III

(Előkészítő jogi aktusok)

SZÁMVEVŐSZÉK

3/2014. sz. VÉLEMÉNY

(Az EUMSZ 287. cikkének (4) bekezdése alapján)

a 10. Európai Fejlesztési Alapra alkalmazandó pénzügyi szabályzatról szóló 215/2008/EK rendeletnek az áthidaló eszközre való alkalmazása érdekében történő módosításáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslatról

(2014/C 124/01)

TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés	*Oldal*
BEVEZETÉS	1–6	3
ÁLTALÁNOS ÉSZREVÉTEL AZ ÁTLÁTHATÓSÁGRÓL	7–10	4
EGYEDI ÉSZREVÉTELEK	11–20	4
Végrehajtási módok	11–13	4
Támogatások	14–15	4
Költségvetés-támogatás	16–20	5

AZ EURÓPAI UNIÓ SZÁMVEVŐSZÉKE,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 287. cikke (4) bekezdésére,

tekintettel a Cotonouban 2000. június 23-án, egyrészről az Afrikai, Karibi és Csendes-óceáni Államok Csoportjának tagjai, másrészről az Európai Közösség és tagállamai között aláírt partnerségi megállapodásra ([1]),

tekintettel az Európai Közösség és a tengerentúli országok és területek társulásáról szóló, 2001. november 27-i 2001/822/EK tanácsi határozatra ([2]) (a továbbiakban: Tengerentúli Társulási Határozat),

tekintettel a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői között az AKCS–EK partnerségi megállapodással összhangban a 2008–2013 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret értelmében nyújtandó közösségi támogatás finanszírozásáról és az EK-Szerződés negyedik részének hatálya alá tartozó tengerentúli országok és területek számára nyújtandó pénzügyi támogatás elosztásáról szóló belső megállapodásra ([3]), és különösen annak 10. cikke (2) bekezdésére,

tekintettel az Európai Unió tagállamai kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői között az AKCS-EU partnerségi megállapodással összhangban a 2014–2020 közötti időtartamra szóló többéves pénzügyi keret értelmében nyújtandó európai uniós támogatás finanszírozásáról, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés negyedik részének hatálya alá tartozó tengerentúli országok és területek számára nyújtandó pénzügyi támogatás elosztásáról szóló belső megállapodásra ([4]), és különösen annak 10. cikke (2) bekezdésére,

tekintettel az EFA tekintetében a 2014. január 1-je és a 11. Európai Fejlesztési Alap hatálybalépése közötti átmeneti igazgatási intézkedésekről szóló, 2013. december 12-i 2013/759/EU tanácsi határozatra ([5]),

tekintettel a Cotonouban 2000. június 23-án aláírt AKCS–EK partnerségi megállapodás hatálya alá tartozó kilencedik Európai Fejlesztési Alapra alkalmazandó pénzügyi szabályzatról szóló tanácsi rendelettervezetről szóló 12/2012. sz. számvevőszéki véleményre ([6]),

tekintettel a kilencedik Európai Fejlesztési Alapra alkalmazandó pénzügyi szabályzat módosításáról szóló tanácsi rendelettervezetről szóló 2/2007. sz. számvevőszéki véleményre ([7]),

tekintettel a tizedik Európai Fejlesztési Alapra alkalmazandó pénzügyi szabályzatról szóló tanácsi rendelettervezetről szóló 9/2007. sz. számvevőszéki véleményre ([8]),

tekintettel a tizenegyedik Európai Fejlesztési Alapra alkalmazandó pénzügyi szabályzatról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslatról szóló 3/2013. sz. számvevőszéki véleményre ([9]),

Tekintettel a nyolcadik, kilencedik és tizedik Európai Fejlesztési Alapból (EFA) finanszírozott tevékenységekről szóló éves számvevőszéki jelentésekre ([10]),

([1]) HL L 317., 2000.12.15., 3. o. A Luxembourgban 2005. június 25-én (HL L 287., 2005.10.28., 4. o.) és az Ouagadougouban 2010. június 22-én (HL L 287., 2010.11.4., 3. o.) aláírt megállapodások által módosított megállapodás.
([2]) HL L 314., 2001.11.30., 1. o. és HL L 324., 2001.12.7., 1. o., a 2007/249/EK határozattal (HL L 109., 2007.4.26., 33. o.) és az 528/2012/EU határozattal (HL L 264., 2012.9.29., 1. o.) módosítva.
([3]) HL L 247., 2006.9.9., 32. o.
([4]) HL L 210., 2013.8.6., 1. o. Megerősítésre váró megállapodás.
([5]) HL L 335., 2013.12.14., 48. o.
([6]) HL C 12., 2003.1.17., 19. o.
([7]) HL C 101., 2007.5.4., 1. o.
([8]) HL C 23., 2008.1.28., 3. o.
([9]) HL C 370., 2013.12.17., 1. o.
([10]) HL C 331., 2013.11.14., 261. o.; HL C 326., 2011.11.10., 251. o.; HL C 303., 2010.11.9., 243. o. és HL C 269., 2009.11.10., 257. o.

tekintettel a 9/2013. sz. ([1]) és 11/2010. sz. ([2]) számvevőszéki különjelentésre,

tekintettel a 11. Európai Fejlesztési Alapra alkalmazandó pénzügyi szabályzatról szóló tanácsi rendeletre irányuló bizottsági javaslatra ([3]),

tekintettel a 10. Európai Fejlesztési Alapra alkalmazandó pénzügyi szabályzatról szóló, 2008. február 18-i 215/2008/EK tanácsi rendeletnek az áthidaló eszközre való alkalmazása érdekében történő módosításáról szóló tanácsi rendeletre irányuló bizottsági javaslatra ([4]),

tekintettel az Európai Unió Tanácsának a javaslatra vonatkozó, a Számvevőszék által 2014. január 28-án kézhez vett véleménykérésére, amelyhez 2014. február 25-én megérkezett a tervezett pénzügyi szabályzat rendelkezéseit tartalmazó melléklet is,

A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT FOGADTA EL:

Bevezetés

1. A tizenegyedik Európai Fejlesztési Alapot (EFA) létrehozó belső megállapodást a tagállamok 2013 júniusában írták alá. A belső megállapodás csak azt követően lép hatályba, hogy azt az összes tagállam megerősítette. Ez a folyamat valószínűleg 2014-ben záródik le.

2. Abból a célból, hogy rendelkezésre álljanak pénzeszközök 2014 januárja és a 11. EFA belső megállapodásának hatálybalépése között, a Tanács olyan átmeneti intézkedéseket hozott (áthidaló eszköz), amelyeket a korábbi EFA-k eszközeiből fognak finanszírozni, és a 11. EFA terhére fognak elszámolni.

3. A 11. EFA-ra alkalmazandó pénzügyi szabályokat a Tanács csak akkor tudja elfogadni, amikor a 11. EFA belső megállapodása már hatályba lépett. A Bizottság ezért azt javasolja, hogy a 10. EFA-ra vonatkozó pénzügyi szabályzatról szóló tanácsi rendeletet módosítsák úgy, hogy a majd a 11. EFA-ra vonatkozó pénzügyi szabályok vonatkozzanak az áthidaló eszközre is.

4. A 11. Európai Fejlesztési Alapra alkalmazandó pénzügyi szabályzatról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslatról már kértek véleményt Számvevőszéktől. Ez a vélemény 2013. decemberében jelent meg (3/2013. sz. vélemény).

5. A Számvevőszék üdvözli, hogy a jelenlegi javaslat a 11. EFA-ra vonatkozó pénzügyi szabályokról szóló 3/2013. sz. véleményében megfogalmazottak közül számos észrevételt már figyelembe vett, különösen:

— a közbeszerzésre vonatkozó rendelkezések (főként a javaslat 36. cikkének (5) bekezdése) javultak,

— pontosították a tagállami ellenőrző hatóságok és a Számvevőszék közötti együttműködést (a javaslat 48. cikkének (6) bekezdése),

— a tervezett pénzügyi szabályzat alkalmazását általánosan kiterjesztették az EFA-kiadások összes területére, kivéve a beruházási eszközt (a javaslat 60. cikke).

6. 3/2013. sz. véleményében a Számvevőszék további észrevételeket tett, amelyek továbbra is relevánsak és amelyeket az alábbiakban ismertetünk (lásd: 7–20. bekezdés).

([1]) „A Kongói Demokratikus Köztársaság (KDK) számára a kormányzáshoz nyújtott uniós támogatás” (http://eca.europa.eu).
([2]) „Az általános költségvetés-támogatás bizottsági irányítása az AKCS-, latin-amerikai és ázsiai országokban” (http://eca.europa.eu).
([3]) COM(2013) 660 final.
([4]) COM(2014) 9 final.

Általános észrevétel az átláthatóságról

7. A javaslat számos helyen hivatkozik az általános költségvetési rendeletre ([1]), feltüntetve, hogy annak melyik cikke alkalmazandó. Ugyanakkor gyakran további rendelkezéseket javasol, vagy az általános költségvetési rendelet olyan rendelkezéseire hivatkozik, amelyek nem alkalmazandóak. Az általános költségvetési rendelet bizonyos rendelkezései nem közvetlenül, hanem *mutatis mutandis* alkalmazandók, és bizonyos kifejezések jelentése más, mint az általános költségvetési rendeletben (lásd: a javaslat 2. cikkének (4) bekezdésében szereplő felsorolást).

8. Az így elkészült pénzügyi szabályzattervezet közel sem tekinthető felhasználóbarátnak. A dokumentum nem tekinthető önállónak. Tartalma az általános költségvetési rendelet és annak alkalmazási szabályai ismerete nélkül nem érhető. Ez a bonyolultság jelentős jogbiztonsági kockázatot eredményez. A dokumentum használata a jelenlegi formájában túl bonyolult lenne a vezetők, a kedvezményezettek és az ellenőrök számára. Jelentős kockázat áll fenn ezért arra vonatkozóan, hogy rendelkezéseit félreértelmezhetik és hibák fordulhatnak elő.

9. A Számvevőszék sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy a Bizottság nem készített olyan átlátható és önálló szabályzattervezetet, amelynek kialakítása során arra törekedtek volna, hogy az a lehető legegyértelműbb legyen a felhasználók számára és minimálisra csökkentse a félreértésből eredő hibák kockázatát.

10. A Számvevőszék sajnálattal veszi tudomásul továbbá, hogy a 12/2002., a 2/2007. és a 9/2007. sz. számvevőszéki véleményekben tett ajánlásai ellenére a Bizottság még mindig nem egy olyan egységes pénzügyi szabályzatra tett javaslatot, amely minden jelenlegi és jövőbeni EFA-ra vonatkozna, és amelyet az általános költségvetési rendelethez hasonlóan szükség szerint módosítani lehetne. Egy ilyen jellegű intézkedés az EFA-k felhasználásában bekövetkező megszakítások kockázata nélküli biztosítaná a folytonosságot és várhatóan egyszerűsítené az irányítást.

Egyedi észrevételek

Végrehajtási módok

11. A 17. cikk többek között úgy rendelkezik, hogy az általános költségvetési rendelet „közvetett irányítás”-ra vonatkozó szabályai alkalmazandók. A 17. cikk (3) bekezdése azonban e rendelkezéseken túlmutató elemeket vezet be.

12. A (3) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a „megbízott szervezetek” megegyező feltételek alapján megbízhatnak más szervezeteket költségvetés-végrehajtási feladatokkal, ami így gyakorlatilag többszörös megbízási viszonyt hoz létre. Ezt a hatáskört nagyon tágan határozták meg, lehetővé téve az AKCS-országoknak, valamint a tengerentúli országoknak és területeknek, hogy szolgáltatási szerződés alapján költségvetés-végrehajtási feladatokat bízzanak a magánjog hatálya alá tartozó szervezetekre. Nem egyértelmű, hogy ezt a rendelkezést miért emelték be a javaslatba. Jelentős kockázat áll fenn arra nézve, hogy ez össze fogja zavarni és esetleg akadályozni fogja az általános költségvetési rendelet 60. cikke (1) bekezdésében foglalt rendelkezések alkalmazását. Ezek többek között azt mondják ki, hogy a költségvetési feladatokkal megbízott szervezetek és személyek az „*uniós alapok igazgatása során biztosítják az Unió pénzügyi érdekei védelmének az e rendelet alapján megkövetelt szinttel egyenértékű szintjét*”.

13. A Számvevőszék azt ajánlja, hogy a Tanács vizsgálja meg a (3) bekezdés szükségességét, különösen azt, hogy az itt található rendelkezésekből származó esetleges előnyök jelentősebbek-e, mint az EFA-források megfelelő elköltéséért viselt felelősség homályos meghatározásából eredő kockázatok.

Támogatások

14. A tervezet 37. cikke szerint az általános költségvetési rendelet támogatásokra vonatkozó rendelkezései alkalmazandók általánosságban az EFA-ból származó pénzügyi hozzájárulásokra. A (3) bekezdés azonban egy további rendelkezést tartalmaz, amely azt hangsúlyozza, hogy az odaítélés módozatainak megállapítása során a Bizottságnak figyelembe kell vennie az egyedi igényeket és adottságokat. Nem világos, hogy miért van szükség e rendelkezés beépítésére az EFA pénzügyi szabályzatába az áthidaló eszköz esetében, amikor az általános költségvetési rendelet nem tartalmaz ezzel egyenértékű rendelkezést.

15. A Számvevőszék azt ajánlja a Tanácsnak, hogy vizsgálja meg, indokolt-e ez a rendelkezés, és hogy az elég egyértelműen van-e megfogalmazva.

([1]) Az Európai Parlament és a Tanács 2012. október 25-i 966/2012/EU, Euratom rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról (HL L 298., 2012.10.26., 1. o.).

Költségvetés-támogatás

16. A 39. cikk első bekezdésében a tervezet kimondja, hogy az EFA költségvetés-támogatási kifizetéseire az általános költségvetési rendelet 186. cikke alkalmazandó. Az általános költségvetési rendelet vonatkozó cikke úgy rendelkezik, hogy a költségvetés-támogatásra vonatkozó finanszírozási döntés részletezi a támogatás céljait és várt eredményeit, továbbá a kifizetés függ meghatározott feltételek teljesítésétől ((2) bekezdés), a támogatási megállapodásnak rendelkeznie kell a szabálytalan kiadásokra nyújtott finanszírozás visszafizetéséről ((3) bekezdés), valamint, hogy a Bizottság a kedvezményezett országokban támogatja a parlamenti kontroll- és ellenőrzési kapacitások kialakítását, valamint erősíti az átláthatóságot és az információkhoz való nyilvános hozzáférést ((4) bekezdés).

17. A javaslat 39. cikke a másodiktól a hetedik bekezdésig alapelveket és gyakorlatokat sorol fel az EFA keretében nyújtott költségvetés-támogatásra vonatkozóan. Ezek általános politikai állásfoglalások (második és negyedik bekezdés), az általános költségvetési rendelet 186. cikke egyes rendelkezéseinek megismétlése vagy átfogalmazása (harmadik, ötödik és hatodik bekezdés), valamint egy homályos hivatkozás a TOT-k és az érintett tagállamok közötti kapcsolatokra (hetedik bekezdés).

18. Úgy tűnik, a szöveg túlmutat azon, ami egy pénzügyi szabályzatban helyénvaló lenne ([1]). Ez egyúttal félreértést is okozhat, mivel egyrészről az általános költségvetési rendelet megfelelő rendelkezéseinek alkalmazására utal, másrészt átfogalmaz e rendelkezések közül néhányat.

19. A Számvevőszék a közelmúltban közzétett jelentéseiben számos ajánlást tett a költségvetés-támogatás alkalmazására vonatkozóan ([2]), többek között azt, hogy objektíven ellenőrizhető és lehetőség szerint számszerűsített kritériumokat kellene meghatározni, és a végrehajtást e kritériumok alapján kell nyomon követni. A szövegben erőteljesebben kellene szerepeltetni ezeket. A jelenlegi tervezetben szereplő bizonyos szövegrészek (például a negyedik bekezdésben található „differenciálni" és „legfontosabb tényező" kifejezésekre való hivatkozás) másfelől úgy is értelmezhetők, mintha indokolnák a költségvetés-támogatási kifizetés szigorúan feltételekhez kötött jellegének kevésbé szigorúan vételét.

20. A Számvevőszék azt ajánlja, hogy a Tanács a fenti megfontolásokat tekintetbe véve vizsgálja meg a szóban forgó cikket.

Ezt a véleményt Karel PINXTEN számvevőszéki tag elnökletével a III. kamara a 2014. április 1-jei ülésén, Luxembourgban fogadta el.

a Számvevőszék nevében

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

elnök

([1]) A tanácsi rendelet tervezetének (2) preambulumbekezdése: „operatív és pénzügyi igazgatása érdekében (…) a 10. EFA végrehajtási szabályait".

([2]) Az EFA-ról szóló 2012-es éves számvevőszéki jelentés 51. bekezdése, az EFA-ról szóló 2010-es éves számvevőszéki jelentés 64. bekezdése, az EFA-ról szóló 2009-es éves számvevőszéki jelentés 54. bekezdése, az EFA-ról szóló 2008-as éves számvevőszéki jelentés 56. bekezdése, a 9/2013. sz. „A Kongói Demokratikus Köztársaság (KDK) számára a kormányzáshoz nyújtott uniós támogatás" című különjelentés, a 4/2013. sz. „Az Európai Unió együttműködése Egyiptommal a kormányzás terén" című különjelentés, valamint a 11/2010. sz. „Az általános költségvetés-támogatás bizottsági irányítása az AKCS-, latin-amerikai és ázsiai országokban" című különjelentés.