



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 15.6.2005
COM(2005) 252 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK
ÉS AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉKNEK**

az integrált belső ellenőrzési keretrendszer ütemtervéről

A. A JELENLEGI HELYZET

A Számvevőszék 2004 novemberében tette közzé a 2003. pénzügyi évről szóló éves jelentését. Immáron 10. alkalommal, a Számvevőszék bemutatta éves megbízhatósági nyilatkozatát (DAS), amely az elszámolások megbízhatósága, a kötelezettségvállalások és a saját források tekintetében nagymértékben kedvező megállapításokat tartalmazott, ugyanakkor arra is rámutatott, hogy az igazgatási kiadások kivételével nem rendelkezett megalapozott bizonyossággal az Európai Unió általános költségvetésének valamennyi kifizetésére vonatkozóan¹.

A jelenlegi helyzet nem hagyható változatlanul. Az adófizetőknek meg kell tudniuk győződni arról, hogy az Európai Unió pénzeszközeit jogszerűen és szabályszerűen kezelik. Erre rávilágít az a tény, hogy mind a Parlament, mind a Tanács ismételten hangot adott csalódásának, miszerint a Számvevőszék nem adott kedvező megbízhatósági nyilatkozatot – legutóbb a 2003. évi mentesítési eljárással kapcsolatban. Mindkét intézmény felszólította a Bizottságot, hogy tegyen lépéseket a helyzet megoldására. A Barroso-bizottság emiatt stratégiai célként arra törekszik, hogy számára az Európai Számvevőszék kedvező megbízhatósági nyilatkozatot adjon ki². Ez a folyamat természetesen a Bizottság számos területre irányuló megújult erőfeszítéseit vonja maga után. Noha a Szerződés szerint a Bizottság teljes mértékben felelős a költségvetés végrehajtásáért, minden 5 euróból 4-et valójában a tagállamok kezelnek megosztott igazgatás keretében, emiatt alapvető fontossággal bír a kezdeményezésben a tagállamok aktív részvétele.

A kedvező DAS elérése meglehetősen ambiciózus célkitűzés, nem várható el, hogy a kedvezőtlen DAS egy év alatt kedvezővé váljon. Valóban, a Számvevőszék egészen addig nem tud kedvező DAS-t kiadni, amíg megalapozott bizonyosságot nem szerez arról, hogy a tranzakciók egészen az egyéni kedvezményezett szintjéig jogszerűek és szabályszerűek pl. a tagállamok által a végső kedvezményezetteknek, mint pl. mezőgazdasági termelőknek hallgatóknak, vállalkozásoknak és néhány esetben állami szervnek eszközölt kifizetések. A felügyeleti rendszereknek és ellenőrzéseknek biztosítaniuk kell az arra irányuló megalapozott bizonyosság megszerzését, hogy ezen a szinten megfelelően kezelik a hibakockázatot, és megfelelő szintű, az igénylőknél lefolytatandó helyszíni ellenőrzésre is ki kell terjedniük.

A Számvevőszék a hatékony és eredményes ellenőrzési keretrendszerrel szóló 2/2004 sz. véleményében³, amelyben ugyan elismerte, hogy számos szükséges elem már működik, valamint, hogy az elmúlt időszakban jelentős előrelépések történtek a rendszerek hatékonyságának javítása területén, mégis a következőképpen bírálta a jelenlegi ellenőrzési keretrendszerek egyes aspektusait a költségvetés számos területét érintően:

¹ A 2003. pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésben a Számvevőszék az elszámolások megbízhatósága érdekében az „Egyéb adósok”-ra vonatkozóan él fenntartással. Megítélése szerint az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűek és szabályosak a bevétel, kötelezettségvállalások és adminisztratív kiadások tekintetében. Szakszerű nyilatkozatot nyújt az elszámolások alapjául szolgáló ügyletekről a mezőgazdaság, strukturális intézkedések, belső politikák, külső fellépések és előcsatlakozási támogatások vonatkozásában.

² Vö: bizottsági közlemény, Stratégiai célok 2005–2009, Európa 2010: Partnerség Európa megújulásához, gyarapodásához, a szolidaritás és biztonságához - COM(2005) 12, 2005.1.26.

³ Az Európai Közösségek Számvevőszékének 2/2004 véleménye az „egységes audit” modellről (és a közösségi belső ellenőrzési keretrendszerre irányuló javaslatról) - HL C 107., 2004.4.30.

<i>Pontatlan és következetlen célkitűzések</i> • A különböző rendszerek nem rendelkeznek világosan meghatározott, átfogó és specifikus célok meghatározására alkalmas ellenőrzési stratégiával.
<i>A koordináció hiánya</i> • Az ellenőrzési szervekre vonatkozóan nincsen hivatalos kötelezettség az ellenőrzések megszervezésére, vagy a mások által végzett ellenőrzések figyelembe vételére vonatkozóan. • A tagállamok által az ellenőrzések eredményeiről rendelkezésre bocsátott információ gyakran nem megfelelő és következetlen.
<i>Nem áll rendelkezésre információ a költségekről és hasznokról</i> • A megosztott igazgatás területein a vállalkozások ellenőrzésével járó költségek túlnyomó részét a tagállamok/kedvezményezett államok viselik, miközben a haszon az EU költségvetésében jelenik meg. Emiatt a tagállamok/kedvezményezett államok kevésbé motiváltak arra, hogy megfelelő forrásokat szabadítsanak fel az EU pénzeszközök ellenőrzésére. • Jelenleg nem áll rendelkezésre információ sem a tagállamok, sem a Bizottság által viselt, ellenőrzésekhez kapcsolódó költségekről, illetve az ellenőrzésekkel járó haszonról.
<i>Következetlen alkalmazás</i> • A véletlenszerű és kockázatalapú ellenőrzések céljai egymástól jelentősen eltérőek, és kölcsönösen kizáróak. A szabályok nem határozzák meg megfelelően az alkalmazandó megközelítést, ami zavart keltő és csökkenti a hatékonyságot. • Az ellenőrzési eljárások mind a Bizottságban, mind a tagállamokban nagymértékben decentralizáltak. A gyakorlatban nem mindig tapasztalható következetesség a megközelítés, a terjedelem, az időzítés és a follow-up (nyomonkövetés) stb. vonatkozásában. Ennek eredményeként az ellenőrzések minősége is eltérő. • Nem szükséges valamennyi költségvetési területen a független audit elvégzése, és ahol szükséges, ott gyakran hiányzik az auditra vonatkozó feladatmeghatározás, az auditorok kiválasztására pedig nem mindig léteznek standard eljárások. • A szabálytalan igények esetén kiróható büntetések csak a mezőgazdasági és belső politikák területén léteznek.

E pontok nem vonatkoznak a költségvetés valamennyi területére, és néhány esetben pontosításokra van szükség.

A Számvevőszék felajánlotta tanácsait azokkal az elemekkel kapcsolatban, amelyekről úgy gondolja, hogy azok nélkülözhetetlenek egy hatékony és eredményes ellenőrzési keretrendszerhez, amelyben a Bizottság, a közvetlenül kezelt kiadások kivételével, alapvetően felügyeleti szerepet töltene be, és így kevésbé lenne szükség a központi, közösségi szintű helyi ellenőrzésekre.

- „közös elvek és standardok... alkalmazandók az intézmények és tagállamok valamennyi igazgatási szintjén” (57. bekezdés);
- a belső ellenőrzések „megalapozott” (nem abszolút) „megbízhatóságot biztosítanak az ügyletek jogszerűségére és szabályszerűségére, a gazdaságosságra, a

hatékonyság és az eredményesség elveinek való megfelelésre vonatkozóan” (57. bekezdés);

- az „ellenőrzések költségei arányosak az ellenőrzéssel járó hasznokkal mind pénzügyi, mind politikai értelemben” (57. bekezdés);
- a „rendszer logikai lánctruktúrára épül, amelyben az ellenőrzések tekintetében egységes standardok vonatkoznak azok végrehajtására, dokumentálására és a jelentésekre, amelyek megbízhatóságáról így valamennyi érintett meggyőződhet” (57. bekezdés).

A Bizottság nagymértékben egyetért a Számvevőszék ajánlásaival és ezeknek megfelelően előrelépések történtek. A Bizottság elfogadja, hogy a kedvező megbízhatósági nyilatkozatot úgy kapja meg, ha ellátja a Számvevőszéket azokkal a bizonyítékokkal, amelyek szerint működnek a felügyeleti rendszerek és ellenőrzések, amelyek révén ésszerű határok között tarthatók a szabálytalanságokhoz kapcsolódó kockázatok. Amennyiben bizonyítható, hogy a Számvevőszék által javasolt ellenőrzési keretrendszer megfelelően működik, a Számvevőszék rendelkezne a nyilatkozat kiadásához szükséges alappal.

A legtöbb tagállam kedvezően fogadta a Számvevőszék integrált ellenőrzési keretrendszerre és egységes audit modellre irányuló javaslatát.

A 2003. évi mentesítésre vonatkozó ajánlásában a Tanács kifejtette, hogy „osztja a Számvevőszéknek az ellenőrzési rendszerek továbbfejlesztésével kapcsolatos megfontolásait a célok és felelőségek pontos és következetes meghatározásán keresztül. E kontextusban a Tanács érdeklődve fogadja a Számvevőszéknek a közösségi belső ellenőrzési keretrendszer kialakítására irányuló javaslatát, amint azt az egységes audit modelltől alkotott véleményében is kifejtette.” Véleménye szerint „főszabályként egyik szektort sem szabad kizárni e megközelítésből és felszólítja a Bizottságot, hogy ahol szükséges, tegye meg a vonatkozó kezdeményezéseket. E kontextusban a Tanács hangsúlyozza az alkalmazás fontosságát és, ahol szükséges, a pénzügyi ellenőrzés és belső audit közös standardjainak kidolgozását.”

Az Európai Parlament elkészítette a 2003. évi mentesítésről szóló határozatának 15–80. bekezdéseiben bemutatott kérdés politikai elemzését és a 75. bekezdésben felszólította a Tanácsot, hogy a Parlamenttel és a Bizottsággal együttműködve, politikai jelentőségének megfelelően prioritásként kezelje az átfogó ellenőrzési és audit keretrendszer létrehozásának kérdését.

A Bizottság nagymértékben egyetért mind a Parlament, mind a Tanács ajánlásaival. A Bizottság továbbá építeni fog az igazgatási reform eredményeire annak érdekében, hogy befejezze az integrált ellenőrzési keretrendszer létrehozását.

B. A BIZOTTSÁG ÁLTAL MEGHOZANDÓ INTÉZKEDÉSEK

A Bizottság meghatározza azokat a hiányosságokat, amelyek véleménye szerint fennállnak a bevezetett, a költségvetési kiadások valamennyi területére vonatkozó ellenőrzési keretrendszer, és a Számvevőszék 2/2004 sz. véleményében meghatározott általános elvek között, különös tekintettel azokra az ellenőrzésekre, amelyek korlátozzák az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségével és szabályosságával kapcsolatos kockázatokat.

Javaslatot fog tenni a hiányosságok kezelését szolgáló intézkedésekre, valamint az intézkedések végrehajtási ütemtervére, a Számvevőszék, a Tanács és a Parlament bevonásával.

Az intézkedés egyfelől tartalmazni fogja a jelenlegi szabályozásban rejlő gyengeségek azonosítását, a tervezett előrelépéseket és másfelől azokat az intézkedéseket, amelyek szükségesek a megfelelő ellenőrzési keretrendszer jelenlegi szabályozáson belül történő kialakításához. Az intézkedés ezen kívül lefedi a 2007–2013 időszak szabályozási keretrendszere és a Számvevőszék javaslatai közötti megfelelést.

Először is, a saját megfelelés biztosítása érdekében a Bizottság azonosítja az ellenőrzési keretrendszer javítását a **költségvetési gazdálkodás és a központosított kezelésű pénzeszközök** olyan területein, amelyek nem felelnek meg a Számvevőszék által meghatározott céloknak. Az e hiányosságok kezelését szolgáló intézkedés tartalmazza:

- annak biztosítását, hogy a főigazgatóság éves tevékenységi jelentése világosan bemutatja az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek megbízhatóságának alapját megfelelő mutatókon keresztül, valamint azt is, hogy a megbízhatósági nyilatkozat lefedi az elszámolások azon részeit, amelyekért felelősek, és amennyire csak lehetséges, a tartalékok által gyakorolt hatások minél pontosabb számszerűsítését is;
- annak biztosítását, hogy a számvitelért felelős tisztviselő jóváhagyja a Bizottság elszámolásait, igazolva, hogy megtette az általa szükségesnek vélt ellenőrzéseket, és kifejezve meglepődését, hogy az elszámolásokat a számviteli szabályokkal, módszerekkel és a Bizottság elszámolásaiért való felelőssége keretében létrehozott számviteli rendszerekkel összhangban készítették, hogy elvégezte azokat a kiigazításokat, amelyek szükségesek az elszámolások valóságnak megfelelő és igazságos bemutatásához, összhangban a költségvetési rendelet 136. cikkével, és emiatt az elszámolások megbízhatóak. E tekintetben 2005. május 3-án javasolták a költségvetési rendelet 61. cikkének módosítását, e rendelet felülvizsgálatának részeként;
- valamennyi főigazgatóság számára a forrásokért felelős igazgatók szerepe pontos meghatározásának biztosítását a főigazgatójuk támogatásában a napi szintű pénzügyi és költségvetési kérdésekben, az éves tevékenységi jelentés és az azt kísérő nyilatkozat tekintetében is;
- a Bizottság follow-up jelentéseinek további kidolgozását, lehetővé téve a Számvevőszéknek, hogy elemezhesse a korábbi ajánlásai végrehajtását szolgáló lépéseket;
- az éves szintű összefoglaló jelentés (Synthesis report) szerepének erősítését, amelyet a bizottsági szintű gazdálkodás értékelésében tölt be, amelynek keretében felméri a szolgáltatások helyzetét és nagy jelentőséggel bír, átfogó kérdéseket kezelnek;
- az EK pénzeszközei igazgatásának további egyszerűsítése lehetőségeinek felmérését és kockázatarányos ellenőrzési követelmények biztosítását;

- a kockázatelemzést szolgáló közös módszertan bevezetését, különösen az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek hibakockázatának kezeléséhez kapcsolódó megbízhatóság biztosítása érdekében;
- a bizottsági szolgálatoknak valamennyi kiadási csoportjaihoz kapcsolódó helyszíni ellenőrzési eljárására vonatkozó iránymutatások biztosítását, beleértve a felügyeleti rendszerek és ellenőrzések értékelését szolgáló módszertant, a minták nagyságának meghatározását, a mintavételi technikákat, az EK költségvetésében mutatkozó hibák hatásainak értékelését és az elfogadható kockázati szint meghatározását;
- a hibakategóriák, a helyszíni ellenőrzések során elvégzett reprezentatív mintavétel alapján feltárt hibaarány meghatározását, ennek éves tevékenységi jelentésben való szerepeltetését, egyetemben a végrehajtott és/vagy tervezett korrekciós intézkedésekkel;
- annak biztosítását, hogy a forrásokat megfelelően csoportosították az előzetes és utólagos értékelések elvégzéséhez, biztosítva az ellenőrzésekkel járó költségek és hasznok közötti megfelelő egyensúlyt.

Amikor a Bizottság a centralizált alapon igazgatott közösségi program vagy projekt végrehajtásához hatásköröket delegál végrehajtó ügynökségnek, a megfelelő ellenőrzések elvégzése érdekében az ügynökség szükséges létszámban megfelelő képzettségű személyzetet alkalmazhat. Ezek az ügynökségek a Bizottsággal megegyező belső ellenőrzési követelményekkel rendelkeznek, amelyek lehetővé teszik a Bizottság számára a teljes felügyeletet. Ezek az ügynökségek független éves auditálásnak vethetők alá.

E cselekvési terv végrehajtásához nincsen szükség új jogszabályra, de a költségvetési rendelet és annak végrehajtási szabályainak jelenlegi rendelkezéseivel kapcsolatos módosításokat javasoltak, amelyek hozzájárulhatnak az e területre irányuló bizottsági kezdeményezésekhez. Szükség lehet egyes szektorális szabályozások kiigazítására. Amikor új politikákat alakítanak ki, a végrehajtásuk ideje alatt elfogadható kockázatot a jogalkotói hatóság egyértelműen határozzák meg.

Másodszor, a Bizottság együttműködik a tagállamokkal a **megosztott igazgatás alá eső pénzeszközök** feletti ellenőrzés javításában. Elismeri a Szerződés 274. cikkében meghatározott felelősségét a költségvetés végrehajtásával kapcsolatban: „*A Bizottság a költségvetést [...] saját felelősségére és az előirányzatok keretein belül hajtja végre, a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek tiszteletben tartásával. A tagállamok együttműködnek a Bizottsággal annak érdekében, hogy biztosítsák a költségvetési előirányzatoknak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapelveivel összhangban történő felhasználását.*”

Tekintettel a megosztott igazgatás alatt álló költségvetés terjedelmére, a Bizottság addig nem érhet el kedvező DAS-t, amíg a tagállamok – eleget téve a Szerződés 274. és 280. cikkében meghatározott kötelezettségeiknek – bizonyítani tudják a Bizottságnak az általuk végrehajtott ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét. Ezzel kapcsolatban egyértelmű rendelkezésekre van szükség arra vonatkozóan, hogy hogyan biztosítsák a szabályszerűséggel kapcsolatos megbízhatóságot. A javasolt ellenőrzési keretrendszernek biztosítania kell az ösztönzőket, és amennyiben szükséges, szankcionáló intézkedéseket.

A feltárt hiányosságok kezelését szolgáló intézkedés a következőket tartalmazza:

- a Bizottságnak az EMOGA Garanciarészleg által finanszírozott támogatási rendszerek egyszerűsítésére irányuló erőfeszítéseinek folytatása és az integrált adminisztratív és ellenőrzési rendszer (IACS) és a földrajzi információs rendszer (GIS) hatáskörén kívül eső piaci intézkedések első szintű ellenőrzéseire vonatkozó rendelkezések javítását;
- a 2007–2013-ra javasolt szabályozási keretrendszer jóváhagyását és amennyiben szükséges, ennek kiigazítását olyan rendelkezésekkel, amelyek a hiányértékelések fényében szükségesek az integrált ellenőrzési keretrendszer kiépítésének befejezéséhez, tekintettel a Számvevőszék véleményére és figyelembe véve a Parlament által szükségesnek ítélt elemeket⁴ (minden egyes kifizető hatóság éves auditja, előzetes közzétételi nyilatkozatok⁵ és tagállami szintű utólagos megbízhatósági nyilatkozatok, az audit és ellenőrzési szervek jelentéseire való hozzáférés, arányos és visszatartó erejű szankcionálás, és az EK pénzeszközeire hatást gyakorló hibaarány és a rendszergyengeségek jelentése);
- az egységes audit megközelítéssel összhangban az együttműködés körülményeinek javítása, valamint az audit módszerekre vonatkozó közös elvekre és standardokra épülő iránymutatás befejezése, helyszíni ellenőrzésekkel kapcsolatos stratégiák és főbb ellenőrzések beleértve a felügyeleti rendszerek és ellenőrzések értékelését, a mintanagyság meghatározását, a mintavételi technikát és az EK költségvetésre hatást gyakorló hibák értékelését;
- 2005 októbere előtt egy előzetes jelentés bemutatása a tagállamokkal kialakítandó jegyzőkönyv létrehozásának ütemtervéről, amelyben az irányító hatóság (a Parlament azt javasolja, hogy ez a pénzügyminiszter legyen) kijelenti, a kifizetések előtt és évente, hogy a szükséges, a Bizottság számára elszámolási célokból megfelelő megbízhatóságot nyújtó ellenőrzési rendszerek működőképesek.

Amikor egy tagállam nem tesz eleget a hibakockázatok megfelelő kezelésének, a Bizottság az EK költségvetését a hatályos, a kifizetések felfüggesztésére és pénzügyi korrekciókra vonatkozó rendelkezések szigorú alkalmazásával fogja védelmezni.

Mihelyst egyetértés születik az integrált ellenőrzési keretrendszer alapjáról, a Bizottság a tagállamok bevonásával az **egységes audit modellen**⁶ keresztül felméri az audit erőfeszítések hatékonyságának fokozásához szükséges feladatokat.

⁴ A mezőgazdasági szektorban például, a Tanács már elfogadta a tagállamok kifizető hatóságai vezetőinek utólagos megbízhatósági nyilatkozatát a közös agrárpolitika finanszírozásának alapjait meghatározó új szabályozásról szóló megállapodás részeként.

⁵ Amely szerint minden egyes tagállam irányító hatósága (pl. Pénzügyminisztérium) minden évben megállapítja, hogy működnek a megfelelő ellenőrzési rendszerek.

⁶ Közös standardok szerint működő ellenőrzések hatékony láncolata, amely minden szinten figyelembe veszi mások munkáját. Ld. a Számvevőszék 2/2004 sz. véleményének 39. bekezdését.

A pénzeszközök **közvetett központi igazgatás, decentralizált vagy közös igazgatás szerinti kezelése** esetén bevezeti a fent említett – az adott körülményekhez hozzáigazított – elveket. Különösen, az intézkedés tartalmazni fogja:

- előzetes közzétételi nyilatkozatok és éves, tagállami szintű utólagos megbízhatósági nyilatkozatok kiadását a nemzeti ügynökségek által kezelt pénzeszközökről;
- ahol szükséges, a közvetítő szervek feletti felügyelet és ellenőrzés növelését.

Az elszámolások alapjául szolgáló ügyletekben feltárt legtöbb szabálytalanság inkább hibára, semmint csalásra utal. Az OLAF-fal szoros együttműködésben sor kerül e szabálytalanságok világos megkülönböztetésére.

C. A TAGÁLLAMOK RÉSZÉRŐL MEGHOZANDÓ INTÉZKEDÉSEK

A 2003. évi mentesítésről szóló jelentésében az Európai Parlament határozottan felszólítja a tagállamokat, hogy vizsgálják felül pénzügyi ellenőrzési rendszereiket, és küszöböljék ki a bennük rejlő hibákat. Annak biztosítása érdekében, hogy a tagállamok kezeljék az EU pénzeszközök kezelésében mutatkozó gyengeségeiket, a Parlament 2003. évi mentesítésében (Wynn jelentés) azt javasolja, hogy minden egyes tagállam irányító hatósága (pl. a pénzügyminisztérium) évente nyilatkozzon arról, hogy a szükséges ellenőrzési rendszerek működőképesek. A Bizottságot felszólítják, hogy készítsen jelentést arról, hogy milyen módokon hozható létre jegyzőkönyv e kérdésre vonatkozóan a tagállamokkal. A Parlament hajthatatlan a tekintetben, hogy a Bizottság központosított ellenőrzései önmagukban véve nem képesek a probléma megoldására. A tagállamokat emiatt bátorítani kell arra, hogy az EU pénzeszközöket „sajátjukként” kezeljék.

Jelenleg csak gyengén bizonyítható, hogy a jelenlegi szabályozásokban előírt ellenőrzési szinteket növelni kellene, bár ennek lehetősége nem zárható ki. Először is, a tagállamokat felkérjük, hogy biztosítsák a hatályos közösségi szabályozásban megkövetelt ellenőrzési keretrendszer működőképességét, forrásokkal való megfelelő ellátottságát és hatékony működését az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek hibakockázatának csökkentése érdekében.

A pénzügyi korrekciók nyomása alatt, a tagállamoktól az EMOGA Garanciarészleg keretében megkövetelt ellenőrzések nagyjából működőképesek, de szükség van további javításokra pl. a görögországi IACS, és utólagos ellenőrzések és a 4045/89/EGK rendeletnek megfelelően a vámhatóságok közötti kölcsönös együttműködés tekintetében.

Különösen a strukturális alapok vonatkozásában fontos, hogy a tagállamok bizonyítsák ellenőrzési rendszereik hatékonyságát a hibakockázat korlátozásában. A támogatható projektek és támogatási rendszerek, valamint a végrehajtásban érintett szervek sokfélesége tekintetében a közösségi jogalkotás és a Bizottság által adott iránymutatás nem tud a felügyeletre és az ellenőrzésre vonatkozóan pontos szabályokat meghatározni. A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy valamennyi programra vonatkozóan a hatályos szabályozásokat teljes mértékben tiszteletben tartják:

- az elsődleges ellenőrzések (a nyújtott szolgáltatások valódiságára és a bejelentett kiadások valódi voltára irányuló ellenőrzések) se nem kimerítőek, se nem elégségesek az ellenőrzések költségei és hasznai tekintetében⁷,
- létezik megfelelő kockázatelemzés
- a jóváhagyott minták hibaarányát elemezték és jelentették;
- arányos de visszatartó erejű szankciók alkalmazása súlyos szabálytalanságok esetén;
- a végrehajtó szerv és az irányító hatóság által megfelelően felügyelt elsődleges ellenőrzések
- amennyiben szükséges, kiigazító intézkedések megtétele
- a kifizető hatóság rendelkezik azokkal az eszközökkel és forrásokkal, amelyekkel igazolhatja a Bizottságtól visszaigényelt összegek jogos voltát.

A tagállamok a fentiekben említett, Bizottság által nyújtott útmutatás szerint cselekednek, és biztosítják a támogatások számos programja feletti ellenőrzést, és utóbbiak szükséges standardoknak való megfelelését.

A tagállami szintű ellenőrzéseket⁸ hatékonyan kell végrehajtani a strukturális alapok programozási időszaka alatt. A Bizottság által javasolt „megbízhatósági szerződés” meghatározza a rendeletekben megkövetelt ellenőrzések audit-stratégiáját, beleértve a megtett előrelépésekről szóló éves jelentést és a rendszer működéséről szóló hivatalos következtetést. A tagállamoktól elvárják, hogy ellenőrzési egységeik alkalmazzák az ilyen audit stratégiát, és végrehajtásáról jelentést nyújtsanak be, a jelenlegi programozási időszaktól kezdődően.

A tagállamok biztosítják, hogy a felügyeleti rendszereikben és ellenőrzéseikben mutatkozó jelentős gyengeségeket, valamint az ellenőrzési keretrendszer minden egyes szintjén kimutatott hibaarányokat meghatározzák és a közösségi pénzeszközökre gyakorolt hatásaikról jelentést készítenek, valamint megfelelő kiigazító intézkedéseket tesznek meg, amennyiben ezek a költségek és a hasznok tekintetében szükségesek.

Így a Bizottság és a Számvevőszék meggyőződhet arról, hogy a tagállamok által minden egyes költségvetési év folyamán 2006-tól kezdődően a közös igazgatás alatt kezelt pénzeszközökre végrehajtott ellenőrzések során a tagállamok:

- legmagasabb tagállami szinten (a Parlament azt javasolja, hogy ez a pénzügyminiszter legyen) évente előzetes közzétételi nyilatkozatot és utólagos megbízhatósági nyilatkozatot adnak ki;
- támogatják a fent említetteket azáltal, hogy minden egyes operatív szinten működő felelős hatóságtól (pl. kifizető ügynökség, kifizető hatóság és irányító

⁷ A 438/2001/EK rendelet 4. cikke.

⁸ A 438/2001/EK rendelet 10. és 15. cikke.

hatóság) megkövetelik éves szinten hasonló nyilatkozatok megtételét, beleértve a független auditorok általi megerősítést is;

- megkövetelik a legfelsőbb ellenőrzési intézményeiktől illetve a tagállami szinten az audit megbízhatóságát vizsgáló szervektől, hogy gyakoroljanak felügyeletet az EK pénzeszközök ellenőrzési keretrendszer felett, és hogy jelentsék a rendszer, illetve annak gyakorlati működése során feltárt gyengeségeit;
- megkövetelik a legfelsőbb ellenőrzési intézményektől, vagy más független audit szervektől hogy auditálják az utólagos megbízhatósági nyilatkozatokat és az eredményekről tájékoztassák a nemzeti parlamenteket.

A tagállamoktól megkövetelik, hogy vállaljanak felelősséget a nemzeti ügynökségek feletti ellenőrzésért és hajtsanak végre hasonló intézkedéseket közvetett központi igazgatás alá eső pénzeszközök esetén.

Továbbá, elismert tény, hogy a mentesítési eljárás jelenlegi időkerete nem biztosít a Tanács számára elegendő időt arra, hogy megvitathassa és megfelelően reagálhasson a Számvevőszék következtetéseire és ajánlásaira. Ehhez hasonlóan, a tagállamok által megküldött válaszokról szóló aktuális bizottsági jelentésnek⁹ csak korlátozott figyelmet szentelnek a Tanácsban és a mentesítési eljárásban, illetve az ajánlások nyomkövetésében játszott szerepe behatárolt. Emiatt, az érintett intézményekkel lefolytatott konzultációt követően a Bizottság készen áll arra, hogy javasolja a költségvetési rendelet 145. cikkének módosítását a mentesítő határozat határidejének Parlament által is kért kitolására¹⁰. A mentesítési eljárásra kiszabott idő meghosszabbítása elősegítené a Tanács és a tagállamok intenzívebb bevonását, amely az integrált ellenőrzési keretrendszerhez vezető ütemterv legfőbb célja.

A tagállamokat felkérjük továbbá, hogy tegyék meg észrevételeiket a Számvevőszék és az Európai Parlament által felvetett kérdésekkel kapcsolatban:

- az EK pénzeszközök feletti ellenőrzési költsége mértékének meghatározása – az EK költségvetés viselje-e ezeket a költségeket;
- az egységes audit megközelítés bevezetésének terjedelme, beleértve a közös elvek és standardok elfogadását, a munkaprogramok koordinációját, és az egyes ellenőrzési szervek számára a mások által elért eredményekhez való hozzáférést;
- a nemzeti legfelsőbb ellenőrzési intézmények szerepének növelése az EU pénzeszközök felhasználására vonatkozó nemzeti audit jelentések elkészítésében az Európai Számvevőszék szisztematikusabb bevonásán keresztül.

⁹ A költségvetési rendelet 143. cikkének 6. pontja kötelezi a Bizottságot, hogy a Számvevőszék éves jelentésének közzétételét követő év február 15-éig küldje meg a tagállamok válaszainak összefoglalóját.

¹⁰ A megvizsgálandó kérdések tartalmazzák a Parlament választási kampányának időpontja és a mentesítésről szóló határozat elhalasztása közötti ellentétet a következő mentesítési eljárás során.

D. A SZÁMVEVŐSZÉK SZEREPE

A Számvevőszék az utóbbi években dolgozta ki a DAS módszertant. Jelenleg négy elemből áll: 1) a felügyeleti rendszerek és ellenőrzések vizsgálata, 2) az ügyletek mintáinak vizsgálata, 3) a főigazgatók éves tevékenységi jelentéseinek és nyilatkozatainak elemzése, 4) amennyiben szükséges, más auditorok munkájának vizsgálata. A Bizottság, a Parlament és a Tanács egyaránt támogatta ezeket a fejleményeket. A Bizottság tudomásul vette, hogy a Számvevőszék kijelentette a 2005. évi munkaprogramjában, hogy dolgozni fog a „DAS módszertan új paramétereknek megfelelő kialakításán” azzal a céllal, hogy „az minél jobban megfeleljen a DAS-t felhasználók igényeinek.”

A Bizottság és a Számvevőszék 2005. március 16-án megtartott találkozója végén Hubert Weber úr, a Számvevőszék elnöke kijelentette: „A Számvevőszék célja, hogy maximalizálja auditálási hatásait és hatékonyságát egy olyan megközelítésen keresztül, amely az eredmények javítására, nem pedig a hibák felsorolására összpontosít. Annak érdekében, hogy a Bizottságot támogassák valamennyi szinten az EU költségvetés felügyeleti és ellenőrzési rendszereinek továbbfejlesztésében, a Számvevőszék elkötelezi magát a DAS megközelítés továbbfejlesztése mellett. Mindez lehetővé teszi a Számvevőszék számára, hogy jobban mérhesse fel az előrelépéseket és pontosabban mutathasson rá a fejlesztésre szoruló területekre.”

Ez a közlemény bemutatja a tervezett intézkedéseket, amelyek szükségesek az integrált ellenőrzési keretrendszer bevezetéséhez. A 2004-ben működő ellenőrzési keretrendszert egy munkaanyag fogja bemutatni, valamint a Bizottság által a Számvevőszék 2/2004 sz. véleményében meghatározott célok eléréséhez szükségesnek ítélt intézkedéseket, beleértve azokat is, amelyeket már a 2007–2013 közötti időszakra javasoltak.

E. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK

Noha valamennyi intézmény a költségvetés végrehajtására vonatkozóan kedvező DAS-t kíván szerezni, a Bizottságon és a tagállamokon együttesen múlik, hogy biztosítsák a Számvevőszék számára azokat a körülményeket, amelyek alapján bizonyosságot szerezhethet arról, hogy megtörténtek az előrelépések a hibakockázat megfelelő kezelésének irányába. Mindez nem egyik napról a másikra történik, és a DAS-tól nem várható el, hogy egy év alatt kedvezőtlenből kedvezőbe vált. Egy finomított, kedvező DAS mindazonáltal sokkal hatékonyabban támogatná a Bizottságot és a tagállamokat abban, hogy jelentős előrelépéseket tegyenek meg a tiszta DAS irányába.

A Bizottság realista és üdvözli a Számvevőszék további kritikus vizsgálatait, valamint valamennyi előkészítő tevékenységgel kapcsolatban független megfigyelőként megfogalmazott tanácsait.

E közleménnyel a Bizottság olyan folyamat kezdeményezését célozza, amely 2005 novemberéig a Bizottság, a Parlament (mentesítésért felelős hatóság) és a Tanács közötti megállapodáshoz vezethet arról, hogy a jelenlegi belső ellenőrzési keretrendszer hogyan javítható annak érdekében, hogy a Bizottság elláthassa a Számvevőszéket az ügyletek jogszerűségének és szabályszerűségének bizonyítékaival. A mellékletben megtalálható a részletesebb ütemterv.

Javasolt, hogy a Bizottság vegye tudomásul a mentesítésért felelős hatóság ajánlásait, és ezeknek megfelelően utasítja a szolgálatait, hogy:

- azonosítsák a hiányosságokat és javasoljanak cselekvési terveket az ellenőrzési keretrendszerek befejezésére, amelyek alapján a Számvevőszék bizonyosságot szerezhethet az ügyletek szabályszerűségére vonatkozóan;
- keressék a párbeszédet az érintett tanácsi bizottságokkal, és 2005 októbere előtt készítsék el első jelentésüket a tagállamokkal való megegyezésen alapuló integrált belső ellenőrzési keretrendszerről;
- hagyják jóvá a 2007–2013-ra javasolt szabályozási keretrendszert és amennyiben szükséges, terjesszenek elő javaslatokat ennek kiigazítására olyan rendelkezésekkel, amelyek a hiányosságok értékelésének fényében szükségesek az integrált belső ellenőrzési keretrendszer kiépítésének befejezéséhez.

Ezzel párhuzamosan javasolják, hogy a tanácsi elnökség kezdeményezzen magas szintű intézményközi háromoldalú párbeszédet, amelynek feladata a tárgyalás és megállapodás a jelenlegi javaslatok alapján, amelyek hangsúlyozzák a megfelelő és kielégítő közösségi integrált ellenőrzési keretrendszert és a végrehajtásához vezető szükséges lépéseket. Ez a megállapodás politikai szinten aláírt intézményközi megállapodás keretében válik hivatalossá.

A Bizottság örömmel fogadná az Európai Számvevőszék véleményét az intézményközi megállapodásban javasolt intézkedésekkel kapcsolatban, illetve arról, hogy amennyiben ezeket megfelelően végrehajtják, mennyiben elégségesek ahhoz, hogy a Számvevőszék bizonyosságot szerezhessen az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségéről és szabályszerűségéről, különös tekintettel a többéves ellenőrzési keretrendszer által lefedett intézkedésekben feltárt hibák értékelésére.

Annex

The following timetable is envisaged for the further process:

June 2005	The Commission adopts the <i>Communication on a roadmap to an integrated internal control framework</i> , and completes (supervised by DG Budget) its assessment of the gaps between its present control frameworks and that recommended by the Court, and its proposals for action.
July 2005	First discussions among the Parliament, the Council and the Commission. The Council establishes a high-level panel of experts.
July to September 2005	Discussion by each service of its gap analysis and action plan with the Court of Auditors.
October 2005	Conference on the DAS organised by COCOBU. Initial report proposing the basis for a common understanding. Common understanding among the Parliament, the Council and the Commission on the internal control framework.
November 2005	The Commission adopts the <i>Communication on a roadmap to an integrated internal control framework (action plan)</i> . This Communication will present the common understanding on the gap assessment and actions to be taken in order to achieve a fully integrated control framework for both centralised management and shared management. The aim is to make it possible for the Commission to provide the Court of Auditors with reasonable assurance as to the legality and regularity of transactions. Interinstitutional agreement with Parliament and Council on the steps needed to achieve an integrated control framework.
2006 -	Implementation of the action plan.