

Az Európai Unió Hivatalos Lapja

C 259

Magyar nyelvű kiadás

Tájékoztatások és közlemények

50. évfolyam

2007. október 31.

Közleményszám

Tartalom

Oldal

IV Tájékoztatások

AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEITŐL ÉS SZERVEITŐL SZÁRMAZÓ TÁJÉKOZTATÁSOK

Számvevőszék

2007/C 259/01

A Számvevőszék 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentése a hatodik, hetedik, nyolcadik és kilencedik Európai Fejlesztési Alap (EFA) által támogatott tevékenységekről, az intézmények válaszaival együtt

1

IV

(Tájékoztatások)

AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEITŐL ÉS SZERVEITŐL
SZÁRMAZÓ TÁJÉKOZTATÁSOK

SZÁMVEVŐSZÉK



Az EK-Szerződés 248. cikke (1) és (4) bekezdésének, valamint a 9. Európai Fejlesztési Alapra alkalmazandó, 2003. március 27-i pénzügyi szabályzat 116. cikkének megfelelően,

az Európai Közösségek Számvevőszéke a 2007. szeptember 27-i ülésén elfogadta a

2006-os pénzügyi évre vonatkozó, a hatodik, hetedik, nyolcadik és kilencedik Európai Fejlesztési Alap (EFA) által támogatott tevékenységekről szóló éves jelentést.

A jelentés az intézményeknek a Számvevőszék észrevételeire adott válaszaival együtt megküldésre került a mentesítésért felelős hatóságoknak, illetve a többi intézménynek.

(2007/C 259/01)

Éves jelentés a hatodik, hetedik, nyolcadik és kilencedik Európai Fejlesztési Alap (EFA) által támogatott tevékenységekről

TARTALOM

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	1–5
I. fejezet – A hatodik, hetedik, nyolcadik és kilencedik Európai Fejlesztési Alap megvalósítása	6–11
Pénzügyi megvalósítás	6–8
A tizedik EFA jóváhagyása	9
Az EFA pénzügyi irányításáról szóló bizottsági éves jelentés	10–11
II. fejezet – A Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozata az Európai Fejlesztési Alapokra vonatkozóan	12–55
A Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozata a hatodik, hetedik, nyolcadik és kilencedik Európai Fejlesztési Alap (EFA) beszámolójáról a 2006-os pénzügyi évre vonatkozóan	I–VI
A megbízhatósági nyilatkozatot alátámasztó információk	12–55
Az ellenőrzés hatóköre és jellege	12–13
A beszámoló megbízhatósága	14–18
Az alapul szolgáló ügyletek jogszerűsége és szabályszerűsége	19–55

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

BEVEZETÉS

1. Az Európai Fejlesztési Alapokat (EFA) az Európai Unió tagállamai, illetve afrikai, karibi és csendes-óceáni (AKCS) államok nemzetközi egyezményei és megállapodásai ⁽¹⁾, valamint tengerentúli országok és területek (TOT) társulásáról szóló tanácsi döntések hozták létre.

2. A Bizottság az AKCS-államokkal közösen felelős az Alapok kiadásai legnagyobb részének a kezeléséért. Az EFA beruházási konstrukciós keretét az Európai Beruházási Bank (EBB) 2003. április 1-jétől kezdve egyedül kezeli ⁽²⁾. E konstrukciós keretre sem a Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozata, sem az Európai Parlament zárszámadási eljárása nem terjed ki ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

3. A 2006-ban végrehajtás alatt álló négy EFA juttatásait – a jelenleg már az EBB kizárólagos irányítása alá tartozó eszközök kivételével – elsősorban a következőkre fordították:

- a) fejlesztési projektek megvalósítására szánt programozható támogatás ⁽⁵⁾ (nagyjából az összes juttatás fele);
- b) a kedvezményezett államok közvetlen költségvetési támogatására szánt programozható támogatás ⁽⁵⁾ (az összes juttatás közel egynegyede);

⁽¹⁾ Az I. yaoundéi egyezmény 1964-ben jött létre. A legújabb megállapodást (a cotonouit) 2000. június 23-án kötötték, és felülvizsgálatára 2005. június 25-én, Luxembourgban került sor.

⁽²⁾ A kilencedik EFA keretén belüli kezdeti juttatás így 13 800 millió EUR volt, ebből az EBB 2 200 millió EUR kezeléséért felelős.

⁽³⁾ Lásd a kilencedik Európai Fejlesztési Alapról szóló 2003. március 27-i pénzügyi szabályzat 96., 103. és 112. cikkét (HL L 83., 2003.4.1., 1. o.). Az ennek a szabályzatnak a tervezetéről szóló 12/2002. sz. véleményében (HL C 12., 2003.1.17.) a Számvevőszék hangsúlyozta, hogy ezek a rendelkezések korlátozzák az Európai Parlament zárszámadási jogkörét.

⁽⁴⁾ Az EBB irányítása alatt álló tevékenységek esetében a Számvevőszék ezt a feladatát az EBB, a Bizottság és a Számvevőszék közötti háromoldalú megállapodás értelmében látja el (a fent említett, a kilencedik EFA-ról szóló 2003. március 27-i pénzügyi szabályzat 112. cikke).

⁽⁵⁾ A programozható támogatás a nemzeti és térségi indikatív programok (NIP, ill. RIP), illetve az AKCS-n belül finanszírozott projektek és programok keretében kerül meghatározásra.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

c) nem programozható támogatás egyes külön együttműködési területekre, mint a humanitárius és gyorssegély, az exportbevételek támogatása (Stabex és Sysmin, illetve jelenleg a FLEX), vagy pénzügyi támogatási intézkedések, pl. kockázattitokműveletek ⁽⁶⁾ vagy adósságkönnyítés (az összes juttatás egyenyedénél valamivel több).

4. A programozási szakasz végeztével az EFA forrásait két lépésben mozgósítják. Miután egy AKCS-államtól igénylés érkezik, a Bizottság mint fő programengedélyező a (tagállamok képviselőiből álló) EFA-bizottság kedvező véleményét követően ⁽⁷⁾ meghozza a finanszírozási határozatot (ez a beszámolóban pénzügyi kötelezettségvállalásként jelenik meg). Ezután a Bizottság és az AKCS-ország megállapítják, hogy az érintett ország nemzeti programengedélyezője (NPE) ⁽⁸⁾ finanszírozási megállapodások keretében, illetve a Bizottság közvetlenül mely szabályok alapján hajtsa végre a határozatot. Az NPE köt szerződéseket (ezek a beszámolóban egyedi jogi kötelezettségvállalásként jelennek meg) és engedélyezi a kifizetéseket, amelyeket a Bizottság az EFA megvalósítási eljárásaival összhangban ellenőriz és hajt végre.

5. A költségvetési támogatás kívül esik ezen az irányítási rendszeren. Ez esetben a Bizottság a kizárólagos programengedélyező. A finanszírozási megállapodások önmagukban is jogi kötelezettségvállalást képeznek, ezért nincs szükség további konkrét jogi kötelezettségvállalásokra a kifizetésekhez. Miután a Bizottság megbizonyosodott róla, hogy a cotonoui megállapodás és a finanszírozási megállapodás feltételei teljesülnek, elindítja a támogatás első átutalását a kedvezményezett ország költségvetésébe. Az átutalás után ezek az összegek beleolvadnak az AKCS-országok költségvetésébe, ahol felhasználásuk és ellenőrzésük a kedvezményezett állam törvényeivel és eljárásaival összhangban történik. A Bizottság a többi nagy nemzetközi adományozóval karöltve ezekben az országokban mind a közpénzek kezelésének javulását, mind a szegénység csökkentése terén elért eredményeket értékeli. További részletek folyósítása előtt a Bizottság ellenőrzi, hogy teljesültek-e a finanszírozási megállapodásban szereplő feltételek.

⁽⁶⁾ A hatodik, hetedik és nyolcadik EFA-t illetően ezeket a műveleteket továbbra is az EBB hajtsa végre, a Bizottság felelősségére.

⁽⁷⁾ Az EFA-bizottság jóváhagyására az indikatív program 25 %-át vagy 8 millió EUR-t meghaladó projekteknél vagy programoknál van szükség. A nyolc millió EUR-nál alacsonyabb összegű projektekről az EFA-bizottság előzetes tájékoztatást kap.

⁽⁸⁾ A nemzeti programengedélyező jogkörét általában az AKCS-országok pénzügyminiszterei gyakorolják.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

I. FEJEZET – A HATODIK, HETEDIK, NYOLCADIK ÉS KILENCEDIK EURÓPAI FEJLESZTÉSI ALAP MEGVALÓSÍTÁSA

Pénzügyi megvalósítás

6. 2006-ban a hatodik, hetedik, nyolcadik és kilencedik EFA megvalósítása párhuzamosan zajlott. Noha az egyes fejlesztési alapokra öt éves időszakok keretében vállaltak kötelezettséget, a kifizetésekre nincs ilyen határidő. A hatodik EFA esetében a programengedélyező tisztviselő 21 évvel az alap hatálybalépése után döntött úgy, hogy 2006. július 31-én lezárja azt. A zárás időpontjáig 7 339 millió EUR-t, azaz a projektekre szánt 7 391 millió EUR 99,3 %-át fizették ki. Az ezen felül maradó, 52 millió EUR összegű egyenleget a kilencedik EFA-hoz csoportosították át.

7. Az EFA-k forrásainak összesített felhasználását, illetve a pénzügyi műveletek megvalósítását az **1. és 2. táblázat** mutatja. Az **I. és II. diagram** beavatkozási területek szerint összesíti a forrásokat és a finanszírozási határozatokat. 2006-ban az egyedi kötelezettségvállalások törölt kötelezettségekkel kiigazított összege a 2005-ös 2 652 millió EUR-val szemben 3 073 millió EUR-t tett ki. A kifizetések nettó összege⁽⁹⁾ az előző évi 2 489 millió EUR-ról 2 762 millió EUR-ra nőtt. A kifizetések nettó összegének az új pénzügyi kötelezettségvállalásokhoz viszonyított aránya az előző évi 82 %-ról 2006-ban 102 %-ra emelkedett, azaz nőtt a folyósítások aránya. A felhasználatlan kötelezettségvállalások továbbra is 10 300 millió EUR-t, az összes kötelezettségvállalás 25 %-át tették ki.

8. Oktatásra, egészségügyre, vízellátásra és szennyvízelvezetésre 2006-ban összesen 836 millió EUR-t, az összes kifizetés 29 %-át fordították. Jelentős kedvezményezett volt a közlekedési, hírközlési és energiaellátási ágazat is: ezek 2006-ban összesen 663 millió EUR (az összes kifizetés 23 %-a) támogatásban részesültek. A közvetlen, nem célzott költségvetési támogatások és az ágazati politikákat támogató programok szintén egyre jelentősebb pénzügyi eszközzé váltak, az ezekkel kapcsolatos kifizetések összege 2006-ban 638 millió EUR-t (23 %) tett ki. A Bizottság kijelölte a Stabex pénzügyi eszköz megszüntetésének menetrendjét; a Stabex-szel kapcsolatos szerződések megkötésére 2008 végéig, az azt követő kifizetésekre 2010 végéig kell sort keríteni.

6–7. A Bizottság a monterrey-i és a párizsi menetrenddel összhangban jelentős erőfeszítéseket tett a támogatások növelésére és hatékonyságuk fokozására. 2006 igen eredményes év volt az EFA-k megvalósítása szempontjából: a megkötött szerződések száma és a teljesített kifizetések összege rekordnagyságot ért el, a régi és a nem teljesített kötelezettségvállalásokat jelentős mértékben csökkentették, lezárták a hatodik EFA-t, és előrelépés történt a hetedik EFA tényleges lezárása felé. A cél a kilencedik EFA valamennyi forrásának lekötése 2007 végéig, amelynek eredményeként 2005 és 2007 között az EFA-k történetének eddigi legnagyobb összege, 10,5 milliárd EUR kerül felhasználásra.

A minőség terén a Bizottság 2006-ban bevezette valamennyi EFA-finanszírozásra vonatkozó javaslat minőség-támogató csoport általi 100 %-os lefedettségét mind azonosítási, mind az értékelési szakaszban. Eredményorientált ellenőrzést több mint 1 000 EFA-projekten hajtottak végre, és azt találták, hogy a projektek általában az elvártak megfelelően vagy annál jobban teljesítettek. 13, AKCS-államoknak nyújtott támogatásra vonatkozó értékelést fejeztek be, ezek eredményeit felhasználják majd a programozási folyamatban és a jövőbeli programok kidolgozása során.

A Bizottság a jövőben is folytatja arra irányuló törekvéseit, hogy tovább javítsa az EFA-k végrehajtását, valamint továbbra is nyomon követi a Számvevőszék által a folyamat során tett ajánlásokat.

⁽⁹⁾ A kifizetések nettó összege az összes kifizetés és a behajtott összegek különbségének felel meg.

1. táblázat – Az EFA-k forrásainak összesített felhasználása 2006. december 31-én

(millió EUR)

	Helyzet 2005 végén		Költségvetési végrehajtás a 2006-os pénzügyi évben					Helyzet 2006 végén					
	Teljes összeg	Végrehajtási arány (%)	6. EFA	7. EFA	8. EFA	9. EFA	Teljes összeg	6. EFA	7. EFA	8. EFA	9. EFA	Teljes összeg	Végrehajtási arány (%)
A – FORRÁSOK ⁽¹⁾	44 455,0		- 76,1	- 126,7	- 265,3	621,7	153,7	7 338,7	10 654,9	11 050,3	15 564,6	44 608,6	
B – FELHASZNÁLÁS													
1. Pénzügyi kötelezettségvállalások	38 727,3	87,1 %	- 76,1	- 126,7	- 265,3	3 186,7	2 718,7	7 338,7	10 654,9	11 050,3	12 402,0	41 445,9	92,9 %
2. Egyedi jogi kötelezettségvállalások	32 965,3	74,2 %	- 38,3	- 6,3	202,5	2 914,8	3 072,6	7 338,7	10 522,7	10 449,6	7 726,9	36 037,9	80,8 %
3. Kifizetések ⁽²⁾	28 402,7	63,9 %	5,0	159,2	736,8	1 860,9	2 761,9	7 338,7	10 244,1	9 122,0	4 459,9	31 164,7	69,9 %
C – FENNÁLLÓ KIFIZETENDŐ ÖSSZEG (B1–B3)	10 324,5	23,2 %						0,0	410,8	1 928,3	7 942,1	10 281,3	23,0 %
D – RENDELKEZÉSRE ÁLLÓ EGYENLEG (A–B1)	5 727,7	12,9 %						0,0	0,0	0,0	3 162,6	3 162,7	7,1 %

⁽¹⁾ A 6., 7., 8., és 9. EFA kezdeti címzett támogatásai, kamatok, egyéb források és korábbi EFA-k átcsoportosított összegei.

⁽²⁾ A források százalékában.

Forrás: Számvevőszék, az EFA pénzügyi műveleteinek végrehajtására vonatkozó jelentés, illetve az EFA 2006. december 31-i pénzügyi kimutatásai alapján.

2. táblázat – A 2002–2006 közötti pénzügyi évek költségvetési végrehajtása

(millió EUR)

	2002	2003	2004	2005	2006
1. Pénzügyi kötelezettségvállalások	1 768,4	3 395,8	2 375,2	3 035,1	2 718,7
2. Egyedi jogi kötelezettségvállalások	2 142,9	2 742,7	2 746,3	2 652,0	3 072,6
3. Kifizetések	1 852,7	2 179,5	2 197,8	2 489,1	2 761,9

Forrás: Számvevőszék, az EFA pénzügyi műveleteinek végrehajtására vonatkozó jelentések, illetve az EFA 2006. december 31-i pénzügyi kimutatásai alapján.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A tizedik EFA jóváhagyása

9. Az AKCS–EK Együttműködési Megállapodásban részt vevő AKCS-államok számára 2008–2013 között folyósítandó segélyek összegét 21 966 millió EUR-ban állapították meg. A kilencedik-höz képest a tizedik EFA keretében rendelkezésre bocsátott források összege 62 %-kal nőtt. Amint azt a hatodik, hetedik, nyolcadik és kilencedik EFA 2006-os pénzügyi irányításáról szóló bizottsági jelentés ⁽¹⁰⁾ kifejti: ha a tizedik EFA-t késedelmesen ratifikálnák, illetve a vonatkozó pénzügyi szabályzatot a 2008. január 1-jei határidő után fogadnák el, akkor komolyan megnőne annak a kockázata, hogy az AKCS-államok új tevékenységeit késedelmesen hagynák jóvá, ami kihatással lehetne az EFA által támogatott tevékenységek folytonosságára ⁽¹¹⁾.

9. A Bizottság számításba vette a Számvevőszék által említett kockázatot. Azon országok esetében például, amelyeknek költségvetési támogatási programjai 2008-ban járnak le, e programokat a 9. EFA-ból rendelkezésre álló források felhasználásával meghosszabbították.

Az EFA pénzügyi irányításáról szóló bizottsági éves jelentés

10. A kilencedik EFA-ról szóló pénzügyi szabályzat ⁽¹²⁾ előírja, hogy a Bizottság évente készítsen jelentést az EFA-k pénzügyi irányításáról. A Számvevőszék megvizsgálta, hogy a jelentés híven írja-e le a célkitűzések megvalósítását, a pénzügyi helyzetet, és azokat az eseményeket, amelyek jelentősen befolyásolták az év tevékenységeit. E vizsgálat keretében ellenőrizték a bemutatott pénzügyi adatok pontosságát, és megvizsgálták, milyen intézkedésekre került sor a Számvevőszék korábbi észrevételeinek, illetve a költségvetés elfogadásáért felelős hatóság ajánlásainak nyomán.

11. A pénzügyi irányításról szóló jelentés pontosan mutatja be a pénzügyi évben megvalósult célkitűzéseket, a pénzügyi helyzetet, illetve a 2006-os év tevékenységeit jelentősen befolyásoló eseményeket. A Stabex rendszerre vonatkozóan nyilvánosságra hozott adatok ugyanakkor – főként a rendszer működtetésének összetett volta miatt – nem megbízhatóak. Az EuropeAid Együttműködési Hivatal (a továbbiakban EuropeAid) tudatában van ennek a ténynek, és 2007-ben ellenőrizni is kívánja a Stabex-alapokat.

⁽¹⁰⁾ COM(2007) 240 végleges, 2007.4.27., 3. o.

⁽¹¹⁾ A 2008–2013 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretből nyújtandó közösségi támogatás finanszírozásáról szóló belső megállapodás (HL L 247., 2006.9.9.) 1. cikkének 3. és 4. bekezdése értelmében a kilencedik vagy azt megelőző EFA-k egyenlegei, illetve a kilencedik vagy azt megelőző EFA-k keretén belüli projektekből visszavont alapok 2007. december 31-e után nem köthetők le.

⁽¹²⁾ Lásd: 96. és 102. cikk.

II. FEJEZET – A SZÁMVEVŐSZÉK MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZATA AZ EURÓPAI FEJLESZTÉSI ALAPOKRA VONATKOZÓAN

A Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozata a hatodik, hetedik, nyolcadik és kilencedik Európai Fejlesztési Alap (EFA) beszámolójáról a 2006-os pénzügyi évre vonatkozóan

I. Az Európai Számvevőszék (a továbbiakban: „a Számvevőszék”) megvizsgálta a hatodik, hetedik, nyolcadik és kilencedik EFA elszámolásait, valamint az alapjukul szolgáló ügyleteket a 2006. december 31-én véget ért pénzügyi évre vonatkozóan. Ezek az elszámolások a pénzügyi beszámolót, a pénzügyi műveletek végrehajtására vonatkozó jelentéseket, valamint az Európai Befektetési Bank (EBB) által megküldött pénzügyi beszámolót és információkat ⁽¹³⁾ foglalják magukban. A pénzügyi szabályozás értelmében a Számvevőszéknek az elszámolások megbízhatóságát, valamint az alapjukul szolgáló ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét igazoló nyilatkozatot kell az Európai Parlament és a Tanács elé terjesztenie az EFA-források azon részét illetően, amelynek pénzügyi végrehajtásáért a Bizottság felelős ⁽¹⁴⁾. A Számvevőszék saját ellenőrzési irányelvei és standardjai szerint végezte az ellenőrzést. Ezek általánosan elfogadott – ez esetben az EFA sajátosságaira alkalmazott – nemzetközi ellenőrzési standardokon alapulnak. Ily módon a Számvevőszék az alábbi megalapozott véleményt alkotta.

Az elszámolások megbízhatósága

II. A Számvevőszék véleménye szerint a 2006-os pénzügyi év műveleteinek végrehajtására vonatkozó jelentések és a 2006. december 31-én érvényes pénzügyi beszámoló híven tükrözik a hatodik, hetedik, nyolcadik és kilencedik EFA-nak a tárgy-évre vonatkozó bevételeit és kiadásait, illetve ezek év végi pénzügyi helyzetét.

A Számvevőszék a fenti véleményének korlátozása nélkül a következőkre hívja fel a figyelmet:

- a) a beérkezendő számlákra elkülönített céltartalék összegének becsléséhez alkalmazott feltételezések helyességét a Bizottság nem támasztotta alá;
- b) a pénzügyi kimutatások jegyzeteiben feltüntetett garanciák összegét túlértékelték.

⁽¹³⁾ A kilencedik EFA-ra vonatkozó pénzügyi szabályzat 96. cikke (1) bekezdésével, 100. és 101. cikkével, illetve 125. cikke (2) bekezdésével összhangban. Konkrétan egyrészt a számvitelért felelős tisztviselő által elkészített mérlegről és csatolt kimutatásokról van szó, másrészt pedig a vezetői kimutatásról, azaz a fő programengedélyező által a számvitelért felelős tisztviselő közreműködésével összeállított táblázatokról. A négy EFA-ról készül külön-külön pénzügyi beszámoló, illetve átfogó, összevont beszámoló is. Jelen nyilatkozat nem vonatkozik az EBB által megküldött pénzügyi beszámolóra és információkra (lásd: 14. lábjegyzet).

⁽¹⁴⁾ A fent említett pénzügyi szabályzat 103. cikke (3) bekezdésével, illetve ugyanezen szabályzat 1. cikkével összhangban e nyilatkozat nem vonatkozik a kilencedik EFA forrásainak azon részére, amelyeknek a kezeléséért az EBB felelős.

Az alapul szolgáló ügyletek jogszerűsége és szabályszerűsége

III. A Számvevőszék az általa lefolytatott ellenőrzés fényében – a IV. bekezdésben említett tényállás kivételével – úgy ítéli meg, hogy a pénzügyi év bevételeinek, juttatásainak, kötelezettségvállalásainak és kifizetéseinek alapjául szolgáló ügyletek összességükben jogszerűek és szabályszerűek.

IV. A Számvevőszék ellenőrzése lényeges hibaszintet állapított meg a küldöttségek által engedélyezett, alapul szolgáló ügyletekben.

V. Ami a költségvetési támogatást illeti, a számvevőszéki ellenőrzés a fenti ellenőrzési vélemény további korlátozása nélkül megállapította, hogy a Bizottság támogatásfolyósítási határozatai nem mutatják ki kellően előírászerű és hivatalos formában azt, hogy a Cotonoui Megállapodást betartották.

VI. Bár a Bizottság haladást könyvelhet el a felügyeleti és kontrollrendszereit illetően, a számvevőszéki ellenőrzés úgy találta, hogy a felügyeleti és kontrolltevékenységek hatékonyabb és eredményesebb végrehajtása érdekében egyes rendszereket fejleszteni kell, illetve átfogó kontrollstratégiát kell kialakítani. A Számvevőszék megállapítja, hogy a Bizottság az e jelentésben felvetett kérdések közül sokra már keresi a megoldást, és örömmel fogadja, hogy ajánlásaira a Bizottság pozitív választ adott.

2007. szeptember 27.

Hubert WEBER
elnök

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

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A megbízhatósági nyilatkozatot alátámasztó információk

Az ellenőrzés hatóköre és jellege

12. Az EFA elszámolásainak megbízhatóságára irányuló munka célja elégséges bizonyosságot szerezni annak megállapításához, hogy milyen mértékben tekinthető megfelelőnek az összes bevétel, kiadás, eszköz és forrás feltüntetése, illetve hogy az éves beszámoló valós képet ad-e az év végi pénzügyi helyzetről. Az elszámolások megbízhatóságára vonatkozó, a megbízhatósági nyilatkozat II. bekezdésében foglalt észrevételek az összevont pénzügyi beszámolók ellenőrzésén ⁽¹⁵⁾, illetve a hatodik, hetedik, nyolcadik és kilencedik EFA pénzügyi műveleteinek végrehajtásáról szóló összevont jelentések ellenőrzésén alapulnak ⁽¹⁶⁾. Ennek keretében egy sor megfelelő ellenőrzési eljárást végeztek el azzal a céllal, hogy szűrőpróbaszerűen megvizsgálják az összegekre és a bemutatásra vonatkozó bizonyítékokat. Többek között értékelték az alkalmazott számviteli alapelveket, a vezetés főbb előzetes becsléseit és az összevont beszámoló általános bemutatásmódját.

13. A beszámoló alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozó, a megbízhatósági nyilatkozat III-V. bekezdésében foglalt észrevételek a következőkön alapulnak:

- a) a felügyeleti és kontrollrendszerek értékelése, amelyre az EuropeAid Együttműködési Hivatal központi részlegeinél és öt, összesen nyolc országban kifizetéseket engedélyező küldöttségnél (Kamerun, Gabon, Jamaica, Mozambik és Sierra Leone) került sor;
- b) egy statisztikailag reprezentatív, a költségvetési támogatást kivéve valamennyi terület ügyleteit felölelő minta vizsgálata az összes felkeresett küldöttségnél. Összesen 78 kifizetés és 18 egyedi jogi kötelezettségvállalás ellenőrzésére került sor, beleértve 57 ügylettel kapcsolatos 21 projekt helyszíni vizsgálatát is;
- c) a felkeresett országok közül kettőnél (Mozambik és Sierra Leone) a nekik juttatott költségvetési támogatások ellenőrzése;
- d) az EuropeAid központi részlegei által engedélyezett köztül 12 kifizetés és két egyedi jogi kötelezettségvállalás vizsgálata;
- e) az EuropeAid központja által már utóellenőrzött 40 ügylet részletes ellenőrzése;

⁽¹⁵⁾ Lásd a kilencedik Európai Fejlesztési Alapról szóló, 2003. március 27-i pénzügyi szabályzat 100. cikkét: a pénzügyi kimutatásoknak tartalmazniuk kell a mérleget, a gazdasági eredménykimutatást, a pénzforgalmi táblázatot és az EFA-ba befizetendő tételek táblázatát.

⁽¹⁶⁾ Lásd a kilencedik Európai Fejlesztési Alapról szóló, 2003. március 27-i pénzügyi szabályzat 101. cikkét: a pénzügyi műveletek végrehajtására vonatkozó jelentéseknek tartalmazniuk kell olyan táblázatokat, amelyek ismertetik az előirányzatokat, a kötelezettségvállalásokat és a kifizetéseket.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- f) az EuropeAid főigazgatója éves tevékenységi jelentésének és nyilatkozatának, illetve ezek összeállítási módjának vizsgálata.

A beszámoló megbízhatósága

14. A Bizottságnak most második alkalommal kellett az EFA pénzügyi beszámolóját az eredményelszámolás elvének megfelelően összeállítania.

15. A költségvetési kiadásokra a Bizottságnál már alkalmazott számviteli rendszernek az EFA-kra való kiterjesztése 2007 elejéről 2008 elejére került át, hogy az EuropeAid össze tudja hangolni a számviteli rendszerét a Bizottság általános számviteli rendszerével, az ABAC-kal. Ez a határidő-módosítás mind a technikai nehézségeket, mind az új rendszernek az összes AKCS-küldöttségél való telepítéséből fakadó szervezési gondokat figyelembe veszi. A jelenlegi számviteli rendszer nem rendelkezik mindazon funkciókkal, amelyek révén a gazdasági információk eredményszemléletű bemutatása eredményesen és hatékonyan lenne megvalósítható. A számviteli adatok éves eredményekkel történő kiigazítása például manuálisan történik, ami gyengíti a számviteli kontrolleszközök eredményességét. A számviteli rendszer emellett az egyes valutaárfolyamok változásaiból fakadó pénzügyi hatásokat sem különíti el, és az erre vonatkozó adatok manuálisan sem állíthatók elő ⁽¹⁷⁾.

16. A költségvetési főigazgató 2005-ös tevékenységi jelentése fenntartást fogalmazott meg az új számviteli rendszer bevezetésének elmaradása miatt, mivel annak hiánya megnehezíti az ellenőrzést, és ahhoz vezethet, hogy az EFA elszámolásainak bemutatása tökéletlen lesz. Noha a rendszert továbbra sem vezették be, és emiatt a beszámoló összeállítása továbbra is manuálisan végzett kiigazításokon alapul, 2006-os tevékenységi jelentésében a költségvetési főigazgató visszavonta az erre vonatkozó fenntartást.

17. A pénzügyi beszámoló céltartalékot különít el azon költségekre, amelyek a jelentéstételi időszakban merültek fel, de amelyekről a tárgyév végéig bizonylat nem érkezett. A céltartalék összegét – amely 2006-ban 1 924 millió EUR-nak, az összes kötelezettség 92 %-ának felelt meg – több alapfeltevésből kiindulva, statisztikai módszerekkel határozzák meg. A becsléséhez használt alapfeltevések megbízhatóságát a Bizottság nem támasztotta alá.

15. A számviteli rendszer (OLAS) hiányosságait az ABAC FED 2008-as bevezetése kiküszöböli.

A pénzforgalmi szemléletű elszámolásokon manuálisan hajtják végre az eredményelvű kiigazításokat, ehhez a jelenlegi számviteli rendszerből előállított aggregált adatokat használnak, ezért az adatrögzítés ugyanazon ellenőrzéseket veszi figyelembe, mint a pénzforgalmi szemléletű információk.

Az új ABAC-rendszer lehetővé teszi a devizaárfolyamok változása okozta pénzügyi hatások azonosítását.

Az összes aláírt szerződéshez viszonyítva a helyi pénznemben kötött szerződések száma nem minősül számottevőnek. Ezért a beszámoló egészéhez viszonyítva a Bizottság nem tekinti lényegesnek e lehetséges árfolyamkülönbségeket.

16. A fenntartás, amely először a 2004-es éves tevékenységi jelentésben szerepelt, 2005-ben is érvényben maradt, mivel kétségek fogalmazódtak meg aziránt, hogy a helyi IT-rendszer (OLAS) képes-e előállítani az eredményelszámolás elvével összhangban lévő pénzügyi kimutatásokat. Ezenfelül az év végi számlázási időszak során további adatminőség-ellenőrző mechanizmusokat vezettek be, és a Számvevőszék a 2005. évi pénzügyi kimutatásokról pozitív megbízhatósági nyilatkozatot állított ki.

17. Az e céltartalék kiszámítása során alkalmazott statisztikai megközelítés azon a feltételezésen alapul, hogy a valamennyi folyamatban lévő szerződés által generált díjak az egymást követő költségvetési évek során lineáris trendet követnek. A Bizottság által alkalmazott feltevések érvényességét a szerződések teljesítésének több éven keresztül állandó átlagos aránya (83 %) támasztja alá. Ezenfelül középtávon ezeket felülvizsgálják, végül pedig, nemzetközi könyvvizsgáló cég ajánlásai alapján finomításra és tökéletesítésre kerültek.

⁽¹⁷⁾ Ennek közzétételét a 4. sz. IPSAS standard (A valutaárfolyamok változásának hatásai) írja elő.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

18. Az éves beszámoló összeállításához felhasznált adatoknál egyes esetekben, különösen ami a garanciákat illeti, adatrögzítési hibák⁽¹⁸⁾ csökkentik a pontosságot. A pénzügyi beszámoló 1.12. jegyzetében feltüntetett garanciák összege 2006 végén 723 millió EUR-t tett ki. A Számvevőszék ellenőrzése szerint azonban néhány esetben nem került sor az érvényes banki garanciák rögzítésére, illetve lejárt vagy megszűnt garanciák törlésére. Az ebből fakadó hibák nettó hatása miatt a garanciákra feltüntetett összeg a ténylegesnél kb. 5,8 %-kal magasabb. A Számvevőszék elismeri, hogy a Bizottság komolyan törekszik a garanciák bejegyzésének javítására.

18. 2006 során a Bizottság jelentős erőfeszítéseket tett a számviteli rendszerben rögzített adatok minőségének javítása érdekében. Az éves számlaelszámolási eljárás során pótlólagos ellenőrzéseket végeztek az éves beszámoló összeállítására érdekében. Az éves beszámolóra gyakorolt hatás ezért igen korlátozott mértékű és nem minősül lényegesnek.

Az alapul szolgáló ügyletek jogszerűsége és szabályszerűsége

Ügyletek tételes vizsgálata

Kötelezettségvállalások

19. A cotonoui megállapodás értelmében⁽¹⁹⁾ a Bizottság és az érintett AKCS-állam vagy államok közötti finanszírozási megállapodásokat a Bizottság határozatától számított 60 napon belül el kell készíteni. A Számvevőszék ellenőrzése szerint a megállapodások jelentős részét a támogatott országok a határidő lejártakor még nem írták alá.

19. A Bizottság és a kedvezményezett államok nem szegték meg a Cotonoui Megállapodásban rögzített 60 napos szabályt, mivel ez a szabály a finanszírozási megállapodások kidolgozására vonatkozik, nem pedig azok aláírására. A finanszírozási megállapodások aláírásának határideje az N + 1. év december 31-e (a 9. EFA-ra alkalmazandó pénzügyi szabályzat 54. cikkének (2) bekezdése). A gyakorlatban a Bizottság tulajdonképpen minden esetben nemcsak kidolgozza, hanem alá is írja a finanszírozási megállapodásokat a bizottsági határozattól számított 60 napon belül.

20. Az egyedi jogi kötelezettségvállalásokat illetően az egyik ENSZ-szervnél a közzétételre és dokumentálásra vonatkozó közbeszerzési szabályok betartásával, egyébként pedig a szerződéseket alátámasztó, jogilag előírt banki garanciákkal kapcsolatban derült fény hibákra (78 ellenőrzött ügyletből 4 ügyletben volt 4 hiba).

20. Három eset lezárásukhoz közeledő szerződéseket lefedő garanciák megújítására vonatkozott, ezekben az esetekben a fennmaradó kockázat nulla volt.

Ami az utolsó esetet illeti, a Bizottság és az Egyesült Nemzetek közötti kapcsolatokat keretmegállapodás (pénzügyi és igazgatási keretegyezmény) szabályozza, amely különös rendelkezéseket tartalmaz az eljárásokra vonatkozóan.

Kifizetések projektekre

21. Az EuropeAid központi részlegei által engedélyezett kifizetések számvevőszéki ellenőrzése nem tárt fel hibákat.

⁽¹⁸⁾ Pl. hibásan van feltüntetve a szerződés típusa, kelte, kifizetések előlegként szerepelnek, illetve tévesek a garanciákkal kapcsolatos információk.

⁽¹⁹⁾ Lásd: a 4. melléklet 17. cikkének (2) bekezdése.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

22. A küldöttségek által engedélyezett kifizetések számvéveszéki ellenőrzése lényeges hibaszintet állapított meg (78 ellenőrzött ügyletből 10 ügyletben 12 hiba), ami elsősorban az alábbi módon befolyásolta a vizsgált alapügyletek összegét:

- jogosulatlan kifizetések, például támogatási időszakon kívül folyósított összegek, HEA visszatérítése, és nem megfelelő közbeszerzési eljárások alkalmazása (78 ellenőrzött ügyletből 3 ügyletben 3 hiba),
- elsősorban számítási hibák miatt, de egyes esetekben a valótól eltérő összegek elszámolása miatt téves összegek folyósítása (78 ellenőrzött ügyletből 6 ügyletben 6 hiba),
- olyan költségek megtérítése, amelyekhez nem volt meg minden szükséges alátámasztó bizonylat (78 ellenőrzött ügyletből 3 ügyletben 3 hiba).

23. A hibák többsége a programfelelősök, illetve ellenőrök által végzett kontrolltevékenységek elégtelenségét jelzi (lásd: 32. és 36. bekezdés). A fennmaradó hibák a kifizetések engedélyezését megelőző egyes küldöttségi ellenőrzések hiányosságaira utalnak (lásd: 34. bekezdés). Az előlegek folyósításakor bekövetkező egyes hibákat a rákövetkező vagy a végső kifizetésnél valószínűleg kijavítják. Tervszerűen elvégzett ellenőrzések révén – a korábban jelzett ellenőrzési hiányosságok ellenére – további hibákat lehetett volna feltárni és kijavítani. A fennmaradó hibák aránya az esetleges jövőbeli kiigazítások ellenére is jelentős marad.

24. A Számvéveszéki ellenőrzése további visszatérő, az alapul szolgáló ügyletek összegét esetleg befolyásoló hibákat is feltárt, különösen a külső ellenőrzésekre és az alátámasztó dokumentumokra vonatkozó rendelkezések betartása tekintetében (78 ellenőrzött ügyletből 6 ügyletben 6 hiba). Emellett fény derült az alapul szolgáló ügyletek összegét nem befolyásoló hibákra is, például arra, hogy túl korán alkalmaztak szerződés módosítást, illetve hogy az EFA keretében folyósított pénzügyi támogatás nem kapott elég nyilvánosságot (78 ellenőrzött ügyletből 12 ügyletben volt 12 ilyen hiba).

Költségvetési támogatás

25. A cotonoui megállapodás kimondja, hogy költségvetési támogatás csak abban az esetben nyújtható, ha a közkiadások kezelése kielégítően átlátható, felelős és hatékony⁽²⁰⁾. Ezeket a feltételeket dinamikusán értelmezve⁽²¹⁾ a Bizottság úgy tekinti, hogy a finanszírozási döntés pillanatában meglévő

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

22. A Számvéveszéki által feltárt hibák többsége a Bizottság által szerződéses vagy jogszabályi rendelkezések keretében, a projektfelelős által összeállított ellenőrzési jelentés vagy beszámoló alapján, az általános rendelkezésekkel összhangban teljesített kifizetésekhez kapcsolódik. Ezenfelül a szóban forgó és elemzett projektek és szerződések kiadásainak jogszerűségét és szabályszerűségét ellenőrzési jelentések hitelesítették.

A Számvéveszéki egy ügyletet hibaként írt le, mivel egy előlegelszámoláshoz hiányzott egy ellenőrzési jelentés. Szigorúan véve azonban ez nem feltétele az előlegelszámolásnak. A fennmaradó hibák kis összegekre vonatkozó számítási hibák.

23. Az említett esetek többsége a projektfelelős által összeállított ellenőrzési jelentés vagy beszámoló alapján teljesített kifizetésekhez kapcsolódik, amelyeket később, a végső kifizetésnél ki lehet javítani.

A Bizottság megjegyzi, hogy a fennmaradó hiba szintje nem lényeges.

24. A Bizottság a fejlesztési támogatás hatékony végrehajtására törekszik, miközben betartja a formalitásokat és figyelembe veszi a helyi körülményeket.

⁽²⁰⁾ Lásd: 61. cikk (2) bekezdésének a) pontja.

⁽²¹⁾ Lásd: az EFA-ból az AKCS-országoknak nyújtott költségvetési támogatásokról szóló 2/2005. sz. különjelentés 28. és 29. bekezdése (HL C 249., 2005.10.7.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

közpénzkezelési hiányosságok nem állhatják útját valamely költségvetési támogatási program beindításának, amennyiben a reformszándék megvan, és maguk a reformok kielégítőnek ítéltetők.

26. A Számvevőszék Sierra Leonében végzett ellenőrzése szerint a Bizottság nem tudja bizonyítani, hogy a cotonoui megállapodás fent leírt követelményeit betartotta, különös tekintettel a „dinamikus értelmezésre”. A Bizottság jellemzően olyan mutatókra alapozza támogatás-folyósítási döntéseit, amelyek a jövőbeli fejlődés kimutatását célozzák. Ezen becslések pontossága azonban megkérdőjelezhető. Emellett a közpénzek kezelése (angol rövidítéssel PFM, azaz *public finance management*) terén mutatók fejlődés mérésére tervezett mutatók nem mindig teszik egyértelművé, hogy történt-e tényleges előrelépés; az elért haladásnak a közös cselekvési tervvel történő összevetéséhez rendelkezésre álló információ részben túlzottan derűlátó volt, és a felhasznált adatokat nem minden esetben ellenőrizték kellő szigorral – amit jól példáz az államháztartási beszámoló hiánya. A számvevőszéki ellenőrzés idején ⁽²²⁾ a legutoljára közzétett államháztartási beszámoló a 2001-es pénzügyi évre vonatkozott. Átláthatóságról és elszámoltathatóságról csak akkor lehet beszélni, ha időben elkészül a – közpénzek kezelésében alapvető szerepet játszó – éves beszámoló. Mindezek miatt a cotonoui megállapodás betartása nincsen biztosítva.

27. Mozambikban végzett ellenőrzése során a Számvevőszék megbizonyosodott arról, hogy ebben az országban a küldöttség megfelelő szinten felügyeli a közpénzkezelési reformok megvalósulását. A finanszírozási megállapodás kellően egyértelművé teszi, hogy a közpénzek kezelésével kapcsolatban leírt hiányosságok, a végrehajtott vagy tervezett intézkedések, illetve az EFA keretében nyújtott pénzügyi támogatás odaítélésére vonatkozó feltételek szorosan összefüggenek egymással. Azt azonban, hogy a támogatott ország rendelkezik-e hosszú távú, valamennyi közpénzkezelési hiányosság leküzdésére alkalmas reformprogrammal, a megállapodás már nem mutatja ki kellően előírászerű és hivatalos formában. Az alkalmazott teljesítménymutatók nem teszik lehetővé a közpénzkezelési rendszert érintő reformok eredményességének átfogó értékelését, és nem kaptak megfelelő

26. A stabil közpénzkezelési rendszer számos jellemzője közül az egyik az államháztartási beszámoló készítése. A rögzített részösszeg folyósítására vonatkozó határozatot az átfogó ellenőrzés keretében fogadják el – ez a teljesítmény értékeléséből (azaz a teljesítménynek a kormány és más államháztartási szervek jelentésein alapuló, a finanszírozási megállapodás általános feltételeivel történő összevetéséből), valamint az általános közpénzkezelési rendszer különböző vizsgálataiból áll ⁽¹⁾. A kormány évente továbbítja a donorokhoz az elért eredményekről szóló jelentést, hogy tájékoztassa őket a közpénzkezelési rendszer reformjának végrehajtása során elért haladásról. A Bizottság bármely más információt felhasznál, amely lehetővé teszi számára, hogy a folyósításra vonatkozó határozat meghozatala előtt megítélje az államháztartási gazdálkodási rendszer reformjának legfrissebb, az adott kérdésben jelentőséggel bíró alakulását.

A rögzített részösszeg folyósítására vonatkozó határozat a következőkön alapul: i. az államháztartási beszámoló akkor reálisnak tűnő létrehozására vonatkozó adatok; ii. a reformprogram fennmaradó részében elért haladás értékelése.

A párbeszéd és a többdonoros költségvetési támogatásban részt vevő (ún. MDBS-) donorok által végzett nyomon követés eredményeket hozott az államháztartási beszámoló összeállításának kérdésben. 2007 júniusára végre sikerült felszámolni a végleges államháztartási beszámolókkal kapcsolatos lemaradást.

Figyelembe véve a Sierra Leone közpénzkezelési rendszerének erősítése terén elért haladást, valamint a küldöttség által végzett átfogó elemzéseket, a Bizottság úgy véli, hogy a rendelkezésre álló adatokat kellő szigorral vizsgálta meg, és a Cotonoui Megállapodás vonatkozó rendelkezéseit teljes egészében betartva cselekedett.

27. A fejlesztési partnerek – beleértve a szegénység csökkentését célzó költségvetési támogatás összefüggésében az EK-t is – által használt közpénzkezelési mutatók alapvető feladata, hogy lehetővé tegyék a közpénzek kezelésének reformja során elért változások irányának és mértékének nyomon követését, ennek megfelelően ezek többségükben teljesítménymutatók.

A Bizottság úgy véli, hogy a finanszírozási megállapodás megfelelően részletesen bemutatta a közpénzek kezelésében mutatkozó hiányosságok megszüntetését célzó reformprogramot, ugyanakkor a Bizottság felismeri, hogy a PEFA értékelési eszköz széles körű alkalmazásával a közpénzek kezelésének elemzése egységesebbé és jobban strukturálttá válik.

⁽²²⁾ 2006 novemberében.

⁽¹⁾ PEFA-értékelés, a közkiadások felülvizsgálata, az országok pénzügyi elszámoltathatóságának értékelése stb.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

hangsúlyt a korrupcióellenes intézkedések sem. Az adományozók – például a Bizottság – és a legfőbb ellenőrzési intézmény közötti kapcsolat és párbeszéd javult az utóbbi időben, ám a Parlamenttel kapcsolatban, noha kívánatos lenne az előrelépés, ez kevésbé mondható el.

Az EuropeAid főigazgatójának tevékenységi jelentése

28. Az EuropeAid főigazgatójának tevékenységi jelentése bemutatja a szakpolitikai eredményeket, az egyes szolgálatok iránymutatási teljesítményét és az ellenőrzések főbb eredményeit. A jelentés beszámol arról is, hogy milyen intézkedéseket tett a Bizottság a Számvevőszéknek, illetve az EuropeAid belső ellenőrzési szolgálatának (IAS) és belső ellenőrzési részlegeinek (IAC) ajánlásai nyomán.

29. Nyilatkozata szerint az EuropeAid főigazgatója ésszerű bizonyosságra tett szert azt illetően, hogy az elszámolások alapján szolgáló ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét az alkalmazott kontroll eljárások a szükséges módon szavatolják. A számvevőszéki ellenőrzés azonban arra mutatott rá, hogy a hibagyakoriság csökkentéséhez tökéletesíteni kell a felügyeleti és kontrollrendszereket.

A felügyeleti és kontrollrendszerek

Átfogó kontrollstratégia

30. A folyamat számos szereplője végez kontrolltevékenységet annak érdekében, hogy az ügyletek jogszerűek és szabályszerűek legyenek. A kedvezményezettek, a programfelelősök, az AKCS-államok, a küldöttségek és az EuropeAid központi részlegei mind végeznek ügylet-ellenőrzéseket azok engedélyezése előtt. Ezt a küldöttségek, az EuropeAid központi szolgálatai és a belső ellenőrzési részlegek (IAC) által végzett nyomon követés és felülvizsgálat követi. Ahogy azonban azt a Számvevőszék már számos alkalommal kiemelte ⁽²³⁾, az EuropeAid mindeddig nem dolgozott ki átfogó, a különböző kontrolltevékenységek hatékony és eredményes végrehajtását biztosító kontrollstratégiát. Az EuropeAid 2007-re tervezi ennek a kontrollstratégiának a kidolgozását.

⁽²³⁾ Lásd a Számvevőszék 2/2004. sz. véleményét az „egyszeres ellenőrzés” modelljéről (és javaslatát a Közösség belső ellenőrzési keretrendszerére) (HL C 107., 2004.4.30.), illetve a 2005-ös pénzügyi évről vonatkozó éves beszámolóját a hatodik, hetedik, nyolcadik és kilencedik Európai Fejlesztési Alap által támogatott tevékenységekről (HL C 263., 2006.10.31., 224. o., 40. bekezdés).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A korrupcióval kapcsolatos kérdéseket illetően a mind a 19 résztvevő donor által alkalmazott teljesítményértékelési keret nemrégiben 3 korrupcióra vonatkozó mutatóval egészült ki. Ezenfelül, mivel a korrupcióval kapcsolatos kérdéseket sokkal szélesebb összefüggésben kell tekinteni, és azok nem csupán a költségvetési támogatáshoz kapcsolódnak, hanem minden fejlesztési támogatáshoz, az EK részletesebben vizsgálja a korrupciót, többek között például a jogérvényesüléssel foglalkozó fejlesztési programján belül.

29. Az alkalmazott felügyeleti és kontrollrendszer lehetővé tette a főigazgató számára, hogy ésszerű bizonyosságra tegyen szert a EuropeAid által 2006-ban végrehajtott ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét illetően.

A Bizottság teljes mértékben egyetért azzal, hogy a rendszer tovább tökéletesíthető.

30. A Bizottság szolgálatai teljes mértékben tudatában vannak költség-hatékony kontrollstratégia kidolgozása és alkalmazása szükségességének. A jelenleg alkalmazott kontrollstratégia a gyakorlatban az ellenőrzéseket, értékeléseket, valamint a felügyeleti tevékenységeket integrálja.

A Számvevőszék 2/2004 számú véleményével összhangban és az abban megfogalmazott alapelveket követve, 2005 júliusában hiányfelmérést végeztek, amelyet a Bizottság által 2006 januárjában elfogadott nagyira törő, egységes belső ellenőrzési keretrendszerre irányuló cselekvési terv követett.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Kedvezményezettek

31. A programbecsléseket kezelő kis szervezetek ⁽²⁴⁾, illetve a finanszírozási megállapodások kedvezményezettjei egyszerű kontrollrendszereket alkalmaznak, és nem mindegyikük számviteli rendszere alkalmas a projektekhez kapcsolódó költségek elszámolására.

Programfelelősök

32. A fontosabb építési, beszállítói vagy szolgáltatási szerződések esetében külső programfelelőst bíznak meg a szerződés végrehajtásának irányításával és/vagy felügyeletével. A Számvevőszék ellenőrzése szerint a programfelelősök által végzett kontrolltevékenység minősége erősen változó (lásd: 23. bekezdés).

AKCS-államok

33. A Bizottság továbbra is törekedett arra, hogy technikai segítséggel, felszerelés nyújtásával és továbbképzéssel fejlessze a nemzeti programengedélyező (NPE-) irodák kapacitását, s így lehetővé tegye, hogy ezek eredményesen ellenőrizzék az EFA keretében folyósított kiadásokat. E törekvés változó eredményeket hozott, aminek elsőrendű oka az AKCS-államok elkötelezettségének hiánya. Ebből adódóan a küldöttségek csupán korlátozottan meríthetnek bizonyosságot a NPE- irodák kontrolltevékenységeiből, ami a küldöttségeken többletmunkát okoz.

Küldöttségek

34. Az egyes kifizetések engedélyezése egy ellenőrzési kérdéslista kitöltéséhez és öt személy jóváhagyásához van kötve. A Számvevőszék által megállapított hibák egy részét már ebben a szakaszban fel kellett volna tárni és ki kellett volna javítani (lásd: 23. bekezdés), ami arra utal, hogy az ellenőrzések némelyike kívánivalót hagyott maga után. Súlyosbítja ezt az a körülmény, hogy a küldöttségi munkatársak nem felügyelik kellően a helyszínen a programfelelősök munkáját.

31. A programbecslések gyakorlati útmutatója előírja az azokat kezelő egységek számára, hogy rendelkezzenek a projektkiadások elszámolására alkalmas számviteli rendszerrel, továbbá a könyvelő és az engedélyezésre jogosult tisztviselő feladatköreinek szétválasztását. A vezetői kapacitások megerősítése érdekében rendszeresen tartanak képzéseket.

32. Az építési beruházásra irányuló szerződésekben rögzített felügyeleti rendszer a kontrollrendszer szerves részét képezi és az általános rendelkezések között (3/90 határozat) került megfogalmazásra. A Bizottság számottevően tökéletesítette a rendszert, különösen annak ösztönzése révén, hogy az építési munkák megtervezését és felügyeletét ugyanazon szerv végezze. A programfelelősök által összeállított beszámolókat a küldöttség ellenőrzi. Emellett e beszámolókat csak a munkák végső elfogadásakor válnak véglegesessé, és addig korrigálhatók.

33. Az AKCS-államokban rendszeresen tartanak képzéseket az igazgatási kapacitás növelése érdekében. 2006-ban 21 képzést tartottak az EFA pénzügyi és szerződéses eljárásairól.

34. A Bizottság – amint arra a Számvevőszék is rámutat – pénzügyi folyamatokat dolgozott ki, valamint bevezette a minden egyes ügylet során alkalmazandó egységes ellenőrzési listát. Ez hozzájárul a küldöttségek által a kifizetési ügyletek engedélyezésekor végzett kontroll harmonizálásához és minőségének javításához.

A küldöttségek számára a támogatások igazgatásának decentralizálása lehetővé tenné a fokozottabb helyszíni jelenlétet.

⁽²⁴⁾ Állami vagy részben állami ügynökségek, az érintett állam vagy államok egyes hivatalai, vagy a program végrehajtásáért felelős jogi személy.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

35. A kiadások ellenőrzése, amivel rendszerint könyvvizsgáló cégeket bíznak meg, a Bizottság felügyeleti és kontrollrendszerének egyik legfontosabb eleme. Az ellenőrzésekre általában a kötelezettségvállalások végrehajtására szolgáló időszak végén, a költségek végső elszámolása, illetve a projektek lezárása céljából kerül sor. Ezeknek az ellenőrzéseknek nem célja a rendszerek értékelése, és a rendszerhibák megelőzéséhez sem járulnak hozzá. Míg a küldöttségek 2006-ra az éves ellenőrzési tervükben eredetileg 649 ellenőrzést terveztek be ⁽²⁵⁾, az általuk végül ténylegesen megrendelt ellenőrzések száma jóval elmaradt a tervtől ⁽²⁶⁾, részben azért, mert a küldöttségek csak korlátozott kapacitást tudnak ellenőrzések szervezésére és nyomon követésére szánni.

36. A küldöttségek által kezdeményezett ellenőrzésekhez nem áll rendelkezésre szabványosított, az ellenőrzési célkitűzéseket és a lényegességi szempontokat egyértelműen kijelölő feladatmeghatározás. A külső ellenőrzések minősége ezért változó, és számos eltérő formát ölthet az ellenőrzési jelentésben közölt vélemény, illetve az azt kiegészítő információ is. Így a kontrollrendszer egészét tekintve ez a potenciálisan gazdag bizonyossági forrás csak korlátozottan hasznosul.

Az EuropeAid központi részlegei által gyakorolt felügyelet

37. Az EFA megvalósításának az EuropeAid központi részlegei által gyakorolt felügyelete igen sokféle tevékenységből áll, a kockázatelemzéstől kezdve a vezetőségi jelentések elemzésén és a külső ellenőrzésekből vett minta vizsgálatán át a számviteli rendszer révén nyerhető vezetői információ elemzéséig.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

35. A műveletek jogszerűségét és szabályszerűségét vizsgáló ellenőrzések részeként a külső ellenőrzések a EuropeAid belső ellenőrzési rendszernek egyik alkotóelemét képezik.

Szükség esetén már a projektvégrehajtás korai szakaszában megindítják az ellenőrzéseket, hogy azok információt nyújtsanak a szerződéses partnerek irányítási és kontrollrendszerének működéséről.

A meghozott intézkedések közül az új feladatmeghatározás és a kapcsolódó iránymutatás pozitív hatást kell gyakoroljon az éves ellenőrzési terv időben történő végrehajtására.

36. A Számvevőszék által említett elemek már mind a külső támogatási műveletek ellenőrzését végző könyvvizsgáló cégek standard ellenőrzési technikáinak és módszereinek részét képezik.

A EuropeAid olyan egységesített feladatmeghatározást fogadott el, amely egyértelműen meghatározza a célkitűzéseket és a lényegesség feltételét. Ennek megfelelően a vélemények formája egységesebbé válik, így ezen ellenőrzési eszköz hozzájárulása még tovább növelhető.

⁽²⁵⁾ Ez a szám az AKCS-ország éves ellenőrzési tervére vonatkozik, és mind EFA-kiadásokra, mind az általános költségvetés kiadásaira irányuló ellenőrzéseket magában foglal.

⁽²⁶⁾ Mivel a küldöttségek által megrendelt ellenőrzésekről nem állnak rendelkezésre központosított adatok, ezt az állítást nehéz számszerűsíteni. A külső támogatások kezelésére vonatkozóan megküldött 49 küldöttségi jelentés (EAMR-jelentések) felülvizsgálata azonban arra mutatott rá, hogy az éves ellenőrzési tervét csupán hat küldöttség teljesítette maradéktalanul. Legalább hat küldöttség a 2006. évi terv egyetlen ellenőrzését sem hajtotta végre, és számos küldöttség alacsony végrehajtási arányról számolt be.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

38. Az EuropeAid a kockázatelemzést is az éves irányítási terv részévé tette, hogy már akkor észleljék a kockázatokat, amikor még megelőző intézkedéseket lehet tenni. Ennek érdekében kockázatnyilvántartást dolgoztak ki, melynek részét képezi a feltárt kockázatok enyhítését szolgáló cselekvési terv is. A nyilvántartást folyamatosan vezetik és rendszeresen frissítik. A küldöttségek azonban gyakran csak rutinszerű kockázatkezelést folytatnak, s így csak kevésbé tudnak hozzájárulni az EuropeAid kockázatelemzéséhez. Az EuropeAid így voltaképp előzetesen meghatározott kockázatokon alapuló önértékelést végez, a küldöttség munkatársainak bevonása nélkül, úgy, hogy az nem vezet cselekvési terv elfogadásához.

39. A támogatásra nem jogosult projektköltségek fontos kockázatot jelentenek. Ezt a kockázatot főleg olyan intézkedésekkel – pl. külső ellenőrzésekkel – kívánják kezelni, amelyek alkalmasak az ilyen költségek feltárására. Az intézkedések között nem szerepelnek olyanok, amelyek révén a nem támogatható költségek eleve csökkenthetők vagy elkerülhetők lennének. A Számvevőszék ugyanakkor nyugtázza, hogy a cselekvési terv átfogó kontrollstratégia kidolgozását írja elő az EuropeAid-re vonatkozóan.

40. A küldöttségek ellenőrzését elsősorban az általuk félévente elkészített, a külső támogatások kezeléséről szóló irányítási jelentés (EAMR) biztosítja. Ez olyan időszakos információforrás, amelynek révén a decentralizált küldöttségek meg tudják küldeni az EuropeAid központjának a legfontosabb információkat a belső szervezetükről, a projektek megvalósulásáról és a külső ellenőrzésekről. Az EAMR-hez megadott űrlapok 2006-ban véghezvitt fejlesztése ellenére a számvevőszéki ellenőrzés úgy találta, hogy a küldöttségek eltérő jelentéstételi gyakorlata miatt a külső ellenőrzések eredményeiről, illetve azok hasznosulásáról csak korlátozott tájékoztatás áll rendelkezésre.

41. Amint azt a Számvevőszék az előző két éves jelentésében már említette, a küldöttségek által kezdeményezett ellenőrzések hatóköréről és eredményeiről nem állnak rendelkezésre központosított vezetői információk. Ezen ellenőrzésekből ezért nem lehet annyi bizonyosságot nyerni, mintha kiterjedt vezetői információs rendszerek működnének. A CRIS-Audit számítógépes rendszert ugyan épp az ellenőrzések és megállapításaik elemzésére fejlesztették ki, ám a rendszer egyelőre nem szolgál az elvárt

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

38. A küldöttségek harmonizált és erre kifejlesztett módszerrel éves, kockázaton alapuló önértékelést végeznek, amely lehetővé teszi számukra az éves irányítási tervben rögzített célkitűzésekhez kapcsolódó főbb kockázatok és a megfelelő kockázatcsökkentő intézkedések azonosítását, valamint az eredmények központi szinten történő konszolidálását. Valamennyi földrajzi igazgatóság megkapja az önértékelés eredményeit.

A EuropeAid 2007. évi éves irányítási tervének összeállításához adott utasítások kifejezetten tartalmazzák, hogy figyelembe kell venni a küldöttségeken végzett legutóbbi kockázattertelés eredményeit, amelyeket ezen utasításokhoz csatoltak.

A küldöttségeket arra ösztönzik, hogy teljes mértékben részt vevő módon hajtsák végre a kockázatkezelést.

39. A kockázaton alapuló éves önértékelés olyan magas szintű kockázattertelés, amely más, részletesebb (például az éves ellenőrzési terv kidolgozásának kontextusában végrehajtott) kockázatterteléseket egészít ki. Az önértékelés a fennmaradó kockázatra összpontosít, figyelembe véve a már működő kontroll- és egyéb kockázatcsökkentő mechanizmusokat.

Az intézkedések elsősorban olyan kérdésekre összpontosítanak, amelyek hatást gyakorolnak a külső támogatások általános irányítására – beleértve a küldöttségeket is. A EuropeAid elkötelezte magát, hogy 2007 végéig kidolgozza az általános ellenőrzési stratégiát.

40. A küldöttségek delegált irányításának végrehajtását tevékenységek és eszközök széles skálája segítségével felügyelik, beleértve a külső támogatások kezeléséről szóló irányítási jelentést (EAMR) is, amelyben a küldöttségek az éves ellenőrzési terv végrehajtását jelentik a központ felé. A küldöttségeknek ki kell emelniük továbbá a műveletek jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozó kulcsfontosságú elemeket, különösen amennyiben ezek az egyedi projekten túlmutató kérdéseket érintenek és a központok szempontjából általános érdekűek. A külső támogatások kezeléséről szóló irányítási jelentések azonban nem a beszámolóképzési időszak során érkezett valamennyi ellenőrzési jelentés valamennyi megállapításának teljes körű elemzésére szolgálnak.

41. A EuropeAid megfelelő eszközöket dolgozott ki ellenőrzések végrehajtásához, míg számos mechanizmus ezek minőség-ellenőrzéséhez, valamint a szisztematikus ellenőrzések eredményeinek konszolidálásához és felhasználásához járul hozzá.

Az ellenőrzési eredmények tervezését és nyomon követését egyaránt a központokban vagy a küldöttségeken érintett engedélyezésre jogosult szervezeti egységek biztosítják.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

eredményekkel, mert még nincsen teljesen kidolgozva, és nem táplálták bele a szükséges adatokat. Tervezik ugyan a CRIS-Audit módosítását, de ez jelenleg nem élvez prioritást.

42. Noha 2006-ban megkezdtek egy ellenőrzési jelentésekből álló minta első áttekintését, a minta nem volt reprezentatív, és túl sok idő telt el a jelentések elkészítésétől a felülvizsgálatig. A küldöttségek által kezdeményezett vizsgálatok minőségellenőrzése egyelőre nem mutat megfelelő eredményt. Az esetleges felülvizsgálati jelentés következtetései ezért vélhetőleg nem lesznek lényegbevágóak, és várhatóan nem teszik lehetővé nagyobb horderejű kérdések megállapítását.

Az EuropeAid központi részlegei által végzett felülvizsgálat

43. Az EuropeAid központi részlegei által végzett felülvizsgálat a küldöttségek belső kontrollrendszerét érintő helyszíni ellenőrzésekből, utólagos ellenőrzésekből és a központi részlegek által kezdeményezett külső ellenőrzésekből áll.

44. 2006-ban az EuropeAid központi részlegei két helyszíni ellenőrzést végeztek a küldöttségeknél, melyek keretében a felügyeleti és kontrollrendszerek kiépítését és működését vizsgálták. A jól megtervezett helyszíni vizsgálatok eredményeképpen gyakorlati ajánlások születtek a kontrollrendszerek tökéletesítésére. Az EuropeAid jelenleg dolgozza ki a helyszíni ellenőrzések szabványosított módszertanát. Noha a Számvevőszék a 2005-ös pénzügyi évre vonatkozó jelentésében ⁽²⁷⁾ a helyszíni ellenőrzések számának növelését javasolta, 2006-ban az eredetileg tervezettet jóval alulmúlva ⁽²⁸⁾ a 2005-ös évinél kevesebb ellenőrzést végeztek ⁽²⁹⁾.

45. Az EuropeAid módosította az ügyletek utólagos ellenőrzésére szolgáló rendszer egyes összetevőit: a kontrolltevékenységek által biztosított ellenőrzési lefedettség így csökkent, enyhén nőtt viszont az ellenőrzések hatóköre. A jogi kötelezettségvállalásokkal, illetve a munkaprogramokat alátámasztó részletes dokumentációval kapcsolatos kérdések azonban továbbra sem tartoznak a rendszer hatókörébe. A 2006-os pénzügyi évre vonatkozó ellenőrzések ütemterv szerint zajlottak, rögzítésükre egy újonnan bevezetett rendszer szolgált; mindez fontos előrelépést jelent a 2005-ös pénzügyi évhez képest. Amint azt a 2005-ös pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés már megemlítette ⁽²⁷⁾, az ügyletek utóellenőrzése csak korlátozott mértékben tud

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A EuropeAid az összegyűjtött tapasztalatokra építve tovább kívánja tökéletesíteni a jelenlegi rendszer kiegészítését szolgáló CRIS-ellenőrzést.

42. Egy 2006-os kísérleti projektet követően 2007-ben az ellenőrzések minőség-ellenőrzési rendszere szisztematikusabb megközelítés alkalmazása révén javulni fog.

44. A Bizottság biztosította, hogy a küldöttségek zökkenőmentesen működjenek és képesek legyenek a projektek decentralizált alapon történő kezelésére. 2006–2007-et átmeneti időszaknak kell tekinteni, amely során a végrehajtott ellenőrző látogatásokat – amelyeknek minőségét a Számvevőszék kiemelte – gondosan választották ki. Most, hogy az új decentralizált irányítás teljes egészében működőképes, új általános keret kerül meghatározásra.

45. Az ügyletek utólagos ellenőrzésére szolgáló rendszer létrehozása és tulajdonságainak meghatározása egyaránt a fennmaradó kockázat, valamint a kontrollrendszer egyéb elemeivel fennálló interakció értékelésén alapul. Az ügyletek utólagos ellenőrzése tovább fokozza az ilyen ellenőrzések tárgyát képező elemek értékelésének megbízhatóságát.

Ez magában foglalja a kifizetéseket, a beszédéseket, valamint a Bizottság által teljesített előfinanszírozási tranzakciók elszámolását. Azonban a jogi kötelezettségvállalásokat sem hagyják figyelmen kívül, mivel mind ezen ügyletekre a mindkét fél által aláírt szerződés jogi kontextusában kerül sor. Az egyes ügyletek vizsgálata együtt jár a vonatkozó szerződéses feltételek szisztematikus ellenőrzésével.

A dokumentációs követelményt az ügyletek utólagos ellenőrzéséről szóló kézikönyv minden egyes kiválasztott ügylet esetében egyértelműen rögzíti.

⁽²⁷⁾ HL C 263., 2006.10.31.

⁽²⁸⁾ 2005-ben tíz helyszíni ellenőrzést végeztek.

⁽²⁹⁾ Lásd a Bizottság válaszát a Számvevőszéknek a hatodik, hetedik, nyolcadik és kilencedik EFA által támogatott tevékenységekről szóló éves jelentése 42. bekezdésének c) pontjára (HL C 263., 2006.10.31.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

hozzájárulni a rendszerekről és eljárásokról, illetve az alapul szolgáló ügyletek jog- és szabályszerűségéről nyerhető átfogó bizonyossághoz. Az utóellenőrzésre kiválasztott ügyletek számvevőszéki felülvizsgálata szerint az ellenőrzéseket nem dokumentálták megfelelően, és egyes hibák feltáratlanul maradtak.

46. Az EuropeAid központi részlegei által kezdeményezett ellenőrzéseket szigorú minőségi vizsgálatnak vetik alá: a módszerek tökéletesítése és az éppen ellenőrzött projekten túlmutató kérdések tisztázása érdekében a jelentésekben szereplő eredményeket felülvizsgálják és összevetik. Az ellenőrzések által feltárt hibagyakoriság egybevág a Számvevőszék tételes vizsgálati megállapításaival. Mivel azonban az ellenőrizendő projektek kiválasztásához végzett kockázatelemzés nincsen dokumentálva, az EuropeAid nem tudja bizonyítani, hogy valamennyi megfelelő alany bekerült az ellenőrzésre kiválasztottak közé.

47. Az EuropeAid központi részlegei által kezdeményezett külső ellenőrzésekre vonatkozó jelenlegi feladatmeghatározás nem tartalmaz útmutatást a lényegességi szempontokat, illetve a mintavételt illetően. Emiatt hasonló hibákat eltérően kezelhetnek, illetve az ellenőrzési eredmények kidolgozóinak és felhasználóinak elvárásai eltérhetnek egymástól. A 2006-ban befejezett ellenőrzések egy jelentős részénél a hatókör korlátozott volt. Ezekhez az ellenőrzésekhez a közelmúltban új, szabványosított feladatmeghatározást fogadtak el.

Belső ellenőrzés

48. Az EuropeAid belső ellenőrzési részlegeinek (IAC) elsődleges célja a belső kontrollrendszer elemzése és értékelése. Az IAC eredményesen látja el ezt a feladatot: 2006-ban befejezte az EuropeAid kockázatkezelési rendszerének, illetve a javak és szolgáltatások beszerzésének az ellenőrzését, és három küldöttség⁽³⁰⁾ megvizsgálta az ottani kontrollrendszerek ellenőrzése ajánlásainak hasznosulását. Az IAC megállapításai rendszerint egybevágnak a Számvevőszék eredményeivel.

46. Az éves ellenőrzési terv kidolgozásához igazgatóságokként megjegyzést csatolnak, amely mind az ellenőrzés alanyainak kiválasztási kritériumait, mind az elemzés eredményeit tartalmazza.

Bár a Bizottság a kockázatelemzés dokumentálásának javítására törekszik, a kockázaton alapuló külső ellenőrzések eredményei feltárták, hogy ez az ellenőrzési eszköz hatékony a hibafeltárásban és megerősíti az éves ellenőrzési terv összeállításánál alkalmazott kockázati kritériumok érvényességét.

47. A EuropeAid-del szerződéses kapcsolatban álló könyvvizsgáló cégek nemzetközi ellenőrzési standardokat alkalmaznak. Az új feladatmeghatározás egyértelműen meghatározza a lényegességre vonatkozó feltevélt.

A Számvevőszék által megállapított hatókör-korlátozások esetében olyan projektekről van szó, amelyek kockázatelemzés tárgyát képezték és gyakran egy korábbi éves ellenőrzési terv részei. A programok kockázatértékelésének egyik lehetséges következménye, hogy az eredmények hatókörkorlátozásra utalnak. Ezenfelül a feladatirányítás szerepét – a küldöttségek szintjén az ellenőrzési funkció teljes körű végrehajtására várva – gyakran a központok vállalták magukra.

⁽³⁰⁾ Madagaszkár, Dominikai Köztársaság és Kenya.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

49. A Bizottság belső ellenőrzési szolgálata (IAS) felülvizsgálta az EuropeAid belső ellenőrzési részlegei által végzett önértékelést. Noha a vizsgálat eredménye összességében kedvező volt, az IAS több ajánlást is megfogalmazott a személyzet képességeit és képzését, a minőségbiztosítást, az ellenőrzések megtervezésének és végrehajtásának dokumentálását, illetve az IAC-nak az etikai program eredményességéhez való hozzájárulását illetően.

50. Az IAS megvizsgálta az EuropeAid-nál 2003-ban végzett átfogó ellenőrzés ajánlásainak megvalósulását, és megállapította, hogy az ajánlások többségét már megvalósították, és a többi ajánlás megvalósítását is megkezdték.

51. Az IAS az EuropeAid, a DG ECHO és az Egyesült Nemzetek Szervezete között létrejött pénzügyi és igazgatási keretegyezmény (PIKE) végrehajtását is ellenőrizte. 2006-ban az ENSZ szervezeteinek folyósított kifizetések az összes kiadás 4,8 %-át tették ki. Az ellenőrzés összességében azt állapította meg, hogy mind a projektek, mind az ENSZ szervezetei szintjén fokozni kell a kontrollmechanizmusok végrehajtásának eredményességét és alaposságát, ugyanakkor elismerte, hogy történt előrelépés, illetve hogy a felvetett kérdések többségével már foglalkoznak. Az ENSZ-szervek EuropeAid által kezdeményezett intézményi felülvizsgálata – melynek keretében azt értékelték, hogy az egyes szervezetnél alkalmazott szakpolitikák és eljárások alkalmassá teszik-e a szervet az EFA forrásainak gondos kezelésére – tíz esetből háromszor összességében elfogadható értékelést adott a belső kontrollrendszerekről. A többi szervezet esetében egyes kevésbé jelentős szempontok vizsgálatát későbbre halasztották, mivel az értékelés időpontjában még nem állt rendelkezésre az összes szükséges adat. A Bizottság jelenleg munkálkodik azon, hogy az ENSZ-szel karöltve kidolgozza az utóellenőrzésekre vonatkozó feladatmeghatározást.

Következtetés és ajánlások

52. A számvevőszéki ellenőrzés lényegesnek találta a küldöttségek által engedélyezett ügyletek összegét érintő azon hibák arányát, amelyeket a felügyeleti és kontrollrendszerek sem az AKCS-államokban, sem a küldöttségeknél, sem az EuropeAid központi részlegeinél nem tártak fel. A fennmaradó hibák esetleges jövőbeli korrekciók esetén is jelentősek maradnak. Ez arra utal, hogy ezen rendszerek némelyike esetében törekedni kell a rendszer egyes összetevőinek és/vagy a végrehajtásnak a javítására. Az EuropeAid felügyeleti és kontrollrendszereinek számvevőszéki értékelését a **3. táblázat** foglalja össze.

51. A EuropeAid a pénzügyi és igazgatási keretegyezménnyel foglalkozó ENSZ-EK munkacsoport harmadik éves ülését követően feladatmeghatározás-tervezetet (közös iránymutatásokat) dolgozott ki (lásd ezen ülés működésre vonatkozó következtetései, 2006. április). Ezt először 2006 szeptemberében juttatták el az ENSZ-nek. Jelenleg négy, a javasolt iránymutatásokból eredő témában folynak tárgyalások az ENSZ-szel.

52. A Bizottság úgy véli, hogy a feltárt hibatípus elsősorban a projektfelelősök által a szerződéses és jogszabályi kötelezettségekkel összhangban készített ellenőrzési jelentések, illetve beszámolók alapján teljesített kifizetéseket érinti. A Bizottság azt is megjegyzi, hogy a fennmaradó hiba szintje nem lényeges.

Amint azt a Számvevőszék a 3. táblázatban jelzi, a Bizottság javította a küldöttségek általi jelentéskészítést, az utólagos ellenőrzéseket, az ellenőrzések nyomon követését, valamint a beszédési eljárásokat.

A Bizottság folytatni kívánja e tökéletesítést, különösen a kontrollstratégia egységesebb bemutatására irányuló törekvéseinek folytatása révén.

3. táblázat – A felügyeleti és kontrollrendszerek értékelése

Érintett rendszer	Elsődleges belsőkontroll-eszköz											Átfogó értékelés	
	Eljárások és útmutatások	Kockázatelemzés és -kezelés	Vezetőségi jelentések	Az ügyletek engedélyezése előtt végzett ellenőrzések	Felülvizsgálati helyszíni vizsgálat		Utólagos ellenőrzések	Külső ellenőrzések					Belső ellenőrzés
					Minőség	Mennyiség		Minőség	Minőség/az ellenőrzési terv megvalósítása	Az egyes ellenőrzési megállapítások nyomon követése/Eredményes beszédési eljárások	A küldöttségek által megrendelt ellenőrzések általános központi nyomon követése		
Az EuropeAid központi részlegei													
Küldöttségek					N/A	N/A	N/A				N/A		

Magyarázat:



Kielégítő

Részben kielégítő

Nem kielégítő

N/A

Nem alkalmazható: nem vizsgálható/nincs adat

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

53. Az EuropeAid megkezdte a Számvevőszék 2005-ös pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésében említett hiányosságok felszámolását. Az ügyletek utólagos ellenőrzésére szolgáló rendszer egyes összetevőit megváltoztatták, és javult a küldöttségek-nél, illetve a központi szolgálatoknál dolgozó operatív és pénzügyi személyzetnek nyújtott támogatás minősége. Noha az EuropeAid új feladatmeghatározást dolgozott ki a külső ellenőrzésekhez, a küldöttségek által kezdeményezett külső ellenőrzések központi felügyelete javításra szorul. A helyszíni ellenőrzések száma túl alacsony, és az EuropeAid nem vonja be kellő mértékben a küldöttségeket a kockázatelemzésbe, valamint nem kezeli megfelelően a műveletek jogszerűségéhez, illetve szabályszerűségéhez kapcsolódó eredendő és kontrollkockázatokat.

54. A Számvevőszék pozitívan értékeli az EuropeAid azon erőfeszítéseit, amelyeket a különböző résztvevők által végzett számos felügyeleti és kontrolltevékenység hatékony és eredményes végrehajtását biztosító kontrollstratégia kidolgozása érdekében tett. Ezzel kapcsolatban a Számvevőszék az alábbi ajánlásokat fogalmazza meg:

- a) 2007 végére dolgozzák ki és vezessék be az új kontrollstratégiát. Amint azt a Számvevőszék korábban már javasolta ⁽³¹⁾, a stratégia tiszta és ellentmondásmentes célokat, biztosítsa a tevékenységek összehangolását, és határozza meg az ellenőrzések típusát és gyakoriságát. Mindközben természetesen egyensúlyt kell teremteni a kontrolltevékenységek költségei és az azokból származó eredmények között úgy, hogy az alapul szolgáló ügyleteket érintő hibák kockázata elfogadható szinten maradjon. Legyen része a kontrollstratégiának a küldöttségeket hivatalosan is teljes mértékben bevonó, átgondoltan felépített és jól dokumentált kockázatelemzés is;
- b) a munkaprogramok által finanszírozott projektek vezetői kapjanak több támogatást. A küldöttségi személyzet töltjön több időt a helyszínen, és ezáltal támogassa a számviteli rendszerek, illetve a képzések fejlesztését. Ha több ellenőrzést végeznenek a projektek végrehajtásának korai szakaszában, az megkönnyítené a kedvezményezettek által kiépített kontrollrendszerek minőségének felügyeletét, illetve szükség esetén javítását;
- c) a küldöttségek a kifizetések engedélyezése előtt végzett ellenőrzések keretében vizsgálják meg alaposabban a költségigényléseket, és fordítsanak több figyelmet a kiadások valóságára, támogathatóságára és pontosságára. Emellett felügyeljék alaposabban a programfelelősök által végzett munka minőségét;

54. A Bizottság szolgálatai teljes mértékben tudatában vannak költség-hatékony kontrollstratégia kidolgozása és alkalmazása szükségességének. A jelenleg alkalmazott kontrollstratégia valójában integrálja az ellenőrzéseket, értékeléseket, valamint a felügyeleti tevékenységeket.

- a) A Bizottság osztja a Számvevőszék nézeteit, és kidolgozta az egységes belső ellenőrzési keretrendszerre irányuló cselekvési tervet, amelynek célja, hogy valamennyi bizottsági szolgálat számára tökéletesítse a közös, összehangolt megközelítést és ellenőrzési eszközöket.
- b) A Bizottság folytatja a programbecslések formájában irányított projektek minőségének javítását. Ennek érdekében létrehoztak egy új gyakorlati útmutatót, és rendszeresen speciális képzéseket tartanak az AKCS-államokban. A Bizottság a számviteli aspektusok harmonizálását a küldöttségekkel együtt fogja megvizsgálni.
- c) A küldöttségek által végrehajtott ellenőrzések a költségvetési rendelet azon rendelkezéseit követik, amelyek a kiadások illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselő általi jóváhagyásához kapcsolódnak, továbbá a hitelező – ténylegesen végrehajtott szolgáltatásokra, illetve elvégzett munkákra vonatkozó nyilatkozaton alapuló – jogosultságát alátámasztó bizonylatokon vagy más dokumentumokon alapulnak.

⁽³¹⁾ Lásd: a 2/2004. sz. vélemény.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A Bizottság – a további ellenőrzések költség-haszon vonatkozásainak figyelembevétele mellett – folytatja a küldöttségek és a engedélyezésre jogosult nemzeti tisztviselők által végzett ellenőrzések minőség-ellenőrzésének szigorúbbá tételére irányuló törekvéseit.

- d) a külső ellenőrök által végzett ellenőrzésekre vonatkozó új feladatmeghatározás az ellenőrzések minőségének javítása érdekében tartalmazza a következőket: az ellenőrzés pontos célja; az alkalmazandó lényegességi küszöb; a mintavétel módja; az elvégzendő ellenőrzési eljárások jellemzői; a hibák kezelésére vonatkozó útmutatás és a következtetések bemutatásának módja. A küldöttségek által megrendelt bármely külső ellenőrzés esetében is ezt a szabványosított feladatmeghatározást alkalmazzák;
- e) a küldöttségek által szervezett külső ellenőrzések központi nyomon követése tegye lehetővé azt, hogy az eredményekről a vezetés valamennyi érintett szintjét eredményesen tájékoztassák. Ezt mozdítsák elő azzal, hogy 2007 végére bevezetik az ellenőrzési folyamatról tájékoztatást nyújtó, a vonatkozó ellenőrzési eredményeket könnyebben elérhetővé tevő irányítási rendszert;
- f) az EuropeAid központi részlegei a helyszíni vizsgálatok számának növelésével javítsák a küldöttségek ellenőrzését.
- d) *Elfogadták az új feladatmeghatározást, amely tovább javítja az ellenőrzési munka Számvevőszék által kiemelt elemeit.*
- e) *2007 során tovább tökéletesítik a külső ellenőrzések központi felügyeletét. Az információs rendszer fő fejlesztési prioritásainak azonosítása érdekében a EuropeAid jelenleg az információs igények felmérését végzi. A kiemelt feladatok között legelső helyen azonban továbbra is az ABAC-FED-re történő átállásnak kell szerepelnie.*
- f) *Most, hogy az új decentralizált irányítás teljes egészében működőképes, sor kerülhet a küldöttségeknél tett ellenőrző látogatások új általános keretének kialakítására.*

55. Amint azt a Számvevőszék a költségvetési támogatással kapcsolatban korábban már megjegyezte, a Bizottságnak szabványosítottabb és szerkesztettebb módon kellene bemutatnia, hogy a kedvezményezett ország megfelel-e a cotonoui megállapodás 61. cikke⁽³²⁾ bekezdésében foglalt feltételeknek, világossá téve, hogy az induló felmérésben feltárt közpénzkezelési hiányosságokkal összevetve miért találja kielégítőnek a kedvezményezett ország lépéseit. Mivel a Bizottság Sierra Leone esetében ragaszkodott a követelmények „dinamikus értelmezéséhez”, a cotonoui megállapodás betartása nem biztosított. A Számvevőszék így megismétli korábbi észrevételét, és az alábbiakat javasolja:

- a) a cotonoui megállapodás betartását kössék alapkövetelmények teljesítéséhez; például ahhoz, hogy időben elkészüljön az ellenőrzött beszámoló. Ahhoz, hogy a Bizottság világosan, egységes formában tudja bemutatni a következtetéseit, egyértelműen meg kell határoznia a „dinamikus értelmezés” szempontjait, hogy a folyósítási határozatok megfelelése értékelhetővé váljon;
- a) *A Bizottság ezt a pontot egy korábbi ajánlás (2/2005 különjelentés, (85) bekezdés) megismétlésének tekinti és ismét kifejezi általános egyetértését, valamint rámutat az általános költségvetési támogatásról szóló, felülvizsgált iránymutatások várható pozitív hatására. Megjegyezve, hogy a 61. cikk (2) bekezdésének dinamikus értelmezése révén alkalmazható rövid távú kockázatot mindig az elérendő célkitűzés viszonylatában kell tekinteni, a Bizottság felkívánja hívni a figyelmet a bizonytalan helyzetű államok sajátos körülményeire.*

⁽³²⁾ Lásd: a 2/2005. sz. különjelentés 85. bekezdése.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- b) a következtetések szerkesztettebb módon történő bemutatásához a Bizottság a folyósítási határozatok alapjául szolgáló adatok esetében a jövőre vonatkozó előrejelzések helyett inkább a már megtörtént események mérésére támaszkodjon;
- c) ha előrelépés történt a közpénzek kezelésében, azt a mutatók egyértelműen mutassák ki. Ezt olyan mutatók bevezetésével lehet elérni, amelyek az egyszeri események mérése helyett hosszú időn keresztül mérhető, és ezért az egyes időszakok összehasonlítását lehetővé tevő ismérveken alapulnak.
- b) *A Bizottság egyetért ezzel.*
- c) *A Bizottság egyetért ezzel, ám hangsúlyozza, hogy míg egyes reformok viszonylag gyorsan megtervezhetők és végrehajthatók, addig mások esetében ez több évet vesz igénybe.*

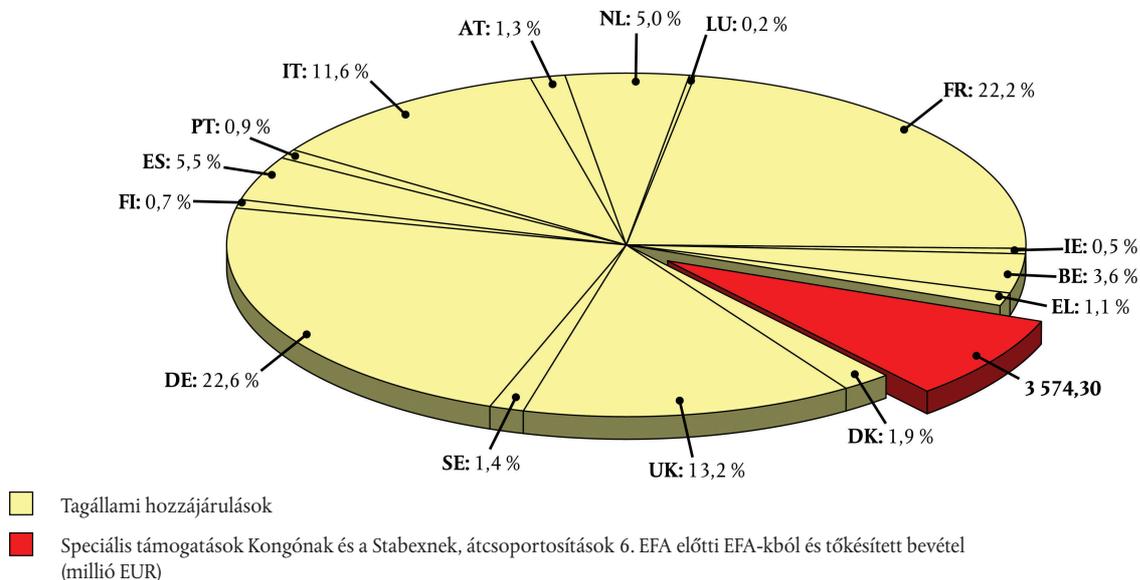
4. táblázat – A Számvevőszék korábbi észrevételeinek nyomon követése

	A Számvevőszék észrevételei	Intézkedések	A Számvevőszék elemzése	A Bizottság válasza
1.	A Bizottság az egységes belső ellenőrzési keretrendszerre irányuló cselekvési terve keretében dolgozzon ki ellenőrzési stratégiát. (A 2005-ös pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 40. bekezdése)	A Bizottság továbbra sem valósította meg azt a célját, hogy a különböző kontrolltevékenységek hatékony és eredményes végrehajtása érdekében átfogó kontrollstratégiát alakítson ki. Az EuropeAid 2007-re tervezi ennek a stratégiának a kidolgozását.	2007 végére dolgozzák ki és vezessék be az új kontrollstratégiát.	Lásd a Bizottság 30. pontra adott választát.
2.	A hibák megelőzése és feltárása érdekében erősíteni kell a küldöttségek által gyakorolt pénzügyi ellenőrzést. Ez a fajta ellenőrzés megköveteli, hogy a projektek intenzívebb felügyelete érdekében több helyszíni vizsgálatra és ellenőrzésre kerüljön sor a projekt egész tartama alatt. (A 2005-ös pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 41. bekezdése)	Az EuropeAid nem tett külön intézkedéseket. Az egyéni kifizetések számvevőszéki ellenőrzése nyomán feltárt hibák száma a küldöttségeknél végzett pénzügyi kontrolltevékenységek megerősítésének szükségességét igazolja.	A küldöttségek a kifizetések engedélyezése előtt végzett ellenőrzések keretében vizsgálják meg alaposabban a költségigényléseket, és fordítanak több figyelmet a kiadások valóságára, támogathatóságára és pontosságára. Emellett felügyeljük alaposabban a programfelelősök által végzett munka minőségét.	A lehetőségek adta határokon belül helyszíni ellenőrzésekre kerül sor, ez az eljárás azonban – tekintve a projektek számát és a rendelkezésre álló források korlátozott voltát – nem lehet szisztematikus. Ezért az ellenőrzések egy része külső ellenőrzés. A Bizottság igyekszik rendszeresen ellenőrizni a programfelelősök munkáját, és úgy véli, hogy az alkalmazott kontrollrendszer kielégítően működik.
3.	A vezetőségi jelentések a külső támogatások kezeléséről szóló jelentésekben (EAMR) öltének szabványosított formát; ezek eredményessége azonban javításra szorul, mivel a küldöttségekre nem mindig érkezik meg időben a támogató jellegű vagy utasítást adó visszajelzés. (A 2005-ös pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 31. bekezdése)	Az EuropeAid központi szolgálatai jobban kezelik az EAMR-jelentéseket: hamarabb küldenek részletesebb visszajelzést.	Az e téren hozott intézkedések kielégítőek.	
4.	A küldöttségeknél végzett, a felügyeleti és kontrollrendszerek kialakítását és működését vizsgáló helyszíni ellenőrzések száma korlátozott. (A 2005-ös pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 32. és 42. bekezdése)	A jól megtervezett helyszíni vizsgálatok eredményeképpen gyakorlati ajánlások születtek az ellenőrzési rendszerek tökéletesítésére. Noha 2006-ban a korábbinál több helyszíni ellenőrzést terveztek, végül még a 2005-ösnél is kevesebb valósult meg.	Az EuropeAid központi részlegei a helyszíni vizsgálatok számának növelésével javítják a küldöttségek ellenőrzését.	A Bizottság biztosította, hogy a küldöttségek zökkenőmentesen működjenek és képesek legyenek a projektek decentralizált alapon történő kezelésére. 2006–2007-et átmeneti időszaknak kell tekinteni, amely során gondosan megválasztott célú ellenőrző látogatásokat hajtottak végre – ezek minőségét egyébként a Számvevőszék is kiemelte. Most, hogy az új decentralizált irányítás teljes egészében működőképes, új általános keret kerül meghatározásra.
5.	Mivel az ügyletek utólagos ellenőrzése szűkebb céltérületre irányul, csak korlátozottan járulhat hozzá a rendszerekre és eljárásokra, illetve az alapul szolgáló ügyletek jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozó átfogó bizonyosság megadásához. Az ellenőrzéseket ezen felül hosszú késedelmek jellemzik. (A 2005-ös pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 33. és 42. bekezdése)	Az EuropeAid behozta a lemaradást, és felülvizsgálta egyes módszereit. A kontrolltevékenységek általi lefedettséget csökkentette, viszont némileg nőtt az ellenőrzések hatóköre. A jogi kötelezettségvállalásokkal, illetve a munkaprogramok kiadásait alátámasztó részletes dokumentációval kapcsolatos kérdések azonban továbbra sem képezik az ügyletek utóellenőrzésének részét.	Az EuropeAid tegye megfontolás tárgyává azt, hogy az ügyletek utóellenőrzésének hatókörét a jogi kötelezettségvállalásokra és a munkaprogramok kiadásaira vonatkozó részletes alátámasztó dokumentumokra is kiterjeszti.	Az ügyletek utólagos ellenőrzésének tulajdonságai a fennmaradó kockázat, valamint a kontrollrendszer egyéb elemeivel való interakció értékelésén alapulnak. Az ügyletek utólagos ellenőrzése tovább fokozza az ilyen ellenőrzések tárgyát képező elemek értékelésének megbízhatóságát (lásd még a Bizottság 45. pontra adott választát).
6.	Még tökéletesíteni kell a küldöttségek és az EuropeAid központja által kezdeményezett ellenőrzések megvalósítása és az ezek nyomán hozott intézkedések központi figyelemmel kísérését. (A 2005-ös pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 37. bekezdése)	Nem változott a számítógépes ellenőrzési eszköz, a CRIS-Audit, ezért továbbra sem állnak rendelkezésre központosított vezetői információk a küldöttségek által kezdeményezett ellenőrzések lefedettségéről és eredményeiről.	A küldöttségek által szervezett külső ellenőrzések központi nyomon követése tegye lehetővé azt, hogy az eredményekről a vezetés valamennyi érintett szintjét eredményesen tájékoztassák. Ezt mozdítsák elő azzal, hogy 2007 végére bevezetik az ellenőrzési folyamatról tájékoztatást nyújtó, a vonatkozó ellenőrzési eredményeket könnyebben elérhetővé tevő irányítási rendszert.	A külső ellenőrzések tervezési és központi felügyeleti jelenlegi rendszere biztosítja a EuropeAid kockázatelemzéséhez és ellenőrzési stratégiájához szükséges összes információt. A EuropeAid az összegyűjtött tapasztalatokra építve tovább kívánja tökéletesíteni a jelenlegi rendszer kiegészítését szolgáló CRIS-ellenőrzést. Időközben a Bizottság részletesebbé tette a 2007. évi éves ellenőrzési terv beszámolókészítési sablonját.

A 6., 7., 8. és 9. Európai Fejlesztési Alap (EFA) 2006. december 31-i összevont adatai

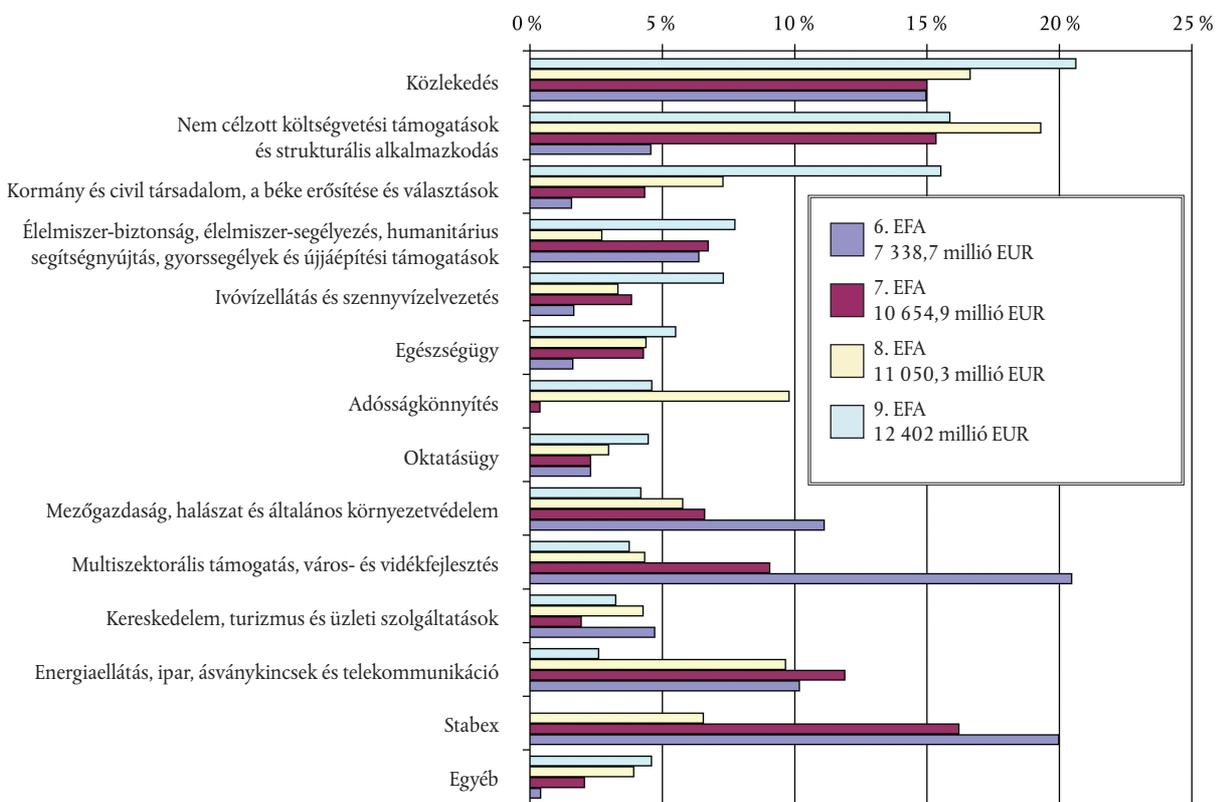
I. diagram – Összesített források

Összesen = 44 608,5 millió EUR (*)



II. diagram – Összesített felhasználások

Összesen = 41 445,9 millió EUR (*)



Forrás: Számvészték, a számviteli rendszer adatai alapján.

(*) Az összesített források (44 608,5 millió EUR) és a felhasználások összesített értéke (41 445,9 millió EUR) közötti különbséget a kihelyezésre váró egyenlegnek (3 162,6 millió EUR) felel meg.