkövetés során eddig dokumentált eredmények alapján a Bizottság hibaelemzése azt mutatja, hogy a több mint 2 % hibaszázalékot képviselő lényegi hibák körülbelül felét lehet elfogadni. A másik felében a hibákat vagy elvetetik, vagy még nem tudják elfogadni vagy elvetni, lévén, hogy az ügyeket nem zárták még le.

Az elfogadott hibák eseteinek nagytöbbségében a Bizottság/tagállam egyetért a Számvevőszékkel a hibásnak tekintett összeggel kapcsolatban. Azonban meg kell jegyezni, hogy a hibás összeg (a teljes ügylet összegének arányában) általában kisebb mértékű; így az esetek több mint 60 %-ában a hibás összeg a teljes ügylet összegének kevesebb, mint 10 %-át teszi ki.

4. KÖVETKEZTETÉS

A Bizottság megköszöni a tagállamok válaszait, melyek számos esetben teljesek és átfogó jellegűek.

Az Európai Számvevőszék éves jelentésének nyomonkövetése fontos, mivel a tagállamok gyakran nem értenek egyet a Számvevőszék egyedi vonatkozású észrevételeivel. Teljeskörű rálátást nyújt mind a tagállamok, mind a Bizottság számára a tagállamok fent említett észrevételekkel és a DAS-hibákkal kapcsolatos helyzetéről. A DAS-hibák elemzése megmutatja, hogy pillanatnyilag a Számvevőszék által felderített, több mint 2 % hibaszázalékot meghaladó lényegi hibák csupán körülbelül felét lehet elfogadni.

A 2003. pénzügyi év a Bizottság számára a tagállamok a Számvevőszék KBEK-véleménye által kiváltott első reakcióiról is értékes információt nyújtott. A témát az integrált belső ellenőrzési keretrendszer ütemtervéről szóló közlemény (COM(2005)252) taglalja. A két általános kérdés újító jelleggel bírt. A pozitív eredményeken felbuzdulva a Bizottság a 2004. pénzügyi évben is lehetséges, hogy horizontális kérdések feltevéséhez folyamodik. A Bizottság a Számvevőszékkel közösen továbbra is tesz erőfeszítéseket annak érdekében, hogy a tagállamok számára nagyban megkönnyítse a DAS-hibák felderítését és a velük kapcsolatos észrevételek megtételét. A Bizottság továbbá folytatja törekvését annak érdekében, hogy biztosítsa a tagállamok Számvevőszék észrevételeire adott válaszainak

figyelembevételét a Számvevőszék éves jelentésében és a mentesítési folyamatban, azonban el kell ismernie, hogy az eljárás menetrendje miatt ez gyakran nehéz feladatnak bizonyul.

I. MELLÉKLET

A Közösség belső ellenőrzési keretrendszerének a Számvevőszék 2004/2. véleményében meghatározott alapelvei

Célkitűzések	• Meg kellene határoznia az alkalmazási kört, a tárgyat, az érintetteket, az alkotórészeket, a végső célt, a mértéket és a módszert. • Teljes és haladéktalan korrekciós intézkedéseket kell biztosítani, ha az ügyletekben hibák, a rendszerben pedig gyenge pontok merülnek fel.
Feltételek	• Az Európai Unió „tulajdonába” kellene tartoznia mindennek, ami az ellenőrzésekkel kapcsolatos, azaz minden eredmény, bizonyító erejű dokumentum, stb. hozzáférhető kell, hogy legyen az ellenőrzés folyamatában résztvevő minden személy számára. • A törvénykezés egyszerű és világos legyen. • A büntetések és szankciók a költségvetés minden részére vonatkozzanak.
Szerkezet	• Tagállami szinten szükség van egy felelős hatóságra, melynek feladata biztosítani, hogy a helyi szinten végzett ellenőrzési munkálatok megfeleljenek a normáknak és a minőségi elvárásoknak. • A Bizottságnak biztosítani kell, hogy a tagállamok (vagy azokkal egyenértékű szervek) különböző ellenőrzési szintjei hatékonyan és az elvártnak megfelelően működjenek. • A visszatérítésekre vagy költségekre vonatkozó kérelmeket ki kellene egészíteni egy külső független könyvvizsgáló által kiállított audit-igazolással.
Alkalmazás	• A Bizottságnak az ellenőrzési rendszer minden szintjén minimum elvárásokat kellene felállítania. • Az ellenőrzésre vonatkozó közös normáknak kell érvényesülniük. • Az eredményeket egységes formátumban kell rendelkezésre bocsátani (esetleg az ellenőrzési folyamat többi résztvevője számára hozzáféhető adatbázisban) • Fel kell vetni a kockázati elemzés kérdését a véletlenszerű mintavételezéssel szemben. • A kedvezményezetteket megfelelően tájékoztatni kell, milyen kockázattal jár a csalás.
Költségek és haszon	• A tagállamok (vagy az ellenőrzést végző szervek) költségeit az EU költségvetéséből kellene fedezni? • A hasznot a törvénytelenség és a szabálytalanság becslésén keresztül kell „felmérni”. • Kompromisszumot kell találni a költségek és az előnyök között (hiba/szabálytalanság tolerálható kockázata). • A tolerálható kockázatot például az elfogadható hibaszázalék és az ellenőrzések intenzitása segítségével kell meghatározni.
Szerep és felelősség	• A Bizottságnak kellene felelősséggel tartozni – a tagállamokkal együttműködve – a belső ellenőrzési rendszerek elősegítéséért, azaz a rendszer közös vonásainak meghatározásáért, a költségek alakulásának figyelemmelkíséréséért és a haszon felbecsüléséért. • A Parlamentnek és a Tanácsnak jóvá kellene hagynia a költség/nyereség mérleget[7]. • A Számvevőszéknek a belső ellenőrzési rendszerek auditját külső könyvvizsgálói minőségben kellene végeznie.

[7] A költségek jóváhagyása történhetne közvetett módon, az ellenőrzések bizonyos százalékának elfogadásával.