

OECD (97)163

AZ EU CSATLAKOZÁS HATÁSAI

**1. rész: KÖLTSÉGTERVEZÉS ÉS
PÉNZÜGYI ELLENŐRZÉS**

**SIGMA DOKUMENTUMOK: 19.
SZÁM**

AZ EU CSATLAKOZÁS HATÁSAI

1. rész: KÖLTSÉGTERVEZÉS ÉS PÉNZÜGYI ELLENŐRZÉS

SIGMA DOKUMENTUMOK: 19. SZÁM

GAZDASÁGI EGYÜTTMŰKÖDÉSI ÉS FEJLESZTÉSI SZERVEZET
Párizs

56553

A dokumentum eredeti formájában rendelkezésre áll az OLIS-on

A SIGMA PROGRAM

A SIGMA - a közép - és kelet - európai országok kormányzati és menedzsment fejlesztését támogató program, az OECD Együttműködési Központ, az átmeneti gazdaságok, valamint az Európai Unió PHARE programjának kezdeményezése. A kezdeményezést, mely tizenhárom országban támogatja a közigazgatás reformjára tett erőfeszítéseket főként a Phare finanszírozza.

A Gazdasági és együttműködési szervezet 29 fejlett piacgazdasággal rendelkező demokratikus ország kormányközi szervezete. A Szervezet tanácsait és segítségét számos gazdasági kérdésben a Központ juttatja el a közép-és kelet-európai reform országokba és a valamikori Szovjetunióba. A Phare támogatást nyújt partner országainak Közép-és Kelet-Európában egészen addig, amíg készen nem állnak az Európai Uniós tagsággal járó kötelezettségek felvállalására.

A Phare és a SIGMA ugyan azokat az országokat támogatja, vagyis: Albánia, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, a Cseh Köztársaság, Észtország, a korábbi Jugoszláv Macedón Köztársaság, Magyarország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Románia, Szlovákia és Szlovénia.

A SIGMA-t 1992-ben hozták létre a OECD Állami Menedzsment Szolgálatán belül, mely a politikusokat információkkal és szakértői elemzésekkel látja el, valamint megkönnyíti a kapcsolatok fenntartását és a tapasztalat cserét az állami szektor menedzserei számára. A SIGMA a kedvezményezett országoknak hozzáférést biztosít a tapasztalt állami tisztségviselők egész hálózatához, összehasonlító információkhoz és az Állami Menedzsment Szolgálathoz kapcsolódó szakmai tudáshoz.

A SIGMA célja, hogy:

- segítse a kedvezményezett országokat a jó vezetésre való törekvésükben, hogy javítsák adminisztratív hatékonyságukat és támogassák a közszektorban dolgozókat abban, hogy ragaszkodjanak a demokratikus értékekhez, etikához és tartsák tiszteletben a törvényt;
- segítse a központi kormányzat szintjén a hazai kapacitások kiépítését, hogy az képes legyen a nemzetközi válás és a Európai Unió integrációs tervei általi kihívásnak eleget tenni;
- támogassa az Európai Unió és egyéb adományozók kezdeményezéseit a kedvezményezett országok közigazgatási reformjának végrehajtásában és abban, hogy hozzájáruljon a segélyező tevékenységek koordinációjához.

Munkája során a kezdeményezés nagy hangsúlyt helyez a kormányok közötti együttműködés megkönnyítésére. Ez a gyakorlat magában foglalja a kelet- és közép-európai közigazgatásokban dolgozó gyakorlati szakemberek hálózatainak létrehozásához szükséges logisztikai támogatást és a kapcsolatokat ezen szakemberek és a többi demokráciákban élő partnereik között.

A SIGMA öt technikai területen dolgozik. Ezek: Adminisztratív reform és a nemzeti stratégiák; Az irányelvi munka menedzsmentje; Kiadások menedzsmentje; Közszolgálat menedzsmentje; és az Adminisztratív áttekintés. Ezeken felül egy Információs Szolgálati Egység osztja szét a közszolgálat menedzsment témával kapcsolatos publikált és on-line anyagokat.

Copyright OECD, 1997

Jelen anyag részben vagy egészben történő lefordításához vagy publikálásához szükséges engedélyért a következő címhez kell fordulni: OECD, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, Franciaország, Head of Publication Service.

Az ebben a kiadványban kifejezett nézetek nem a Bizottság, az OECD tagállamok, vagy a programban részt vevő közép- és kelet-európai országok hivatalos álláspontját képviselik.

Jelen kiadvány az "Effects of European Union Accession: Part I Budgeting and Financial Control and Effects of European Union Accession: Part II External Audit" angol nyelvű hivatalos anyag magyar nyelvű fordítása.
Copyright, OECD 1997

Az OECD a fordításért felelősséget nem vállal.

ELŐSZÓ

Az EU tagsággal járó egyik alapvető kötelezettség az Európai Unió költségvetési, pénzügyi- ellenőrzési és audit követelményeinek való megfelelés. A SIGMA ezt két olyan kiadványban vizsgálja, amely hét EU tagállam tapasztalatait gyűjti össze a legutóbb csatlakozott országokat is beleértve, beszámolnak arról, hogy hogyan integrálták az EU költségvetési, pénzügyi ellenőrzési és audit eljárások követelményeit nemzeti rendszerükkel. A publikációk az Európai Bizottság és az Európai Számvevőszék által alkalmazott központi számlájukat és eljárásokat is leírják. A jelen kiadvány kiegészíti a SIGMA 20. sz. füzet az EU csatlakozás költségtervezésre és pénzügyi ellenőrzésre gyakorolt hatásával foglalkozik *Az Európai Unió csatlakozás hatásai - II. rész, Külső audit* címmel.

Ezen kiadványok célja, hogy segítse azon Kelet- és Közép-Európai országokat, melyek az EU-ba való felvételüket kérelmezték, azzal, hogy összehasonlító információt ad a tagállamok által használt különböző módszerekről és megoldásokról, valamint, hogy összefoglalja a szerzett tapasztalatokat és tanulságokat.

Az alkalmazott munkamódszer lényege, hogy a témáról áttekintést ad és elemzi a kulcsfontosságú témákat azért, hogy azokra reflektálni, azokkal vitatkozni lehessen. A hangsúly a gyakorlati tapasztalatokon és azokon a következtetéseken van, melyeket a hét országban a kormányzati adminisztráció fejlesztésével és adaptációjával napi munkájuk során foglalkozók vontak le. A két kiadvány betekintést ad a végrehajtási irányelvekbe és áttekintést nyújt az alkalmazott eljárásokról és szabályozásokról. A mellékletek rövidítéseket, hasznos kifejezéseket és az EU szabályainak gyűjteményét tartalmazzák, hivatkozási számokkal a költségtervezésre, pénzügyi ellenőrzésre és a külső auditra vonatkozóan.

A dokumentumokat nem lehet „végtermékeknek” tekinteni. Ehelyett inkább további szemináriumok, workshopok és tárgyalások alapja kíván lenni a tagállamok és a Kelet- és Közép-Európai országok gyakorlati szakemberei számára. A dolgozatok elkészítését egy referencia-csoport szoros együttműködése segítette (végső formáját 1997. tavaszának végén nyerte el.). A csoport tagjai a pénzügyminisztériumok képviselőiből, az EU Integrációs bizottságok tagjaiból és a Cseh Köztársaság, Magyarország, valamint Lengyelország legfelsőbb audit intézményeinek vezetőiből kerültek ki. A szerzők Ausztria, Dánia, Finnország, Franciaország, Portugália, Svédország és az Egyesült Királyság kormányának és legfőbb audit intézményeinek dolgoznak.

A SIGMA köszönetét fejezi ki a dolgozatok szerzőinek és a referencia csoportok tagjainak elkötelezett és lelkes munkavégzésükért, az intézményeknek aktív támogatásukért. Az itt kifejezett nézetek a szerzők nézetei és nem szükségszerűen az intézmények, referencia csoport vagy SIGMA nézeteit tükrözik.

A SIGMA-nál a projectet Larry O'Toole kezdeményezte és Kjell Larsson vezette, szoros együttműködésben Richard Allennel, valamint Belinda Hopkinson, Michael Koch, Francoise Locci és Alette Wernberg adminisztratív támogatásával. A jelen

publikáció francia nyelven is hozzáférhető a következő cím alatt: *Incidences de l'adhésion a l'Union européenne - Partie 1, processus de budgétisation et contrôle financier (Documents SIGMA: N° 19)*.

További információért kérem forduljanak Kjell Larssonhoz. Címe:

SIGMA-OECD, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris, Cedex 16, France
Tel. (33.1) 45.24.79.00; Fax (33.1) 455.24.13.00
e-mail: sigma.contact@oecd.org; <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

A jelentés a OECD Főtitkárságának vezetésével készült.

TARTALOMJEGYZÉK

A SIGMA PROGRAM	3
ELŐSZÓ	5
A KIADVÁNY ÁTTEKINTÉSE	13
Összeállította: C.J.Carey	13
1. A költségvetés - Áttekintés	14
2. A tagállam, mint hozzájáruló	15
3. A tagállam, mint kedvezményezett	16
(a) A Mezőgazdasági Garancia Alap	16
(b) A strukturális alapok	17
4. A pénzügyi ellenőrzés koordinációja EU-s és nemzeti szinten	18
5. Az ellenőrzés közös struktúrája?	19
6. Következtetések	20
AUSZTRIA	21
Összeállította: Edith Peters	21
1. A fejezet összefoglalása	22
2. A nemzeti rendszer	23
2.1 A kormányzati tevékenység politikai és szervezeti struktúrája	23
2.2 A szövetségi szint és a szövetségi költségvetés	24
2.3 Főbb költségvetési szervek	25
2.4 Az EU-tagság hatásai az osztrák költségvetésre	27
3. A Közösségből származó bevételek és források kezelése	28
3.1 Bevételek/források osztályozása költségvetési szempontból	28
3.2 A Strukturális Alapok kezelése	28
3.3 Források átutalása a Bizottságtól kifizetőhelyeken keresztül a végső kedvezményezettnek	30
3.4 A pénzügyi ellenőrzés rendszerei, szokványai és eljárásai	31
3.5 Utólagos finanszírozás és következményei az országos költségvetésre nézve	33
3.6 Hatáskör-megosztás a különböző szervek között a korrekt végrehajtás és a források felhasználásának ellenőrzése céljából	34
4. Saját források kezelése	35
4.1 Vámilletékek és mezőgazdasági adók	35
4.2 Vámilletékek és mezőgazdasági adók behajtása	35
4.3 Csalárd magatartással szembeni intézkedések	36
4.4 Áfa saját források kiszámítása és a negyedik forrás (GNP saját források)	37
4.5 Átutalási eljárások és az EU-költségvetéshez való nemzeti hozzájárulás elszámolása	37
4.6 Statisztika-készítés	38
5. A Közösség költségvetési eljárása	38
5.1 A Pénzügyminisztérium, a szaktárcák, intézmények, regionális és helyi hatóságok, egyéb szervezetek és a brüsszeli Állandó Képviselőt szerepkörei	38
5.2 A nemzeti költségvetési jog, eljárások és rendszerek változása	40
5.3 Bevételek/források és hozzájárulások előrelétele	40
6. Együttműködés, koordináció, kapcsolatok	41

6.1 A Bizottsággal és más tagállamokkal	41
6.2 Átfogó koordináció	41
6.3 Különböző ellenőrző testületek vizsgálatai	41
7. Szervezeti kérdések	42
7.1 Emberi és technikai erőforrások	42
7.2 Képzés	43
1. Melléklet: Ausztria csatlakozása az Európai Unióhoz	44
2. Melléklet: Hozzájárulások az EU-költségvetéshez és az onnan származó bevételek	46
1. Hozzájárulások	46
2. Bevételek	46
3. Melléklet: EU Strukturális Alapok Ausztriában:	47
Programok konceptuális és pénzügyi koordinációjának összefüggései	47
4. Melléklet: EU Strukturális Alapok Ausztriában	48
Pénzügyi eljárások - Regionális programok (1., 2., 5b célkitűzések, területi koordináció.)	48
5. Melléklet: Pénzügyi ellenőrzés; a nemzeti rendszer Ausztriában	49
1. A költségvetés kidolgozása	49
2. A pénzügyminiszter belső, végrehajtás előtti ellenőrzése	49
3. Az ágazatilag illetékes miniszter által gyakorolt belső pénzügyi ellenőrzés	50
DÁNIA	53
Összeállította: Georg Ginsberg⁸	53
A STRUKTÚRÁLIS ALAPOK, MINT ESETTANULMÁNY	53
1. A fejezet összefoglalása	54
2. Bevezetés	55
3. A "pénzügyi ellenőrzés" kifejezés	56
4. A Strukturális Alapok pénzügyi ellenőrzésére vonatkozó EU jogszabályok	56
5. A Strukturális Alap-támogatások pénzügyi ellenőrzésének előfeltételei és keretfeltételei Dániában ⁵⁸	59
6. A Strukturális Alapokért felelős minisztériumok által végzett pénzügyi ellenőrzés	59
7. A megbízott személyek által a Strukturális Alapok felhasználására vonatkozóan végzett pénzügyi ellenőrzés	61
8. Együttműködés az Európai Bizottsággal a Strukturális Alap-támogatások felhasználásának pénzügyi ellenőrzésében	63
FINNORSZÁG	67
Összeállította: Eija-Leena Linkola⁹	67

1. A fejezet összefoglalása	68
2. Háttér	69
3. Törvényi alapok és az utasítások	70
4. Szerepek és feladatok	71
4.1. Az állami költségvetés éves ciklusa	72
4.2. EU költségvetési ügyek előkészítése	72
5. Az EU tagság hatása az állami költségvetési javaslat készítésére	74
5.1. Fizetések az EU költségvetésbe	74
5.2. Az EU költségvetésből a finn állami költségvetésbe vagy az állami költségvetéstől eltérő alapba történő fizetések	76
5.3. Az adminisztratív és egyéb előkészítő munka során felmerülő költségek	79
6. Értékelés és auditálás	79
7. Záró megjegyzések	79
7.1. Tetszés szerinti programkészítési munka	79
7.2. Komplex rendszerek sok résztvevővel	80
7.3. Ellenőrzés	80
7.4. Megnövekedett munkamennyiség	80
7.5. Alaposabb együttműködés szükségessége	81
7.6. A közalkalmazottak átfogó képzése	81
FRANCIAORSZÁG	83
Összeállította: Benoit Chevauchez¹⁰	83
1. Bevezetés	84
2. Az intézményi keretek	84
2.1. Az állam	84
2.2. Az állam költségvetési szervezete	85
2.3. Az önkormányzat	86
3. A Közösségi költségvetés helye a francia állami pénzügyekben	87
4. A Közösségi költségvetés adminisztrációja Franciaországban	88
5. A "saját források"-kal való gazdálkodás	89
6. A kiadásokkal való gazdálkodás	90
1. Melléklet: Az EU pénzügyi érdekeinek védelme	94
A francia vámhatóság által leleplezett visszaélések esetei, amelyeknél EU forrásokról és EAGGF segélyekről volt szó	94
1. Közös Agrárpolitika	94
1.1 Csempészett magyar vaj	94
1.2 14.000 tonna nem EU eredetű tejszó	94
2. Ipari termékek	95
3. Tranzit-mesterkedések	95
4. Az ún. "érzékeny" termékek	96
PORTUGÁLIA	97
Összeállította: Vitor Caldeira¹¹	97

1. A fejezet összefoglalása	98
2. A nemzeti rendszer	99
3. Fő változások a nemzeti rendszerben	100
3.2 <i>Európai Unió pénzalapok</i>	103
4. A Közösségi költségvetési folyamat	109
5. Együttműködés és koordináció	110
5.2 <i>Ellenőrzés különféle testületek által</i>	111
6. Menedzsment és szervezeti ügyek	111
7. A portugál EU csatlakozás 10 éve- eredmények és a jövővel kapcsolatos perspektívák	112
1. Melléklet: A portugál pénzügyi ellenőrzési rendszerének összefoglalása a Strukturális Alapok vonatkozásában	114
SVÉDORSZÁG	115
Összeállította: Ulrika Barklund Larsson¹⁸.	115
1. A fejezet összefoglalása	116
2. Bevezetés	117
2.1 <i>A svéd adminisztratív modell</i>	117
2.2 <i>A népszavazás</i>	117
2.3 <i>Az EGT megállapodás és a státútum tervezetek elkészítése röviden</i>	118
3. A költségtervezés és a pénzügyi ellenőrzés terén meglévő szervezet és a horizontális intézkedések	118
3.1 <i>A Pénzügyminisztérium szerepe</i>	118
3.2 <i>A taggá válást megelőző gyakorlati előkészületek és az elvekkkel kapcsolatos döntés</i>	119
3.3 <i>Az EU költségvetéssel és a költségvetési folyamattal kapcsolatos, intézkedést igénylő feladatok, beleértve a svéd hozzájárulását is</i>	120
3.4 <i>a pénzügyi ellenőrzés, audit és csalás ellenes tevékenység területén szükséges intézkedések</i>	123
4. Tanulságok a különböző szektorokból	128
4.1 <i>Vámok és más illetékek</i>	128
4.2 <i>Mezőgazdaság</i>	128
4.3 <i>A Strukturális Alapok</i>	129
1. Melléklet: A svéd költségtervezési és audit rendszer	131
1. A svéd közigazgatás struktúrája	131
2. A költségvetési rendszer	132
3. A pénzügyi ellenőrzés és az audit rendszere	134
4. Az EU-val kapcsolatos alapok nemzeti ellenőrzése	136
2. Melléklet: Néhány további adat	137
1. A fizetések átutalása Svédország és az EU között	137
2. Az EU követelmények teljesítéséhez szükséges adminisztratív források	137
EGYESÜLT KIRÁLYSÁG	140
Összeállította: Nicolas Ilett¹⁹.	140

1. A fejezet összefoglalása	141
2. Bevezetés	141
3. Nemzeti rendszer az Egyesült Királyságban	142
4. A Parlament (e célból az Alsóház) és a Végrehajtó (a Korona) kapcsolata	142
5. Kapcsolatok a végrehatáson belül	142
6. Az EU tagság következményei	143
6.1 Pénzügyi következmények	144
6.2. Technikai következmények	144
6.3 Bevételi oldal	144
6.4 Kiadási oldal	145
7. A Közösségi pénzügyek integrációja a nemzeti költségvetésben	146
7.1. Fő irányelvek	146
7.2. A nemzeti költségvetés előterjesztése	146
7.3 Az EU Költségvetési támogatások kezelése a minisztériumok költségvetésében	147
8. Stratégiai fontosságú területek az EU Pénzügyminisztériumai számára	148
8.1 Központi pénzügyi funkciók	148
8.2 Pénzügyi irányítás és csalások	149
8.3. Költségvetési fegyelem	149
8.4. Szélesebb, gazdasági és pénzügyi vonatkozásokkal is járó EU irányelvek	150
9. Adminisztratív és eljárási intézkedések	150
9.1 Együttműködés a pénzügyminisztériumok között	150
9.2. Az EU költségvetési szervezetek a pénzügyminisztériumokon belül	150
9.3. A pénzügyminisztérium kapcsolata a többi minisztériumokkal	151
9.4. A brüsszeli Állandó Képviselő	152
10. A közösség pénzügyi irányításának kilátásai a következő években	152
11. SEM 2000	152
1. Melléklet: Technikai megjegyzés az EU Költségvetés és a nemzeti közkiadások kapcsolatáról az Egyesült Királyságban	155
1. Bevezetés	155
2. A főbb számok	155
3. A költségvetés bevételi oldala	155
4. A költségvetés kiadási oldala	155
4.1. Általános elvek	155
4.2 A közkiadások tervezése	156
AZ EAGGF- GARANCIA MŰKÖDÉSEK MENEDZSMENTJE A TAGÁLLAMOKBAN	159
Összeállította: Brian Gray²⁵.	159
1. Döntéshozatali folyamat	160
2. A garanciák kezelésével foglalkozó munkatársak Brüsszelben	160
3. A szolgálatok szervezése a tagállamokban	161
3.1. Az igények feldolgozása, igazolása és kifizetése	161
3.2 Audit hivatalok	162
4. A számlák elszámolása	162
PÉNZÜGYI ELLENŐRZÉS ÉS AUDIT AZ EURÓPAI UNIÓBAN	164

Összeállította: Alan Pratley³⁴.	164
1. Bevezetés	165
2. A pénzügyi ellenőrzés és audit a Bizottság szintjén és a Bizottságon kívül - áttekintés.	165
3. Pénzügyi ellenőrzés és audit az Európai Bizottságon belül	166
4. Pénzügyi ellenőrzés és audit a tagállamokban	167
4. 1 EAGGF-Garancia Alap	167
4. 2 Strukturális és kohéziós alapok	167
4. 3 Közösségi bevételek	168
5. A pénzügyi ellenőrzés és audit koordinációja a Bizottság és a tagállamok között	169
6. A kiadások és bevételek más területeinek pénzügyi ellenőrzése és auditja	170
6. 1 Kelet- és Közép-Európa országai	171
6.2 Közép-Európai országok	172
7. Belső ellenőrzés, belső audit, külső audit a Kelet-európai országokban	173
1. Melléklet: Költségvetési eljárások	175
A. Az EK költségvetési eljárásainak összefoglalása	175
B. A költségvetési szabályok és gyakorlatok tanulmányozása a tagállamokban	176
2. Melléklet: A számlák tisztázásának folyamata	177
3. Melléklet: Hasznos kifejezések listája	179
4. Melléklet: A költségtervezéssel, a pénzügyi ellenőrzéssel és a külső audittal kapcsolatos néhány EU rendelet	188
5. Melléklet: Rövidítések listája	192
6. Melléklet: A referencia csoport tagjai	199

A KIADVÁNY ÁTTEKINTÉSE

Összeállította: C.J.Carey¹

1. Az EU tagsággal járó egyik alap követelmény az EU költségtervezési és ellenőrzési követelményeinek betartása. Ez az új tagállamok nemzeti költségtervezési eljárásainak jelentős módosítását eredményezheti. Ez az áttekintés azokon az ország dokumentumokon alapszik, melyek a kiválasztott EU tagállamok tapasztalatairól számolnak be részletesen. Ez a dokumentum kiegészíti a SIGMA 20. füzetben (*Az EU tagság hatásai - 2. rész. Külső audit*) foglaltakat az EU csatlakozás hatásainak témájában. Mindkét esetben az alkalmazott módszer a kiválasztott témák elemzése és azok vitára és megbeszélésre bocsátása volt.

2. A SIGMA hisz abban, hogy a tagállamok által adott különböző válaszok a költségtervezéssel és a pénzügyi ellenőrzési követelményekkel kapcsolatban segíthet a közép-és kelet-európai országoknak és kijelölheti a jövőben vizsgálandó területeket az EU folyamatban levő pénzügyi menedzsment reform programja során.

3. Az áttekintés a tagállamok által összegyűjtött tapasztalatok sűrítménye. Éppen ezért egyszerűsített és szelektív. Az EK költségtervezési és pénzügyi ellenőrzési követelményeinek teljes megértése szándékának esetén a 4. mellékletben megadott idevágó törvények és szabályok tanulmányozását ezen dokumentum elolvasása nem helyettesíti.

4. A legutóbbi időkig az EK törvényei nem kísérelték meg, hogy pontosan körülírt mechanizmusokat kényszerítsenek a költségtervezésre nemzeti szinten, és szabad teret adtak a tagállamoknak ahhoz, hogy maguk döntsenek el mi a legjobb módja az EU költségvetés ide-oda áramló alap forrásai integrálásának saját nemzeti pénzügyeikkel. Ez a helyzet most megváltozhat.

5. Az EK pénzügyeinek kezeléséhez rendelkezésre álló mechanizmusok középpontja az intézmények közötti és a tagállamokon belüli viták állandó forrása volt az elmúlt évtizedben. Fontos reformok kerültek bevezetésre azért, hogy az elszámoltathatóság és a „pénzért értéket” javuljon. Az EU kibővítése és az azt megelőző tárgyalások valószínűleg lendületet adnak az EK költségtervezési szabályainak reformjához és az EK költségvetés által viselt fő kiadások, vagyis a mezőgazdasági politika és a strukturális alapok reformjához. Ezek a dokumentumok azt mutatják, különösen az EU-hoz nemrégiben csatlakozott országok esetében, hogy a nemzeti politikai struktúrák és pénzügyi rendszerek alapvető reformjához az EU-ba történő belépés egy

¹ C.J. Carey az Európai Bizottság Egyeztető Testületének elnöke. A testület feladata az EAGGF számlák tisztázása. Carey úr korábban az Egyesült Királyság pénzügyminisztériumában dolgozott, majd 1974 és 1978 között Brüsszelben az Egyesült Királyság állandó képviselőjén tevékenykedett. Ezt követően szakosodott a kiadások parlamenti elszámoltatására és az auditra. 1989-ben kilépett a brit közszolgálatból, mert tagnak jelölték az Európai Számvevőszékbe kilenc évre szóló megbízással.

igen fontos elem. Ebben az esetben az EU-ban és a nemzeti szinten végbemenő reformfolyamatok egymást támogató hatásúak.

1. A költségvetés - Áttekintés

6. A Bizottság, a Tanács és a Parlament valamennyien hozzájárulnak ahhoz a folyamathoz, aminek révén az EK költségvetését évente jóváhagyják úgy, hogy a legtöbb területen a Parlamentnek van végső szava. A folyamat hosszú és bonyolult. Az azzal való megismerkedés lényeges követelmény minden új tagállam számára.

7. Valamennyi EK költségvetési bevétel a tagállamoktól származik és a tagállamok hajtják végre a kiadások több mint 80 %-át, bár a Bizottságra hárul a végső felelősség a költségvetés végrehajtását illetően. A tagállamok szempontjából az EK költségvetési kiadások helyettesítik az annak megfelelő nemzeti kiadásokat. Ez igaz volt a legtöbb EU mezőgazdasági támogatási kiadásra és részben ma is igaz. Vannak más kiadások is, melyek szándékosan hozzáadódnak az azoknak megfelelő nemzeti programokhoz. A strukturális alapok a legjobb példák erre.

8. Az EK költségvetés bármilyen nagysága csakúgy, mint a tagállamok hozzájárulásának mértéke (mely lebontásra került a különböző bevételi források között) az EK törvényei alapján a priori kerül rögzítésre; de a költségvetés végösszege természetesen a tagállamok és az intézmények közötti tárgyalások eredménye. Az egyes tagállamok jogosultságának mértéke az EK költségvetésből származó költségvetési és más bevételekre jórészt tárgyalások eredménye.

9. Az EK költségvetéssel kapcsolatban a tagállamoknak 3 fő szerepre kell felkészülnie:

i.) *információs szerep*: a tagállamoknak megbízható, hozzáférhető formában lévő információra van szükségük, hogy az EK költségvetésnek a nemzetközi költségvetésre gyakorolt hatását előre jelezhessék és figyelemmel kísérhessék; Ugyancsak lényeges forrás a költségvetési adatok, különösen a saját források előre jelzése, a mezőgazdasági készletek mozgása és a strukturális alap programok előrehaladásának mértéke a Bizottság számára. A tagállamoknak a Római Szerződés (az Amszterdami Szerződés által megerősítve) 5. cikke értelmében általános feladata, hogy segítse a Bizottságot abban, hogy az a költségvetés végrehajtásáért vállalt felelősséget teljesíteni tudja.

ii.) *tárgyalási szerep*: a tagállamok saját érdekükben tárgyalni akarnak (a) mint a Tanács tagjai a költségvetés nagyságáról és összetételéről: és (b) mint a Tanács tagjai és kétoldalúlag a Bizottsággal tárgyalni akarnak a strukturális alapokból származó előnyök növeléséért.

iii.) *megfelelési szerep*: a tagállamoknak be kell tartaniuk valamennyi EK szabályt az EK költségvetési bevételek beszedésének és átutalásának terén csakúgy, mint az EK költségvetésből származó alapok megfelelő kezelésének szabályait. A tagállamoknak ébernek kell lenniük az EU alapokat védeniük a szabálytalanságoktól, jelenteniük a csalásokat, illetve azokat megelőzni és

feltárni. A Bizottság megkívánja a tagállamoktól nemcsak azt, hogy a szabályokat betartsák, de hogy az esemény után a dokumentumok nyilvántartása alapján képesek legyenek bizonyítani, hogy azt meg is tették.

10. A felvételüket kérelmező, leendő tagállamoknál ezen szerepek eredményes betöltése valószínűleg jelentős változásokat fog eredményezni a kormány működésében és további források kiadásával is együtt fog járni. A számviteli és audit szakértelem, a források összeadása igen fontos lesz. Jószerével nincs az évnek olyan szaka, amikor a költségvetési tevékenység egyik vagy másik területe ne lenne a Tanács napirendjén miniszteri vagy hivatalos szinten Brüsszelben. Az EU költségvetés által érintett érdekek és a válaszadáshoz szükséges gyorsaság a brüsszeli nemzeti képviselők részéről kötelezővé teszi egy tagállam számára, hogy eredményes eljárásai legyenek a különböző kormányzati szolgálatok álláspontjának koordinációjára.

2. A tagállam, mint hozzájáruló

11. Az országok által összeállított dokumentumok alapján a „saját forrás” (lásd: Melléklet: Hasznos kifejezések listája!) rendszer követelményeihez való alkalmazkodás a legtöbb tagállam számára sok munkával járó feladat volt.

12. A belépni kívánó tagállamnak adórendszerét módosítania kell ahhoz, hogy a saját források szükséges összegét az EU-nak megfizetni tudja (valamennyi vámilleték és mezőgazdasági illeték) és az ÁFA-bevételek szükséges mértékét is képes legyen befizetni. Pl. a portugál hatóságok, akárcsak más országok hatóságai számára, a belépéssel kapcsolatos fő problémát az jelentette, hogy a vám-adminisztráció minden szintjén szükségessé vált a tisztségviselők ismereteinek növelése. A megoldás egy, a Bizottságban szervezett átfogó képzési program volt a vámtisztek számára. Az EU tagság az EK illetékek szintjének elfogadásával jár (függ az átmeneti intézkedésektől). Az osztrák hatóságok az ország-dolgozatukban így szólnak tapasztalataikról: „A belépésre való felkészüléshez kapcsolódó egyik legfontosabb feladat a nemzeti jogrend időben történő adaptálása vám ügyekben.” Ez a közvetett adózás ÁFA rendszerének bevezetését is jelenti ott, ahol ilyen rendszer még nem létezik.

13. Az új tagállamok számára ugyancsak nehézséget okozhat az EU - kompatibilis GNP adatok rendelkezésre bocsátása. A svéd hatóságok ezt így kommentálják: „Az EK költségvetés saját forrásait kitevő különböző típusú befizetéseket illetően az ÁFA alapú befizetés a legbonyolultabb és új számítási módot, valamint jó statisztikai dokumentációt igényel... Ugyancsak szükséges a nemzeti számlák rendszerének olyan fajta kiigazítása, mely lehetővé teszi a GNP alapú befizetések kiszámításával kapcsolatos információk szállítását.”

14. Míg a tagállamoknak az EK költségvetésbe való befizetéseinek általános fejlesztése a nemzeti pénzügyminisztériumok feladata, addig a befizetések komponenseinek kezelése a különböző ügynökségeket és a kormány több szintjét érinti. A mezőgazdasági politika, vámok, indirekt adózás és statisztikák azok a kompetenciák, melyekre ez vonatkoztatható. A legtöbb tagállam szükségesnek látta szakértői egységek felállítását a pénzügyminisztériumok költségvetési területein,

melyek a számítással, a jelentéssel és a hozzájárulások kifizetésével kapcsolatos valamennyi feladatot koordinálják. A svéd tapasztalat tipikusnak mondható: „Nézetünk szerint a hozzájárulásokkal kapcsolatos munkát teljes egészében koordinálni kell. Ennek a koordinációnak a pénzügyminisztériumban kell történnie. Ez lehetőséget ad arra, hogy ne csak az átfogó képet ismerjék meg, de létrejöjjön a Bizottság számára egy jó „interface”. Ez megkönnyíti a Bizottság és a nemzeti közigazgatás munkáját egyaránt.”

15. Az ún. „hagyományos saját források” (a tagállamoknak a vámokból és illetékekből származó bevételeinek összege mínusz 10 % beszedési díj) a Közösség tulajdonát képezi a jog alapján. A tagállam, mint a Közösség ügynöke tevékenykedik ezen alapok beszedésében és gondoskodik arról, hogy a Bizottság azokat megkapja. Éppen ezért ezeket az alapokat közvetlenül a Bizottsághoz kell átutalni a nemzeti költségvetési eljárások megkerülésével. Néhány tagállam *pro forma* bejegyzést tesz a nemzeti költségvetésbe azért, hogy parlamentjét tájékoztatni tudja a számadatokról.

3. A tagállam, mint kedvezményezett

(a) A Mezőgazdasági Garancia Alap

16. Ez az alap teszi ki az EU költségvetési kiadásainak kb. felét. A kiadások kezelésének napi munkáját a tagállamok végzik, melyeket a Bizottság teljes mértékben kifizet. Kb. két és félhónapi késés áll fenn a kedvezményezettek számára történő kifizetés és a Bizottság által történő visszafizetés között. Az új tagállamoknak éppen ezért fel kell készülni egy kezdeti, indító finanszírozásra.

17. Az Alap által finanszírozott különböző intézkedéseket a tanácsi és/vagy bizottsági rendeletekben foglalt szabályok alapján kell végezni. Az éves költségvetés elegendő alapot hagy jóvá ahhoz, hogy a tagállamok képesek legyenek kötelezettségeiket teljesíteni a kedvezményezettek felé a különböző intézkedések alapján. Néhány intézkedéshez kapcsolódó kiadást, közelebbről azokat, melyek a közvetlen ártámogatásokhoz kapcsolódnak, nehéz előre jelezni. Brüsszelben számos munkacsoport igyekszik nyomon követni hónapról-hónapra a kiadásokat, míg más munkacsoportok a Bizottság javaslatait vizsgálják az új törvényekre, illetve a meglévők módosítására - tipikusan a tagállamok pénzügyi és számviteli ellenőrzésének megerősítése és a csalás kockázatának csökkentése tárgyában. Ez a tevékenység nagyon igénybe veszi a tagállamok mezőgazdasági és költségvetési szakembereinek idejét és tárgyalási készségét.

18. A tagállamoknak fel kell állítania egy vagy két kifizető ügynökséget, melyek az Alapokból származó bevételek kedvezményezetteknek történő kifizetése feladatát látják el. A kifizető ügynökségi státust csak olyan testület kaphatja meg (a tagállamtól), amely képes bizonyítani a számviteli, pénzügyi menedzsment és pénzügyi kontrollmunka magas színvonalát. A kifizető ügynökségi státus odaítélésekor a tagállamoknak azokat a kritériumokat kell használniuk, melyeket az 1995. évi Rendelet szabályoz (1663/95. sz. rendelet). A tagállamoknak ugyancsak ki kell választaniuk egy Igazoló Testületet (melynek működés szempontjából

függetlennek kell lenni a kifizető ügynökségtől és nem feltétlenül a közszektorhoz kell tartoznia), amely az egyes kifizető ügynökségek éves számláit auditálja.

19. Az ún. „számlatisztázás” eljárás során a Bizottság áttekinti a kifizető ügynökségek éves számláit az Igazoló Testület auditjának alapján. Ezen kívül és az éves számláktól függetlenül a Bizottság tovább vizsgálhatja, hogy az a kifizető ügynökség, mely az EK alapokat kezeli, mennyiben tartja be az EK szabályait. Az ilyen típusú audit gyakran egyszerre több tagállamot is érint. Amennyiben a Bizottság bizonyítékot talál arra, hogy a kifizető ügynökség nem tartotta be az EK szabályokat, úgy csökkenti az ügynökség folyó évi finanszírozását egy olyan összeggel, mely a Bizottság becslése alapján az EK alapok veszteségeivel egyenlő.

20. A kifizető ügynökségeket a Európai Számvevőszék (ESZSZ) az EU külső audit testülete is auditálhatja. A Számvevőszéknek nincs közvetlen hatalma a tagállam szankcionálására, de a feltárt tények, melyeket a Tanácsnak és a Parlamentnek mutatnak be, vezethetnek oda, hogy a Bizottság a szabálytalan kifizetések visszaszerzését követelheti. A tagállamoknak egyre inkább választ kell adnia az ESZSZ kritikájára arra vonatkozóan, ahogyan a tagállamok az EK Alapokat kezelik és a tagállamoknak magyarázatot kell adnia és a kijavításra tett erőfeszítéseikről is be kell számolniuk.

21. Az 1663/95. Rendelet fontos eltérést jelent az EU korábbi gyakorlatához képest, vagyis megengedi a tagállamoknak, hogy az EK pénzügyi ellenőrzési követelményeit saját nemzeti adminisztratív hagyományaik és gyakorlatuk alapján értelmezzék. Azt is mutatja, hogy nem kell inkompatibilitásnak lenni a szubszidiaritás doktrínája és aközött a felelősség között, mellyel a Bizottság védi a Közösség eszközeit.

22. A kifizető ügynökségeknek olyan munkatársakra van szükség, akik kitűnően ismerik az EK mezőgazdasági és költségvetési törvényeit és kell egy olyan hely is a kormányzati struktúrán belül, amely lehetővé teszi, sőt elősegíti munkájuk összehangolását pénzügyminisztériumon belül kollegáikkal. Mindenek felett a kifizető ügynökségeknek olyan munkatársakra van szükségük, akik kompetensek a pénzügyi menedzsmentben és struktúrában, amely a pénzügyi ellenőrzés követelményeinek megadja az azt illető súlyát.

(b) A strukturális alapok

23. A strukturális alapok (SA) több évre szóló programok társfinanszírozását végzik a tagállamokban. A Mezőgazdasági Garancia Alap kiadásaival szemben, melyet magas szintű automatizmus jellemez, a strukturális alapok kiadásában jelentős a választhatósági elem. A strukturális alapokból származó minden előny kihasználása igen munkaintenzív feladat a tagállamok számára, mivel a partnerség elvének betartásához erőteljes koordinációra van szükség, márpedig a partnerség elve az Alapok működéséhez alapvető kérdés. Az osztrák dolgozat így szól erről: "A "partnerség" rendszere meglehetősen bonyolult, mivel sok szereplőt érint központi, regionális, helyi és EU szinten. Ennek eredménye sok munka és pénzügyi kiadás és az alapvetően pozitív eszközök ennek következtében hitelüket veszítik. Nem járul hozzá

az átlátható adminisztráció elvének megvalósulásához és a pénzügyi ellenőrzést még nehezkesebbé teszi."

24. A nemzeti hatóságok számára a segélyekre szóló pályázatok elkészítése azzal jár, hogy koordinálni kell kormányzat különböző szintjeinek és ügynökségeinek, valamint a nem kormányzati testületeinek különböző nézeteit. A létező programok monitoringja egy másik közös feladat, melyben a nemzeti, regionális és helyi kormányzat, valamint a Bizottság képviselői egyaránt részt vesznek. Történelmi okok miatt van némi átfedés a különböző alapok által támogatott célkitűzések között. Mindezen okok miatt az SK-kal való együttműködés a munkamennyiség növekedéséhez és a legtöbb tagállamban néhány kormányzati eljárás megváltoztatásához vezetett. Más esetekben az új struktúrák, mint pl. az Európai Szociális Alap esetében az Egyesült Királyság és Portugália hatóságai által felállított speciális egységek ugyancsak eljárási változtatáshoz vezetett. (Portugália ezeket a speciális egységeket még a belépést megelőzően állította fel.)

25. Ami a pénzügyi ellenőrzést illeti, a tagállamoknak igazolniuk kell, hogy a strukturális alapok által támogatott működések hatékonyak és szabályszerűek és tudatniuk kell a Bizottsággal, hogy milyen javaslataik vannak a kötelezettségek teljesítésére. Külön kötelezettség az is, hogy a kifizetési igények érvényességét igazolják és a végső kifizetések esetén független igazolást szerezzenek be.

26. Ezek a kötelezettségek kevésbé átfogóak és részletezettek, mint azok, melyeket az 1663/95. sz. Rendelet mond ki a kifizető ügynökségek felhatalmazásával kapcsolatban. Ugyanakkor legalább egy esetben (Svédország) ez a tényező hozzájárult ahhoz a kormánydöntéshez, melynek alapján új belső audit egységeket állítottak fel azon kormányzati ügynökségekben, melyek feladata a strukturális alapokból származó bevételek kezelése.

27. A Bizottság szolgálatai helyszínen auditálhatják a strukturális alapokkal kapcsolatos kiadásokat a tagállamokban és kérhetik a tagállamokat is, hogy azok bizonyos vizsgálatokat elvégezzenek. Bármilyen szabálytalanságra utaló bizonyíték alapján a Bizottság ragaszkodhat ahhoz, hogy a kedvezményezett a kapott pénzt visszafizesse. A strukturális alapok működését az Európai Számvevőszék is auditálja.

4. A pénzügyi ellenőrzés koordinációja EU-s és nemzeti szinten

28. A különböző pénzügyi ellenőrzési és audit szolgálatok tevékenységét EU-s és nemzeti szinten nem mindig a legjobb eredménnyel sikerült koordinálni. A koordináció részben az időtáblák megszervezését jelenti. Jelenti ezen felül a módszertani kérdéseket is. Így pl. az 1993. reformokat megelőzően a Bizottság szolgálatai és a tagállamok nem mindig egyformán látták a dokumentumok és a fizikai ellenőrzés fontosságát abból a szempontból, hogy azok mennyire tekinthetők bizonyítékoknak, a mezőgazdasági alapok által támogatott kereskedelmi tranzakciók bizonyos típusainak szabályszerűségére.

29. Az ESZSZ-en a Bizottságon és a tagállamokon belül a pénzügyi ellenőrzés és az audit szolgálatok többszörös szintje miatt a felelőségek pontosan tisztázott

elkülönítése hiányában a koordináció sem volt könnyebb. Az utóbbi időben javult a helyzet és a nemzeti pénzügyi ellenőrzési és audit szolgálatok egyre inkább részt vesznek az EK alapok megóvásában. Ebben a vonatkozásban a hangsúly az *ex ante* jóváhagyásokról áthelyeződött a szelektív *ex post* ellenőrzésekre és ez sokat javított a helyzeten. Ezek a változások leginkább a Mezőgazdasági Alapok esetében voltak észrevehetőek, ahol az 1995. évi reform pontosabban körülírta a Bizottság és a nemzeti kifizető ügynökségek szerepét.

30. A helyzet a strukturális alapok esetében ennél cseppfolyósabb. Az EU pénzügyi ellenőrzésének és audit szolgálatainak jobb kihasználása érdekében a Bizottság Legfőbb Ellenőre felkérte a tagállamokat egy olyan jegyzőkönyv aláírására, amely a Bizottság és a tagállamok pénzügyi ellenőrzési, valamint audit szolgálatainak munkájához alkalmazott módszertant és az időbeosztást koordinálja. Ez a javaslat némi nehézséget okozott azon tagállamok számára, melyeknek szövetségi alkotmányuk és/vagy decentralizált pénzügyi ellenőrzési rendszerük van, de kb. a jelenlegi tagállamok fele már aláírta a jegyzőkönyveket és a tárgyalások a többiekkel is előrehaladott állapotban vannak.

31. A jegyzőkönyvvel kapcsolatos tárgyalások a jelentkező országoknak hasznos betekintést adnak annak a pénzügyi ellenőrzési munkának méretébe és gyakoriságába, melyet a belépést követően kell elvégezni. A tárgyalások során a jelentkezők megtudhatják azt is, hogy melyek azok a minimum követelmények, melyeket a Bizottság elvár és melyek azok a pénzügyi ellenőrzési és audit területek, melyeket a bekerülést megelőzően erősíteni kell.

5. Az ellenőrzés közös struktúrája?

32. A tagállamok számára a nemzeti költségvetés az a legfőbb eszköz, amely az EU költségvetésből ide-oda áramló alapok nyilvántartását lehetővé teszi. Az EU-ból származó bevételeket a nemzeti költségvetés bevételi oldalára vezetik fel (vagy egyes esetekben, mint negatív kiadást tüntetik fel), míg a kiadási oldal az ugyanezen alapoknak a kedvezményezettek felé történő kifizetését mutatja és részben (vagy egészében) az EK költségvetéshez való hozzájárulást. Ez az eljárás nem az EK törvényekben foglalt követelmények alapján kerül alkalmazásra és jelentős eltérések mutatkoznak a különböző tagállamok gyakorlatai között. Így pl. az Egyesült Királyság a nemzeti költségvetés kiadási oldalán tünteti fel az EK költségvetéssel történő tranzakciókat.

A finn hatóságok a Mezőgazdasági Alap ártámogatását egy külön Intervenció Alapban számolják el, mely a költségvetésen kívül helyezkedik el és saját kölcsönfelvételi felhatalmazással rendelkezik. (Előkészületben vannak azonban olyan EK szabályok, melyeknek alapján az Alapok áramlását a nemzeti számlákban statisztikai célokból mindenképp fel kell tüntetni).

33. Mivel a legtöbb tagállam saját költségvetésében bruttó elszámolást alkalmaz, ez a kiadási- és bevételi oldalon hozzáadódik a költségvetés végösszegéhez. Az EK költségvetési hatásának átfogó elemzéséhez ezek a számok nem alkalmasak, mivel a

legtöbb esetben figyelmen kívül hagyják a nemzeti hozzájárulás és néhány bevétel fontos tételeit.

34. Más részről viszont ennek a gyakorlatnak előnye is van és ezért használja a legtöbb tagállam. A legtöbb Alap áramlása minden nehézség nélkül a meglévő költségvetési fejezetekbe sorolható. Még ennél is fontosabb az EU szempontjából, hogy ez a gyakorlat lehetővé teszi, hogy ugyanazok az ellenőrzések alkalmazhatók az EK Alapokra, mint a nemzeti költségvetési Alapokra. A Maastrichti Szerződés a tagállamok számára előírja, hogy egyformán törekedjenek az EU és a nemzeti pénzügyi érdekek védelmére.

35. Ez jó példa arra, hogy a jelentkező országok hogyan tudják a felvételt megelőzően a Bizottsággal a mindkét felet érintő kérdéseket megvitatni. Az olyan országok, melyekben a mezőgazdasági és regionális támogatások még nem teljesen működőképesek, nem láthatnak okot arra, hogy az EK támogatásokat nemzeti költségvetésükön átvezessék.

6. Következtetések

36. Az ország dokumentumok hangsúlyozzák annak szükségességét, hogy az EU tagsággal kapcsolatban a tervező munkát időben el kell kezdeni. Így pl. Finnország - belépését megelőzően - jó néhány évet fordított a pénzügyi menedzsment és költségtervezési eljárások kialakítására úgy, hogy azok simán és rugalmasan alkalmazkodhassanak az EU tagsággal járó követelményekhez.

37. Az előkészület lényeges eleme a munkatársak képzése. Az ország dokumentumok (pl. Portugália és Svédország) aláhúzzák a nyelvi képzés fontosságát. Hasonló módon fontos lehet a pénzügyi menedzsment terén való képzés.

38. Mindenek felett valamennyi ország dokumentum azt mutatja, hogy a jelentkező országok számára igen fontos a Bizottsággal és tagállamokkal való formális kapcsolataikat szoros és folyamatos informális kapcsolatokkal kiegészíteni úgy technikai, mint magas beosztású tisztségviselői és politikai szinten.

AUSZTRIA

Összeállította: Edith Peters²

² Edith Peters az EU-Finanszírozási Osztály vezetője Bécsben, a Szövetségi Pénzügyminisztériumban. Elsődleges feladatköre a költségvetési kérdések koordinálása a “saját erőforrások” tekintetében.

1. A fejezet összefoglalása

39. Az anyag azokra a jelentős szervezeti változásokra koncentrál, amelyeken az osztrák közigazgatás országos szinten keresztül megy annak érdekében, hogy egészséges pénzügyi kapcsolatrendszer alakítson ki az Európai Unióval.

40. A dolgozat a kormányzat országos szintű rendszerét mutatja be, valamint a fő költségvetési szerveket (jogképességük szempontjából, azaz hogy mennyiben jogosultak egy ügygel foglalkozni, ill. az "illetékesség", a belső szervezeti struktúra és a létszám szempontjából), valamint az EU-tagság pénzügyi hatásait a nemzeti költségvetésre, beleértve az utólagos finanszírozást és annak következményeit az országos költségvetés-készítési eljárásra. A dolgozat leírja, hogy az EU pénzügyi irányelvei hogyan valósulnak meg Ausztriában és hogy milyen módszereket alkalmaztak konkrét problémák kezelésére.

41. Az EU-tagság csak kisebb módosításokat tett szükségessé a költségvetési és pénzügyi szabályozás nemzeti jogszabályait tekintve, mivel a fennálló rendszer elég rugalmas volt a követelmények teljesítéséhez. Mivel minden transzfert Ausztria és a Közösség között a szövetségi költségvetés keretében iktatnak törvénybe, nem volt szükség törvényhozási módosításokra a költségvetést illetően.

42. Annak érdekében, hogy a nemzeti álláspontok összehangolását a különböző közösségi politikai szempontokkal érvényre juttassák, tekintettel pénzügyi következményeikre és a költségvetési korlátokra, valamint, hogy fenntartsák a nemzeti prioritásokat és befolyásolni tudják a döntéshozatali eljárást EU-szinten, különleges igazgatási irányelveket adtak ki a költségvetés-készítési együttműködésre és az ágazatközi koordinációra vonatkozóan.

43. A dolgozat ugyanakkor áttekintést ad a pénzügyi szabályozás rendszeréről és arról, ahogyan a feladatkörök és az Európai Unióba irányuló és onnan kiinduló pénzügyi folyamatok megoszlanak az osztrák kormányzati struktúrában. A decentralizált szövetségi rendszernek köszönhetően, amely a költségvetést kezelő hatóságok közvetlen felelősségét jelenti szövetségi, tartományi (*Länder*) és helyi szinteken, a "bilaterális protokoll" - a Strukturális Alapok feletti pénzügyi ellenőrzésről - aláírása több időt igényel Ausztriában, mint a tagállamok nagy többségében. Ausztria a követelmények teljesítésére koncentrál.

44. Az osztrák adminisztrációnak sikerült kielégítenie a csatlakozás által indukált szükségleteket nagyobb szervezeti változások nélkül, és többé-kevésbé az adott személyi feltételekkel, ami az állami szféra magas fokú hatékonyságának és rugalmasságának köszönhető.

45. Mindazonáltal, a gyors kommunikáció különösen fontossá vált és további beruházásokat kellett eszközölni az információs technológia fejlesztésébe. Ma az információáramlás eredményesen valósul meg a Pénzügyminisztérium, az Európai Bizottság, a mi brüsszeli Állandó Képviselőnk és a minisztériumok között, hála a

tökéletesen felszerelt számítógépes munkaállomásoknak, a hálózatok kialakításának és az elektronikus adatcserének.

46. Végül, Ausztria tapasztalata az, hogy az EU-tagságot "élő ügynek" kell tekinteni; valóban szervezeti és eljárási fejlesztéseket kell végrehajtani szüntelenül, tehát nemcsak a csatlakozás egyszeri alkalmával.

2. A nemzeti rendszer

2.1 A kormányzati tevékenység politikai és szervezeti struktúrája

47. Ausztria decentralizált szövetségi állam, amely három igazgatási szintből tevődik össze:

- központi kormányzati vagy szövetségi (*Bund*) szint;
- kilenc regionális szerv (tartományok vagy államok - *Länder*; és
- különböző szintű helyi önkormányzatok (helyhatóságok, városi önkormányzatok) az egyes tartományokon belül.

48. Az egyes kormányzati szintek hatásköreit a szövetségi Alkotmány állapítja meg. A szövetség és minden egyes tartomány saját alkotmánnyal, parlamenttel, kormánnyal, közigazgatással és költségvetéssel rendelkezik. A helyhatóságok is önállóan dönthetnek költségvetésükről a megfelelő állami felügyelet mellett.

49. A központi kormány (*Bund*) hatáskörébe tartozik, egyebek mellett a honvédelem, az igazságügy és a rendvédelem, az egyetemek és a főiskolák, a kutatás, a társadalombiztosítás, a postai szolgáltatások, a vasút, a közutak karbantartása, valamint a külügyek, beleértve az európai integrációs ügyeket. A központi kormány gondoskodik a jóléti intézmények, a helyi közlekedés és a kórházak támogatásáról is.

50. A tartományi kormányok (*Länder*) feladatkörébe tartozik az elemi oktatás, a lakásügyek, az egészségügy és a szociális szolgáltatások, különösen a kórházak működtetése és finanszírozása.

51. Bizonyos feladatkörök részben a szövetségi, részben a tartományi szervek alá tartoznak, így például a területfejlesztés és a mezőgazdaság. Ez az osztott hatáskör arra készteti a szövetségi és tartományi kormányokat, hogy együttműködjenek és összehangolják politikájukat.

52. A városi hatóságok felelnek az óvodákért, az iskolák irányításáért, a helyi utakért, víz- és csatornaellátásért. Ezenkívül a nagyobb helyhatóságok a szolgáltatások szélesebb köréért felelnek, beleértve a kórházakat, szociális és kulturális létesítményeket.

53. Külföldi és EU vonatkozású ügyekben fennálló illetékessége miatt, a szövetségi kormánynak - melyet külön alkotmányos szabály kötelez erre - össze kell hangolnia minden olyan EU-ügyet, amely más kormányzati szinteket érint.

54. A szövetségi struktúra pénzügyi vonatkozásai meglehetősen bonyolultak. Két fő jogszabály határozza meg a központi kormány és tartományi és helyhatósági szintek közötti pénzügyi kapcsolatok szabályozását: az Államháztartási Törvény és a Pénzügyi Egyensúlyi Törvény. Utóbbi különösen a következőkről rendelkezik:

- az adóbevételek elosztása, és
- kormányzati szintek közötti, vagyis a központi kormánytól a többi szint felé irányuló átutalások (transzferek).

55. Az Államháztartás-jogi Törvény felhatalmazza a szövetségi törvényhozói testületet a Pénzügyi Egyensúlyról szóló Törvény jóváhagyására. Ebben az esetben a szövetségi Parlamentnek az Államháztartás-jogi Törvény által kikötött speciális rendelkezés szerint kell eljárnia: ez az úgynevezett *ekvivalencia-elv*. Ez azt jelenti, hogy minden szabálynak, amely az adóbevételek megosztására és a transzferek átadására - egyik kormányzati szintről egy másikra - vonatkozik, tükröznie kell a közigazgatáson nyugvó terhek tényleges megosztását és biztosítékot kell nyújtania arra nézve, hogy az egyes hatóságok (szövetségi, tartományi és helyi) kapacitásait nem feszítik túl. Ennélfogva, mostanáig a Pénzügyi Arányosítási Törvényt kölcsönös megegyezés útján dolgozták ki és egy a szövetségi, tartományi és helyi hatóságok közötti megállapodás keretében hagyták jóvá. Ez a szövetségi jogi konstrukció általában néhány évig maradt érvényben.

56. A jelenlegi Pénzügyi Arányosítási Törvényt 1995-öt (Ausztria EU-tagságának első éve) megelőzően módosítani kellett az új költségvetési terhelés miatt, kezdve a hozzájárulásokkal, egészen az EU-költségvetésig. Ezt az új terhet el kellett osztani a három kormányzati szint között.

57. Mint fentebb kifejtettük, az egyes kormányzati szintek elvileg önállóak és függetlenek, még költségvetési ügyekben is. Mégis vannak bizonyos informális intézmények és eljárások, amelyek elősegítik a pénzügyi együttműködést költségvetési szempontból a kormányzati szintek között. Ez a fajta együttműködés az elmúlt két év során intenzívebbé vált, mivel a költségvetési diszciplína szabályai, melyeket az EK Szerződés előírt, minden állami költségvetésre vonatkozik, az államháztartás összes szintjén. Jelenleg, az EU egy stabilitási és növekedési paktumról tárgyal, amely a költségvetési területen az EK Alapító Szerződése szabályainak gyorsabb és erőteljesebb bevezetését szorgalmazza. A szövetségi kormány, a tartományok és a helyhatóságok megegyeztek abban, hogy nemzeti szinten kidolgozzák az EK stabilitási paktumának megfelelő jogi konstrukciót a költségvetési területen, amint előbbi megszületett.

58. A költségvetési politikai mellett a szövetségi kormány és a tartományok számos kérdésben egyeztetnek, így az EU által nyújtott pénzügyi transzferek adminisztrálásában és továbbításában.

2.2 A szövetségi szint és a szövetségi költségvetés

59. A központi kormány a legfontosabb közjogi testület, a szövetségi költségvetés pedig az összes államháztartási szintet figyelembe véve, a legnagyobb, azaz az államháztartás kb. 70 százalékát teszi ki.

60. A szövetségi parlament két kamarás: Szövetségi Gyűlés (*Nationalrat*) és Tartományi Gyűlés (*Bundesrat*). A Szövetségi Parlament a tényleges törvényhozó testület. A Tartományi Gyűlés olyan szövetségi intézmény, amelyen keresztül a tartományok részt vesznek a Szövetség törvényhozói munkájában.

61. A szövetségi kormányt a szövetségi kancellár vezeti. Jelenleg a szövetségi kormány 15 minisztériumból áll. A kormányfunkciók a minisztériumok köré szerveződnek. A minisztériumok többnyire az olyan nagy rendszerekért felelősek, mint az oktatás, a tudomány és kutatás, mezőgazdaság, honvédelem, adózás és közlekedés. Kevés olyan minisztérium van, amely kisméretű szervezetekből áll és főleg szabályozói tevékenységgel van megbízva. A minisztériumok többsége több főosztályból áll, valamint számos alárendelt intézmény és szervezet tartozik hozzájuk.

2.3 Főbb költségvetési szervek

2.3.1 Pénzügyminisztérium

62. A központi hatáskör minden költségvetési ügyben a Pénzügyminisztériumnál (PM) van. A PM felel a pénzügyi és adópolitikáért, ennél fogva a költségvetés bevételi és kiadási oldaláért általánosságban, továbbá az egész költségvetés menedzseléséért. A PM elkészíti az éves költségvetés tervezetét és a középtávú költségvetési programot.

63. A PM további hatásköre a szövetségi fiskális kérdések kezelése. A PM felel a szövetségi kormány, a tartományok és a helyhatóságok költségvetési politikájának koordinációjáért, valamint a Pénzügyi Arányosítási Törvény elkészítéséért és végrehajtásáért.

64. A PM-en belül minden költségvetési tevékenységet a Költségvetési Főosztály koordinál. Ez a főosztály felel a kiadások főszámainak megtervezéséért, az általános költségvetés-készítéséért és a kiadások ellenőrzéséért. A Költségvetési Főosztályon 50 szakember dolgozik, osztály szerkezetben. A Pénzügyi Menedzselési Osztály koordinálja a költségvetés elkészítését és végrehajtását, valamint a számvitelt. A Költségvetés-politikai Osztály (3 fő) a politikai orientációjú elemzésért, a kiadástervezésért és az előrejelzésért felel.

65. Az EU-tagsággal összefüggésben új osztályként jött létre a Területfejlesztés És Struktúrapolitika Pénzügyi Vonatkozásaival foglalkozó Osztály, melynek jelentős szerepe van a bevételek és kiadások végrehajtásában és megfigyelésében a közös strukturális politika keretében.

66. Hét osztály készíti el a fejezetek költségvetését és nyomon követi annak alkalmazását. Tekintettel az európai integrációra a Mezőgazdasági Költségvetési Osztály (5 fő) ezek közül a legfontosabb.

67. Végül, de nem utolsó sorban, az EU-finanszírozási Osztály (5 fő) felel az EU-tagsággal kapcsolatos összes költségvetési kérdés egyeztetéséért a Költségvetési Főosztályon belül, a Pénzügyminisztérium és a fejezetek között, az államháztartás három szintje között (szövetségi, tartományi és helyi). Ez a feladatkör kiterjed a következőkre: minden döntés előkészítése és végrehajtása országos szinten az EU-költségvetéssel kapcsolatban; az úgynevezett "saját források" koordinálása és adminisztrálása; a költségvetési politika koordinálása a három államháztartási szint között.

2.3.2 *A szaktárcák, a szövetségi kancellár és a kormány szerepe*

68. A fejezeteknek ki kell dolgozniuk és meg kell valósítaniuk - saját illetékességi területükön - az országos politikát, beleértve az összes olyan döntést, amely EU-szinten megszületik. Minden minisztérium jogosult a szövetségi költségvetés megfelelő fejezeteinek végrehajtására saját hatásköre alapján. Mindazonáltal ahhoz, hogy a pénzügyminiszter el tudja látni az egész költségvetés menedzselésével kapcsolatos feladatait, az Alkotmányon keresztül megkapja a jogot, hogy részt vegyen - különböző pontokon - az egyes miniszterek költségvetési menedzselési tevékenységében azok szakterületein.

69. Minden kormánydöntést kollektíven és egyöntetűen hoznak meg a kabinetben, különösen a középtávú költségvetési politika körvonalaira, az úgynevezett Költségvetési Programra és éves költségvetés tervezetére vonatkozó döntéseket. A jelenlegi Költségvetés Program legfontosabb célja a maastrichti kritériumok teljesítése.

70. Az éves költségvetési irányelveket a pénzügyminiszter készíti el a Költségvetési Program alapján. A tárgyalásokra - a kiadásokra és a konszolidációs intézkedésekre vonatkozóan - a pénzügyminiszter, államtitkára és a területileg illetékes miniszter között kerül sor. Azok a kérdések, amelyekben kétoldalú tárgyalásokon nem tudnak megegyezni, a kabinetülés elé kerülnek, melyet a szövetségi kancellár vezet. Végül a kabinet jóváhagyja a kormány költségvetés-tervezetét, melyet a Parlamentnek a pénzügyminiszter terjeszt elő.

71. Hivatkozással az EU-politikára, a Kabinetnek csak a nagy jelentőséggel bíró kérdésekben kell kollektív - egyeztetett - döntést hoznia. A legújabb döntéseket - még EU-ügyekben is - az illetékes miniszter hozza. Mindazonáltal ezeket a döntéseket csak azután hozták meg, hogy egyeztettek más érintett minisztériumokkal, különösen a PM-mel.

2.3.3 *A Parlament szerepe*

72. A Parlament tudomásul veszi a Költségvetési Programot, de nincs törvényadta jogosultsága, hogy jóváhagyja, vagy befolyásolja annak tartalmát.

73. Minden központi kormányzati kiadást és bevételt a Parlamentnek kell évente jóváhagynia. A költségvetési tervezet megközelítőleg 2000 költségvetési sorból áll (felhasználási számlák): 1.300 sor a kiadásokra és 700 a bevételekre.

74. Mivel minden hozzájárulás az EU-költségvetéshez és majdnem minden bevétel, ami onnan származik, a szövetségi költségvetésben szerepel, a Parlament teljes körű információkkal rendelkezik ezekről a transzferekről. Mindazonáltal, jogi okokból, az EU-költségvetéshez való hozzájárulásra nincs - és *nem is lehet* - befolyással semmilyen költségvetési hatóság, és a Parlament törvényhozási aktusai sem.

75. Ez a követelmény szükségképpen korlátozza a költségvetési politika mozgásterét, valamint az összes költségvetési szerv hatáskörét.

2.4 Az EU-tagság hatásai az osztrák költségvetésre

76. A 2. sz. Melléklet mutatja a befizetéseket az EU-költségvetésbe és az onnan származó bevételeket. Az egész szövetségi költségvetés mintegy 800 milliárd schillingre rúg. Ausztria hozzájárulása az EU-költségvetéshez mintegy 25 milliárd schilling volt az úgynevezett "saját forrásokra" 1995-ben és 1996-ban egyaránt. 1997-re vonatkozóan 30 milliárd schillinges hozzájárulásra számítunk.

77. Az EU-tól származó bevételek évi átlagban mintegy 15 milliárd schillinget tesznek ki. Ausztria ennél fogva az egyik legnagyobb nettó befizetője az EU-költségvetésnek; a nettó befizetés a GDP 0,4-0,5%-ának felel meg.

78. Az EU-tagság hatásai az osztrák költségvetésekre nem korlátozódnak ezekre a transzferekre. Három másik tényező módosított a szövetségi költségvetés szerkezetén:

79. A közös mezőgazdasági politika hatáskörei, beleértve a finanszírozási intézkedéseket, kizárólagos módon az EU-hoz vannak telepítve. Ennél fogva a piacsabályozás területén hozott minden mezőgazdasági intézkedés a szövetségi költségvetés mindkét oldalán be van állítva, tehát a nemzeti mezőgazdasági költségvetést végső soron nem terheli meg, ill. a nettó terhelés zéró. A szóban forgó intézkedések forrásigényét olykor a tagállamok társfinanszírozási formában fedezik, és ezek a kiadások a nemzeti költségvetést terhelik. Ez a teher megoszlik a központi kormányzat és a tartományok között (*Länder*).

80. A struktúrapolitikai intézkedéseket a közös Strukturális Alap rendelkezései szerint a központi kormányzat és a tartományok együttesen finanszírozzák. Az EU-költségvetésből származó transzfereket ugyancsak a szövetségi költségvetés mindkét oldalán beállítják, valamint a tartományok költségvetéseiben is ugyanígy. Mostanáig ennek nem volt jelentős hatása az érintett költségvetések egyenlegeire. A strukturális politika céljai mára megváltoztak. Mindazonáltal, az "addicionalitás elve" miatt a támogatásokból való nemzeti részesedés mértéke nem csökkenthető; másrészt átlagosan nem is emelkedhet.

81. Az adórendszert a vonatkozó közösségi irányelvek és jogszabályok értelmében módosítani kellett. Nevezetesen a vámrendszer megváltozott, és a vámilleték-bevételeket át kell utalni az EU-költségvetésnek. Mindezen adóhatások az első évben mintegy 8 milliárd schillingre rúgtak.

82. Nagy erőfeszítéseket tettek és tesznek a költségvetési hatóságok, hogy eleget tegyenek a fentiekben vázolt kihívásoknak, miközben a maastrichti kritériumokat is célba veszik.

3. A Közösségből származó bevételek és források kezelése

3.1 *Bevételek/források osztályozása költségvetési szempontból*

83. Minden bevételt a költségvetési tervezetben irányoznak elő és a szövetségi költségvetés keretében számolnak el vele. Minden (közösségi) bevétel/forrás megfelel (nemzeti) kiadásoknak. A tervezés és az elszámolás az osztrák jogszabályok szerint történik és teljes körű költségvetési ellenőrzésen megy keresztül, ami azt jelenti, hogy minden pénzügyi folyamat hiánytalanul és áttekinthetően dokumentált.

84. Az EU-forrásokból származó bevételek az Európai Mezőgazdasági Szabályozási és Garancia Alap (két sor: EAGGF-Garancia és EAGGF-Szabályozás), a szociális alap és a területfejlesztés költségvetési soraiba kerülnek. A kiadási oldalon külön költségvetési sora van az olyan EU-finanszírozásnak, ami közvetlenül a tartományokhoz (*Länder*) megy. A szövetségi hatóságok által kezelt kiadások meghatározott társfinanszírozó minisztérium költségvetési soraiban kapnak helyet.

85. Az Európai Szociális Alapból (ESF) és az Európai Területfejlesztési Alapból (ERDF) várható bevételeket csak nagyjából lehet megbecsülni (a várható összeget és időpontot) abban az időszakban, amikor a nemzeti költségvetés készül. Ennélfogva, ezeket a várható bevételeket csak jelzésszerűen idézzük. E várható bevételek felhasználását az ágazatilag illetékes minisztérium a tényleges bevételeknek megfelelő költségvetési sor túllépésére történő fel-hatalmazásával kezdeményezik. A már lekötött részfolyósítások végleges mozgósítása egyértelműen előírt engedélyezési eljárásoknak van alávetve.

3.2 *A Strukturális Alapok kezelése*

86. A Strukturális Alapokat elsősorban a szövetség (65 százalék) vagy a tartományok (35 százalék) támogatásainak társfinanszírozására használják fel. A támogatások mintegy 50%-át területfejlesztési célokra halmozzák fel; 15%-át a munkaerőpiac fejlesztésére és 25%-ot mezőgazdasági politikára (ezek a százalékok tervezett célkitűzések). A társfinanszírozásból való részesedés a Strukturális Alap jellegétől függ. Az ERDF-ből származó források esetében a tartományok több pénzügyi eszközt bocsátanak rendelkezésre. Az ESF-forrásokat szinte kizárólagosan, az EAGGF-forrásokat pedig 60%-os mértékig társfinanszírozási formában működtetik. Ez a helyzet tükrözi némiképp azokat az eltéréseket, amelyek a tartományi és a szövetségi hatáskörök között fennállnak (lásd a 3. és 4. sz. Mellékleteket).

87. Az EU-tól származó összes bevételt a szövetségi költségvetésen belül kezelik, ennél fogva teljes körű költségvetési ellenőrzés alatt állnak. A tételek könyvelése a PM javára történik; a kiadásokat azokra a minisztériumokra terhelik, amelyek feladatkörébe tartozik a nemzeti társfinanszírozás. Ha egy környezetvédelmi projekt példáját vesszük, ott a Környezetvédelmi Minisztérium felelős az EU-támogatások kifizetéséért és a nemzeti társ-finanszírozásért. A Munkaügyi Minisztérium ugyanígy jár el a munkaerő-piaci projektekkel kapcsolatban, valamint a Gazdasági Minisztérium a kis- és középvállalkozási (SME) projektekkel kapcsolatban. Ez a rendszer sok koordinációt igényel a szövetségi és regionális szinteken résztvevő szereplő nagy száma miatt.

88. A koordinációs feladatot azok a minisztériumok végzik, a melyek a forrásoknak ágazati szempontból megfelelnek (forráshoz kötött minisztériumok): a Szövetségi Kancellária (14 fő) ERD-alapokkal kapcsolatos EU-vonatkozású ügyekre; a Munkaügyi Minisztérium (8 fő) az ESF alapokra; és a Mezőgazdasági Minisztérium (25 fő) az EAGGF-Szabályozásra. A három minisztérium feladatai a következők: lehívni a Strukturális Alap részleteit, elosztani a bevételeket a hatóságoknak és az illetékes szervezeteknek; a működés megfigyelése.

89. A tartományi és a szövetségi hozzájárulás mértéke a több éves működési programok finanszírozásához minden egyes alapnál más. Az alapok kezelésének szervezeti felépítése szintén különböző:

- *ERDF*: A bevételeknek a tartományok és a szövetség közötti felosztását követően a Szövetségi Kancellária (ERDF-kezelő minisztérium) átutalja a kifizetéseket a tartományoknak és tájékoztatja az ERDF-intézkedésekkel megbízott minisztériumokat (társfinanszírozó minisztériumok). Körülbelül 3-4 személy - egyenként a 9 tartományi hatóságnál - és legalább 150 fő összesen az alárendelt intézményeknél és szervezeteknél vesz részt az ERDF-ügyekben.
- *EAGGF-Szabályozás*: A Strukturális Alapokból származó támogatás teljes szervezete az 5a és 5b célkitűzéseket illetően finanszírozási szempontból kihelyezett a tartományi kormányzókhoz (*Landeshauptleute*), vagy speciális kifizetőhelyekre, vagy a Mezőgazdasági Kamarákhoz (összesen mintegy 160 fő). Mindezek a testületek az EU-forrásokat és a nemzeti társfinanszírozást a Mezőgazdasági Minisztériumtól kapják. Ez vonatkozik a tartományoktól származó pénzügyi forrásokra is.
- *ESF*: A tranzakciók nagy többségét a Munkaerő-piaci Szolgálat területi irodái (körülbelül 15 fő) és a tartományok kezelik.

90. Az ausztriai tapasztalat azt mutatja, hogy ez a "társulási" rendszer meglehetősen bonyolult a központi, regionális, helyi és EU-szinten közreműködők nagy száma miatt. A következmény jelentős munkaterhelés, pénzügyi kiadások, ami diszkreditálja az alapvetően pozitív erőfeszítéseket is. Ez a felállás nem felel meg az áttekinthető adminisztráció elvének és megnehezíti a pénzügyi ellenőrzést.

3.3 Források átutalása a Bizottságtól kifizetőhelyeken keresztül a végső kedvezményezetthez

3.3.1 EAGGF-Garancia

91. Az alábbiakban tájékoztatunk a Bizottságtól származó források kifizetőhelyeken keresztül történő eljuttatásáról a végső kedvezményezetteknek.

- Tagsági díjakat egy osztrák banknál vezetett szövetségi számlán tartanak nyilván.
- A Közös Mezőgazdasági Politika (CAP) alapján tervezett akciókkal kapcsolatos kifizetéseket 6 kifizetőhely folyósítja (*Agrarmarkt* Austria = AMA; *Zollamt Erstattungen* = ZA/E; Mezőgazdasági Minisztérium és 3 kifizetőhely a tartományokban) és a nemzeti költségvetést terhelik meg ezekkel.
- A Mezőgazdasági Minisztérium beszámol ezekről a fizetésekről az EAGGF hatóságoknál (DG VI)
- Az EAGGF hatóságok tájékoztatják a Mezőgazdasági Minisztériumot, ha és amennyiben a fizetéseket az EAGGF-Bizottság által értelmezett EU-jog alapján teljesítettként elfogadják.
- Az EAGGF a vonatkozó "előlegfizetéseket"³ az EU számlájáról a Pénzügyminisztérium által kezelt nemzeti számlával szemben teszi fizetendővé. A nemzeti költségvetés kiadásait a bevételek egyenlítik ki.
- A számlákat évente az EAGGF pénzügyi évének végén - október közepéig zárják
- A számlarendezés eljárása során az EAGGF által a nemzeti költségvetésnek teljesített kifizetések végső összegét állapítják meg.
- "Zöld mértékek": a tagállam a kiadását nemzeti valutában jelöli meg. A visszatérítéseket szintén nemzeti valutában fizetik. Az árfolyam ennél fogva nincs befolyással az egyenlegre.

3.3.2 Strukturális Alapok

92. A Strukturális Alapok kifizetéseinek átutalása a következőképpen történik:

- A Strukturális Alapok összes kifizetését európai pénzegységben (ECU) utalják át meghatározott osztrák bankszámlákra, a Pénzügyminisztérium javára (minden egyes Strukturális Alap számára

³ Az "előlegfizetés" szakmai kifejezés. Valójában az EAGGF azt fizeti vissza, amit esedékes fizetesként elfogadtak, maximum 2,5 havi késedelemmel.

nyitottak egy számlát). Az ECU-kifizetést átváltják schillingre, napi árfolyamon és ráterhelik a nemzeti költségvetésre.

- Az illetékes forráskezelő minisztériumot a Pénzügyminisztérium haladéktalanul értesíti az EU-transzferek érkezéséről.
- Ezek a forráskezelő minisztériumok aktiválják a kifizetőhelyeknek folyósított schilling-részleteket a Közösségi támogatásra benyújtott igények alapján.
- Ha a forráskezelő minisztérium egyúttal a nemzeti támogatások nyújtására szolgáló szervezet is, a szóban forgó forrásokat együtt kezeli a nemzeti támogatásokkal. Ha nem ilyen, a forráskezelő minisztérium értesíti az ágazatilag illetékes minisztériumot, ily módon elindítva a fizetési folyamatot.

3.3.3 Nem-strukturális Alapok

93. Esetenként nehéz nyomon követni a Közösségi alapokat. Ha a Közösség közvetlenül a végső kedvezményezettnek fizet, anélkül hogy előbb egy kormányzati kifizetőhelynek utalná át a pénzt, nincs információ a közvetítőktől, sem a végső átvevőktől a közösségi alapok mozgására vonatkozóan. Az ilyen jellegű, nem-strukturális kifizetések nem mennek keresztül semmilyen kormányzati számlán. Összegüket ezért nagyon nehéz felmérni, mivel:

- a végső kedvezményezett nem köteles tájékoztatni a kormányintézményeket a fizetésről; és
- az EU, miután instrukciót adott az átutalásra, nem szívesen publikálja ezeket az adatokat.

94. Ezek a nem-strukturális alapok ismeretlenek maradnak a tagállam előtt, amíg az Európai Számvevőszék ki nem adja jelentését az előző pénzügyi évről november végén.

3.4 A pénzügyi ellenőrzés rendszerei, szokványai és eljárásai

3.4.1 EAGGF-Garancia

95. Az EAGGF komplex és szigorú információs eljárásait az osztrák hatóságok (a Pénzügyminisztérium Közös Piaci Szervezeti osztálya és a Mezőgazdasági Minisztérium) vezették be, összhangban az EK-szabályokkal és részben megelőzve a Közösség jogalkotását. Ez annak a ténynek is köszönhető, hogy az EU-jogalkotás átszíneződött Ausztria csatlakozásával, ami kedvezett a teljesen új eljárások bevezetésének. Az információ-megosztási kötelezettségeket mindenestre felül kell vizsgálni (a Közösség minden tagállamában), mivel óriási adminisztrációs terhet ró a

részvevőkre. Másfelől, ezek a kötelezettségek bizonyos fokig növelik a pénzügyi transzferek kezelésének biztonságát.

96. Az EU-jog köztelezi a tagállamokat egy vagy több kifizetőhely létesítésére. Ezek a kifizetőhelyek vannak megbízva azzal, hogy aktiválják és elosszák a kifizetéseket az egyéni jogosultaknak és tájékoztassák a fölrendelt szerveket a kifizetésekről. Ha több mint egy kifizetőhely van (a legtöbb tagállamban ez a helyzet), akkor koordináló szervre van szükség. A koordináló szerv (Ausztriában ezt a szerepet a Mezőgazdasági Minisztérium tölti be). Össze gyűjti a kifizetőhelyek havi információit a teljesített kifizetésekről, ellenőrzi a számszaki helyességet és tájékoztatja az Európai Bizottságot (DG VI). Ez a struktúra új elemet képez a mezőgazdasági piaci adminisztrációban, amely ily módon hatékonyabbnak bizonyult: az egységes nemzeti adatszolgáltatás a Bizottság felé megvalósult.

97. Mostanáig az EAGGF semmilyen fizetést sem utasított el. Magyaránként a következők szolgálhatnak:

1. Ausztria egy szervezetben egyesítette a korábbi piacsabályozási intézményeket⁴ a Közös Mezőgazdasági Politika (CAP) belső oldalának kezelése érdekében. Az *Agrarmarkt* Austria (AMA) feladata a közös piaci eljárások nagy többségének megvalósítása ezen a területen. Az AMA önálló testület, melyet a szövetségi jog intézményesített és a Mezőgazdasági Minisztérium felügyelete alatt áll. A CAP külső oldalát a vámhatóságok kezelik, elsősorban a *Zollamt Erstattungen* (ZA/E)⁵. Az EAGGF hatóságai több ellenőrző vizsgálatait a ZA/E tevékenységéről jó eredménnyel zárták. Ezek az intézmények tehát úgy tűnik jól működnek, de a végső bizonyítékot a számlák lezárásnak eljárása fogja szolgáltatni.
2. Az osztrák hatóságok nagy hajlandóságot mutatnak az EAGGF-hatóságokkal való együttműködésre. Az EAGGF-nek feladata és szolgáltatása is, hogy azonnal tisztázzon minden bizonytalanságot a végrehajtás körül. Jó módszer az EAGGF-hez fordulni magyarázatért, valahányszor csak szükséges, még a leghalványabb kétség felmerülése esetén is.
3. Az EAGGF gyakran vizsgálja a közösségi normák nemzeti végrehajtását. A kifizetőhelyekre nagy nyomás nehezedik, hogy gyorsan dolgozzanak.

⁴ Az állam a harminc év óta fontos szerepet játszik a mezőgazdasági piacok menedzselésében. Dióhéjban: a CAP a piactudás és a központi terven alapuló gazdaság elemeit kombinálja. Magától értetődik, hogy ez nagy módszertani és hatékonysági problémákhoz vezet.

⁵ Az AMA és a ZA/E illetékességi körei átfedésben vannak az exportengedélyezés területén. Az engedélyeket az AMA adja, míg a ZA/E feladata az exportmenedzselés, így az export-visszatérítések fizetése, a jogosultságok ellenőrzése stb.

98. Fontos annak szem előtt tartása, hogy a vállalkozók valószínűleg a csatlakozás által gerjesztett készletérték-változásra spekulálnak. Ez az "egységes piac" megközelítési módjának köszönhetően lehetséges is, miként Ausztria esete is példázta. Az osztrák tapasztalat illusztrálja a nehézségeket, amelyek a materiális készletfelvétellel, valamint az EU Kombinált Nomenklatúrájának megfelelő osztályozással, végül a készletállásért kirótt EU-illetékek⁶ beszédésével kapcsolatban fennállnak.

99. A mezőgazdasági kiadással foglalkozó szakemberek becsült létszáma 1300 fő körül van (az EAGGF-Szabályozás és Garancia végrehajtására és ellenőrzésére). Az EAGGF-Szabályozáson körülbelül 185 szakember dolgozik; az EAGGF-Garancián 737 fő és 347-en dolgoznak egymást átfedő területeken.

3.4.2 Strukturális Alapok

100. Ezen a téren kevés a tapasztalat. A Bizottság legfőbb pénzügyi ellenőre kétoldalú megállapodásokról tárgyalt a Strukturális Alapok pénzügyi ellenőrzésének témájában. Ezek a jegyzőkönyvek lehetővé teszik, hogy a tagállami hatóságok rendszerellenőrzéseket végezzenek, megvizsgálják az egyéni tranzakciókat, elfogadott módszerek alapján, vagy olyan nemzeti módszerekkel, melyeket azzal egyenértékűnek fogadnak el.

101. A szövetségi és decentralizált ellenőrzési rendszernek köszönhetően, amelyben a közvetlen költségvetési hatáskörök a szövetségi, tartományi és helyi szintű hatóságoknál vannak elhelyezve, egy ilyen pénzügyi ellenőrzési rendszer bevezetése Ausztriában nem könnyű feladat.

3.5 Utólagos finanszírozás és következményei az országos költségvetésre nézve

3.5.1 EAGGF-Garancia

102. A CAP, bár elvileg teljes egészében az EAGGF finanszírozza, nagy pénzügyi hatással van a tagállamra. Először is, a tagállam előfinanszírozza, ennél fogva viselnie kell a pénzügyi költségeket (pl. a kamatokat). Másodsorban, az adminisztratív költségek a tagállamot terhelik. Harmadszor, nincs elnézés az esetleges késedelmekért. A Bizottság csak igen kismértékű késedelmet tűr el a tagállami cselekvésben, akár magát a fizetést, akár a fizetésről való tájékoztatást nézzük. Még akkor is, ha a késedelemre megfelelő magyarázat van, a Bizottság előbb levonja azt az "előleg" kifizetésekből.

⁶ A 3108/94 és 144/97 sz. EU-szabályok (a csatlakozási szerződés 145. cikk, 2. bekezdésének végrehajtási rendelkezéseiben) elírják a készleten lévő rizsnek (és olívaolajnak) az EU Kombinált Nomenklatúrája szerint elvégzendő osztályozását 1995. január 1-jével. Mivel az osztrák díjszabási nem ismeri a rizs alosztályait (tört és egészen rólt rizs), a különböző fajták és mennyiségek nem verifikálhatók, következésképp az illetékek nem számolhatók ki. Ezenkívül, a készlettulajdonosok nem minden esetben voltak azonosak az importőrökkel, ennél fogva az osztrák hatóságoknak nehézségeik támadtak azoknak az illetékeknek a beszédésével, amelyeket az EU a felesleges készletekre kivetett (1995. január 1-jétől) 1997. márciusban.

103. Az "első év hatása": az EAGGF két és fél hónapon belül visszafizeti a tagállam által megelőlegezett finanszírozást. Az EAGGF-év október 16-án kezdődik és október 15-én végződik, míg a pénzügyi év kezdete január 1. A tagállam közösségi beavatkozás céljaira, jelentős pénzügyi volumenű⁷ kifizetést a "t" év október 16-a után kell, hogy teljesítsen. Ez kiadáshoz vezet a tagállam részéről a "t" pénzügyi évben (= naptári év), miközben az EAGGF-visszatérítéseket a tagállam számláin a következő - "t + 1" - pénzügyi évben tartják nyilván.

104. Ez a mechanizmus óriási egyensúlyhiányhoz vezet a belépés utáni első évben, amely csak a későbbi években egyenlítődik ki. Ami az osztrák tapasztalatot illeti, a mezőgazdasági visszatérítések 1995-ben csak 1.134 millió schillingre rúgtak, miközben 9.056 millió schilling összegű CAP-fizetésekre került ténylegesen sor.

3.5.2 *Strukturális Alapok*

105. Egy probléma az EU-tagság első két évében: Noha az ERDF-források időben megérkeztek Ausztriába, nem lehetett kifizetni azokat a jogosultaknak az 1995. pénzügyi éven belül és tartalékolni kellett a következő évre az elkerülhetetlenül lassú kiegyenlítési folyamat miatt a kezdeti fázisban. EU-pénz vagy nemzeti pénz csak a jogosultak által végrehajtott, ill. teljesített befektetések és fizetések előrehaladásával összhangban folyósítható.

3.6 *Hatáskör-megosztás a különböző szervek között a korrekt végrehajtás és a források felhasználásának ellenőrzése céljából*

106. Mint korábban megjegyeztük, Ausztria decentralizált szövetségi állam, három kormányzati szinttel: a szövetségi kormány, a kilenc tartomány (*Länder*) és az egyes tartományokon belül a helyhatóságok (*Gemeinden*) szintjeivel. Minden egyes tartomány saját alkotmánnyal, parlamenttel, kormánnyal, költségvetéssel és önálló igazgatási szervezettel rendelkezik.

107. Az 5. sz. Melléklet mutatja, hogy még a szövetségi szinten sincs központi legfőbb pénzügyi ellenőr. Az olyan költségvetés-menedzselési hatóságok, mint a szövetségi miniszterek, vagy a szövetségi kancellár jogilag és politikailag felelősek illetékességi területükön belül a források korrekt felhasználásáért (és egyidejűleg a visszafizetésért a pénz ellentétes rendeltetésű felhasználása esetén). Az ellenőrzés feladata főleg a forrásokat kezelő szervezeteket terheli. A pénzügyi ellenőrzés végrehajtása céljából minden egyes minisztériumban van belső ellenőrzési és számviteli főosztály. A hozzájárulásokat és a bevételeket illetően ez azt jelenti, hogy a pénzes tranzakciókat szokványos formában (az irányító és végrehajtó funkciók el vannak választva egymástól) ellenőrzik.

108. Az osztrák pénzügyi ellenőrzési rendszer általában jól működik az egyes szervek (felhasználó minisztérium, kifizetőhely stb.) ellenőrzési hatáskörének

⁷ Pl. a gabonaterület utáni kifizetések, amelyek a legnagyobb egyedi mértéket képezik pénzügyi értelemben a CAP keretében.

korlátozott területén belül. Más országokkal összehasonlítva, a belső ellenőrzések gyakorisága magasnak tűnik. A szövetségi rendszer azonban megnehezíti a különböző ellenőrző szervek közötti interfész-kapcsolatok szabályozását és egyfajta "átfogó felelősség" megtalálását a pénzügyi folyamat egészéért.

4. Saját források kezelése

4.1 Vámilletékek és mezőgazdasági adók

109. Az előirányzatok rendszerint a múltbeli bevételeken és a szóban forgó évre vonatkozó külkereskedelmi előrejelzéseken alapulnak. Természetesen olyan becslésekre is szükség van, amelyek számításba veszik a szerződések és/vagy a vámtörvények (kulcsok, díjszabás struktúrája). A számítások a változások jellegétől és nagyságától függenek.

110. Az EU-csatlakozás általában jelentős változást von maga után a vámilletékekben és az adókban. Ennek oka nemcsak az, hogy az új tagállamok elfogadják az EU vámrendszerét, hanem az is, hogy lehetségesek nagymértékű "viselkedési" váltások a tekintetben, hogy az importadókat hol vetik ki (a "rotterdami hatás" néven ismert jelenség). Noha a díjszabási struktúrában bekövetkező változásokkal elvileg számolni lehet a múltbeli kereskedelmi statisztikák, vagy a vámadatok alapján, a "váltási hatás" aligha mérhető fel. Ennélfogva jelentős előrejelzési hiba lehetséges a csatlakozás utáni első évben.

111. Költségvetési szempontból az illetékek és a mezőgazdasági adók kisebb problémát képeznek, mivel e bevételek 90%-át saját forrásként átutalják az EU-költségvetésnek. Csupán 10% marad a nemzeti költségvetésben a behajtási költségekre. Ennélfogva a tagállami költségvetésre gyakorolt hatás meglehetősen alacsony. Mindenesetre, az Unió szempontjából egy új tagállam vámilletékeinek és mezőgazdasági jellegének jó felmérése csak korlátozott jelentőséggel bír, mivel az összes tagállam bevételeinek összege az, ami számít. Ezt az összeget könnyebb előre jelezni, még akkor is, ha új tagok csatlakoznak az Unióhoz, mivel a nagy összesítésben a "váltási hatás" elenyészik, és az új tagállam bevételei alacsonyak lehetnek az EU összbevételeihez képest.

4.2 Vámilletékek és mezőgazdasági adók behajtása

112. A vámilletékeket és a mezőgazdasági adókat át kell utalni a bevétel arányában. Ausztriában a vámórség feladatkörébe tartozik a hagyományos saját forrású bevételek (beleértve a mezőgazdasági adókat) behajtása, és a Mező- és Erdőgazdasági Minisztérium hatásköre a cukor és izoglukóz utáni adók beszedése. Annak megállapítását, hogy az adók kivethetők-e vagy sem, az illetékes vámhatóságok végzik.

113. A Közösségi Vámszabályzat és az 1552/89 sz. Előírás értelmében, minden megalapozott hagyományos saját forrást be kell jelenteni a Bizottságnak az

úgynevezett "A" és "B" számlákon. Noha a csatlakozás előtt meglévő adatfeldolgozó rendszer jól működött és meglehetősen fejlett volt, számviteli eljárásokat kellett elsajátítani az 1522/89/EK sz. Előírásban megkövetelt beszámolók teljesíthetősége érdekében. Még most is vannak bizonyos nehézségek az 1355/96/EK sz. Előírásnak - 17. cikk, 3. bekezdés, a csalásról és rendellenességekről - megfelelő éves beszámoló követelményeinek teljesítésében.

114. Az Osztrák Vámőrség már jóval a csatlakozás előtt elkezdte a nemzeti behajtási rendszer átalakítását és a Közös Piac szükségleteihez való alkalmazkodást, különös tekintettel a saját forrásokra és a csalás elleni hatékony fellépés szempontjaira. Olyan lépéseket kellett megtenni, mint a személyzeti átcsoportosítások, a számítógépes hardver és szoftver korszerűsítése a vámhivatalokban, melyek a külső határon helyezkednek el; a számítógépes hálózat kifejlesztése és összeköttetés az adatbázisokkal, valamint a speciális képzés.

4.3 Csalárd magatartással szembeni intézkedések

115. A tagállamok kötelesek aktívan részt venni a közös pénzügyi érdekek védelméért és a megfelelő külsőhatár-ellenőrzés megvalósítását célzó intézkedésekben a vámcsalások megakadályozása, valamint a tilalmak és korlátozások betarttatása céljából. E kötelezettségeket teljesítendő, a következő intézkedéseket terveztük bevezetni - melyek életbe is léptek az EU-csatlakozással - a csalárd magatartással szembeni fellépés érdekében:

116. 1995 elején a Váminformációs és Elemzési Központ létrejött a Pénzügyminisztériumon belül. A Központ feladatai többek között:

- információgyűjtés, -feldolgozás és -elemzés (működési és stratégiai elemzés);
- kockázatelemzés bevezetése és megvalósítása a működési területen;
- kockázatkezelés a vámigazgatásban;
- hírközlési koordináció; és
- az eredmények értékelése.

117. Regionális szinten hét koordinációs csapatot állítottunk fel a csalárd magatartás elleni fellépés érdekében a Pénzügyminisztériumhoz tartozó Fiskális Területi Igazgatóságok vámosztályain. Ezek a csapatok felelnek a területi kockázatelemzésért. Ők képviselik az összeköttetést a vámhivatalok és a különleges egységek között a régiókon belül, valamint a pénzügyminisztériumi Váminformációs és Elemzési Központ között.

118. A külső határátkelőhelyeken, különleges egységek a kockázatelemzés alapján végzik tevékenységüket és intenzíven ellenőrzik a járműveket, autóbuszokat és teherautókat. Vámvizsgálati helyiségek, valamint modern technikai felszerelés rendelkezésre áll. Ezenkívül, az osztrák Vámtörvény Végrehajtási Rendelkezései lehetővé teszik a vámenőrzést az egész felségterületen belül; valóban feltételezhető, hogy a vámenőrzés alá eső áruk cirkulálnak az egész ország területén. Ezeket az ellenőrzéseket mozgó vámszolgálati egységek hajtják végre.

119. A széles körű beszámolásra való egyre nagyobb igény - a csalások és rendellenességek területén - nagy költségkihatásúak: az ezzel kapcsolatos költségek messze meghaladják a behajtási költségekre elkülönített 10%-ot, amely visszatérhető a befizetendő vámilletékek és mezőgazdasági adók összegéből.

4.4 *Áfa saját források kiszámítása és a negyedik forrás (GNP saját források)*

120. A tagjelölteknek már jóval a csatlakozás előtt szükségük van egy megbízható felmérésre az áfa saját forrású bevételeire vonatkozóan. Ha az áfa-rendszer már megfelel az EK áfa-irányelvének, a kiszámítás lehetőségessé válik az 1553/89 sz. Rendelet által előírt eljárás segítségével. Számos esetben ez a módszer nem feltétlenül célszerű, és érdemes lehet előnyben részesíteni a nemzetgazdasági mérlegekből közvetlenül megbecsülni az ÁFA-bázist oly módon, hogy a keresletoldali összesítések adatait a szükséges pontokon módosítjuk. A csatlakozás utáni első költségvetések ezeken a becsléseken alapulhatnak.

121. Az ÁFA-bázis kiszámítása (a Bizottságnak a következő év július 31-éig benyújtandó éves beszámolóhoz) meglehetősen (és feleslegesen) bonyolult. Az eredmények alapul vehetők az áfa-sajátforrás jövőbeni felméréseihez.

122. A GNP-számításokat/előrejelzéseket az ÖSTAT (Osztrák Központi Statisztikai Hivatal) készíti. Az Európai Közösségek Statisztikai Hivatalát (EUROSTAT) és a Bizottságot egyidejűleg tájékoztatják a legfrissebb adatokról. A GNP-hozzájárulás előrejelzései, valamint az éves számlázás becslései ezen az információn alapulnak.

4.5 *Átutalási eljárások és az EU-költségvetéshez való nemzeti hozzájárulás elszámolása*

123. Az EU érvényes finanszírozási rendeletei szerint minden egyes tagállamnak nemzeti hozzájárulást kell befizetnie a 9. cikkben megnevezett számlára (1552/89/EK sz. Rendelet). Ausztriában ezt a számlát nem a központi banknál nyitották meg, hanem az része a szövetségi elszámolási rendszernek. Minden jóváírást (az EU saját forrásokhoz történő osztrák hozzájárulást) és terhelést (a Bizottságnak történő fizetéseket) feljegyeznek, és a számlaegyenleg a saját források tényleges állapotát mutatja. A tényleges fizetések Brüsszel pénz-szükségleteitől függnék. Fizetéseket idéző elő annak a szükségessége is, ha más tagállamok 9. cikk szerinti számláit kell kiegyenlíteni (az ő részesedésüknek megfelelően az összes befizetésből).

124. A 9. cikk szerinti számla ilyen karbantartása biztosítja, hogy a Közösség által birtokolt források ne hagyják el a szövetségi monetáris állományokat, amíg az Európai Bizottság nem igényli a kifizetést.

125. Mivel a fizetési meghagyásokra vonatkozó adekvát információ túl későn érkezik, elkerülhetetlen a többletkiadásokkal járó működtetés. Ez megnehezíti a nemzeti havi pénzügyi igények tervezését.

4.6 Statisztika-készítés

4.6.1 Saját források

126. A fő probléma itt az adatok összehasonlíthatósága. Míg az Európai Számvevőszék (ECA) és a Bizottság a jóváírásokat a bevételek egyenértékéként használja, Ausztria a tényleges fizetéseket veszi figyelembe, mivel a nemzeti költségvetés a készpénz-elven alapszik. Ennek következtében két párhuzamos statisztikát kell elkészíteni ahhoz, hogy a nemzeti adatokat összevessék a másik 15 EU-tagállam eredményeivel, melyeket az ECA publikált.

4.6.2 Források/bevételek

127. Az év végi allokációs problémák eltérő adatokat eredményeznek a közösségi és a nemzeti szinten. Ennek oka az, hogy az EK által januárban teljesített fizetések az előző évre vonatkoznak, míg a tagállamok szempontjából ezek az új évben szerzett jövedelmet képviselnek.

128. Az első tagsági év során az átfogó mutatók szélsőséges ingadozásokat jelenítenek meg és nem jellemzőek a későbbi átlagra. E statisztikák különböző bontásai egy a felhasználó számára nehezen kezelhető és áttekinthetetlen rendszert eredményeznek. Még a Bizottság és az ECA táblázatai is a következőket mutatják az Unió kiadásaira vonatkozóan:

- különböző struktúrák ugyanannál a kategóriánál (különösen a pénzügyi távlatok 3. kategóriájánál);
- eltérő számok, mivel nem minden fizetés kapcsolható közvetlenül meghatározott országhoz és az egyes intézmények más-más rendszert használnak.

129. Általában elmondható, hogy az úgynevezett visszautalási probléma kényes; a Bizottság kerüli a részletes beszámolást. Ugyanakkor szükség van arra, hogy az osztrák lakosság jogos tájékoztatói igényeit kielégítsék.

5. A Közösség költségvetési eljárása

5.1 A Pénzügyminisztérium, a szaktárcák, intézmények, regionális és helyi hatóságok, egyéb szervezetek és a brüsszeli Állandó Képviselőlet szerepkörei

130. A hazai döntéshozatali struktúrák hozzáigazításában az EU-tagság követelményeihez három főbb problémát kell kezelni:

- hogyan koordinálják a kormányzati stratégiai irányítás folyamatait;
- hogyan vonják be ezekben a folyamatokba a tartományokat;
- hogyan működtessék a kormánypolitika parlamenti ellenőrzését az EU-n belül.

131. Egy koalíciós megállapodásban a koalícióban résztvevő mindkét fél a teljes körű formális egyenlőség mellett döntött a Külügyminisztérium és a Kancellári Hivatal közötti relációban. Pl. felváltva adják azoknak a munkacsoportoknak az elnökeit, amelyek az EU Tanácsnak vagy a COREPER I-nek és II-nek dolgoznak.

132. Felelős lévén a Köztársaság érdekinek képviselőjéért, a szövetségi kormánynak rendszeresen tájékoztatnia kell a következő testületeket - és véleményt kell kérnie tőlük - minden jelentős európai projektről:

- Miniszterek Tanácsa;
- nemzeti parlament (végrehajtó bizottság);
- tartományok és helyhatóságok (ha konkrét EU-kérdés érinti önálló hatáskörüket, vagy másként érdekes lehet számukra); valamint
- a szociális partnerek.

133. Bizonyos esetekben a szövetségi kormány kötve van azokhoz a véleményekhez, melyeket a fenti testületek adtak; eltérni azoktól csak a kül- vagy az európai integrációs politikához kapcsolódó parancsoló szükségesség alapján lehet.

134. A központi illetékesség minden nemzeti és EU költségvetési ügyben a Pénzügyminisztériumnál van. A Pénzügyminisztérium felel Ausztriában a pénzügyi és adópolitikáért, a pénzügyi koordinációért és a részvételért a közösségi költségvetés megtervezésében és jóváhagyásában.

135. A Pénzügyminisztérium négy munkatársa a brüsszeli Állandó képviselőhöz van delegálva. Egyikük (a költségvetési bizottság képviselője) folyamatosan együttműködik a Pénzügyminisztérium EU-Finanszírozási Osztályával (részét vesz a közösségi költségvetési eljárásban; koordinálja az összes pénzügyi forgalmat Ausztria és Brüsszel között; menedzseli és előrejelzi a saját forrásokat és beszámolókat készít az 1552/89/EK sz. Rendeletnek megfelelően.

136. A PM egyik fő feladata a nemzeti érdekek védelemben részesítése és döntéshozatali eljárás befolyásolása az EU szintjén (ECOFIN és Költségvetési Tanács). A PM-nek kell biztosítania a folyamatos egyeztetést (a PM és a szakminisztériumok között) a nemzeti álláspontokról a különböző közösségi műveletekkel, ill. elképzelésekkel kapcsolatban, tekintettel azok pénzügyi következményeire és a költségvetési korlátokra. A felhasználó minisztériumok kötelesek követni a közösségi szinten pénzügyileg jelentős intézkedésekre vonatkozó számítási kötelezettségeket, hogy fel tudják mérni a belső hatásokat.

137. Kulcskérdés, hogy miként finanszírozzák az Unió politikai prioritásait az Ausztriában uralkodó költségvetési szigor fényében, melynek célja az Európai Monetáris Unió (EMU) konvergencia-kritériumainak betartása.

5.2 *A nemzeti költségvetési jog, eljárások és rendszerek változása*

138. Mivel a transfereket Ausztria és a Közösség között majdnem teljes körűen a szövetségi költségvetés keretei között hajtják végre, nem volt szükség radikális változásokra.

5.3 *Bevételek/források és hozzájárulások előrejelzése*

5.3.1 *Saját források előrejelzése*

139. Az Európai Unió költségvetésére vonatkozó előrejelzéseket "t-1" év elején kell megállapítani. A "t" évi GNP-t és áfa-fizetéseket ezen előrejelzésekre alapozzák. Módosításra csak a "t+1" év decemberében kerül sor a GNP és az áfa-bázis újraszámolásának megfelelően.

140. Általában egyszerű elaszticitási megközelítés alkalmazható az áfa-előrejelzéseknél, a múltbeli bevételek alapján a jövőbeni fejlemények becslésével, a releváns összesítések (főleg magán- és részben közfogyasztás) gazdasági előrejelzéseinek megfelelően. Az EU-csatlakozás rövid távon nagyobb előrejelzési bizonytalanságot hoz magával, mivel még ha nincs is változás az adókulcsokban, lehetséges az adók struktúrájában (pl. hogy milyen tételek mentesek vagy mikor alkalmazhatók csökkentett kulcsok?). A megváltozott adóeljárások rövid távon zavarokat okozhatnak az előrejelzésben. Ezek az előrejelzés többletproblémái, melyeknek az évekkel párhuzamosan el kell enyészniük.

141. Az áfa-bázis első alkalommal történő megbízható kiszámítása után a jövőbeni saját forrású áfa hasonlóképpen becsülhető, mint maga az áfa, a releváns gazdasági összesítések alakulásának előrejelzését felhasználva a számításban.

5.3.2 *Bevételek/források előrejelzése*

142. A Strukturális Alapok megbízható előrejelzése nem lehetséges a következő okokból:

- a visszatérítések összege ingadozni fog a jelenlegi gazdasági helyzettől és vele a tagállam társfinanszírozási képességétől (hajlandóságától) függően;
- az EU-költségvetés 3. kategóriájában (belső eljárások) a fizetések nagy többsége közvetlenül a végső kedvezményezetthez (nem strukturális visszatérítések) kerül, ennél fogva nem jelenik meg a nemzeti költségvetésben;
- késedelmek vannak az első évben, ennél fogva a visszatérítések aránytalanul magas szintet érnek el a második évben.

143. Az EAGGF-Garancia szempontjából meglehetősen nehéznek bizonyult a CAP alapján végrehajtott transferek volumenének becslése a szövetségi költségvetés

felállításának idején. Az osztrák költségvetési rendszer mindazonáltal elég rugalmasnak bizonyult ahhoz, hogy megbirkózzon ezzel a problémával.

6. Együttműködés, koordináció, kapcsolatok

6.1 A Bizottsággal és más tagállamokkal

144. Számos formális és informális kommunikációs csatorna van a tagállamok és a Bizottság hivatalai között; noha a hatékony együttműködés a jelentkező országok és a Bizottság és/vagy a tagállamok között további erőfeszítéseket igényel. A következő példa illusztrálja ezt.

145. A lényeges feladatok egyike a csatlakozás előkészítésében előre gondoskodni, megfelelő időben a közösségi joggal összhangban álló nemzeti vám-jogszabályok elfogadásáról. Nyelvi okokból nyilvánvaló volt, hogy az osztrák adminisztráció nagymértékben igénybe veheti a téma német szabályozását. Kapcsolatokat teremtettek az illetékes személyekkel, és az osztrák köztisztviselők élni tudtak az információcsere nyújtotta lehetőségekkel. Az előkészítő munka legintenzívebb része a csatlakozást megelőző egy évben folyt. A személyzetet ki kellett képezni és felszerelni megfelelő dokumentációval, hogy biztosítsák az adminisztratív eljárások teljes megfelelőségét a közösségi jog vonatkozásában, mindjárt kezdettől fogva. Tekintettel arra a tényre, hogy az EK-rendeletek gyakran pontatlanok, nehezen értelmezhetők és következtelenek, a PM konkrét instrukciókat adott ki elektronikus vám-dokumentáció formájában.

6.2 Átfogó koordináció

146. Speciális adminisztratív irányelveknek megfelelően (ezek a nemzeti prioritásokat koordinálják a közös törvényhozás szempontjából) a költségvetési és osztályok közötti koordinációt illetően, a Pénzügyminisztériumot a lehető legkorábban tájékoztatni kell minden olyan döntésről, amelynek pénzügyi hatásai lehetnek, vagyis amint a tárgyalások - akár a Bizottságban, akár a megfelelő tanácsi munkacsoportban, akár az Európa Parlamentben - megkezdődnek. A megfelelő hivatal Ausztriában köteles kapcsolatba lépni a Pénzügyminisztérium költségvetési osztályával. A szóban forgó költségvetési következményeket legkésőbb a hetenkénti COREPER előkészítő üléseken feltárlják, ahol a végleges állásfoglalásokat/rendelkezéseket megküldik a brüsszeli Állandó Képviselőnek.

147. Az osztályközi találkozók azt célozzák, hogy lehetővé váljon a nemzeti álláspontok pontos és időszerű koordinációja a Bizottság javaslatait illetően és hogy biztosítsák Ausztria hatékony részvételét az integrációs folyamatban. Minden egyes szaktárca felelős a konkrét EU-téma koordinálásáért (okmányok, javaslatok stb.).

6.3 Különböző ellenőrző testületek vizsgálatai

6.3.1 Számvevőszék

148. Az osztrák Számvevőszék önállóan és az európai Számvevőszék (az osztrák Számvevőszékkel együttműködve) rendszeresen ellenőrzi a hagyományos saját források, a mezőgazdasági kiadások, Strukturális Alapok és az áfa (az áfa elszámolási és fizetési rendszerének működését) megfelelő végrehajtását és/vagy felhasználását.

6.3.2 Európai Bizottság

149. Az Európai Bizottság vizsgálatai a hatékony nemzeti gazdálkodás és szabályozók biztosítását célozzák. Ezeket a vizsgálatokat rendszeresen végzik (legalább egyszer egy évben), vagy önállóan (függetlenül a nemzeti ellenőrzésektől) vagy együttműködéses formában (közös a nemzeti ellenőrzésekkel).

150. A DG VI egy évben többször is ellenőrzéseket végez a tagállamokban. Ezek az ellenőrzések nemcsak a vámkezelési eljárások és nyilvántartás közösségi megfelelőségét érintik, hanem a belső ellenőrzési és fizetési eljárásokat is a kifizetőhelyeken. Az utóbbiak különösen szigorúvá váltak a kifizetőhelyekre vonatkozó akkreditációs kritériumok elfogadásával az 1663/95/EK sz. Rendelet alapján. Ha a közösségi rendeletek végrehajtása nem találkozik az auditorok egyetértésével, az ellenőrzések pénzügyi helyreigazítást eredményeznek.

6.3.3 Nemzeti adminisztráció

151. A közösségi, valamint a nemzeti jog összhangban van a nemzeti ellenőrzések szükségességének - az EU-ellenőrzéseken kívül. A jelenlegi ellenőrzési rendszer Ausztriában különbözik az ellenőrzött objektum és az e feladatot végrehajtó nemzeti hatóságok tekintetében.

152. Például, a hagyományos saját források ellenőrzése - a vámilletékek területén - három szinten alapszik a nemzeti vámhatóságokon belül, melyek két szekcióra oszlanak: az egyik a vámügyi jogalkotás, a másik a számviteli ellenőrzés. Mindegyik szint - és mindegyik szinten belül az egyes szekciók (vámügyi jogalkotás és számvitel) bizonyos ellenőrzési területtel rendelkeznek. Az ellenőrzés feje a Pénzügyminisztérium.

7. Szervezeti kérdések

7.1 Emberi és technikai erőforrások

153. Ausztria megpróbálta a lehető legnagyobb mértékben felhasználni a rendelkezésére álló struktúrákat a pénzügyi és költségvetési ellenőrzés végrehajtására, a feladatok és célok megváltozása ellenére. Szükség szerint adaptálták a meglévő intézményi mechanizmust és az adminisztratív eljárásokat. Kevés új testületet állítottak fel, és néhányat kibővítettek.

154. Ugyanez áll a személyzeti méretekre is. Noha nem volt jelentős létszámnövekedés általában a csatlakozás következtében, történtek átcsoportosítások a döntő fontosságú területekre. Általában az állami szektor nagyon rugalmasnak bizonyult és hatékonyak az új kihívásokkal való megküzdésben.

155. Beruházásokat kellett végrehajtani az elektronikus adatfeldolgozásban: berendezésekre és hálózati eszközökre volt szükség, hogy lehetővé tegyék a kommunikációt az érintett partnerekkel.

7.2 Képzés

156. 1991 óta a Közigazgatási Intézet kínálja az úgynevezett "Európa Akadémia" elnevezésű, intenzív 4 hónapos programot a fő, EU-val kapcsolatos témákban (európai intézmények, döntéshozatali eljárás, EU-jog, gazdaság, idegen nyelvek, kommunikáció és tárgyalási technikák, politika), valamint egy 12 hónapos "EU-tantervet" hasonló tartalommal.

157. Egy szemináriumi sorozat a különböző EU-ügyekről folyamatosan megy, együtt a rendszeres nyelvtanfolyamokkal a pénzügyminisztériumban. együttműködve a diplomáciai akadémiával, Bécsben, testre szabott képzési tanfolyamokat dolgoztak ki az osztrák elnökségre való felkészülés érdekében, ami 1998-ban esedékes.

158. A szakembereket arra ösztönzik, hogy töltsenek el bizonyos időt különböző formákban a brüsszeli Állandó Képviselőten, vagy a kapcsolódó részlegeken a Bizottságban, tapasztalatszerzés céljából.

1. Melléklet: Ausztria csatlakozása az Európai Unióhoz

159. Az alábbiakban időrendi sorrendben megadjuk az osztrák tárgyalási folyamat lépéseit.

1989. július 17.	Ausztria folyamodik az EU-tagságért
1992. december	Európa Tanács Edinburghben: Megállapodás a bővítési tárgyalások megkezdéséről
1993. január 1.	Európai Gazdasági Övezetről (EEA) szóló megállapodás hatályba lépése
1993. február 1.	A csatlakozási tárgyalások megnyitása
1994. június 12.	Népszavazás Ausztriában a tagságról (66,3% "Igen" - 33,61% "Nem");
1994. június 24.	A Csatlakozási Szerződés aláírása Korfun;
1994. november 11.	Az Osztrák Parlament ratifikálja a Szerződést
1995. január 1.	Teljes jogú tagság.

160. A Bizottság véleményének elkészítése Ausztria jelentkezéséről 24 hónapig tartott. Amint a Bizottság ismertette az *acquis communautaire*-t (közösségi jogosultságokat) témáról témára, a technikai és politikai problémák nagy többsége rendezhető volt.

161. Az EU-költségvetéshez való hozzájárulással kapcsolatos pénzügyi részletkérdések jelentették az utolsó pontokat a mi *jogosultságaink* átvilágításában. Ausztria nettó befizetői perspektívája teljesen egyértelmű volt. Sok időt fordítottunk a Közös Mezőgazdasági Politika megtárgyalására, amelyre vonatkozóan Ausztriának komoly fenntartásai voltak a *jogosultságokat* illetően (egy másik döntő fontosságú terület volt a tranzit-közlekedés).

162. Eltérően a korábbi bővítésektől, ez a mostani az egységes piac keretei között ment végbe, a határellenőrzés lehetőségei nélkül. Köteleztük magunkat arra, hogy hozzájárulunk a piacunk azonnali megnyitásához, átmeneti időszakra szóló csatlakozási kompenzációs összegek bevezetése nélkül, ami a korábbi bővítések esetében jellemző volt. Ez jelentős árcsökkenéshez vezetett bizonyos mezőgazdasági termékek esetében.

163. A tárgyalások végén az EU rendkívüli transfereket kínált fel ("Agrárköltségvetési csomag", 81. cikk, Csatlakozási Szerződés), melyek összege 813 millió ECU és négy éves átmeneti időszakra szól:

Év	1995	1996	1997	1998	Összesen
Millió ECU	583	106	71	53	813
Milliárd schilling	7,60	1,40	0,96	0,72	10,67

164. Ezt az ajánlatot két okból tették:

1. 1995-ben Ausztria nem részesülhetett fizetésekben a Bizottságtól a CAP-szabályok értelmében, mivel Ausztria nem volt jogosult - jog szerint ("zöld lyuk") - ilyen fizetések átvételére. Valóban, a tagállamok csak akkor jogosultak a CAP-fizetésekből részesülni az EU-tól, ha 2 és fél hónappal korábban előlegfizetéseket teljesítettek. E fizetések kiváltására az EU felkínálta a rendkívüli transzfert, melyet megközelítőleg 4,5 milliárd schillingben állapítottak meg.
2. Ausztriának el kellett fogadnia a Közös Agrárpolitikát (CAP) EU-tagságának kezdetétől fogva. A piacok megnyitását megkönnyítendő a mezőgazdasági szektorban (ami erőteljes árcsökkenést eredményezett), Ausztria rendkívüli intézkedéseket tett. Ausztria költségvetési terheit - melyek ezen intézkedésekből fakadtak, az EU újabb transzfer nyújtásával fedezte.

2. Melléklet: Hozzájárulások az EU-költségvetéshez és az onnan származó bevételek

165. A ***-gal jelzett adatok az osztrák kimutatásoknak, nevezetesen a szövetségi költségvetésnek felelnek meg.

1. Hozzájárulások

	1995 (milliárd Sch)	%	1996 (milliárd Sch)	%
Jóváírások				
GNP-alapú források	5,25	23	7,36	29
Egyesült Királyság korr.	0,49	2	1,50	6
Áfa-források	14,60	63	12,72	51
Hagyományos saját források	2,92	13	3,54	14
Összes jóváírás	23,26	100	25,12	100
Fizetések				
Bruttó fizetések*	18,75		29,94	
Nettó fizetések	18,43		26,54	

2. Bevételek

	1995 milliárd sch.	%	1996 milliárd sch.	%
Csatlakozási szerződés	7,60	73	1,4	6
81. cikk				
ESF	0,63	6	1,6	7
ERDF	0,00	0	1,0	4
EAGGF-Garancia szekció**	1,13	11	16,2	73
EAGGF-Szabályozás szekció	0,42	4	1,5	7
Egyéb bevételek	0,57	6	0,6	3
Összes bevétel	10,35	100	22,3	100

* bruttó: 10% behajtási költség-visszafizetést tartalmaz (hagyományos saját források)

** 1996: Szövetség: 15 195 159 326,61
Tartományok: 1 036 358 360,00

*** 1995: "egyéb bevételek" állásfoglalás, európai Számvevőszék (ECA), Éves beszámoló, 1995;
kivéve árfolyam-differencia;
(NB: az EU-költségvetés számviteli időszaka)
1996: durva becslés.

3. Melléklet: EU Strukturális Alapok Ausztriában:

Programok konceptuális és pénzügyi koordinációjának összefüggései

	Konceptuális koordináció	
EU-szint:	EK - DG XVI: célok: 1+2	
	regionális bizottsági kezdeményezések (kivéve: VEZETŐ)	
átfogó koordináció	BKA	ÖROK
Ausztria		(Megfigyelő bizottságok Titkársága)
1. cél	Tartományi koord. egység	Megfigyelő biz.
2. cél	Tartományi koord. egység	Megfigyelő biz.
5b cél	Tartományi koord. egység	Megfigyelő biz.
INTERREG	Tart. koord. egység	Megfigyelő biz.
VEZETŐ	Tart. koord. egység	Megfigyelő biz.
VÁROSI	Tart. koord. egység	Megfigyelő biz.
Ipari változás	Tart. koord. egység	Megfigyelő biz.

Pénzügyi koordináció

ERDF (DG XVI)	ESF (DG V)	EAGGF-Szabályozás (DG VI)
------------------	---------------	------------------------------

Szövetségi Pénzügyminisztérium

forráskezelő minisztériumok:

Szöv. Kancellária Szöv. Munkaügyi Min. Szöv. Mezőgazdasági Min.

Intézkedésre jogosult szövetségi és tartományi hatóságok

Nem-mezőgazdasági támogatási rendszerek, infrastruktúra	Munkaerőpiaci szolgálat, egyéb támogatás az emberi tőkével kapcsolatban	Agrár-támogatási rendszerek
---	---	-----------------------------

4. Melléklet: EU Strukturális Alapok Ausztriában

Pénzügyi eljárások - Regionális programok (1., 2., 5b célkitűzések, területi koordináció.)

EU Strukturális Alapok: ERDF ESF EAGGF

PSK-számlák SZÖVETSÉGI MINISZTERIUMOK
Szöv. Pénzügymin. ERDF-intézkedésekkel megbízott szöv. min.
(támogatási rendszerek, infrastruktúra)

Szöv. Kancellária = forráskezelő min. ERDF Szöv. Gazd.
Szöv. Munkaügy.M. + területfejlesztési koord. Szöv. Kanc. Min. (Bürg.)
Szöv. Mezőgazd.M. FFF, ÖHT)

Szöv. Tud. Min. Szöv. Körny. Szöv. Munkaügy Szöv. Okt.
(ERP) (KK)

Szöv. Munkaügy = forráskezelő min. ESF

Szöv. Mezőgazd. Min. = forráskezelő min.

Tartomány

Területfejl. Prog. Intézkedő Regionális Munkaerő- Tart.Agrár
Koord. Egység egység piaci Szolg. (AMS) Részleg
vagy tartományi

Projektek

Pénzügyi folyamatok
Információ
Pénzügyi jogosultak az EU-rendeletek szerint

5. Melléklet: Pénzügyi ellenőrzés; a nemzeti rendszer Ausztriában

1. A költségvetés kidolgozása

166. A szövetségi költségvetést minden évben elfogadja a Parlament ("Szövetségi Pénzügyi Törvény"). A megfelelő költségvetést (vagyis az országos pénzügyi előirányzatokat az előttünk álló évre) a Szövetségi Pénzügyi Törvény mellékleteként fogadják el. A szövetségi pénzügyminiszter kidolgoz egy Pénzügyi Törvényjavaslatot, melyet a Szövetségi Kormány azután benyújt a Parlamentnek a mellékletekkel együtt, meghatározott időkereten belül. Ha a Parlament nem fogadja el a költségvetést a következő évre a folyó év végét megelőzően, a szövetségi Alkotmánynak az ideiglenes költségvetésről szóló rendelkezései lépnek életbe.

167. Fontos tudni, hogy a Szövetségi Pénzügyi Törvény nem anyagi jogalkotás; ez csupán a belső jogi kapcsolatot rögzíti a szövetségi pénzügyek kezelésében résztvevő különböző szervek között; nem használható harmadik fél követeléseinek vagy kötelezettségeinek alapjaként. A pénzügyi igazgatással foglalkozó intézkedések kettős jogi feltételeességére vonatkozó elv érvényben van, vagyis a szövetségi források nem használhatók fel a szövetségi pénzügyi jogban és különösen az anyagi jogban fennálló bizonyos megalapozottság nélkül.

2. A pénzügyminiszter belső, végrehajtás előtti ellenőrzése

168. A költségvetés végrehajtása elsődlegesen a különböző felhasználó intézmények feladata. Mindazonáltal az osztrák Alkotmány jelentős hatáskört biztosít a pénzügyminiszternek a végrehajtásba történő beavatkozásra. Az Alkotmány 51a cikke alapján a pénzügyminiszternek gondoskodnia kell róla, hogy "a kötelezettségek tiszteletben tartásával a kifizetések az esedékesség idejében megtörténjenek a rendelkezésre álló források korlátai között és összhangban a józan gazdálkodás, a takarékoság és a hatékonyság elvével." Ugyanez a cikk felhatalmazza a pénzügyminisztert a kiadások csökkentésére, a Kormány jóváhagyásával "ha a bevételi és kiadási szerkezet megköveteli azt, vagy jelentős változás következik be a fő gazdasági trendekben az év során."

169. Az ok, amiért az Alkotmány felhatalmazza a pénzügyminisztert a végrehajtásba való beavatkozásra, az hogy ő a felelős a teljes költségvetés kezeléséért. Hatásköreit elsősorban az 1986. évi Szövetségi Költségvetési törvény határozza meg (különösen a 43-45. szakaszok). A szövetségi pénzügyminiszternek *de facto* részt kell vennie a nagyobb projektek megvalósításában. Az az összeg, amely elkölthető anélkül, hogy be kellene szerezni a pénzügyminiszter hozzájárulását, az éves Szövetségi Pénzügyi Törvényhez csatolt végrehajtási rendeletben van szabályozva a "pénzügyi hatáskör" alatt.

170. A pénzügyminiszternek biztosítania kell, hogy:

- minden projekt, amelyet úgy terveztek meg, hogy lehetővé tegye a Szövetségi Kormánynak adminisztratív feladatai ellátását, összhangban legyen a költségvetési elvekkel (józan gazdálkodás, takarékoság és hatékonyság) és az átfogó egyensúlyi és pénzügyi szolidaritási követelményekkel a szövetségi kormány, a tartományok és a helyhatóságok között;
- annak lehetőségét, hogy a költségvetés minden olyan kiadást felöleljen, amely a projekt megvalósításából fakad, számításba véve az előrejelzéseket a költségvetés és a gazdaság általános helyzetét illetően;
- megfelelő jellegű és nagyságú forrás álljon rendelkezésre a kiadási kötelezettségek fedezéséhez, számításba véve a vonatkozó előrejelzéseket és különösen a fennálló kötelezettségeket;
- minden vállalt kötelezettség valóságos szükségletet elégítsen ki; és
- a fizetési határidőket oly módon állapítsák meg, hogy a fizetéseket időben és hiánytalanul teljesíteni lehessen.

171. Az adott projektért felelős miniszternek és a pénzügyminiszternek hozzá kell járulnia a projekthez, mielőtt megvalósítanak. Bizonyos nagy összegeket érintő esetekben a pénzügyminiszternek már a tervezési fázisban is részt kell vennie. Ha a projektért felelős miniszter és a pénzügyminiszter nem tudnak megállapodásra jutni a projekt megvalósításáról, a projekt akár a Miniszterek Tanácsa elé is utalható.

172. A költségvetés-végrehajtás ellenőrzési hatáskörénél fogva, a Szövetségi Pénzügyminisztérium Költségvetési Főosztálya a legfontosabb végrehajtás előtti ellenőrző szerv Ausztriában. Ez lehetővé teszi, hogy a pénzügyminiszter ellenőrizze a költségvetést és a kormányzati pénzügyeket. A pénzügyminiszter fel van hatalmazva és megkövetelik tőle, hogy beavatkozzon a pénzügyek alakulásába, ha jelentős eltérés mutatkozik a célkitűzések és a pénzügyi realizálódás között.

3. Az ágazatilag illetékes miniszter által gyakorolt belső pénzügyi ellenőrzés

173. A kiadásokért felelős miniszterek két szervet vehetnek igénybe a pénzügyi ellenőrzés végrehajtására: a számviteli főosztályt és a belső ellenőrzési főosztályt a szóban forgó minisztériumban. A számviteli főosztály jelentős szerepet játszik a számlák ellenőrzésében, valamint számos egyéb feladat végrehajtásában. A Szövetségi Költségvetési Törvény (BHG) és a Szövetségi Költségvetési Irányelv vagy Rendelet (BHV), melyet 1989-ben fogadtak el, részletes rendelkezéseket tartalmaz a "belső ellenőrzésről", melyet a számviteli főosztályoknak kell végrehajtaniuk a költségvetés realizálásának keretében (lásd különösen a Szövetségi Költségvetési Törvény 90-92 szakaszait). A belső ellenőrzés magában foglalja az előzetes ellenőrzést, a költségvetés végrehajtásának ellenőrzését és a követő ellenőrzést.

174. Az előzetes ellenőrzés magában foglalja a források ellenőrzését minden fizetési követelés és kötelezettség, valamint az összegek tekintetében. Mindent

ellenőriznek jogi és számszaki pontosság, valamint a józan gazdálkodás, a takarékoság és hatékonyság elvének betartása szempontjából. Az előzetes ellenőrzésnek a lehető legalaposabbnak kell lennie.

175. A végrehajtás ellenőrzése során ellenőrzik a fizetési utasításokat, hogy megbizonyosodjanak róla: mind formai, mind tartalmi szempontból megfeleltek a költségvetési előírásoknak és más rendelkezéseknek.

176. A végrehajtás utóellenőrzése magában foglalja annak ellenőrzését, hogy a fizetéseket és az elszámolási műveleteket megfelelően kezelték-e, hogy a vonatkozó anyagokat megfelelően iktatták-e, hogy formailag és tartalmilag megfelelnek az előírásoknak, és hogy az értéktárgyak és más eszközök megvannak-e és nyilvántartják-e őket. A végrehajtás utáni ellenőrzést követően ellenőrzési beszámolót készítenek, amelyben kifejtik az ellenőrzés jellegét és hatókörét és a főbb megállapításokat. Míg az előzetes ellenőrzésnek igen kiterjedtnek kell lennie, a végrehajtás utáni ellenőrzés szelektívebb.

177. A számviteli főosztály mellett, minden egyes minisztérium rendelkezik ellenőrzési főosztállyal, amely általában közvetlenül a miniszternek számol be. A jogi alapja e főosztályok létének egy 1981-ben elfogadott kormányrendelet.

178. A Szövetségi Kancellári Hivatal által kibocsátott "Irányelvek a belső ellenőrzéshez a szövetségi adminisztrációban" c. dokumentum alapján a számviteli főosztályok legfontosabb feladatai a következők:

- ellenőrizni, hogy a főosztály szervezete megfelel a józan gazdálkodás, takarékoság és hatékonyság elvének;
- racionalizálási javaslatok és elképzelések előterjesztése a struktúrák és eljárások javítására;
- a Számvevőszék vizsgálatának és tevékenységi jelentéseinek összegzése;
- segíteni a szervezeti előírások kidolgozásával és jelentős szervezeti intézkedésekkel;
- tanácsokat adni beszerzési programok és finanszírozási tervek kidolgozásában;
- tanácsokat adni nagyobb tervek tervezésében és kivitelezésében;
- segíteni nagyobb szerződések odaítélésében; és
- biztosítani, hogy a közbeszerzési előírásokat betartják.

179. Mint az a feladatlistából kiderül, a számviteli főosztályok nagyrészt kisegítő szerepet játszanak a "rendszer-ellenőrzésben". Egyedi esetekre tekintettel, általában

saját ellenőrzéseket végeznek az esemény után, vagyis azt követően, hogy a szóban forgó adminisztratív eljárásokat befejezték.

180. Lásd az Osztrák Számvevőszék tapasztalatairól szóló anyagot is, melyet Wolfgang Wiklicky készített: SIGMA, 20. sz. anyag: *Az Európai Unió csatlakozás hatásai - 2. rész, külső ellenőrzés.*

181. A Számvevőszék független az országgyűléstől (*Nationalrat*) és a tartományi gyűléstől (*Landtage*) és felelős a végrehajtási intézkedések ellenőrzéséért, melyeket a szövetségi kormány vagy a tartományok hajtottak végre. A jogi alapot a szövetségi Alkotmány és az 1948. évi Számvevőszéki Törvény adja. A Számvevőszék szövetségi vagy tartományi szervként működik, attól függően, hogy a szövetségi kormány pénzügyeit vizsgálja-e vagy a tartományokét. Az elnököt a Parlament választja egy tizenkét éves időszakra. Rangja megegyezik a szövetségi kormány tagjainak rangjával, vagy a tartományi kormányok tagjainak rangjával.

182. A Számvevőszék felelős a szövetségi kormány, a tartományok és a helyhatóságok (több mint 20.000 lakossal rendelkező) pénzügyeinek ellenőrzéséért, helyhatósági csoportok és más testületek esetében pedig a törvényhozás által megszabott esetekben. A szövetségi kormány pénzügyeit illetően, a Számvevőszék ellenőrzései kiterjednek:

- az összes pénzügyi tranzakcióra a szövetségi kormány szintjén (bevételek és kiadások, hitelek, ingóságok és állóeszközök);
- alapítványokra, alapokra és szervezetekre, melyeket a szövetségi kormány nevében szövetségi testületek működtetnek;
- tevékenységekre, melyek során a szövetségi kormány pénzügyi vagy szervezeti ellenőrzést gyakorol.

183. Főszabályként a Számvevőszék hatásköreit saját kezdeményezésére gyakorolja. Ellenőrzi a számlákat számszakilag és a jogszerűséget, valamint az összhangot a józan magatartás, a takarékoság és a hatékonyság elvének betartását. A Számvevőszék évente beszámol a Parlamentnek. Speciális jelentéseket készít az általa elvégzett speciális vizsgálatokról (általában a Parlament kérésére).

DÁNIA

Összeállította: Georg Ginsberg⁸

A STRUKTÚRÁLIS ALAPOK, MINT ESETTANULMÁNY

⁸ Georg Ginsberg, Tanácsadó, a dán Pénzügyminisztérium Pénzügyi Gazdálkodási és Közigazgatási Hivatalának tanácsadó ellenőre. Az elmúlt években Titkárként dolgozott két minisztérium közötti bizottságban, a kormány belső ellenőrzésén és a minisztériumok belső ellenőrzésén és eredményeik nyomon követésén. Jelenleg az EU Struktúrális Alapjaitól kapott juttatások ellenőrzésének koordinálásával foglalkozó bizottság Titkára.

1. A fejezet összefoglalása

184. Ez a tanulmány az Európai Strukturális Alap-juttatások felhasználásának a dán állami hatóságok által végzett pénzügyi ellenőrzésével foglalkozik. Bemutatja az állam ezen a területen végzett együttműködését is az Európai Bizottsággal. A tanulmány foglalkozik a Strukturális Alapokat adminisztráló hatóságok által végzett pénzügyi ellenőrzéssel, amely különbözik a külső auditáló szervezetek (a dán Állami Számvevőszék és az Európai Számvevőszék) által végzett ellenőrzéstől. Az itt leírt pénzügyi ellenőrzés a juttatások felhasználása tekintetében egyaránt vizsgálja az előírásoknak való megfelelést és a célkitűzések elérését.

185. A dán pénzügyi ellenőrzési struktúra az Európai Unió leginkább decentralizált struktúrái közé tartozik. A pénzügyi ellenőrzés tulajdonképpen azon minisztériumok kezében van, amelyek a juttatásokat adminisztrálják. A Pénzügyminisztérium szerepe csökkent azáltal, hogy az Országgyűlés a pénzügyi törvényen keresztül a juttatásokat az egyes miniszterekhez ill. minisztériumokhoz rendelte. Mindemellett a pénzügyi ellenőrzést Dániában hagyományosan az egyes minisztériumok vezetésének és adminisztrációjának szerves részeként tekintik és kezelik. Csak kivételesen hoznak létre különleges ellenőrző szerveket, mint például belső ellenőrzési vagy számvevői csoportokat. A Strukturális Alapok területén három egymással szorosan együttműködő minisztérium végzi a pénzügyi ellenőrzést, hogy biztosítsák az ellenőrzés megfelelően standardizált szabályozását és alkalmazását a programok és a projektek szintjén egyaránt. Mindezen túl mindhárom minisztériumban folyamatban van egy ellenőrző egység létrehozása többek között azzal a céllal, hogy a belső ellenőrzés és az eredmények nyomon követése tekintetében erősödjön a Bizottsággal kialakított együttműködés.

186. A Strukturális Alapokra vonatkozó pénzügyi ellenőrzési erőfeszítések területén az elmúlt években Dániában szerzett tapasztalatok alapján, az alábbi tanulságok vonhatók le:

- Annak érdekében, hogy mind a négy Strukturális Alap tekintetében biztosítható legyen az ellenőrzési tevékenység egységes és pontos alapja, szükségessé vált a nemzeti szabályok egy részletesen kifejtett sorával az EC szabályokat kiegészíteni, többek között a számlák bemutatására és az auditálási eljárásra vonatkozóan.
- Az ellenőrzési struktúrának szektorok szerinti elosztásban több minisztériumban való rögzítése kapcsán felmerül az igény a többirányú együttműködésre és konzultációra a minisztériumok között és az Európai Bizottsággal egyaránt. Ebben a Pénzügyminisztérium vállalhatja magára a Strukturális Alapokért felelős minisztériumok tekintetében a közvetítő és tanácsadó, a Bizottság tekintetében pedig a tárgyalófél szerepét.
- A Bizottság és a Strukturális Alapokért felelős három minisztérium között tervezett pénzügyi ellenőrzésről szóló együttműködési megállapodások szükségessé tették a minisztériumok saját ellenőrzési szervezetének

átszervezését. Így a tervezett együttműködési megállapodások következményeként valamennyi minisztériumban speciális ellenőrzési egységek fognak létrejönni, amelyek többek között a Bizottság pénzügyi ellenőreinek állandóan rendelkezésére tudnak állni.

2. Bevezetés

187. Az Európai Bizottság és a Tagországok azon dolgoznak, hogy az EU alapok megbízható pénzügyi kezelésére vonatkozó együttműködést erősítsék (lásd a Bizottság SEM 2000 megbízható pénzügyi kezelésre vonatkozó programjának III részét). A Bizottság többek között szorosabb együttműködést kíván a Tagországokkal létrehozni az EU Strukturális Alapok pénzügyi ellenőrzésében. A Strukturális Alapok jelentősége az EU költségvetés számára jelentett költség tekintetében az elmúlt néhány évben megnőtt, és ez a terület kevésbé részletesen szabályozott, mint például a mezőgazdasági támogatások kérdése.

188. Dánia továbbra is támogatja a Bizottság azon erőfeszítéseit, hogy a Bizottság és a dán hatóságok együttműködését és a pénzügyi ellenőrzés koordinációját a Strukturális Alapok juttatásainak dániai felhasználása tekintetében erősítse. Felállítottak egy bizottságot a Strukturális Alap-juttatások ellenőrzésének koordinálására, hogy megállapítsa azt, hogy miként erősíthető ezen a területen a pénzügyi ellenőrzés egész tevékenységének koordinálása.

189. Mindezen túl a Strukturális Alapokért felelős dán minisztériumok - a Bizottság új, megbízható pénzügyi kezelésre vonatkozó programjának (SEM 2000) beindítása előtt és attól függetlenül - megszilárdították és meghatározták az alapokat a Strukturális Alap-juttatások felhasználásának pénzügyi ellenőrzése részére. Többek között ez azt jelentette, hogy az EU Strukturális Alapoktól kapott támogatások adminisztrációjára vonatkozóan kiegészítő jogszabályokat vezettek be annak érdekében, hogy a Strukturális Alapok területén a hatáskörök, valamint az adminisztráció, az ellenőrzés, az értékelés és a büntetés szabályai részére egyaránt egységesebb és részletesebben kidolgozott alapokat biztosítsanak.

190. Ezen háttér mellett a tanulmány az alábbi témákat tekinti át:

- központi, minisztériumi szintű ellenőrzési intézkedések a Strukturális Alapok területén (a Strukturális Alapokat adminisztráló minisztériumok által végzett pénzügyi ellenőrzés legfontosabb feltételei és tartalma),
- a Strukturális Alapok egyéni projektjeinek ún. megbízott személyek (auditorok, stb.) által végzett pénzügyi ellenőrzése a támogatásokat adó dán hatóságok nevében, és
- a Bizottság és a dán hatóságok együttműködése a Strukturális Alap-juttatások felhasználásának pénzügyi ellenőrzése tekintetében, valamint ezen együttműködés megerősítése érdekében tett jelenlegi kezdeményezések.

3. A “pénzügyi ellenőrzés” kifejezés

191. Mielőtt a Struktúrális Alapok pénzügyi ellenőrzését közelebbről is megvizsgálnánk, fontos meghatározni, hogy általában mit értünk pénzügyi ellenőrzés alatt. A pénzügyi ellenőrzés kifejezést az alábbiakban tágabb értelemben használjuk, talán tágabb értelemben, mint az hagyományosan szokás. A mi esetünkben a pénzügyi ellenőrzés egyaránt magában foglalja annak újraellenőrzését, hogy a felhasználók az adott támogatás előfeltételeinek megfeleltek-e és annak nyomon követését is, hogy a finanszírozott tevékenységeket a kitűzött célok és az előírt stratégia szempontjából kielégítő módon teljesítették-e. Továbbá hangsúlyozni kell, hogy a pénzügyi ellenőrzést maguk a hatóságok végzik és az ezáltal eltér a külső auditálók által adminisztrált ellenőrzéstől (országgyűlési pénzügyi ellenőrzés). Ez utóbbit Dániában az Állami Számvevőszék és a dán Országgyűlés által kinevezett Könyvvizsgáló Bizottság végzi. A pénzügyi ellenőrzés tehát a közigazgatás saját belső ellenőrző rendszere. Két pontra koncentrálni: először is meg kell határozni, hogy a meghozott döntések megfelelnek-e a meglévő szabályoknak és előírásoknak (“a megfelelő célra költötték-e a pénzeket?”), másodsor pedig azt, hogy a tervezett eredményeket gazdaságos és hatékony módon érték-e el (“megérte-e a pénzt befektetni?”).

192. A pénzügyi ellenőrzés ezen tág értelmezése összhangban van a Tanácsnak az Európai Gazdasági Közösség Normális Költségvetéséről szóló pénzügyi előírásának 1. rész 2(a) cikkelyével (megerősített szöveg, 1990. május): “A költségvetési kiutalásokat a megbízható pénzügyi kezelés elvei alapján kell felhasználni, különösen a gazdasági és költség-hatékonysági elvek alapján. Számszerűsített célokat kell kitűzni, azok megvalósítását pedig figyelemmel követni.”

4. A Struktúrális Alapok pénzügyi ellenőrzésére vonatkozó EU jogszabályok

193. A Struktúrális Alapok 1988-as reformját megelőzően, a támogatások odaítélésére a Bizottság és a projektek vezetői között létrejött szerződések formájában került sor. A reformot követően, a támogatásokat általában több évig tartó programoknak ítélik meg az egyes Tagországok és a Bizottság között folytatott tárgyalások alapján. A Tagország felelős a program végrehajtásáért ill. annak biztosításáért, hogy a támogatásokat megfelelő módon adják-e. A reform célja az volt, hogy a Struktúrális Alapok kihasználtságát növelje többek között az alapok közötti koordináció javításával. Az alapok tevékenységét két közös Tanácsi Szabályzat (a keretszabályozás és a koordinációs szabályozás), valamint minden egyes alap számára egy külön rendelkezés szabályozza.

194. A Struktúrális Alap-tevékenységek céljai megvalósításának és a feladatai végrehajtásának általános módszerét a (2082/93 számú) keretszabályozás 4. cikkelye írja le. Ez a döntés egyértelművé teszi, hogy az EU tevékenységeket a megfelelő nemzeti tevékenységek kiegészítéséül vagy ezekhez való hozzájárulásul szánták. Ezeket a tevékenységeket a Bizottság és a Tagország illetékes hatósága közötti alapos konzultáció alapján ill. nemzeti szinten egyéb érdekelt felek figyelembe vételével határozzák meg. Ez a konzultáció vagy partneri viszony a tevékenységek javítására, finanszírozására, előzetes értékelésére, felmérésére és utólagos értékelésére terjed ki.

195. A Struktúrális Alap-tevékenységek finanszírozására vonatkozó központi szabályokat a (2082/93 számú) koordinációs szabályozás "Pénzügyi döntések" című VI. fejezete tárgyalja. Ez a fejezet az alap pénzügyi adminisztrációjára, többek között a kötelezettségekre, a fizetésekre, az ECU használatára, a pénzügyi ellenőrzésre, valamint a támogatások csökkentésére, felfüggesztésére és megszüntetésére vonatkozó általános követelményekkel foglalkozik.

196. A tevékenységek végrehajtásának pénzügyi ellenőrzése (23. cikkely) tekintetében a Tagországoknak minden intézkedést meg kell tenniük, hogy:

- rendszeres időközönként ellenőrizték, hogy a Közösség által finanszírozott ügyek megfelelően zajlanak,
- megelőzzék és büntessék a szabálytalanságokat,
- a helytelen felhasználás vagy hanyagság következtében elveszett pénzeket visszafizettessék.

197. A Tagországok saját pénzügyi ellenőrzésével egyidejűleg a Bizottság ellenőrizheti (a 23. cikkely alapján) a Struktúrális Alapok által finanszírozott tevékenységeket, valamint a Tagország koordinációs és ellenőrző rendszerét. Eközben a Bizottság véletlenszerű és helyszíni ellenőrzéseket is folytathat. A Bizottság garantálja, hogy ellenőrzése a Tagországokéval összhangban történik, így nem végeznek felesleges ellenőrzést, azaz ugyanannak a feltételnek ugyanabban az időszakban történő többszöri ellenőrzését.

198. Az EU Struktúrális Alapokból kapott támogatások felhasználásának pénzügyi ellenőrzésével kapcsolatos megnövekedett együttműködés tekintetében, számos együttműködési megállapodás és a Struktúrális Alapok területén végzett pénzügyi ellenőrzéssel kapcsolatos egyezmény jött létre a Bizottság Pénzügyi Ellenőrzésért felelős Főigazgatósága (DGXX) és a Tagországok illetékes ellenőrző hivatalai között. A mai napig ezen a területen a Bizottság és a tizenöt Tagország közül nyolc között jött létre együttműködési megállapodás. A Bizottság az egyezmény kialakítása érdekében tárgyalásokat kezdeményezett a fennmaradó hét Tagországgal, közöttük Dániával is.

199. A pénzügyi ellenőrzésről szóló egyes együttműködési megállapodások az alábbi kérdésekben hoztak határozatot:

- a megbízható kezelés és adminisztráció céljai és elvei,
- a helyszíni ellenőrzések módszertani alapja,
- az ellenőrzési munka végrehajtásának és eredményeinek dokumentálásával és az azokról kölcsönösen elvégzett jelentésekkel kapcsolatos előírások,
- az ellenőrzési tervek és az ellenőrzési látogatások programjainak összehangolása,

- az ellenőrzési munka eredményeinek nyomon követése.

5. A Strukturális Alap-támogatások pénzügyi ellenőrzésének előfeltételei és keretfeltételei Dániában

200. Az EU Egyezmény 5. cikkelye alapján a Tagország felelőssége, hogy minden normális és különleges intézkedést megtegyen, amely az Egyezményből vagy a Közösség intézményeinek hiteles okmányaiból következő kötelezettségek teljesítésének biztosításához szükséges. Mindezen túl a Tagországoknak lehetővé kell tenni a Közösség számára, hogy feladatait teljesítse, és tartózkodnia kell minden olyan intézkedéstől, amely az Egyezmény célkitűzéseinek megvalósítását kockáztatná. Az Egyezmény ezen direktívájára való tekintettel a Közösségi jogot a Tagországok közigazgatási hatóságai a nemzet jogszabályaival kölcsönhatásban mint mindenek felett értelmezik.

201. A Strukturális Alapok területén a Tanácsi Szabályzat közvetlenül alkalmazandó Dániában. Egyértelművé vált azonban, hogy szükség van egy kiegészítő nemzeti törvényalkotásra is, hogy biztosítani lehessen ezen viszonylag bonyolult támogatási intézkedések adminisztrációjának gyakorlati és egységes alapjait. Ezért mind a négy Strukturális Alapra vonatkozóan kidolgozásra került a közigazgatást, ellenőrzést, értékelést és büntetést szabályozó dán jogszabályok egy részletesen kidolgozott kötege.

202. Az EU Strukturális Alapokból kapott támogatások felhasználásának pénzügyi ellenőrzését Dániában ugyanazon jogi irányelvek alapján és ugyanúgy végzik, mint a Strukturális Alap-tevékenységek dán részről történő finanszírozásának ellenőrzését. Az ellenőrzések ezen párhuzamossága összhangban van az Egyezmény 209A. cikkelyének 1. részében leírt ún. asszimilációs elvvel, amely szerint a Tagországoknak ugyan azokat az intézkedéseket kell megtenniük a Közösség pénzügyi érdekeit veszélyeztető visszaélések elhárítására, mint amelyeket a saját pénzügyi érdekeiket veszélyeztető visszaélések elhárítására tesznek.

203. A dán államigazgatási hatóságok pénzügyi ellenőrzésének, vagy az EU által finanszírozott és államilag finanszírozott Strukturális Alap-intézkedésekre vonatkozó belső ellenőrzésnek és az eredmények nyomon követésének kiinduló pontja a dán felelősségi megállapodás a miniszterekkel. Ezen megállapodás szerint, a saját közigazgatásukért az egyes miniszterek abszolút felelősséggel tartoznak. A miniszter - és így a miniszter osztálya (a miniszter titkársága) - abszolút felelősséggel tartozik a gazdasági vezetésért és irányításért a minisztérium alá tartozó egész területen.

204. A dán kormányzati formának az a következménye, hogy az Országgyűlés által jóváhagyott juttatásokról való rendelkezés felelőssége egyértelműen az illetékes miniszter kezébe kerül. Ellentétben a francia mintát követő rendszerekkel például, ahol a Pénzügyminisztérium előzetes ellenőrzést végez egy pénzügyi ellenőrökkel álló átfogó rendszer segítségével, vagy pedig az angol mintát átvevő rendszerekkel, ahol a Pénzügyminisztérium megbízása alapján kerül sor a rendelkezésekre, egy dán miniszter kevés kivételtől eltekintve más szervek jóváhagyása nélkül dönthet a juttatásokról. A juttatások tehát a miniszter hatáskörébe tartoznak, amelyet ő

gyakorlatilag a miniszteri hivatal és a minisztérium területéhez tartozó hivatalok és intézetek felé továbbít. Ugyanez természetesen vonatkozik a Struktúrális Alapok céljaira adott támogatásokra is.

205. A miniszter abszolút felelőssége a juttatások felhasználásában szükségessé teszi a belső ellenőrzések és az eredmények nyomon követésének átvételét és végrehajtását a minisztérium pénzügyi adminisztrációjában és gazdasági irányításában. A gyakorlatban ezt a felelősséget a hivatal a következő szempontok szerint felülvizsgálja: az adott támogatások túl nem lépése, a támogatásokra és az azokról való rendelkezésre vonatkozó szabályok betartása, takarékoskodás, valamint a kívánt célok és eredmények elérése.

206. A felelőségeknek és feladatoknak a kormányzati pénzügyi gazdálkodásban megvalósult decentralizált szétosztásával (ahol a támogatások felhasználása és annak ellenőrzése az egyes miniszterekhez és minisztériumokhoz tartozik), a Pénzügyminisztérium pénzügyi ellenőrző szerepe rendkívül behatárolt. A Pénzügyminisztériumnak arra sincs felhatalmazása, hogy a többi minisztérium kiadásainak előzetes vagy utólagos ellenőrzését elvégezze. Így az kötelezettségek és kiadások központi ellenőrzése nem létezik. A Pénzügyminisztériumnak a kormányzati pénzügyekre vonatkozó általános felelőssége következtében azonban, a Pénzügyminisztérium kötelessége, hogy közbelépjen, ha nyilvánvalóvá válik, hogy az egyik minisztériumban a pénzügyi gazdálkodás és ellenőrzés területén súlyos és megoldásra váró problémák vannak. A Pénzügyminisztérium kihasználhat a szerepéhez tartozó bizonyos lehetőségeket, mint például az érintett minisztériummal együttműködve elemzéseket és vizsgálatokat kezdeményezhet ill. tanácsokat adhat.

6. A Struktúrális Alapokért felelős minisztériumok által végzett pénzügyi ellenőrzés

207. Mint azt korábban említettem, a Struktúrális Alapokról szóló Tanácsi Szabályzatból az derül ki, hogy a programok végrehajtásáért és a támogatások megfelelő felhasználásáért a Tagországok felelősek (lásd 4. rész). Dániában ezt a felelőséget végső fokon azok a miniszterek viselik, akiknek a Struktúrális Alapokkal kapcsolatos intézkedések a munkaterületéhez tartoznak (lásd 5. rész).

208. A programokat különböző közigazgatási szinteken működő hatóságok hajtják végre, hiszen a kormány és - a regionális alap és a szociális alap nevében - a regionális és helyi hatóságok is érintettek. Kormányzati szinten a következő három minisztérium felelős elsősorban a Struktúrális Alapokkal kapcsolatos tevékenységekért: a Munkaügyi Minisztérium (az Európai Szociális Alapért - ESF), a Gazdasági és Ipari Minisztérium (az Európai Regionális Fejlesztési Alapért - ERDF) és az Élelmezésügyi, Mezőgazdasági és Halászati Minisztérium (a mezőgazdasági alapért - EAGGF és a halászati alapért - FIFG). Az alapokhoz beadott jelentkezések és az alapok által adott támogatások többsége keresztülmegy a három minisztériumon. Mindhárom minisztériumi hivatal a támogatási alapok adminisztrációját és ellenőrzését átadta a minisztériumon belül működő illetékes irodának.

209. Az EU-n és a nemzeti együttműködésen belül átvett működési programoknak és az egyes programokon belüli projekteknek a minisztériumok általi végrehajtása elsősorban az alábbi Közösségi és nemzeti jogszabályok kölcsönhatása alapján történik:

- az EU Egyezmény feltételei, a Strukturális Alapokra vonatkozó jogszabályok (lásd ezen tanulmány 4. és 5. részét),
- mind a négy alap esetében az adminisztrációra, ellenőrzésre, értékelésre és büntetésre vonatkozó kiegészítő nemzeti jogszabályok,
- a kormány pénzügyi rendszerére, többek között a költségvetés készítésére, a juttatások felhasználására, a számviteli módszerekre és az auditálásra vonatkozó nemzeti határozatok.

210. A Strukturális Alapokért felelős minisztériumokban a belső ellenőrzést általában folyamatosan végzik, az eredmények nyomon követését pedig *ex post*, azaz az eredmények elérését követően. A folyamatos pénzügyi ellenőrzés, amely elismerten minden jól funkcionáló adminisztrációnak szerves része, olyan témákkal foglalkozik, mint a támogatási kérelmek és a támogatásban részesülő fél költségvetésének jóváhagyása, valamint támogatások kifizetése. Az *ex post* pénzügyi ellenőrzés a támogatásban részesülő fél által a támogatott projekt előrehaladásáról készített jelentéseivel, mint például, év végi elszámolás, a tevékenységek bemutatása és az eredmények eléréséről készített jelentések. A belső ellenőrzést és az eredmények nyomon követését át lehet adni bármilyen regionális és helyi hivatalokkal rendelkező projekt adminisztrációs társaságnak.

211. A támogatások adminisztrációjának különböző szakaszaira vonatkozó pénzügyi ellenőrzés mellett, a Strukturális Alapok adminisztrációját végző hivatalok véletlenszerű helyszíni ellenőrzéseket is végeznek. Mindez a támogatásban részesülő fél, valamint az illetékes regionális és helyi hatóságok felkeresésével történik. Évente a folyamatban lévő projekteknek kb. 5%-ánál próbálnak helyszíni ellenőrzéseket végezni, amelyhez hozzáadódnak még a magukra különleges figyelmet felhívó projektek ("gyanús" esetek).

212. A helyszíni ellenőrzés során a Strukturális Alapok által finanszírozott tevékenységek megfelelő végrehajtását ellenőrzik (lásd ezen tanulmány 4. részében a koordinációs szabályzat 23. cikkelyét). Többek között az alábbiakat kell megvizsgálni:

- a projektek végrehajtása a kérelemmel és a szerződéssel összhangban folyik-e,
- a projektek megfelelnek-e a gazdasági vezetésre, jelentések beadására, könyvelésre és auditálásra vonatkozó jogszabályoknak,
- az auditálás a vonatkozó auditálási előírásoknak megfelelően zajlik-e.

213. Amennyiben az ellenőrző látogatások szabálytalanságokat fednek fel, meg kell tenni a szükséges intézkedéseket, többek között az indokolatlanul kifizetett pénzek behajtását (lásd a koordinációs szabályzat 23. cikkelyét).

7. A megbízott személyek által a Struktúrális Alapok felhasználására vonatkozóan végzett pénzügyi ellenőrzés

214. Az ún. megbízott személyek alkalmazása igen fontos szerepet játszik a felelős minisztériumok arra vonatkozó ellenőrző tevékenységében, hogy a Struktúrális Alapokból juttatott támogatások megfelelő módon kerülnek-e felhasználásra és a kívánt eredményeket hozzák-e. A megbízott személyek csoportját magáncégek auditorai, királyi megbízólevéllel felhatalmazott építési felügyelők ill. egyéb különleges pénzügyi vagy műszaki képzettségű személyek alkotják. A Struktúrális Alapok által finanszírozott tevékenységek pénzügyi ellenőrzésében fontos szerepet játszó megbízott személyek alkalmazása összhangban van azzal a módszerrel, ahogy számos más, tisztán állami támogatású tevékenység ellenőrzését végzik a kormányzati hatóságok. Tulajdonképpen megbízott személyeknek a támogatásokat adó hatóságok által ellenőrzési feladatokra történő alkalmazásának régi hagyományai vannak. Ennek az lehetne az alternatívája, hogy a hatóságok maguk végzik a belső ellenőrzés és az eredmények nyomon követésének teljes folyamatát, ahogy az néhány más EU Tagországban a gyakorlat.

215. Egy szakember akkor válhat megbízottá, ha az alábbi kritériumok teljesülnek:

- Az ellenőrzési munkát a támogatást adó hatóság nevében végzi, amely ebben az esetben a Struktúrális Alapokért felelős minisztérium.
- Az ellenőrzési munka tartalmát és formáját a közigazgatási hatóság utasításokkal, irányelvekkel, irányadó levelekkel, stb. kiegészített jogszabályok útján részletesen szabályozza és ellenőrzi.
- Az ellenőrzési munka az adott szakma végzéséhez szükséges állami felhatalmazáson alapul. Az ezzel való visszaélés által a megbízott személy elveszítheti megbízását, ennek következtében pedig jövőbeni munkalehetőségét az adott területen.

216. A megbízott személy legfőbb feladata, hogy egy nyilatkozatot adjon azon dokumentáció valóságtartalmáról és érvényességéről, amelyet a projektért felelős személy (a támogatásban részesülő személy) ad be a kormányzati hatósághoz (a támogatást nyújtó hatósághoz) azzal a céllal, hogy a Struktúrális Alapok támogatásában részesüljön. A kifizetés jóváhagyása tehát egy ellenőrzött dokumentáció beadásától függ. Mivel ez elsősorban egy auditori nyilatkozaton múlik, mindenekelőtt a magáncégnél dolgozó auditor szerepére koncentrálunk. Az aktuális ellenőrzési munka mellett a megbízott személy tanácsokkal is elláthatja a támogatásban részesülő felet.

217. Az auditor munkájának legfőbb célja az, hogy a projektért felelős személy által beadott információ felhasználói részére az információ minőségéről (érvényességéről

és megbízhatóságáról) egy pártatlan értékelést adjon. A bizonyosságot az auditor adja, aki független és szakmailag hozzáértő személyként elsősorban a projekt elszámolását nézi át és ellenőrzi. Az auditálás alapján az auditor képes véleményt alkotni, amelyben megállapítja az elszámolás hitelességének mértékét, ill. azt, hogy az a jogszabályi és hatósági igényeknek megfelel-e, és így a támogatás odaítélésére vonatkozó döntésnek érvényes alapját adja.

218. Egyéb magán auditálás esetében a projektért felelős személy, aki támogatást kér, választja ki és fizeti a magán auditort. Ilyen esetben az emberek szemében kockázatosnak tűnhet az auditornak a megbízójától való függetlensége. Ezen kockázat csökkentése érdekében a dán jog különböző rendelkezéseket fogalmaz meg az auditorokra vonatkozóan. Ezen rendelkezések szerint “az auditorok a nyilvánosság bizalmának képviselői”, akiknek a közösség érdekeit kell védelmeznük (a hatóságokét, a hitelezőket, a befektetőket, stb.) úgy, hogy a nyilvánosság megbízhatson az auditorok nyilatkozataiban. Mindezen túl az auditorok felelősségre vonhatók, ha munkájuk minősége az elvárható normától elmarad. Felelőtlen tevékenység esetén a büntető intézkedések következő formái alkalmazhatók: börtönbüntetés, pénzbírság vagy fegyelmi eljárás.

219. A dán kormány által auditorok alkalmazása magáncégeknel, mint a támogatásokkal kapcsolatos pénzügyi ellenőrzés egyik része, az auditor munkájának hatékony ellenőrzését teszi szükségessé, hogy az auditor saját ellenőrzési munkája legyen a lehető legjobb garancia arra, hogy az odaítélt pénz a meghatározott feltételek szerint és célok érdekében kerül felhasználásra. Ezért az auditor munkáját auditálási utasítások és irányelvek részletesen irányítják, amelyek szabványosítják az auditor által elvégzendő tevékenységeket. Ugyanez vonatkozik a Strukturális Alapok területére, ahol az auditor munkájára vonatkozóan az alábbi fő elvárások fogalmazódtak meg:

- Az auditálást az ún. helyes auditálási gyakorlatnak megfelelően kell végezni, a pénzügyi ellenőrzést (“a megfelelő célra költötték-e a pénzeket?”) és a teljesítmény ellenőrzését (“megérte-e a pénzt befektetni?”) egyaránt (lásd a pénzügyi ellenőrzés koncepcióját ezen tanulmány 3. részében).
- A támogatásban részesülő félnek minden olyan információt és segítséget meg kell adnia az auditornak, amelyet az auditor szükségesnek ítél munkája elvégzéséhez.
- Amennyiben az auditor szabálytalanságokat észlel a támogatási összeg adminisztrációjában, azonnal értesítenie kell a támogatásban részesülő felet, és gondoskodnia kell arról is, hogy a támogatást adó hatóságok is értesítést kapjanak.
- Az auditornak készítenie kell egy auditálási jegyzőkönyvet, amely az elvégzett munkáról és az észrevételeket kiváltó valamennyi jelentős körülményről tájékoztat.

- Az auditált projekt költségvetéshez csatolni kell egy nyilatkozatot, amelyből egyértelműen kiderül, hogy a költségvetés auditálása az auditálásra vonatkozó utasításoknak és irányelveknek megfelelően lezajlott. Valamennyi fenntartást és észrevételt az auditori jelentésben szerepeltetni kell.

220. Mint az látható, a Struktúrális Alapokért felelős minisztériumok által alkalmazott megbízott személyek a “terület” Struktúrális Alap-projektjeinek pénzügyi ellenőrzésében jelentős hasznot képvisel. Ezáltal valamennyi projektet a helyi körülményeket ismerő, nagymértékben független és jól képzett szakemberek követik figyelemmel.

221. Mint azt említettem, a minisztériumok részletesen szabályozzák és ellenőrzik a megbízott személyek munkáját. Mindezen túl, a hatóságok vizsgálják a megbízott személyek által végzett ellenőrzések minőségét, részben közvetett módon, amikor a támogatásban részesülő felek támogatási kérelmeivel és a projekt végrehajtásáról készült folyamatos jelentésekkel foglalkoznak, részben pedig közvetlenül helyszíni ellenőrzésekkel, amelyek többek között annak vizsgálatára is kiterjednek, hogy a megbízott személyek munkájukat a hivatalos követelményeknek megfelelően végzik-e (lásd ezen tanulmány 6. részét).

222. Végül a dán Állami Számvevőszék, mint a külső auditálási szerv végez egy általános ellenőrzést a Struktúrális Alapokkal kapcsolatos támogatási elszámolásokra vonatkozóan, többek között ezen elszámolások átvizsgálás céljából történő bekérésével. Az Állami Számvevőszéknek különösen arról kell meggyőződnie, hogy az elszámolások megfelelő auditálás alá estek-e, a hozzájárulások feltételeit teljesítették-e, a pénzeket a jogszabályoknak megfelelően költötték-e el és általában a megbízható gazdasági kezelés elvei szerint végezték-e a pénzek adminisztrációját.

8. Együttműködés az Európai Bizottsággal a Struktúrális Alap-támogatások felhasználásának pénzügyi ellenőrzésében

223. Az Európai Bizottság feladatát az EU Egyezmény 155. cikkelye írja le, amelyből kiderül, hogy a Bizottság egyik legfontosabb feladata, hogy figyelemmel kísérje az Egyezményben megfogalmazott ill. az alapján hozott határozatok megvalósítását. A Bizottság felelős tehát az EU jog adminisztrációjáért és annak betartásáért. Igen kevés olyan terület van, amelynek adminisztrációját a Bizottság végzi, mivel az adminisztrációs feladatok többségét a Tagországok végzik, amint az ezen tanulmány 5. részében szerepel. Ennél sokkal lényegesebb Bizottság arra vonatkozó ellenőrző tevékenysége, hogy a Tagországok viselkedése megfelel-e az Egyezménynek és a jóváhagyott hivatalos dokumentumoknak.

224. Az ellenőrzési szereppel kapcsolatos egyik legfontosabb kérdés az, hogy elégséges információ álljon a Bizottság rendelkezésére az aktuális körülményekről azáltal, hogy a Bizottság részére hozzáférést kell biztosítani a nemzeti közigazgatással kapcsolatos ill. a nemzeti közigazgatástól származó információkhoz. Az Egyezmény 5. cikkelye alapján, amely kötelezi a Tagországokat, hogy lojálisan együttműködjenek a Bizottsággal, kérhet információkat a Bizottság a nemzeti közigazgatástól. Mindezen

túl, számos egyéb hivatalos dokumentum köti ki a Bizottság azon jogát, hogy a Tagországokban és cégeknél helyszíni ellenőrzéseket hajtson végre.

225. A Bizottság arra vonatkozó ellenőrzése, hogy a Tagországok indokolható módon védik a Közösség pénzügyi érdekeit, a Bizottság pénzügyi ellenőreinek a nemzeti közigazgatással együttműködésben végzett helyszíni ellenőrzéseire épül. Az ellenőrző látogatásokra a Tagországok azon közhivatalaiban ill. azon pénzügyi résztvevőknél (általában a támogatásokban részesülő feleknél) kerül sor, amelyeknek a pénzügyi juttatásokból haszna van. Az ellenőrzés általában azt vizsgálja, hogy az adminisztratív eljárások összhangban vannak-e a Közösség jogszabályaival, megtalálható-e a szükséges dokumentáció, hogyan zajlanak a pénzügyi tranzakciók és azok ellenőrzése működik-e. A 2185/96. számú Tanácsi Szabályzat kimondja, hogy a Bizottság ellenőrzésének és helyszíni vizsgálatainak az a célja, hogy védje az Európai Unió pénzügyi érdekeit a visszaélésektől és egyéb szabálytalanságoktól. Ez a szabályzat általános rendelkezéseket tartalmaz az ellenőrzésről, amely kiegészíti a Közösség azon szabályzatait, amelyek az egyes szektorokban végrehajtott helyszíni ellenőrzésekről szólnak, többek között a Struktúrális Alapok területére vonatkozó rendelkezéseket.

226. A Bizottság és a Tagországok közötti együttműködés a Struktúrális Alap-támogatások felhasználásának pénzügyi ellenőrzésében elsősorban a koordinációs szabályzat pénzügyi ellenőrzéséről szóló 23. cikkelyére épül (lásd ezen tanulmány 4. és 6. részeit). A 23. cikkelyben megfogalmazott rendelkezések alapján a Bizottság és a Struktúrális Alapokért felelős minisztériumok közötti előző együttműködés alábbi elemei említhetők meg:

- Az ellenőrzési rendszerekről és az adminisztratív rendszerekről a Bizottságnak tett jelentések, a Dánia által alkalmazott lépések biztosították, hogy a Struktúrális Alapokkal kapcsolatos intézkedéseket hatékonyan végrehajtják (lásd 23. cikkely). Ezeket a jelentéseket alkalmanként egyéb olyan jelentések is kísérik, amelyek azokról az intézkedésekről készülnek, amelyeket Dánia a Közösségi alapok, többek között a Struktúrális Alapoktól származó pénzek elpazarlásának és rossz adminisztrációjának megakadályozása érdekében tesz.
- A Struktúrális Alapok által finanszírozott tevékenységeknek a dán hatóságok által végzett helyszíni ellenőrzéséről és az ellenőrző látogatások nyomon követéséről a Bizottságnak tett jelentések (lásd 23. cikkely, 1. rész).
- A Bizottságnak nyújtott segítség a Bizottság által elhatározott ellenőrző látogatások tervezésében és lebonyolításában, többek között Dánia részvétele az említett látogatásokon (lásd 23. cikkely, 2. rész).
- A Bizottság által a helyszíni ellenőrzésekkel kapcsolatban kiemelt kritikus pontokról Dánia véleménye és reakciója.

227. Az együttműködést a Struktúrális Alapok területén végzett pénzügyi ellenőrzésben az alábbi fórumok ülésein megtárgyalt ellenőrzési kérdések támogatják:

- A Bizottság Pénzügyi Ellenőrzésért felelős Főigazgatósága (DGXX) által szervezett éves ülések a Bizottság saját pénzügyi ellenőrei és a Tagországok pénzügyi ellenőrei számára. Az elmúlt évek ülésein a Struktúrális Alapok ellenőrzésére vonatkozó együttműködés megerősítésének lehetőségeit emelték ki, valamint a jelenlegi együttműködési megállapodások és egyezményekkel kapcsolatos tapasztalatokat vitatták meg (az egyezmények megvitatását lásd a 4. részben).
- A Bizottság és a dán hatóságok közötti külön tárgyalások a négy Struktúrális Alap esetében az elkövetkező év ellenőrzési terveire vonatkozóan.

228. Mint az a bevezetésből (2. rész) kiderül, a Bizottság és Dánia is egyaránt érdekelt a Struktúrális Alap-támogatások felhasználására vonatkozó pénzügyi ellenőrzés megerősítésében. Ennek egyik eszköze a Struktúrális Alapok területén végzett belső ellenőrzésre és az eredmények nyomon követésére létrehozott egyezmények és együttműködési megállapodások (lásd 4. rész). Ezzel a háttérrel a dán kormány felállított egy bizottságot az EU Struktúrális Alap-juttatások ellenőrzésének koordinálására. A bizottság legfontosabb feladata az, hogy előkészítse a Bizottsággal folytatandó vitákat a pénzügyi ellenőrzésre vonatkozó együttműködési megállapodások létrehozásáról. A bizottság közel áll arra vonatkozó javaslatának befejezéséhez, hogy miként teljesítheti Dánia a Bizottsággal való mélyebb együttműködés kialakításának feltételeit, amely megteremti az említett együttműködési megállapodások aláírásának alapjait.

229. A bizottság szemszögéből nézve Dánia már készen áll az együttműködési megállapodások aláírására az alábbi tényezők alapján:

- A megállapodások a Struktúrális Alap-támogatások pénzügyi ellenőrzésének előfeltételeire, keretfeltételeire és szabályozására épülnek (lásd ezen tanulmány 4., 5. és 6. részét). Ez többek között magában foglalja azt, hogy a központi, regionális és helyi hatóságok között megmarad a felelősség és kompetencia jelenlegi felosztása és az ellenőrzési munka jelentős részét továbbra is a megbízott személyek végzik.
- A megállapodások a Struktúrális Alapokért felelős három minisztérium által ellátott felügyeleti tevékenység átszervezésére és megerősítésére épülnek, mindhárom minisztériumban hivatali szinten speciális ellenőrző és vizsgáló egységek - vagy ellenőrző csoportok - létrehozásával, amelyek többek között a Bizottság pénzügyi ellenőreinek állandóan rendelkezésére tudnak állni.
- Megállapodást ír alá egyrészt a Bizottság pénzügyi ellenőrzéséről a Főigazgató, másrészt pedig valamennyi hivatalnak a Struktúrális Alapok adminisztrációjáért és ellenőrzéséért felelős igazgatója, tehát összesen három külön megállapodás jön létre.

230. Az együttműködési megállapodások részletes kialakításáról a Bizottsággal folytatandó megbeszélések megkezdése 1997 második felében várható, hogy a megállapodásokat még az év vége előtt alá lehessen írni. A megállapodások megkötésével a Bizottságnak és Dániának a Strukturális Alapok ellenőrzésében egyre erősödő együttműködése a módszerek alkalmazása és a jelentések tekintetében jól alkalmazható kereteket kap. Így megteremtődik a Strukturális Alapok területén végzett pénzügyi ellenőrzés tekintetében a Bizottság és a nemzeti ellenőrző hatóságok közötti munkamegosztás szisztematikusabb megszervezésének alapja.

FINNORSZÁG

Összeállította: Eija-Leena Linkola⁹

⁹ Eija-Leena Linkola a finn Pénzügyminisztérium (FM) Közigazgatási Osztályának tanácsadója. Munkája során olyan ügyekkel foglalkozik, mint a közigazgatási reform, az Európai Unió hatása az államigazgatásra, valamint a Finnország és a társult országok határmenti területeivel való kooperáció. Eija-Leena Linkola rövid ideig dolgozott az Európai Államigazgatási Intézetben és az Európai Bizottságban. Ez a tanulmány egyéb források mellett a Kati Suhkonen, Tauno Ylinen és Pentti Puoskari költségvetési tanácsadókkal ill. Turo Hentila tanácsadóval folytatott beszélgetésekre, valamint a szöveggel kapcsolatos számai véleményükre épül.

1. A fejezet összefoglalása

231. A Finnország EU taggá válását megelőző időszakot aktív közigazgatási reform jellemezte. A pénzügyi gazdálkodás területén akkor végrehajtott reformok szilárd alapot biztosítottak ahhoz, hogy Finnország a kihívásoknak megfeleljen és az EU elvárásokat a pénzügyi gazdálkodás és a költségvetés területén figyelembe vegye. A reformok közé tartozott a költségvetési javaslatok összegeinek behatárolása, a részrehajlásoktól mentes költségfelosztás, a számviteli rendszerek reformja és a piaci mechanizmusok alkalmazása.

232. Amikor Finnország 1995. január 1-én végül belépett az EU-ba, az állami költségvetés és a pénzügyi gazdálkodás szabályozásában csupán kisebb módosításokra volt szükség. A Pénzügyminisztérium más minisztériumokkal való szoros együttműködésben új folyamatokat és rendszereket alakított ki a költségvetés készítése és a pénzügyi gazdálkodás számára. A Pénzügyminisztérium 1994. júniusában (a tagság kezdete előtt hat hónappal) adta ki az EU előírásokat tartalmazó első irányelveket a költségvetés készítésével kapcsolatban.

233. Mivel a Finnország tagsága érdekében folytatott tárgyalások viszonylag rövid idő alatt lezajlottak, az Európai Unióba be- ill. az Európai Unióból kiáramló pénzek adminisztrációjára vonatkozó országos rendszerek megalkotására csak rövid határidő állt rendelkezésre. Különleges figyelmet szenteltek a Pénzügyminisztérium és a szektorális minisztériumok közötti feladatok, valamint a Strukturális Alapokkal kapcsolatos ügyekért felelős minisztériumok feladatainak elosztására. A Strukturális Alapok költségvetésének elkészítését ellenőrző munkabizottság a rendszer olyan általános leegyszerűsítését javasolta, hogy az országos finanszírozási hozzájárulások kevesebb számú kiadási tételként kerüljenek bejegyzésre. Az EU alapok költségvetésének elkészítését és a Strukturális Alapok programjainak végrehajtását egyaránt tovább kell fejleszteni.

234. Továbbá szükség van olyan lépések megtételére, amelyek kialakítják az EU pénzáramlások kezelésének az országos adminisztráción belül történő figyelemmel követését és belső ellenőrzését.

235. Bár a költségvetés készítését problémamentesen sikerült az EU előírásokhoz igazítani, az EU költségvetés gyakorlati elkészítése tekintetében még sok az elsajátítnivaló. A jövőben különleges figyelmet kell szentelni az alábbiaknak:

- programok (Strukturális Alapok),
- az EU-ba be- és az EU-ból kiáramló fizetések kezelése,
- belső ellenőrzés, és
- hatékonyabb koordináció és információcsere a minisztériumok között a fizetési rendszerek összeállítása, a pénzáramlások figyelemmel követése és a belső ellenőrzés tekintetében.

236. Finnország Európai Unióhoz való csatlakozását jelentősen elősegítette a kiterjedt képzés. A pénzügyi gazdálkodásban még mindig nagy az igény a továbbképzésre, az EU pénzügyi gazdálkodási SEM 2000 programban tervezés alatt álló reformok és az EU pénzügyek adminisztrációja részére hatékonyabb és ésszerűbb rendszerek kifejlesztése iránti hazai igény miatt egyaránt.

2. Háttér

237. Finnország 1995-ös EU csatlakozását megelőző tíz év alatt Finnország közigazgatásában jelentős módosítások és reformok mentek végbe a szerkezet, az irányító mechanizmusok, a felelősségi körök és a működési folyamatok területén. A közigazgatás javítására vonatkozó ügyek az 1980-as évek elején kerültek napirendre a politikában, különleges hangsúlyt azonban csak az 1987-ben hatalomra került koalíciós Kormány alatt kaptak. 1988-ban a Kormány a közigazgatás reformját célzó program mellett döntött. Ez a döntés olyan lépéseket is kiváltott, mint az eredményekkel való gazdálkodás és a költségvetési keret készítésének elindítása. A következő két Kormány szintén elsőrendű kérdésként foglalkozott a közigazgatási reformokkal. Az általános politikai támogatás, valamint a politikai döntéshozók és a közigazgatásban dolgozók elkötelezettsége a reformprogram iránt sokak szerint döntő tényező volt az eredmények elérésében.

238. A pénzügyi gazdálkodás területén végrehajtott legfontosabb reformok:

- A Kormány jogos hatáskörét alkalmazva irányította a létfontosságú állami pénzügyeket és a minisztereket költségvetésük készítésében költségvetési kereteket kezdeményezésével segítette.
- Az állami hivatalok és ügynökségek magukévá tették az eredmény menedzsment szemléletet. Mindez áthelyezte a hangsúlyt a forrásokról az adott forrásokkal elért eredményekre, a felhasználásuk során költségeket előidéző tényezőkre, valamint a források felhasználása során a működési hatáskörnek és a gazdasági felelősségnek a hivatalok kezébe való átadására.
- Az állami hivatalok és ügynökségek állami tulajdonú vállalkozásokká alakultak (amelyek a költségvetés körén kívül működnek, de az Országgyűlés kitzúzhat számukra szolgáltatási és egyéb működési célokat). Néhány esetben részben privatizált részvénytársasággá alakultak át.
- Sor került az állami hivatalok által kivetett díjakról és költségekről szóló törvény módosítására.
- Sor került az Alkotmányról szóló törvény állami pénzügyekre vonatkozó rendelkezéseinek, valamint az Állami költségvetésről szóló törvény átfogalmazására.

- Lehetővé vált az állami hivatalok és ügynökségek tevékenységével kapcsolatos kiadások és a náluk keletkezett bevétel nettó tervezése.
- Az önkormányzatoknak állami támogatást biztosító rendszer átalakult költségalapú rendszerből átalányösszeg-alapú rendszerre, amelyben a költségek ellenőrzése az érintett hatáskörében van.

239. A fent leírt változások egy szélesebb körű változással egyidejűleg mentek végbe. Hosszú távra megválasztott, többségi kormányok váltak a politikai normává. A parlamentarizmus további elmélyülésével az Országgyűlés és a Kormány közötti munkamegosztás és hatalmi viszonyok olyan irányban változtak meg, hogy a közigazgatás egyértelműbben tartozik felelősséggel a Kormány felé, a Kormány viszont parlamentáris felelőssége alapján az Országgyűlés felé.

240. A pénzügyi gazdálkodás irányításának reformja a költségvetés-készítési folyamat átszervezésével folytatódott. Ide tartozott a költségvetési javaslatok összegeinek behatárolása, a költségvetés készítésének eredmény-orientált megközelítése, a költségfelosztás részrehajlásoktól való mentesítése, a számviteli rendszerek módszereinek átalakítása piac-típusú mechanizmusok alkalmazására, valamint a reformokhoz kapcsolódó törvényhozási változások. Ennek következtében az előírásokhoz igazított pénzügyi gazdálkodás rendszere számára néhány új gyakorlat és elv jött létre, majd az EU-hoz ill. pénzügyi gazdálkodási rendszeréhez való csatlakozáshoz szükséges konkrét lépések kerültek kidolgozásra.

241. Az EU-ba való belépéssel szoros határidőn belül az állami költségvetéshez kapcsolódó előkészületekre került sor. Azóta történt néhány módosítás. A mai napig azonban nem áll rendelkezésre olyan felmérés vagy átfogó értékelés, amely az EU tagságnak a pénzügyi gazdálkodásra és az állami költségvetés-készítési folyamatra kifejtett hatásait bemutatná.

242. Most, hogy Finnország és az EU között a pénzügyigazgatás területén létrejött együttműködés szilárd alapokon nyugszik, a csatlakozás kapcsán átvett technikai megoldások felmérése egyre helyénvalóbbá válik. Ennek ki kellene térnie az EU alapok fontosságának mértékére az állami költségvetés szempontjából, a nemzeti cash flow-ra vonatkozó költségvetési alapelvekre, a célok elérése sikerességének mértékére, valamint az állami és az EU költségvetési rendszerek gyakorlati kompatibilitására.

3. Törvényi alapok és az utasítások

243. A pénzügyi gazdálkodás és a költségvetés-készítési folyamatok szabályozási alapja az EU tagságra vonatkozó előírásokhoz való zökkenőmentes és rugalmas alkalmazkodást célzó irányelvek és alapelvek követésével az 1990-es években került kidolgozásra.

244. Az állami költségvetés és a pénzügyi gazdálkodás szabályozási alapját tekintve az EU tagság a Kormány és a Pénzügyminisztérium által kiadott jogszabályoknak, rendeleteknek és utasításoknak csupán néhány módosítását tette szükségessé. Ezzel

szemben a minisztériumok, különösen a Strukturális Alapokkal kapcsolatos feladatokat ellátó minisztériumok, a saját felelősségi körükben készített költségvetések készítését illetően több részletes utasítást is kiadtak, valamint a működési és felügyeleti feladatok számára is utasításokat és ajánlásokat állítottak össze.

245. Az EU Strukturális Alapjaitól kapott támogatások felhasználásának nemzeti alapelveiről nagy általánosságban, a közigazgatási szektoronkénti munkamegosztásról, valamint a programkészítésről már a tagság kezdete előtt hat hónappal döntött a Kormány. A pénzalapok adminisztrációját végző országos rendszer felállítására ezzel a döntéssel összhangban került sor. A döntés az alapok felelőseinek a Belügyminisztert, a Munkaügyi Minisztert és a Mezőgazdasági és Erdőgazdálkodási Minisztert nevezte ki. Általában az a minisztérium végzi egy adott pénzalap koordinációs és irányítási ügyeit, amelyeknek a legtöbb köze van az adott pénzalaphoz. A pénzalapok programtervezési munkáját a minisztériumok jelenlegi feladatelosztása alapján a felelős minisztérium felügyeli.

246. A regionális politikára vonatkozó új törvényhozás, amelyet Finnországban 1994 elején vezettek be, megváltoztatta a regionális politikára vonatkozó nemzeti struktúrát. Az akkor hatályba lépő törvények meghatározták az érintett hatóságok között a regionális fejlesztési feladatok felosztását, és egy célkitűzési program alapján létrehozták a regionális fejlődés alapjait. Az új törvény által az a szándék valósult meg, hogy a regionális fejlődés rendszerét úgy alakítsák ki, hogy az igazodjon az EU törvényhozásához és az EU regionális politikájának alkalmazásához.

247. Az Állami költségvetésről szóló törvénynek és rendeletnek csupán néhány apróbb módosítására volt szükség az előkészítés időszaka alatt és Finnország Tagországgként szerzett első tapasztalatai alapján egyaránt. Az állami költségvetés-készítési folyamatoknak az EU pénzügyi gazdálkodási folyamataihoz való igazítása érdekében szükséges új szabályok és utasítások végrehajtása Kormányhatározatok formájában történt. 1994. júniusában a Kormány úgy döntött, hogy az 1995-ös költségvetés készítése során az esetleges EU tagságot figyelembe veszi. A Pénzügyminisztérium ezt követően az állami hivatalok és ügynökségek részére költségvetésük elkészítésére vonatkozóan részletesebb utasításokat adott ki. A költségvetés kialakítására vonatkozó és EU tagsági megfontolásokat is tartalmazó első jogszabályok 1994. júniusában jelentek meg. A jelenleg hatályos költségvetés-kialakítási utasítások az EU pénzalapokra költségvetésére vonatkozó utasításokat tartalmaznak.

248. A tagságra való felkészülés időszakában szisztematikusan törekedtek arra, hogy a több minisztériumot is érintő ügyekben a feladatokat szétosszák a minisztériumok között. Az alkalmazott fő elv az volt, hogy az adott ügyben leginkább érdekelt minisztérium koordinálja az előkészítési munkát és a döntéshozatalt, a többi minisztérium pedig nemzeti szinten közreműködik.

4. Szerepek és feladatok

4.1. Az állami költségvetés éves ciklusa

249. Az állami költségvetés készítését tekintve az összevont költségvetési és középtávú tervezési ciklus a következő költségvetési évet követő két év költségvetésének behatárolásával kezdődik. Mindezt a Kabinet februári konferenciáján tárgyalja meg és dönti el. A minisztériumok a Kabinettől kapott maximális összegeket irányelvként részletezik a hozzájuk tartozó hivatalok részére.

250. Az Állami költségvetésről szóló rendelet rendelkezései alapján az állami hivatalok és ügynökségek elküldik az őket irányító minisztériumba költségvetési javaslataikat és kiegészítő magyarázataikat. Ezen tervek alapján minden egyes minisztérium készít egy költségvetési tervet a saját adminisztratív szektorára vonatkozóan és átadja a javaslatot a kiegészítő magyarázattal együtt a Pénzügyminisztériumnak, amely alaposan átvizsgálja és a minisztériumokkal megvitatja azokat. A Kabinet augusztusban tartja Költségvetési konferenciáját, ahol véglegesítik a költségvetési javaslatot, majd átadják azt az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés megvitatja az éves költségvetési javaslatot és az év végén jóváhagyja a költségvetést. Az Országgyűlés éves jelentések útján értesül a költségvetés végrehajtásáról.

251. A költségvetési javaslatokat és a hozzájuk kapcsolódó kiegészítő magyarázatokat jogszabályban lefektetett költségvetési rendelkezések, valamint az Államtanács és a Pénzügyminisztérium utasításai alapján kell elkészíteni.

4.2. EU költségvetési ügyek előkészítése

4.2.1. Pénzügyminisztérium

252. Az EU költségvetési ügyek előkészítése hazai szinten a Pénzügyminisztérium feladata. Az előkészítési szakaszban, valamint az EU költségvetési ügyek végrehajtásában és ellenőrzésében központi szerepet játszik. A költségvetés-készítési folyamat egyes szakaszaihoz kapcsolódó különböző feladatok az egész év során hazai erőforrásokat igénybevevő munkát igényelnek és szoros időbeosztás szerint követik egymást.

253. A Pénzügyminisztérium feladata, hogy irányítsa a költségvetés előkészítését azáltal, hogy megerősíti a nemzet álláspontját és utasításait a Tanács Költségvetési Bizottságában tevékenykedő finn képviselő felé. Ezen álláspont és utasítások elkészítése során a Pénzügyminisztérium érintkezésbe lép a többi minisztériummal és, amennyiben szükséges, a Költségvetési Szekcióban koordinálja szempontjaikat. A Költségvetési Szekció a nemzeti EU döntéshozatali rendszer egy szekcióközi koordinációs csoportja, amely az EU ügyekért felelős Nemzeti Bizottság alá tartozik. A Költségvetési Szekciót a Pénzügyminisztérium vezeti. Döntés született arról, hogy a Pénzügyminisztérium minden olyan minisztériumok által végzett ügyről tájékoztatni kell, amelynek költségvetési kihatása van. A Pénzügyminisztérium nyomon követi az EU programok gazdasági következményeit, valamint az EU direktívákhoz és szabályokhoz készített javaslatokat.

254. A legfontosabb kérdésekben a Pénzügyminisztérium az EU ügyekért felelős Nemzeti Bizottságon és az EU ügyekért felelős Miniszteri Bizottságon keresztül a nemzet álláspontjára és utasításokra vonatkozó tárgyalási javaslatokat juttat el megvitatásra és döntéshozatalra a Kormánynak. A Pénzügyminisztérium eljuttatja az álláspontot és utasításokat Brüsszelbe a COREPER finn küldöttének és a Tanács Költségvetési Bizottságának. Az a tapasztalatunk, hogy az álláspontok és utasítások tekintetében rugalmasnak kell lenni a tárgyalásokon.

255. Az EU tagság következtében a Pénzügyminisztériumnak adott új feladatok jól beilleszkednek a Pénzügyminisztérium pénzügyi gazdálkodás és költségvetés-készítés területén meglévő szerepe ill. feladatai közé. Nem volt szükség módosításokra a hatáskörök területén, a feladatok elosztásában vagy magában a szervezetben.

4.2.2. *A Kabinet*

256. A Kabinet a gazdasági és pénzügyi politika kialakítását irányítja, két állandó Kabinet Bizottság: a Gazdaságpolitikai Bizottság és a Pénzügyi Bizottság segítségével. A Kabinet szerepe a költségvetési döntéshozatalban meghatározó, mivel a költségvetésért felelős Miniszter képviseli Finnországot az EU Minisztertanácsában. A Kabinet felügyeli a Tanács Költségvetési Bizottságában a tárgyalásokon résztvevő finn küldöttet, amely gyakorlatilag a legfontosabb fórum, ahol egy Tagország az EU költségvetés kialakításába beleszólhat.

257. A Kormánynak aktívan kell az Országgyűlést tájékoztatni az EU szintű eseményekről, valamint biztosítani kell azt, hogy az Országgyűlés részt vehessen az Európai Bizottság javaslataira vonatkozó nemzeti politika kialakításában. Az Országgyűlésben a Legfelsőbb Bizottság foglalkozik a nemzeti EU politika kialakításával, az első pillérrel (EC ügyek), valamint a harmadik pillérrel (belügyi és jogi kérdések) kapcsolatos együttműködés tekintetében.

4.2.3. *Országgyűlés*

258. Az Országgyűlésnek más a szerepe az állami költségvetéssel kapcsolatos döntéshozatalban, mint az EU költségvetéssel kapcsolatos döntéshozatalban. Az állami költségvetésről az Országgyűlés dönt, az EU költségvetést azonban csak közvetve képes befolyásolni.

259. A Kabinet beadja a Bizottság EU költségvetésre vonatkozó javaslatát az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés tájékoztatást kap az eljárásról és utasításokat adhat a Kabinetnek a Költségvetéssel kapcsolatban.

260. Az EU közös politikája iránti elkötelezettség csökkentette az Országgyűlés költségvetési hatalmát. Például, az EU mezőgazdasági politikája iránti elkötelezettség gyakorlatilag azt jelenti, hogy az Országgyűlés nem dönthet a számítások alapján az EU közvetlen bevételi támogatásáról. A bevételi támogatást teljes mértékben az EU alapok finanszírozzák. Az Országgyűlés tulajdonképpen nem dönthet olyan alapok

felosztásáról, amelyek az EU költségvetésben tételként szerepelnek, mert a felosztásokat EC előírások szabályozzák. Kötelezőnek tekintendő az is, hogy az állami költségvetésbe a Struktúrális Alapok részére kötelezettségeket kell szerepeltetni. Mindez kiemeli az EU költségvetési tételek tartalmának fontosságát, különösen az Országgyűlés arról való tájékoztatásában, hogy például milyen következményei lesznek az agrárpolitikának a következő költségvetési évben és milyen programokat kell végrehajtani.

5. Az EU tagság hatása az állami költségvetési javaslat készítésére

261. Az Alkotmány szerint valamennyi előre látható bevételt és kiadást szerepeltetni kell az állami költségvetésben a hozzájuk rendelt valószínű összegekkel. Az Alkotmány továbbá kimondja, hogy az állami hivatalok részére szánt EU pénzalapokat elsősorban az állami költségvetésen keresztül kell áramoltatni. 1994. júniusában a Pénzügyminisztérium utasítást adott a minisztériumoknak és hivataloknak, hogy miként szerepeltessék a jövőbeni EU tagság hatásait költségvetéseikben.

262. Mivel az 1995-ös költségvetés akkori becslések alapján számolt az EU-tól származó pénzalapokkal és az EU-nak fizetendő összegekkel, 1995-ben egy kiegészítő költségvetésben korrekciókra került sor miután az EU-val befejeződtek a programokról szóló tárgyalások, és amikor a programok tartalma ismertté vált ill. a programokat a Bizottság jóváhagyta.

263. A Pénzügyminisztérium szintén kifejezte az 1994-ben kiadott költségvetés-kialakítási utasításokban, hogy a költségvetés-készítési rendszer működését a Struktúrális Alapokból juttatott felosztásokkal való elszámolás tekintetében ellenőrizni fogják, és, amennyiben szükséges, később azt meg fogják változtatni. A tagság első néhány évében tulajdonképpen kevés változtatásra került sor, és ezek is inkább technikai jellegűek voltak.

264. Az EU pénzalapokkal való elszámolásra azért kell törekedni, hogy megbízható tervezési gyakorlatot lehessen követni, és elkerülhetőek legyenek az egymással ellentmondó tételek és az átfedések a költségvetésben. A Struktúrális Alapok kezelése területi, országos és Közösségi hatóságok együttműködése alapján a partneri viszony elvére épül.

5.1. Fizetések az EU költségvetésbe

265. A Tagországok hozzájárulásáról 1994-ben hozott döntés meghatározza azt a bevételt (saját forrás), amely az EU költségvetését finanszírozza. Az EU kiadásait többféle bevétel fedezi: hagyományos saját források (vámok, mezőgazdasági adók, cukoradók), az általános forgalmi adó (ÁFA) bevételek egy része és valamennyi Tagország GNP-jének egy része (GNP-hez kapcsolódó hozzájárulás). Finnország szempontjából az ÁFA hozzájárulás és a GNP-hez kapcsolódó hozzájárulások új kiadási tételeket jelentenek. Ezzel szemben az EU hagyományos saját forrásai

tulajdonképpen az EU bevételforrásai, amelyeket Finnország szed be az EU számára és amelyekért beszedési díjat számít fel.

266. Az EU hagyományos saját forrásai közé tartozó vámok és mezőgazdasági adók beszedése az EU számára azt jelenti, hogy Finnország nem tarthat vissza ezek közül bevételt magának. Ebből az következik, hogy az EU számára beszedett vámok és mezőgazdasági adók nem szerepelhetnek Finnország költségvetésében. A vámokat és mezőgazdasági adókat az Országos Vámhatóság közvetlenül szedi be és közvetlenül az EU részére jóváírja. Hasonló módon a Mezőgazdasági és Erdőgazdálkodási Minisztérium szedi be a cukoradót és közvetlenül az EU részére jóváírja. Finnország 10% beszedési díjat kap ezen fizetések a beszedéséért, amely egyéb bevételként kerül elszámolásra a Pénzügyminisztérium adminisztratív szektorában. A fizetések beszedésének aktuális adminisztratív költsége a megfelelő adminisztratív szektorban kerül elszámolásra.

267. Mint az a fentiekből kiderül, az ÁFA hozzájárulás és a GNP-hez kapcsolódó hozzájárulás új állami kiadási tételek, amelyek az állami költségvetésben szerepelnek. Kiadásként kerülnek elszámolásra a Pénzügyminisztérium adminisztratív szektorában.

268. Az EU Tagországaként, Finnország hozzájárulásával az Európai Fejlesztési Alapot finanszírozza, amelyre az EU költségvetés nem vonatkozik. Ez az alap a fejlesztési segély finanszírozását a Lomé konvenció alapján osztja el. Finnország az Európai Befektetési Bank tagjává is vált, és mint ilyen Finnország jegyezte a Bank részvénytőkéjének ráeső részét. A jegyzett tőke 7,5%-át kell befizetni, a fennmaradó rész pedig kötelezettség és bemutatáskor fizetendő. A Bank új tagja szintén fizet egy megfelelő hozzájárulást a Bank tartalékába és kockázati alapjába.

269. Az EU tagság kötelezi Finnországot az Európai Szén- és Acélközösségre (ECSC) vonatkozó megállapodás betartására, amely alapján Finnország az ECSC alapba fizeti részét. Hasonlóan az EU tagság kötelezi Finnországot az Európai Atomenergia Közösségre (EURATOM) vonatkozó megállapodás betartására és az EURATOM nukleáris fűtőanyag beszerzési központjának alapjába a ráeső rész megfizetésére.

270. Az EU költségvetésen kívüli fizetések Finnország állami költségvetésében mint azon adminisztratív szektor kiadásai kerülnek elszámolásra, amelynek működési területéhez az adott fizetések leginkább kapcsolódnak. Az Európai Fejlesztési Alapba történő befizetés a Külügyminisztérium adminisztratív szektorába tartozik. Az Európai Befektetési Bank részére befizetett részvénytőke és a Bank tartalékalapjába történő befizetések a Pénzügyminisztérium adminisztratív szektorában kerül elszámolásra. Az ECSC alapba történő befizetés és az EURATOM nukleáris fűtőanyag beszerzési központja részére történő tőkebefizetések a Kereskedelmi és Ipari Minisztérium adminisztratív szektorában kerül elszámolásra.

271. Az EU részére bevételként elszámolt alapokkal kapcsolatos fizetések többsége az év elején válik esedékessé, amelynek az állami cash flow-ra is vannak kihatásai.

5.2. Az EU költségvetésből a finn állami költségvetésbe vagy az állami költségvetéstől eltérő alapba történő fizetések

272. Az EU költségvetésből Finnországnak történő fizetések legfontosabb részét azok a támogatások képezik, amelyek esetében a kezdeményező vagy a Tagország (pl. Strukturális Alapok vagy olyan programok, mint a Kutatás és Fejlesztés, Socrates, Leonardo), vagy az EU (pl. próbaprojektek, közösségi kezdeményezések). Az átutalások második legfontosabb típusa a hitelfinanszírozás, harmadik pedig a projektfinanszírozás. Ezek az összegek Finnországban kerülnek kifizetésre az állami költségvetésen keresztül, elsősorban a bruttó elszámolás elve alapján, vagy a fizetéseket az állami költségvetéstől eltérő alapba irányítják (a beavatkozási alap és a mezőgazdasági fejlesztési alap), vagy pedig a fizetéseket bevételként közvetlenül a projekt kivitelezéséért felelős személyekhez juttatják, pl. önkormányzatokhoz vagy magánszervezetekhez.

5.2.1. Mezőgazdasági fizetések

273. Az EU Közös Agrárpolitikájához (CAP) kapcsolódó azon pénzek, amelyeket Finnország kap, az Európai Mezőgazdasági Tanácsadó és Garanciaalap (EAGGF) Garancia Szekciójából kerülnek kifizetésre. A CAP költségei eredetileg a Tagországok alapjából kerülnek kifizetésre, az összegek visszatérítése pedig az országok által beadott jelentések alapján történik.

274. A Finnországnak szánt CAP pénzek a következők:

1. A közvetlen bevételi segély és CAP reform segély, mint például kompenzációs fizetések vagy hektáronkénti segélyek és prémiumok, amelyeket teljes mértékben az EU fizet, bevételként kerülnek elszámolásra a Mezőgazdasági és Erdőgazdálkodási Minisztérium adminisztratív szektorában kerül elszámolásra a bruttó elszámolás elve alapján.
2. A kísérő intézkedések vagy programok (környezetvédelem, fásítás, korai nyugdíjazás), amelyeknek csak egy részét fizeti az EU, az állami költségvetésben szerepelnek a bruttó elszámolás elve alapján a Mezőgazdasági és Erdőgazdálkodási Minisztériumnál külön kiadási tételként. Ezen kiadási tételeknek a költségvetésben egyértelműen mutatniuk kell az EU hozzájárulást és az állami hozzájárulást.
3. Beavatkozási intézkedések, amelyeket teljes mértékben az EU fizet.

275. Ezen fizetések adminisztrálása érdekében a törvényhozás által egy beavatkozási alap jött létre. Ez az alap végzi az EU Közös Agrárpolitikája bizonyos fizetéseinek, nevezetesen az exporttámogatások, beavatkozással kapcsolatos vásárlások és a magánraktárak támogatásának adminisztrációját. Az ezen alapba juttatott, majd szétszított EU támogatásoknak az állami költségvetésre nincs hatása. Csak az alap létrehozásához szükséges indulótőke átutalása jelent meg Finnország állami költségvetésében. Az alap arra is felhatalmazást kapott, hogy hitelt vehessen fel és így az EU támogatások fizetési késedelmétől függetlenül működhessen. Az EU

beavatkozási alap ill. tevékenységeinek leírása az 1995-ös állami költségvetés kiegészítő magyarázatában szerepelt.

276. Az EU bevételi támogatásának elszámolása viszonylag egyértelmű részben az EU Közös Agrárpolitikájához való igazodás, részben pedig az EU-tól kapott világos mértéknormák miatt.

5.2.2. Az EU regionális és strukturális politikája

277. Az EU tagság 1995-ös kezdete előtt az EU Strukturális Alapjaiból kapott bevételek elszámolására létrehoztak egy rendszert a finn állami költségvetésben. A Strukturális Alapok adminisztrálását úgy szervezték meg, hogy az adminisztratív szektorok közötti munkaelosztás változatlan maradt. Ugyanez az elv érvényesült a költségvetés készítésére. Az alap adminisztrációja tekintetében választani kellett, hogy az adminisztráció a cél vagy az aktuális alap szerint szerveződjön-e. Végül az aktuális alapra épülő adminisztráció mellett döntöttek, és kineveztek egy minisztériumot, amelyhez valamennyi alap tartozik és amely ellátja az alapokkal kapcsolatos adminisztratív feladatokat, szétszítja az alapokat a többi minisztériumnak, és jelzi az alapok átvételéhez szükséges állami finanszírozási hozzájárulást.

278. A Strukturális Alapoktól kapott támogatások mindig kiegészítő finanszírozást jelentenek és az állami finanszírozástól függenek - általában annak minimum 50%-át teszik ki. Mindhárom Strukturális Alap segítséget is nyújt. Az állami finanszírozási hozzájárulás egyaránt állhat az állami szektor (állam, önkormányzatok) finanszírozásából és magánfinanszírozásból.

279. A tagságról folytatott tárgyalásokon megállapodás született arról, hogy Finnország a Strukturális Alapokból 1995-ös áron az EU költségvetésben szereplő átlagosan 340 millió ECU éves támogatásban részesül 1995 és 1999 között. A közösségi kezdeményezésekre felhasznált alapok (pl. Interreg, Leader, Adapt, Foglalkoztatási, Kis- és középméretű vállalkozások, Városi és PESCA programok) a Strukturális Alapok közé tartoznak, a szervezeti kezdeményezésekből kiinduló intézkedéseknek tehát tartalmazniuk kell a megfelelő programcélokat.

280. A Strukturális Alapokból a fenti célokra kapott EU finanszírozás országos szinten a tervezett célok és programok országos és regionális felvázolásától, ezek országos szintű jóváhagyásától és a programoknak az Európai Bizottsággal való megtárgyalásától függ.

281. Az Államtanács 1994-es szándékhatározata alapján a regionális célok adminisztrációja (6, 2 és 5b) szorosan kapcsolódik az állami regionális politika adminisztrációjához. A programokat regionális tanácsok állítják össze. A Belügyminisztérium általános utasításokat ad a regionális tanácsoknak, a különböző minisztériumok pedig a saját adminisztratív szektorukhoz tartozó programok készítéséhez adnak utasításokat. A Belügyminisztérium a regionális programokat valamennyi cél esetében egyetlen programdokumentációvá állítja össze, és együttműködik a többi minisztériummal abban, hogy a regionális fejlesztés

elősegítésére alkalmas, összehangolt csomag készüljön. Ennek következtében a regionális politika az egész országban egy összehangolt és jól használható csomag.

282. Ugyanezen kormányhatározatnak megfelelően, a 3. és 4. Célok elérése érdekében, az Európai Szociális Alap intézkedései alapján tett lépések összehangolása elsősorban a Munkaügyi Minisztérium feladata. A Mezőgazdasági és Erdőgazdálkodási Minisztérium a jogszabályalkotást és a mezőgazdaság horizontális átszervezése érdekében kitűzött 5a. Céllal kapcsolatos programok megtervezését végzi.

283. Az Európai Bizottsággal való tárgyalásokra vagy a teljes időszakra (1995-1999), vagy 2-3 évre vonatkozóan valamennyi céllal kapcsolatban egy programdokumentáció készült az állami adminisztráción belül. A programdokumentációk a Struktúrális Alapok által finanszírozott programokat, a programok legnagyobb projektjeit, valamint az EU hozzájárulást és az állami hozzájárulást tartalmazták.

284. A 6., 2., 3., 4. és 5b. Célok finanszírozására az EU Struktúrális Alapokból kapott valamennyi támogatás szerepel Finnország állami költségvetésében, elszámolásukra pedig a bruttó elszámolási elv érvényes. Valamennyi alap valamennyi kiadási tétele célok és adminisztratív szektorok szerint került további felbontásra. Az illetékes minisztérium így képes az egyes projektekhez való hozzájárulásról dönteni.

285. Az EU Struktúrális Alapok által támogatott programok finanszírozásához szükséges állami finanszírozási hozzájárulás a megfelelő adminisztratív szektor kiadási tételeként szerepel Finnország állami költségvetésében. A költségvetés kialakítás érdekében az adminisztratív szektoroknak meg kell határozniuk a technikai segítség, próbaprojektek, stb. a Struktúrális Alapoktól eltérő forrásokból történő finanszírozásának arányát is.

286. A Struktúrális Alapokból finanszírozott programokra szánt bevétel megbecslése és mérése leginkább a programok végrehajtásától függ. A fizetések gyakoriságát minden alap esetében külön kell meghatározni. Amennyiben a fizetések gyakoriságát nem sikerül megfelelően felmérni, az adott bevételi tétel tíz millió finn márka összegű többletet vagy hiányt is jelenthet.

287. A Struktúrális Alapok költségvetésének kialakítását ellenőrző munkabizottság a rendszer általános egyszerűsítését javasolta, amely szerint az állami finanszírozási hozzájárulások kevesebb számú kiadási tételként lennének elszámolva. Az Állami Számvevőszék az állami költségvetésről készített Állami Számvevőszéki Jelentésében rámutatott, hogy az EU tételek magyarázatai információtartalmukban erősen különböznek. A megjegyzés nem annyira a mérési adatokra vonatkozott, mint inkább a célokra vonatkozó információk hiányára. Az Állami Számvevőszék észrevételeit figyelembe véve a Pénzügyminisztériumnak a jövőben a költségvetés kialakítására vonatkozó utasításokban a költségvetés készítésének technikai kérdésein túl a leírás fontosságát kell hangsúlyoznia. Az utasításokat felül kell vizsgálni, hogy azok már az új EU programok időszakának kezdetén használhatók legyenek.

5.3. *Az adminisztratív és egyéb előkészítő munka során felmerülő költségek*

288. A Minisztériumoknak azt is meg kellett határozniuk, hogy az Európai Bizottság vagy Európa Tanács által szervezett tárgyalásokon való részvételük költségeinek mely részét fizeti az EU. Hasonló módon azokat az állami adminisztratív feladatokat és a Strukturális Alapok adminisztrációjához szükséges egyéb feladatokat is meg kellett határozni, amelyekkel kapcsolatban Finnország mint Tagország költségtérítést igényelhet az EU-tól.

6. *Értékelés és auditálás*

289. Az EU és Finnország közötti pénzmozgások a finn Állami Számvevőszék új és átfogó auditálási célpontjává váltak. Mindez az EU-val új együttműködés létrehozását is jelentette, elsősorban a Bizottsággal, az Európai Számvevőszékkel, valamint hazai hatóságokkal.

290. 1996. márciusában a Pénzügyminisztérium kinevezett egy egyszemélyes bizottságot annak meghatározására, hogy az egyes szektorokban mit írnak elő az EU pénzügyek kezelésének ellenőrzéséről szóló jogszabályok az ellenőrző rendszerekre és megvalósíthatóságukra vonatkozóan, van-e szükség egy centralizált, a teljes adminisztrációt átfogó ellenőrző csoportra, és hogyan másképp válhat hatékonyabbá a teljes adminisztrációt átfogó együttműködés az ellenőrző folyamatban.

7. *Záró megjegyzések*

291. A tagság első éveiben az EU ügyek kezelésére kialakult egy funkcionális és működési munkamenet. Ezt a munkát az a cél vezérelte, hogy az EU ügyeket a hazai adminisztrációba beépítsék. Mindez a meglévő struktúrák felhasználásával és a közalkalmazottak önálló területein a meglévő feladatokat és ügyeket bővítve az EU ügyek irányításának átvételével valósult meg. A cél az volt, hogy amennyire lehetséges, csak EU ügyekkel foglalkozó, különálló csoportokat vagy személyzetet ne kelljen alkalmazni. Az új alkalmazottak felvételét nem támogatták, a minisztériumoknak és hivataloknak azonban azt javasolták, hogy szervezzék át és értékeljék jelenlegi feladataikat, hogy helyet kaphassanak az elintézendő új ügyek is. A közalkalmazottak széleskörű EU képzésének köszönhetően mindez sikeres stratégiának bizonyult, és azt eredményezte, hogy a közigazgatásban dolgozó közalkalmazottak széleskörű ismereteket szereztek az EU ügyekkel kapcsolatban. Nem volt tapasztalható a kompetencia hiánya, annak ellenére, hogy több kitűnő szakember átkerült az EU szervezetekbe.

7.1. *Tetszés szerinti programkészítési munka*

292. A Strukturális Alapok programjainak végrehajtása során felmerültek kezdeti problémák, de a mögöttes problémák megmaradtak. Az EC szabályokhoz, eljárásokhoz és felügyelethez szükséges előírások alkalmazása egy kölcsönös bizalomra és megosztott felelősségre épülő kultúra leegyszerűsített gyakorlatában,

amely egy "vékony" adminisztrációt tesz lehetővé, problémákat okozott. A regionális politika tekintetében az EU politika összehangolása az országos programokkal és a Strukturális Alapok regionális céljaira vonatkozó tervekkel regionális szinten egy bizonyos méretű összeférhetlenségi problémához vezetett. Megnőtt az igény az egyeztetésre, ugyanakkor új ellenőrző rendszereket és adminisztratív eljárásokat hoztak létre. Az alapok adminisztrációjáért felelős Minisztériumok aktívan résztvettek ezen rendszerek és eljárások kifejlesztésében, de az ezen erőfeszítésekben tanúsított együttműködési szint integráltabb rendszereket és az EU ellenőrző rendszereivel való átfedés elkerülését is eredményezhette volna.

7.2. *Komplex rendszerek sok résztvevővel*

293. Az EU támogatási rendszerei szabályozásukat és eljárásaikat tekintve egyaránt a vártnál bonyolultabbnak bizonyultak. Az állami finanszírozás EU programokkal kapcsolatos javaslatának szerepelnie kell a támogatásért felelős minisztérium költségvetésében. Mivel a programok meglehetősen kiterjedtek, ezek a javaslatok szinte valamennyi minisztérium költségvetésében szerepelnek. Az Állami Számvevőszék rámutatott, hogy ezt a módszert újra kell gondolni, hiszen zavart és komplikációkat okozott a programok végrehajtásában.

294. A teljes programcsomag - az Európai Bizottságé, az alapokért felelős minisztériumoké, a végrehajtó hatóságoké, valamint a regionális és országos programok - egy komplex egységet alkotnak, és a gyakorlatban országos szinten különösen összeférési és koordinálási problémákhoz vezetett az EU alapok és az ahhoz kapcsolódó állami támogatások felhasználása kérdésében.

295. Az állami költségvetés egyszerre egy évre (azaz egy naptári évre) előre készül, míg az EU programok több évre terjednek ki. Ennek a helyzetnek központi koordinációs szinten ill. regionális és helyi szinten egyaránt kihatása van a pénzügyi gazdálkodásra.

7.3. *Ellenőrzés*

296. Az EU programok végrehajtásának kezdetétől fogva nagy hangsúlyt kapott a figyelemmel követés és ellenőrzés. A regionális 6. Célprogram ellenőrzési rendszerének létrehozása során sok problémával kellett szembesülni. A program új volt az EU számára, és sok nehezen érthető cél is ki lett tűzve az adott programmal kapcsolatban. Mindezekon túl a program tartalma is bonyolult és nehezen elsajátítható.

297. Az ellenőrző rendszer hiányosságai az EU-ból jövő pénzek késését okozzák, amely megnöveli a hazai finanszírozás szükségességét, az pedig az újabb költségeket jelent az állam számára.

7.4. *Megnövekedett munkamennyiség*

298. Az ezáltal okozott megnövekedett munkamennyiséget nem lehetett előre kiszámítani. A közigazgatásban elvégzésre váró munkát még rendezni kell. A legnagyobb terhet a Mezőgazdasági és Erdőgazdálkodási Minisztérium viselte. A minisztériumban, valamint regionális és helyi szinten egyaránt kénytelené vált a minisztérium alkalmazottjainak számát a megnövekedett munkamennyiség elvégzése érdekében megnövelni.

299. A programkészítési munka igényes és precíz természetét esetleg nem elegendő mértékben hangsúlyozták a kezdetekkor. A programok kialakításának előbb kellett volna megkezdődnie és alaposabban kellett volna azt végezni. A fejlesztéssel kapcsolatos ötletek és célok összeállítása világos, projektekre épülő fejlesztési programokká rengeteg munkát igényelt és valamennyi résztvevő félnek egyben egy igénybe vevő tanulási folyamat is volt. A tagság első két évében a költségvetés kialakítása gyakorlatilag még egy kör költségvetési tárgyalást tett szükségessé a Pénzügyminisztérium és a felelős minisztériumok között.

7.5. Alaposabb együttműködés szükségessége

300. Egy másik idevonatkozó tényező volt az alapokért felelős minisztériumok tapasztalatlansága új, közigazgatási határokon keresztül való koordinációs szerepükben, valamint a programkészítési munka nehéz természete és az EU támogatási rendszerek komplexitása.

301. Súrlódásokat okozott az eredményekre alapuló irányítási rendszer alkalmazása a programkészítési munkában. Szükség van az államigazgatás további korszerűsítésére, az EU által annak rendeleteiben előírt súlyos és többrétegű felügyeleti rendszer azonban bizonyára a jövőben is problémákat fog okozni az államigazgatásban. Az ellenőrző és felügyeleti rendszerek létrehozásának az volna az ideális célja, hogy a közigazgatás működőképesebb és hatékonyabb legyen, ugyanakkor megfelelő pontossággal lehetővé tegye az EU pénzmozgások figyelemmel követését.

7.6. A közalkalmazottak átfogó képzése

302. Az EU-hoz való igazodás folyamatát jelentős mértékben elősegítették a kiterjedt képzési programok. Az államigazgatáson belül a Pénzügyminisztérium koordinálta és támogatta az EU integrációs képzéseket. A tisztségviselők saját érdeke, hogy önkéntesen fejlesszék képességeiket fontos tényező volt a tagság követelményeinek való megfelelésben. A tagságra való előkészületek korai szakaszától már egy többlépcsős képzési program indult be a minisztériumokban és a központi közigazgatási egységekben. Különösen a minisztériumokban a személyzet egészének kínáltak EU alapszintű tanfolyamot. Később specializált tanfolyamok következtek azon közalkalmazottak részére, akik az EU ügyekkel foglalkoznak.

303. Az elmúlt néhány évben az integrációs képzésre félretett pénzalapok egyenletesen növekedtek. Ez lehetővé tette kezdő tanfolyamok és nyelvtanfolyamok, valamint egyéni tanulmányok és gyakorlatok megszervezését.

304. A Pénzügyminisztérium a többi szakminisztérium pénzügyi vezetésével szoros együttműködésben megtervezte a költségvetés-készítési és pénzügyi gazdálkodási rendszerekben szükséges változásokat, hogy a működési szempontokat megfelelően figyelembe lehessen venni a rendszerek és a mindennapi eljárások kialakításánál.

FRANCIAORSZÁG

Összeállította: Benoit Chevauchez¹⁰

¹⁰ Benoit Chevauchez (I.E.P Paris - E.N.A) elsősorban a francia Pénzügyminisztérium Költségvetési Igazgatóságán dolgozott. Jelenleg a SIGMA program ügyvezetője.

1. Bevezetés

305. A mintát átvevő valamennyi ország között Franciaország különleges jellegzetessége, hogy az EGK alapító tagjaként sosem kellett a már meglévő közösségi szabályokhoz alkalmazkodnia, hiszen azok fokozatos létrehozásában közreműködött. Ezért ez a tanulmány nem a francia kormány adaptációs lépéseire helyezi a hangsúlyt, hanem a intézményi és közigazgatási szervezet ill. a pénzügyi és számviteli folyamatok szempontjából általánosságban elemzi a Franciaország és az Európai Közösség közötti költségvetési és pénzügyi kapcsolatokat.

306. Ezt a dokumentumot kiegészíti egy másik tanulmány, amely auditálási és ellenőrzési ügyekkel foglalkozik és *Az Európai Közösséghez való csatlakozás hatásai - 2. rész, Külső auditálás* című 20. számú SIGMA tanulmányban jelent meg. E két tanulmány szétválasztása valószínűleg meglehetősen mesterséges, hiszen a francia közigazgatási gyakorlatot és kultúrát figyelembe véve a pénzalapok kezelése és ellenőrzése szorosan összekapcsolódik.

307. A francia államigazgatási és költségvetési keretek bemutatását az Európai Költségvetésnek a francia költségvetésre kifejtett hatásait általánosságban ismertető rész követi, majd a belső erőforrásokkal és kiadásokkal való gazdálkodás tanulmányozása következik.

2. Az intézményi keretek

308. A kormányzati intézményi kereteket először állami, majd önkormányzati szinten tanulmányozzuk.

2.1. Az állam

309. A kormányzati politika végrehajtása kb. húsz fő minisztérium, továbbá a politikai körülményektől függően, néhány másodlagos minisztérium és államtitkár központi szolgálatán keresztül folyik. Egy meglehetősen erős hierarchikus elv szerinti elrendezésben ezek a központi igazgatási szervek osztályokra tagozódnak - minisztériumonként három-négy vagy akár tizenöt. Ezek az osztályok törvényhozási és auditálási ügyekkel foglalkoznak, de a közvetlen irányításban elvileg nem vesznek részt.

310. A fő minisztériumok többségénél a napi működéssel kapcsolatos feladatokat az egész területen szétszórta elhelyezkedő helyi ügynökségek végzik. A Prefektus (*Préfet*) vezetése alatt álló francia helyi részleg (franciául *département*) szintjén minden egyes minisztérium helyi szolgálatának koordinálása a kormány által közvetlenül kinevezett közalkalmazott, a Prefektus felügyelete alatt folyik. Kb. húsz éve a prefektusok tevékenységének összehangolásában egyre nagyobb szerepet kap a Körzeti Prefektus (*Préfet du Région*). A Körzeti Prefektus, aki ugyanazon körzeten belül egyben a fő *département* Prefektusa is, négy-hat prefektus munkáját koordinálja.

311. A Pénzügyminisztérium általában a Gazdasági Minisztériummal alkot egy egységet. A Pénzügyi Törvényhozási Osztály (*Service de la Législation Fiscale*) a pénzügypolitikát alakítja ki. Az adóbeszedést a közvetlen adózással és az európai ÁFÁ-val foglalkozó mintegy 80 munkatársat alkalmazó Adóügyi Főigazgatóság (*Direction Générale des Impôts*) és a vámügyekkel és a közösségen kívüli ÁFÁ-val foglalkozó mintegy 19.000 munkatársat alkalmazó Vám és Pénzügyőr Főigazgatóság (*Direction General des Douanes et des Droits Indirects*) közösen végzik. A központi költségvetést a 250 munkatársat alkalmazó Költségvetési Igazgatóság (*Direction du Budget*) állítja össze és kezeli, számviteli és pénzügyi végrehajtásáért pedig a Könyvvizsgáló Igazgatóság (*Direction de la Comptabilité Publique*) felelős. Ez az 56.000 munkatársat alkalmazó igazgatóság felelős a helyi önkormányzatok számviteléért és kincstáráért is. A Kincstárigazgatóság (*Direction du Trésor*) és az Előrejelzési Igazgatóság (*Direction de la Prévision*) mindkét minisztériumhoz tartozik. A Kincstárigazgatóság elsősorban az államadóssággal és a külső pénzügyi kapcsolatokkal foglalkozik, az Előrejelzési Igazgatóság pedig a főbb gazdasági tendenciákat tanulmányozza.

312. Mint minden más minisztériumnak, a Pénzügyminisztériumnak is vannak helyi irodái, különösen a Közkincstári (*Trésor Public*) hálózat, amelyet helyben a Főkincstárnok és a Kifizetőhivatal Elnöke (*Trésorier Payeur Général*) irányít, minden egyes részlegét (*département*) pedig egy prefektus vezeti. Ezek az irodák a Könyvvizsgáló Igazgatóság (*Direction de la Comptabilité Publique*) felé tartoznak beszámolási kötelezettséggel. A közhivatalok valamennyi bevételének és kiadásának, többek között a kormány és a helyi önkormányzatok pénzének pénztárosai, amely pénzek kezelése ugyanazon a kincstári számlán történik. Ezek az irodák a központi költségvetés és a helyi önkormányzatok költségvetése esetében a bevételi és kiadási tranzakciók könyvelői. Nemrégiben megbízták ezeket az irodákat, hogy ellenőrizzék azokat a kiadási kötelezettségeket, amelyek esetében a pénz a központi költségvetésből származik a kiadás viszont helyi szinten történik. Végül az államadósság finanszírozására szánt pénzek egy részét is ők szedik be.

2.2. Az állam költségvetési szervezete

313. A központi költségvetést a Pénzügyminisztérium felügyeletével a Költségvetési Igazgatóság (*Direction du Budget*) állítja össze. A Költségvetési Igazgatóságnak alapvető szerepe van az egész előkészítési és végrehajtási folyamatban. A minden évben legkésőbb december 31-én sorra kerülő parlamenti szavazás néhány helyen, különösen a kiadási oldalon, módosítja a kormányzati javaslatot.

314. Miután a költségvetést az Alkotmánytanács (*Conseil Constitutionnel*, egy független szerv, amelyhez fellebbezést lehet beadni a kormányhatározatok alkotmányosságával kapcsolatos vélemények kifejezése érdekében) ellenőrizte, annak végrehajtásában minden egyes minisztérium részt vesz. A minisztériumok erre a feladatra központi és helyi végrehajtó tisztségviselőket (*ordonnateurs*) jelölnek ki. A helyi végrehajtó tisztségviselők a központi végrehajtó tisztségviselő területi megbízottjai. A megfelelő minisztérium nevében és felelősségével a minisztériumok

kiadásainak, mint például közalkalmazottak felvétele és fizetése, közbeszerzések aláírása, pénzek odaítélése, stb. végrehajtói.

315. Ahhoz azonban, hogy egy kötelezettség jogerőssé és az állam számára kötelező erejűvé váljon egy harmadik féllel szemben, azt a Pénzügyminisztérium által kinevezett és a Költségvetési Igazgatóság (*Direction du Budget*) felügyelete alatt működő Pénzügyi Ellenőrnek (*Contrôleur Financier*) pecséttel el kell látnia. Amikor egy kiadásról helyi döntést hoz az állam területi szolgálatának végrehajtó tisztségviselője - gyakran a Prefektus -, az adott döntés a Könyvvizsgáló Igazgatóság (*Direction de la Comptabilité Publique*) felügyelete alatt működő Főkincstárnok és a Kifizetőhivatal Elnöke (*Trésorier Payeur Général*) pénzügyi ellenőrzése alá kerül.

316. Továbbá a végrehajtó tisztségviselő nem foglalkozik közvetlenül a felmerülő kiadások fizetési alapjával. A kiadásokat a Könyvvizsgáló Igazgatóság (*Direction de la Comptabilité Publique*) könyvvizsgálói, azaz önkormányzati szinten a végrehajtó tisztségviselő utasítása alapján a Főkincstárnok és a Kifizetőhivatal Elnöke (*Trésorier Payeur Général*) fizeti ki. Ezt követően a könyvvizsgálónak akkor kell fizetnie, ha a fizetési megbízás szabályszerűen lett kiállítva. Valamennyi szabálytalan fizetésért a könyvvizsgáló személyes anyagi felelősséggel tartozik, ezért a könyvvizsgálóknak biztosítást kell kötniük.

2.3. Az önkormányzat

317. Az 1980-as évek elejétől egy jelentős decentralizációs folyamat központi hatalmat és forrásokat adott a helyi önkormányzatnak, amely három szintre terjed ki:

- Az 1970-es években létrehozott 25 régió (*regions*), amelyekhez a fő infrastruktúra, a szakmai képzés és részben az egyetemi épületek tartoznak.
- A két évszázaddal ezelőtt létrehozott 100 *département*, amelyekhez a szociális segély, néhány infrastrukturális kérdés és részben a középiskolák tartoznak.
- 36.000 kisebb közigazgatási terület - néhány ilyen terület átcsoportosítására folyik próbálkozás -, amelyekhez a helyi ellátás, városi közlekedés, általános iskolák, néhány kórház, valamint kulturális és sportesemények tartoznak.

318. Valamennyi helyi közösséget közvetlen egyetemleges szavazójog alapján megválasztott tanács irányít. Költségvetésüket részben helyi adók, részben pedig globális és automatikus állami átutalások finanszírozzák. Ezt a költségvetést a szabályozó szervek ellenőrzési jogának megsértése nélkül választott tanácsok szavazzák meg, és a helyi vezető, azaz a polgármester hajtja azt végre.

319. Az állam pénzügyi hivatalai ugyanakkor ellenőrzik a helyi költségvetés végrehajtását. Másrészt a helyi közösségeknek az Államkincstárban (*Trésor de l'Etat*) vezetett egyedi számlájukra el kell helyezniük pénzüket, amelyet az Államkincstár kezel a nevükben. Az állam ennek fejében rendszeres pénzzuttatást

biztosít a helyi közösségek részére. Másrészről valamennyi helyi közösség pénztárosa/könyvvizsgálója hivatalosan a Könyvvizsgáló Igazgatóság (*Direction de la Comptabilité Publique*) egyik közalkalmazottja. 58.000 munkatársának negyven százaléka szintén a helyi közösségeknél dolgozik anélkül, hogy ez költséget jelente a helyi közösségeknek.

320. Az 1982-ben megalapított 25 Regionális Auditáló Kamara (*Chambres Régionales Des Comptes*) - régióként egy - a helyi pénzügyeket auditálja. Ezen kamarák vezetősége a Számvevőszék (*Cour des Comptes*) felé tartozik beszámolási felelősséggel. A számviteli gyakorlat auditálása mellett a helyi képviselők által felhasznált pénzeket ellenőrzik. A helyi szintű állami számlák nem tartoznak a Regionális Auditáló Kamarák (*Chambres Régionales Des Comptes*) hatáskörébe.

3. A Közösségi költségvetés helye a francia állami pénzügyekben

321. 1996-ban a francia GDP - 8.000 milliárd francia frank - elosztása a következőképpen alakult: 21% állami finanszírozás, 9% helyi finanszírozás és 22% szociális finanszírozás.

322. Ugyanebben az évben Franciaországnak a Közösség költségvetéséhez való összes hozzájárulása 89 milliárd francia frank volt, amely az 1981-es összeg tizenötszöröse. 1981 és 1996 között a Közösség költségvetéséhez való hozzájárulás állami bevételből 3,8%-ról 6,3%-ra nőtt. A Közösség költségvetéséhez való hozzájárulás 1988-ig tartó igen jelentős növekedési üteme az elmúlt években lelassult, 1995-ben még csökkent is. Az 1995-ös bruttó fizetések tekintetében, amelyek a legfrissebb rendelkezésre álló statisztikai adatok, a francia adók a következőképpen oszlanak meg:

- ÁFA forrás: 62%
- GNP forrás: 21%
- vámok és mezőgazdasági levonások: 13%
- cukor hozzájárulás: 3%

323. A Közösség Franciaország javára történt kiadásai 1994-ben 9,9 milliárd ECU-t értek el, ami a Közösség kiadásainak 16,5%-a a Közös Agrárpolitika miatt (a Közösség mezőgazdasági kiadásainak 24%-a Franciaországra esik). A Strukturális Alapok tekintetében nem ilyen jó a helyzet: Franciaország az EAGGF (Európai Mezőgazdasági Tanácsadó és Garanciaalap), az ESF (Európai Szociális Alap) és az ERDF (Európai Regionális Fejlesztési Alap) hiteleknek csak 9%-át kapta meg. A Franciaország által kapott Közösségi hitelek a következőképpen oszlanak meg:

- EAGGF-Garancia: 83% - 62% gabonafélékre és olajos magvakra, 21% állattenyésztésre,
- ESF: 6%,
- ERDF: 4%, és
- EAGGF-Tanácsadás: 2,5%.

324. Végül, még ha ezeket a pénzügyi elemeket óvatosan is kell kezelni, Franciaország 1994-es 1,7 milliárd ECU összegű negatív egyenlegével negyedik helyen áll Németország, az Egyesült Királyság és Hollandia mögött a nettó hozzájárulás tekintetében. Mindez egy lakosra 46 ECU-t jelent.

4. A Közösségi költségvetés adminisztrációja Franciaországban

325. Közigazgatási szinten a megfelelő hivatalos szervek a következők:

- A brüsszeli Állandó Képviselő 3 fős költségvetési csoportot jelent, akik a Pénzügyi Tanácsadó felügyelete alatt dolgoznak. Ez a csoport Mezőgazdasági, Szociális és Regionális Tanácsadókkal együttműködésben dolgozik, akik az Állandó Képviselő további fontos tagjai. Az Állandó Képviselő egyik tagja elvileg minden alkalommal elkíséri a francia kormány azon közalkalmazottjait, akik a Tanács különböző csoportjainak vagy a Bizottság ülésein résztvesznek. Az Állandó Képviselőt hozzáférhetővé kell tenni a Párizs és Brüsszel között kicserélt valamennyi információt.
- Párizsban az Állandó Képviselő megfelelője a Európai Ügyek Minisztériumok Közötti Bizottságának Titkársága (*Secrétariat du Comité Interministériel pour les Questions Européennes*). A Miniszterelnökkel kapcsolatban álló és gyakran saját személyzetének egyik tagja által vezetett Európai Ügyek Minisztériumok Közötti Bizottságának Titkársága valamennyi minisztériumból összesen mintegy 150 munkatársat foglalkoztat. A kb. hat munkatárssal együtt dolgozó pénzügyi tanácsadó valamennyi költségvetési, pénzügyi és fiskális ügyet koordinál.

326. A költségvetési ügyekben a legfőbb minisztériumi osztályok a következők:

- A Költségvetési Igazgatóság (*Direction du Budget*), amely a bevételek és kiadások területén döntő szerepet játszik. Makrogazdasági szempontból, valamint az ÁFA és GNP források meghatározásával munkáját segíti az Előrejelzési Igazgatóság és az Országos Statisztikai és Gazdaságkutató Intézet (*Institute National de las Statistique et des Etudes Economiques - INSEE*).
- A Könyvvizsgáló Igazgatóság (*Direction de la Comptabilité Publique*) felügyelete alatt működő Kincstár Központi Számviteli Hivatala (*Agence Comptable Centrale du Trésor*), amely az egyedi állami számlát kezeli és ezáltal a pénzalapok napi mozgását ellenőrzi Párizs és Brüsszel között mindkét irányban.
- A Vámok és Közvetett Adók Főigazgatósága (*Direction General des Douanes et des Droits Indirects - DGDDI*), amely a hagyományos saját forrásokkal foglalkozik.

- Az Európai Költségvetés kialakításához és végrehajtásához kapcsolódó kiadásokért felelős minisztériumi költségvetési osztályok, nevezetesen a Mezőgazdasági Minisztérium és a irányítása alatt álló Mezőgazdasági Beavatkozási Hivatalok, a Belügyminisztérium a Regionális Tervezés és Cselekvés Küldöttségével (*Délégation a l'Aménagement du Territorire et a l'Action Régionale* - DATAR) együtt, akik az ERDF-ért felelősek, és a Szociális Ügyek Minisztériuma a Szakmai Képzés Küldöttségével (*Délégation a la Formation Professionnelle*) együtt, akik az ESF-ért felelősek.

327. Az alábbi hivatalos szervek különleges szerepet játszanak a Közösségi Költségvetés kialakításában:

- A brüsszeli Állandó Képviselte és az Európai Ügyek Minisztériumok Közötti Bizottságának Titkársága általános koordinációs és információs feladatokat lát el.
- A Költségvetési Igazgatóság, az Európai Iroda hat képviselője, az egész folyamatot irányítja.
- A makrogazdasági kereteket és a belső erőforrásokat az Előrejelzési Igazgatóság (*Direction de la Prévision*), valamint kis részben a Vám és Pénzügyi Szolgáltatások Igazgatósága (*Direction des Douanes et des Services Fiscaux*) készíti elő.
- A költségvetési terv francia módosítása az Európai Ügyek Minisztériumok Közötti Bizottságának Titkárságán a Költségvetési Igazgatósággal (*Direction du Budget*) és a kiadások által érintett valamennyi minisztériummal folytatott több megbeszélés során készült el. Véleménykülönbség esetén döntéshozatalra a Miniszterelnököt kérik fel.

328. A Tanács és a Palament közötti átadási folyamat egésze alatt, különösen a Költségvetési Bizottságban (*Comité Budgétaire*), a Költségvetési Igazgatóság (*Direction du Budget*) az Állandó Képviselő Pénzügyi Tanácsadóval együtt védi a francia érdekeket az Európai Ügyek Minisztériumok Közötti Bizottságának Titkársága felügyelete alatt, amely a francia álláspontok minisztériumok közötti természetét ellenőrzi.

5. A "saját források"-kal való gazdálkodás

329. A források két fő kategóriája: a hagyományos saját források, valamint az ÁFA és GNP források.

330. A hagyományos saját forrásokat: vámokat, mezőgazdasági adókat, cukor hozzájárulást - kivéve azt a cukortartalék hozzájárulást, amelyet a Cukorpiaci Beavatkozási és Szabályozási Alap (*Fonds d' Intervention et de Régulation du Marché du Sucre* - FIRS) közvetlenül kap, az Alap júniusban fizet egy részletet és az egyenlet decemberben -, valamint a pénzügyi kompenzációs összegeket a Vámok és

Közvetett Adók Főigazgatósága (*Direction General des Douanes et des Droits Indirects* - DGDDI) szedi be. Ez a szervezet 19.000 munkatársat foglalkoztat, de a Közösségi bevétel beszedése tevékenységének csak egy kis részét teszi ki. Miután saját könyvvizsgálói átvették a pénzeket, a DGDDI a Főkincstárnok és a Kifizetőhivatal Elnökén (*Trésorier Payeur Général*) keresztül átutalja azokat a Kincstár Központi Számviteli Hivatalához (*Agence Comptable Centrale du Trésor* - ACCT) és elhelyezi azokat francia frankban a Bizottság központi számláján. Ezekre az átutalásokra az értesítéseket követő második hónap 19-ét követő munkanapon, a központi költségvetésnél jóváírásra kerülő 10 centes beszédési költség levonása után kerül sor. Bizonyos esetekben a Bizottság kérheti néhány átutalás előre történő kifizetését.

331. Az ÁFA és GNP források felmérése és tervezése a Közösségi költségvetési folyamat keretein belül zajlik. A Saját Források Bizottságában a francia delegáció elsősorban egy vegyes Költségvetési/Előrejelzési csoportból áll. A folyamat eredményétől függően a Költségvetési Igazgatóság (*Direction du Budget*) a Kincstár Központi Számviteli Hivatala (*Agence Comptable Centrale du Trésor* - ACCT) részére minden hónap első munkanapján kiállít egy fizetési megbízást a Bizottság központi számlájára az ÁFA-ra és a GNP-re vonatkozóan megszavazott költségvetési adók egy-tizenkettőnek megfelelő összegről. Bizonyos esetekben a Bizottság kérhet néhány várható fizetést.

332. A Bizottság központi számláján a francia költségvetésből származó további összegek is jóváírásra kerülhetnek, például az Európai Fejlesztési Alaphoz való hozzájárulás vagy vámeljárással során a Bizottság által visszautasított összegek megtérítését képező átutalások.

333. Belső költségvetési szinten a Közösség megfelelő forrásai úgy kerülnek feldolgozásra, mint az állami költségvetési bevételekből történő levonások, ugyanúgy, ahogy a helyi önkormányzat nevében végrehajtott levonások az állami bevételekből. A francia Számvevőszék kifogásolását követően ez a folyamat nemrégiben hivatalosan módosult: a francia költségvetési törvény egyik cikkelye, amely a szóban forgó pénzügyi időszakot megelőző év decemberében szavazással egyöntetűen elfogadásra került, meghatározza a következő év során az Európai Költségvetés nevében a bevételekből történő levonások ideiglenes maximális összegét. Mivel a cikkellyel kapcsolatos szavazásra tisztán politikai okokból került sor, annak jogi hatása nincs.

6. A kiadásokkal való gazdálkodás

334. Mivel a bevételekkel való gazdálkodásnál összetettebb, a kiadásokkal való gazdálkodás a Közösségi kiadások minden egyes fő kategóriájában különböző.

335. Az EAGGF-Garancia esetében a fő szerepet a 11 jóváhagyott Mezőgazdasági Beavatkozási Iroda (*Offices d'Intervention Agricole*) játssza, amelyek közül mindegyik egy termékkategóriára specializálódik: Országos Szakmaközi Gabona Iroda (*Office National Interprofessionnel des Céréales* - ONIC), Országos Szakmaközi Tej és Tejtermék Iroda (*Office National Interprofessionnel du Lait et des Produits Laitiers* -

ONILAIT), stb. Ezek a hasonló szervezeti felépítésű irodák állami szervezetek, amelyeket a megfelelő mezőgazdasági foglalkozás képviselőiből, valamint a Mezőgazdasági Minisztériumot és a Pénzügyminisztériumot képviselő közalkalmazottakból álló igazgatótanácsok irányítanak. Valamennyi iroda igazgatóját a kormány nevezi ki. A személyzet többsége a Mezőgazdasági Minisztérium alkalmazottja, az iroda működési költségeit pedig a minisztérium által adott támogatás fedezi. A könyvvizsgáló, aki személyes anyagi felelősséggel tartozik, a pénzügy területén dolgozó közalkalmazott, őt a Pénzügyminisztérium és a Mezőgazdasági Minisztérium közösen nevezi ki. A legfontosabb döntéseket, különösen a számlákkal és a költségvetéssel kapcsolatban, az említett minisztériumoknak kell jóváhagyniuk. A Pénzügyminisztérium által kinevezett Állami Ellenőr ellenőrzi a főbb kötelezettségeket és felügyeli az Iroda pénzügyi tevékenységét.

336. A Mezőgazdasági Szektorban Működő Tanácsadó Szervezetek Központi Hivatala (*Agence Centrale des Organismes d'Intervention dans le Secteur Agricole - ACOFA*), amely egy koordináló szerv, valamennyi Irodához tartozik. Három feladatot lát el:

- a kincstár közös kezelése, amely lehetővé teszi a Hivatal számára, hogy a Közösségi előírásokkal összhangban hitelt vehessen fel a Közösségi átutalások előzetes finanszírozásához,
- kiadások ellenőrzése, jelentéskészítés, és
- közös szolgáltatások kezelése, mint például számítógépes szolgáltatások, vásárlások és fizetések.

337. Ezen Irodák foglalkoznak az EAGGF-Garancia fizetések 95%-ával. Az Irodák jelentős szerepet játszanak a Közösség nevében végrehajtott kiadások területén. Először, az Európai Költségvetés előkészítése és kialakítása során, a következő pénzügyi időszak szükségleteire vonatkozó előirányzatokat és tervezési információkat nyújtanak a Mezőgazdasági Minisztériumnak és a Költségvetési Minisztériumnak. A költségvetés végrehajtása során a Költségvetési Minisztériumon keresztül minden hónapban átadják kincstári követelésüket a Bizottságnak, terv szerint általában havonta, ez azonban valamennyi típusú mezőgazdasági termelés ill. segély esetében eltérő lehet. Miután Brüsszelben megvizsgálta a kérelmet a megfelelő irányítóbizottság, a Bizottság átutalási megbízással kifizeti a szükséges pénzeket a Kincstár Központi Számviteli Hivatala részére (*Agence Comptable Centrale du Trésor - ACCT*) ezen Hivatalnál vezetett központi számlájáról. Amennyiben szükséges, a Bizottságnak máshol tartott, rendelkezésre álló pénzeiből is fel kell vennie, hogy a Kincstár Központi Számviteli Hivatalánál lévő számlája javára írhasssa. Az Irodák a kérelmi dokumentumok tanulmányozását követően szétosztják a támogatási összegeket a jogosult kedvezményezetteknek. Auditálásokon és néha vámeljárásokban is részt vesznek.

338. Néhány kiadást ugyanakkor közvetlenül a Mezőgazdasági Minisztérium fizet, különösen a "szopós tehén" támogatását. Ezeket a dossziékat a Helyi Mezőgazdasági Igazgatóságok (*Directions Départementales de l'Agriculture*) vizsgálják meg, amelyek a Mezőgazdasági Minisztérium területi igazgatóságai, amelyek közül részlegenként

egyét a Prefektus irányít. Ebben az esetben, mielőtt a kiadás fizetésére sor kerül és miután a Kincstár Központi Számviteli Hivatala részére (*Agence Comptable Centrale du Trésor - ACCT*) által küldött átutalási megbízáson keresztül a pénzek a francia állam rendelkezésére állnak, egy megegyező összegű költségvetési hitelt kell a Mezőgazdasági Minisztérium költségvetésébe regisztrálni. Ez a "fonds de concours" eljárás, amely - a tárgyév során ill. a parlament szavazatával - lehetővé teszi a költségvetés akkora összeggel való növelését, amely a harmadik fél által kapott adók összegével egyenlő. Az állami költségvetésbe bevont kiadást ezután a francia gyakorlat szerint kell végrehajtani:

- a végrehajtó tisztségviselő kötelezettsége: a Helyi Mezőgazdasági Igazgatóság (*Direction Départementales de l'Agriculture*), a Miniszter nevében,
- a könyvvizsgáló fizetése: a Főkincstárnok és a Kifizetőhivatal Elnöke (*Trésorier Payeur Général*), és
- a Számvevőszék által végzett auditálás a szokásjog feltételei szerint.

339. Mivel azonban a módosított Közös Agrárpolitika a személynek nyújtott közvetlen segítyt helyezi előnyben a terméknek nyújtott közvetett segítytel szemben, a fent kifejtett terv lényeges módosításon ment keresztül. A gabonával és olajos magvakkal beültetett területek ill. a levágásra nevelt állatok száma szerint elosztott közvetlen segíty esetében a segíty-dossziékat a Helyi Mezőgazdasági Igazgatóságok (*Directions Départementales de l'Agriculture*) készítik el, amelyeknek a területen végzett munkájuknak köszönhetően nagyobb rálátásuk van a gazdaságokra. Ezeket a dossziékat azután azok az Irodák kapják meg, amelyek a fizetést végrehajtják.

340. A Közös Agrárpolitika reformja felborította a megfelelő adminisztratív dolgozók munkamódszereit, akiknek így több százezer komplex egyéni dossziét kellett feldolgozniuk néhány hónap alatt a korábban megszokott néhány ezer dosszié helyett.

341. A Strukturális Alapok - EAGGF-Tanácsadás, ERDF, ESF és FIIG - esetében a fentiekől meglehetősen eltérő az eljárás. Ugyanakkor hasonló menete a Körzeti Prefektusnak (*Préfet de Région*) ill. pontosabban a gazdasági ügyekért felelős elsőszámú helyettesének, a Körzeti Ügyek Főtitkárának (*Secrétaire Général pour les Affaires Régionales -SGAR*) adott nagyon fontos szerepre épül.

342. A hitelek tervezését egy körzeti koordinációs bizottság végzi, amely a Körzeti Ügyek Főtitkárából (*Secrétaire Général pour les Affaires Régionales -SGAR*) és a helyi önkormányzat legfelsőbb pozícióban lévő közalkalmazottjaiból áll. Amint a Bizottság - az adott esettől függően VI., V. vagy XVI. főigazgatóság - meghozta az elosztásra vonatkozó döntéseket, a Bizottság a pénzeket átutalási megbízással átutalja a francia költségvetés részére a Bizottságnak a Kincstár Központi Számviteli Hivatalánál (*Agence Comptable Centrale du Trésor - ACCT*) vezetett központi számlájára, és a megfelelő Minisztérium költségvetésében támogatási összegként jóváírásra kerül. A kiadásokat ezután a megfelelő körzeti szolgálat fizeti ki: a helyi végrehajtási tisztségviselő felelős a kötelezettségért, a Főkincstárnok pedig a

fizetésért. Az egész folyamatot egy bizottság követi figyelemmel, amelynek tagja a fent említett koordináló bizottság és a Bizottság egyik képviselője.

1. Melléklet: Az EU pénzügyi érdekeinek védelme

A francia vámhatóság által leleplezett visszaélések esetei, amelyeknél EU forrásokról és EAGGF segélyekről volt szó

1. Közös Agrárpolitika

1.1 *Csempészett magyar vaj*

343. A francia-olasz határon a vámőrök 23 tonna illegálisan importált magyar eredetű vajat foglaltak le, ezáltal egy olyan csalást fedtek fel, amely az EU költségvetést érinti. A vámhatóságok által folytatott utólagos vizsgálatok azt derítették ki, hogy a német állampolgárságú kamionsofőr egy ausztriai autópálya parkolójában vette fel a kocsit. A sofőr szándékosan tett meg egy több száz km-es kerülőt útban Belgium felé, ahol a vámformalitásokat akarta elvégezni. Pontosabban Antwerpen kikötőjében, ahol az árut mint egy szószállítmányt jelentették be, amely az Európai Unión belüli felhasználás céljából alacsonyabb adót vonzott maga után a belépési ponton

344. Ha nem léptek volna közbe a francia vámőrök, a 23 tonna vaj Olaszországba való csalárd importálása a Közös Agrárpolitika elmaradt adóbevétele formájában 400.000 francia frank veszteséget jelentett volna az Európai Unió Költségvetésének.

1.2 *14.000 tonna nem EU eredetű tejpör*

345. Az Európai Bizottság vizsgálatot indított a tejtermék-szektorban működő egyik cég tevékenységére vonatkozóan. A francia vámőrség országos szintű alapos nyomozása feltárta két cég egymás közötti kereskedelmi ügyleteinek egy egész hálózatát - egy olyan hálózatot, amelyen keresztül mezőgazdasági importvámok fizetése alól bújtak ki, ugyanakkor pedig export visszatérítéseket igényeltek.

346. Az Algériával kötött szerződésének teljesítésére (13.945,5 tonnára vonatkozóan) az első cég az Egyesült Királyságban bejegyzett leányvállalatán keresztül Lengyelországban és Csehországban vásárolt tejpört. A tejpört ezután annak exportálásáig egy másik Tagországban tárolták. Ez a vámraktárban való tárolás lehetővé tette, hogy törvényesen megszakítsák a tejporra vonatkozó tranzitjárást. A nem EU eredetű tejpört ezután EU eredetűként lehetett kezelni egy kettős számlázási rendszernek és a kísérő dokumentumok ill. a fuvarokmányok hamisításának köszönhetően. Így az importvámok megfizetése elmaradt, export visszatérítésre pedig, amely EU mezőgazdasági termékek után jár, igényt tartottak.

347. Egy további visszaélés alkalmával a fentivel megegyező eljárást alkalmaztak, amikor a megfelelő vámok fizetése nélkül, tisztességtelen módon szállítottak árut az Európai piacra.

2. Ipari termékek

348. 1992 és 1995 között két esetben is felfedeztek törvénytétést két francia cég működésének vizsgálata során olyan kerékpárok importálásával kapcsolatban, amelyekre nem vonatkozott vám és adófizetési kötelezettség, mivel azok állítólag Vietnámból származtak. A vizsgálat kimutatta, hogy valamennyi alkatrészt (vázakat, villákat, kormánycsöveket, kerékagyakat, abroncsokat és fékeket) Kínából importálták Vietnámba, és ezek tették ki a kerékpárok árának 99%-át. Vietnámban csak a végösszeszerelést végezték. Ez a felfedezés azt jelezte, hogy a kerékpárok gyártását Kínából Vietnámba helyezték át, hogy elkerüljék a kínai kerékpárokra vonatkozó dömpingellenes vámot és helytelenül hasznat húzzanak a kedvezményesebb tarifákból.

349. A közigazgatási hatóságok közötti kölcsönös segítségről szóló EEC 1468/81 számú Tanácsi Szabályzat értelmében Franciaország egy jelentést küldött a visszaélésről az Európai Közösség Visszaélés-megelőzési Koordináló Csoportjához (UCLAF), hogy a többi érintett Tagországra is kiterjedhessen a nyomozás és egy EU-szintű vizsgálat Vietnámban is lehetővé váljon.

350. Ez az 1995-ben lefolytatott vizsgálat azt eredményezte, hogy a vietnámi hatóságok törölték az eredetet igazoló dokumentumokat és bebizonyította, hogy a gyártás helyszínét egyedül a dömpingellenes vám kijátszása érdekében változtatták meg. A két céget hamis eredetet igazoló dokumentumok beadásával vádolták. A 79,3 ill. 162,5 millió francia frank értékű importált áru a cégeket mentesítette 6 ill. 27 millió francia frank összegű vám megfizetése alól.

3. Tranzit-mesterkedések

351. Csempészés eseteit fedeztek fel a Párizs környékén értékesített törvénytelen textilimport kapcsán. Az ügy azzal kezdődött, hogy egy párizsi cég raktárában 6.341 indiai eredetű inget foglaltak le. Az áru Franciaországba való érkezésekor vámárnyilatkozatok kitöltésére nem került sor. Belgiumba tartó tranzitáruként lettek bejelentve (így a vám és az adó alól felmentették az árut), ahol állítólag a vámeljárást akarták lefolytatni.

352. Az áru tulajdonképpen közvetlenül párizsi bizományosokhoz került - vám és adó fizetése nélkül ill. azokat a külkereskedelmi szabályokat teljesen figyelmen kívül hagyva, amelyek az Európai Unió és bizonyos egyéb országok között létrejött textilkereskedelmi megállapodások formájában importkvótákat szabnak meg. A hajórakleveleket postán elküldték a belgiumi szállítmányozónak, aki hamis vámárnyilatkozatok készítésével vámkezelte azokat.

353. Egy további ilyen esetre derült fény hasonló körülmények között, amely során az Egyesült Államokból Belgiumon keresztül akartak importálni két farmerrakományt.

4. Az ún. "érzékeny" termékek

354. A cigaretták tisztességtelen szállítása, hiszen a magas adók és a gyakori csalások miatt azok "érzékeny" termékeknek tekintendők, gyakran jár nagyszabású szervezett csempészséssel. Úgy tűnik, hogy míg az ilyen szállítások elkerülték a francia területet 1995-ben, most egyértelműen visszatértek. Mindezt a tranzitszállítványok átvizsgálása során talált számos egymást követő felfedezés bizonyítja. A szóban forgó szállítványok, amelyek a spanyol vagy olasz feketepiac felé tartottak, átlagosan 12 tonnát tettek ki.

355. Tavaly tavasszal a 33 tonna cigaretta lefoglalása Le Perthuis-nél tökéletes példa minderre, a francia vámórség által mindezidáig lefoglalt legnagyobb cigarettamennyiség volt. Az árut három kamionban fedezték fel, amelyek a spanyol határ felé tartottak - kettő lichtensteini, a harmadik svájci. A járműveket hamis vámpecséttel látták el. A sofőröknél lévő tranzitpapírok szerint Svájc és Portugália között szállítottak műanyag csöveket. A lefoglalt cigarettákat valószínűleg Olaszországban, minden bizonnyal Nápolyban rakták fel.

356. Számos eset azt mutatja, hogy a közép méretű csempészség nagyjából az andorrai határra és a Nord-Pas de Calais területre korlátozódik. Rengeteg cigarettát koboztak el jelentéktelenebb csempészekről úton az Egyesült Királyság, Németország vagy Spanyolország felé. Ezek a szállítványok igen gyakran alkoholszállítással is összefonódik, amint azt nagyszámú vegyes lefoglalás jelzi, alanyai legtöbbször az Egyesült Királyság állampolgárai.

PORTUGÁLIA

Összeállította: Vitor Caldeira¹¹

¹¹ Vitor Caldeira a Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (IFG) főellenőre helyettese Portugáliában. Felelős az IGF tervezési és ellenőrzési tevékenységéért a saját erőforrások és a közösségi kiadások pénzügyi ellenőrzésének tekintetében és a nemzeti belső ellenőrzési rendszer koordinálásáért a Közös Piac költségvetésével befolyó és kiáramló pénzügyi mozgásokért. Ugyancsak feladata az IFG külső képviselete ezekben az ügyekben. Caldeira úr a Közös Piac Csalásellenes Tanácsadó Bizottságának (COCOLAF) tagja.

1. A fejezet összefoglalása

357. Ez az ország elemzés átfogó képet kíván nyújtani arról, hogy milyen hatást gyakorolt a portugál pénzügyi ellenőrzési és költségvetési rendszerre az EU-hoz való csatlakozás. A fő változások vannak kiemelve, hangsúlyozva azokat a valós és operációs nehézségeket, amelyek felmerültek és azokat a megoldásokat, amelyeket megoldásukra alkalmaztunk.
358. Portugália EU csatlakozásának a költségvetési és pénzügyi ellenőrzésre tett hatása már a csatlakozás előtt érezhető volt. Tapasztalatainkkal kapcsolatban a jövőre vonatkozóan néhány következtetést kell levonnunk.
359. Alapvető fontosságú, legalább egy évvel a csatlakozást megelőzően, egy átfogó tréning programot tartani azoknak a tisztségviselőknek, akiket az ezekkel kapcsolatos feladatok elvégzésére kijelöltek. Az Európai Bizottság technikai segítségnyújtását teljes mértékben ki kell használni.
360. Ezzel párhuzamosan, a költségvetési és pénzügyi ellenőrzéssel kapcsolatos szabályozókat figyelmesen kell tanulmányozni. Nagyon fontos továbbá az előzetes tervezés és egy menetrend összeállítása az új kötelezettségek keresztülvitelére annak érdekében hogy a nemzeti költségvetési és pénzügyi szabályozást az EK követelményeihez adaptáljuk.
361. Az EU-hoz csatlakozás mindenképpen adaptációt követel a nemzeti közigazgatástól hogy megfeleljen az európai ellenőrzési keret adta követelményeknek. Ugyanakkor nincsenek követendő ideális modellek. Ez egy fontos megszívlelendő tanács.
362. A csatlakozás felvetheti speciális struktúrák kialakításának szükségességét bizonyos területeken, mint amilyen a mezőgazdasági és a Strukturális Alap, vagy az EAGGF-Garancia szekciójához kapcsolódó kifizető szervek, vagy pedig az ESF egy speciális szerve.
363. Bizonyos esetekben elengedhetetlen már meglévő intézmények tapasztalatának és természetes elhivatottságának felhasználása abban hogy ezen a téren az új kötelezettségeknek eleget tudjunk tenni.
364. A pénzügyminisztériumban alapvető fontosságú egy központi egység, amely a fontos információk belső (más minisztériumoktól és azoknak, illetve más ügynökségektől és azoknak) és külső (a Bizottságtól és a Bizottságnak és a brüsszeli Állandó Képviselőtől) kicserélését biztosítja és ellenőrzi a költségvetési folyamatot.
365. A belső auditálás és a pénzügyi ellenőrzés megfelelő koordinációja nagyon fontos tényező egy jól működő rendszerben és abban hogy a Bizottság Pénzügyi Ellenőrző Egységével a kapcsolattartást lehetővé tegye.

366. A jelenleg tartó reformok, amelyek egy Közösség orientáltságú pénzügyi ellenőrzési rendszerhez vezetnek, járhatnak fundamentális következményekkel a meglévő nemzeti pénzügyi ellenőrző és belső audit szervezetre. Ugyanakkor egy új és potenciálisan költséges adminisztratív szerkezet kialakítását alaposan mérlegelni kell.

2. A nemzeti rendszer

2.1 A költségvetési és pénzügyi ellenőrzés jogi kerete

367. A portugál alkotmány kimondja hogy a nemzeti költségvetést a törvény által megadott formában és a költségvetési törvénynek megfelelően kell elkészíteni, rendezni, megszavazni és végrehajtani. Ez a törvény olyan elveket és szabályokat tartalmaz, amelyek nagyrészt hasonlóak az EU Pénzügyi Szabályzatában leírtakkal.

368. A költségvetés-tervezetet a kormány készíti el, a Pénzügyminisztérium koordinálása mellett, az összes érintett minisztériumok bevonásával.

369. A költségvetés-terv elkészítésekor a kormánynak elsődlegesen saját jogi vagy szerződéses kötelezettségeinek és befektetési illetve fejlesztési politikájának kell elsődlegességet biztosítani. A költségvetési tervezet elkészítésében fő szerepet kapott a Pénzügyminisztérium Költségvetési Főigazgatósága.

370. Amint a kormány elkészítette költségvetés-tervezetét, a Parlament megtárgyalja és megszavazza a költségvetési törvényt, gyakorolva ezzel alkotmányos ellenőrző funkcióját.

371. A Költségvetési Főigazgatóság felel ezenkívül a költségvetés végrehajtásának ellenőrzéséért valamennyi kormányzati hivatalban és az állami éves számadásnak a parlament elé terjesztéséért és a Számvevőszékekkel történő vizsgálatért.

2.2 A pénzügyi ellenőrzés szervezeti felépítése

372. A portugál pénzügyi ellenőrzési rendszer olyan modellt követ, amely a beavatkozás különböző típusait vagy szintjeit különbözteti meg.

373. A külső ellenőrzés egyik szintje a politikai szint, a nemzeti parlament révén, a másik az igazságszolgáltatás szintje, a Számvevőszék révén. A Számvevőszék, mint legfelsőbb könyvvizsgáló intézmény felelős a külső könyvvizsgálásért.

374. A horizontális szintű belső ellenőrzést a Pénzügyi Főfelügyelet (IGF) látja el.

375. Az IGF közvetlenül a Pénzügyminiszter alá tartozik és felelős az összes közkiadás és bevétel pénzügyi ellenőrzéséért. Felügyelete kiterjed a nemzeti költségvetés és az állami hivatalok osztályainak minden lényeges területére, többek közt az állami vállalatok, önkormányzatok, és a magánvállalatok számára adott juttatások és támogatások ellenőrzésére.

376. Végül, a különböző minisztériumokban vannak belső ellenőrzési részlegek amelyek az ágazati szintű ellenőrzésért felelősek.

377. Ezen testületek együttesen képesek az állami kiadások és bevételek ellenőrzésére a nemzeti vagy a Közösség költségvetésben.

3. Fő változások a nemzeti rendszerben

3.1 Saját erő

3.1.1 A vám és mezőgazdasági bevételek felbecsülése

378. Az 1986-os EU csatlakozás csak belső adaptációt tett szükségessé a Pénzügyminisztérium meglévő keretein belül annak érdekében hogy a vámok megbecslésével és behajtásával kapcsolatos új kötelezettségeknek eleget tudjanak tenni.

379. A vám és pénzügyőrség minden nehézség nélkül új feladatokat is felvállalt a hagyományos saját erőforrások megbecslése és behajtása terén. Az akkoriban tapasztalt fő problémát az jelentette, hogy a tisztviselők képzettségét valamennyi szinten javítani kellett, mégpedig a Közösség vámszabályait illetően.

380. E célból a portugál hatóságok a csatlakozás előtt átfogó tréningprogramot állítottak össze azon vámtisztviselők részére akik a saját erőforrásokkal foglalkoztak. Ez a program magában foglalt egy 2-3 napos képzést EU saját erőforrással foglalkozó szolgálatainál azzal a céllal, hogy operációs véleménycserére kerülhessen sor különféle formákban (pld. a saját források megállapítása és megbízhatósága). Ezeknek a portugál tisztviselőknek azután az lett a feladatuk, hogy Portugáliában specifikus tréninget tartsanak ezekről a témákról valamennyi vámtisztviselőnek. Eljárási kézikönyvek is készültek a vámhivatalok tevékenységének javítása érdekében.

381. Nehézségeket tapasztaltunk az információs rendszer és annak komputerezált kerete terén azon saját erőforrás adatának megbízhatósága miatt, amelyeket nem hajtottak be a működtetőktől (B elszámoltathatóság) és amiatt hogy megfelelő kapcsolatot lehessen kiépíteni a szabálytalanságok és csalás esetén, melyeket az 1552/89 Szabályzat utolsó módosítása szerint, az Európai Bizottságnak kell átadni.

382. Ami a pénzügyi ellenőrzést illeti, ezt a vámhatóság Belső Ellenőrzési Egysége végzi.

383. A saját erőforrásokkal kapcsolatos belső ellenőrzés tevékenységének koordinálása az IGF hatáskörébe tartozik. Ez magában foglalja azon portugál testületek ellenőrzését és vizsgálatát, amelyek a saját erőforrásoknak az EK-ba történő megbecslésével, behajtásával ellenőrzésével és átutalásával foglalkoznak.

384. Operációs nehézségek miatt csak az utóbbi két-három évben vált lehetővé hogy az IGF integrált intézkedéseket hozzon ezen a téren. A kettős ellenőrzés illetve az ellenőrizetlen zónák elkerülése érdekében jelenleg nagy erőfeszítést igényel, hogy mindkét ellenőrző testület munkája értelmet nyerjen.
385. Az egységes piac bevezetése 1993-ban változásokat kívánt a vámhatóság szervezetében. 1992. és 1996. között az állományt 2400-ról 1700-ra csökkentették. Ezenkívül a Vám Főigazgatóság látja el az összes pénzügyőrségi feladatot.
386. Ez után az időszak után a fő problémát a csalások megelőzése és a velük való küzdelem jelenti. Az egyik 1993-ban elfogadott intézkedés szükségessé tette a vámhatóság központi csalás-ellenes egységének megalakítását, egy hírszerzési részleg kialakításával és egy csalás megelőző részleg felállításával a vámigazgatóságon belül.

3.1.2 Az ÁFA és a GNP források kiszámítása

a) ÁFA-hozzájárulás

387. Mivel a csatlakozás utáni első három évben a portugál ÁFA alapot a GNP 55%-ának megfelelő összeggel helyettesítették, a portugál hatóságok nem fordítottak kellő figyelmet az ÁFA saját erő felbecsülésére.
388. Ez jelentős problémákat okozott az ÁFA forrás kalkulációjával kapcsolatban, amely most kezd megoldódni.
389. Először, a fő probléma azokkal a statisztikai adatokkal van, amelyeket a Nemzeti Statisztikai Hivatalnak kell szolgáltatnia az átlag adó megbecsüléséhez, főképpen azért hogy jó statisztikai adatokat kapjunk a nemzeti befektetési számlákról, a különböző árucsoportokról (amelyek különböző ÁFA tarifások) és a készlet variációkról. Ennek a problémának a megoldására az adóhatóság és a Nemzeti Statisztikai Hivatal aláírt egy egyezményt egy állandó kontakt csoport felállítására és a legutóbbi évben jelentős eredmények születtek.
390. Másodszor, vannak bizonyos szürke zónák az ÁFA behajtással kapcsolatos információk terén, amelyek tisztázásra szorulnak az érintett részlegek felelősség-megosztása tekintetében: a Költségvetési Főigazgatóság és a Kincstári Főigazgatóság részéről. A folyamatban levő változások a (visszaszerzési) információs rendszerrel és az ÁFA-visszatérítések^{12.} megbízhatóságát illetően lehetővé teszik ezen probléma megoldását.
391. Az adóhatóság illetékes osztályának az ÁFA-hozzájárulás kiszámításához szükséges technikai és megfelelő emberi erőforrásokkal való ellátása egy másik olyan gátló tényező amely még nincsen megoldva. Valójában az ÁFA-alap

^{12.} Az ÁFA-vissztérítések olyan összegek amelyeket bizonyos egységek, pl. a fegyveres erők és diplomaták, akik ÁFA-mentességet élveznek, visszakapnak.

megállapításának összetettsége szakértelmet kíván az ÁFA és a nemzeti számlák terén is. Azonkívül specifikus számítógépes szoftvert is kíván.

392. Ami az ÁFÁt illeti, az adóhatóság együttműködve a Tanulmányok és Előrejelzések Főigazgatóságával és a Pénzügyminisztérium Európai Ügyek Főigazgatósága felelős az ÁFA saját erőforrás éves előrejelzésének elkészítéséért. Az adóhatóság két magas rangú tisztviselője van ezzel a feladattal külön megbízva.
393. Az ÁFA saját forrás belső nemzeti vizsgálatának tevékenységének hatásköre is az IGF-hez tartozik. Ez magában foglalja azon portugál testületek vizsgálatát, amelyek az Európai Bizottságnak átutalandó ÁFA-hozzájárulás behajtásával, ellenőrzésével, kalkulációjával és utalásával foglalkoznak.

b) GNP hozzájárulás

394. A GNP hozzájárulás megállapítása, költségvetésének megfelelő folyamata a nemzeti hatóságok által magába foglalja azt is hogy biztosítani kell számukra a Nemzeti Statisztikai Hivatal által az Európai Bizottságnak szállított statisztikai adatokat.
395. Portugáliában a Pénzügyminisztérium Európai Ügyek Főigazgatósága feladata, hogy a GNP becsült összegét az Európa Bizottságnak előterjessze.
396. Ezen becsléshez a Pénzügyminisztérium Európai Ügyek Főigazgatósága nyújtja a megfelelő makrogazdasági mutatókat és a GNP előrejelzések növekedési rátáját, amelyet a Nemzeti Statisztikai Hivatal által megadott adatokkal támasztanak alá.
397. Ezen a területen gátló tényezőként jelentkezett az információcsere hiánya ezen intézmények között. A problémát egy 1993-ban aláírt egyezmény oldotta meg, amely egyértelmű kötelezettségeket ró mindkét egységre a GNP-előrejelzéssel kapcsolatos együttműködéssel kapcsolatban.

3.1.3. Az EU hozzájárulás átutalási és könyvelési eljárása

398. Az Európai Bizottság felé a saját források átutalásával és könyvelésével kapcsolatos legmegfelelőbb eljárások kialakításához szükséges volt a meglévő költségvetési eljárásokkal kapcsolatos szabályok adaptációja.
399. Egy specifikus költségvetési tételt alkottunk a hagyományos saját erő megbecslésének, behajtásának és átutalásának rögzítése céljából. Más hozzájárulások (ÁFA és GNP forrás) egy olyan költségvetési tételbe vannak beépítve a Pénzügyminisztérium költségvetésében, melyek az illetékes főosztályok által megadott becsléseken alapulnak. és azok a nemzeti költségvetési ellenőrző eljárások alá esnek.

400. A Költségvetési Főigazgatóság felel mindezen forrásokkal való elszámolásért azon utalások alapján, amelyeket a Kincstári Főigazgatóság az Európai Bizottságnak átutal.
401. A Pénzügyminisztérium Európai Ügyek Főigazgatósága fontos szerepet játszik ennek a területnek a koordinálásában nevezetesen azáltal, hogy a Közösség hatóságaitól (DG XIX-Költségvetés) és azoknak küldött információk központjaként szolgál. Ennek az információáramlásnak az adminisztrációja nem könnyű feladat, különösen nehéz az érintett osztályoknak időbeni rendszerességgel információkat nyújtani.

3.1.4. Statisztika

402. A Nemzeti Statisztikai Hivatal szolgáltatja az EUROSTAT valamint az ÁFÁval és a GNP saját erővel foglalkozó nemzeti szervezeteknek szükséges statisztikai adatokat. (Lásd 3.1.2 rész)
403. Voltak bizonyos nehézségek a használt statisztikai számítási módszereket illetően, különösen ami a közigazgatást, a párhuzamos gazdaságot és az adókerülést illeti.
404. A problémákra a megoldást az hozta, hogy az EUROSTAT állandóan figyelemmel kíséri Nemzeti Statisztikai Hivatal munkáját.

3.2 Európai Unió pénzalapok

3.2.1. EAGGF-Garancia Szekció

a) Kifizető ügynökségek

405. Az EU-hoz való csatlakozása előtt Portugália már rendelkezett egy olyan Nemzeti Mezőgazdasági Intervenciós és Garancia Intézménnyel (INGA), amely szerv felelős volt a nemzeti mezőgazdasági támogatások folyósításáért, melynek fő finanszírozását bizonyos importárak vámjából beszedett összegek fedezték.^{13.}
406. A csatlakozást követően közvetlenül érezhetővé vált egy olyan speciális szerv szükségessége, ami az EAGGF-Garancia Szekciójából érkező pénzügyi támogatások központja és koordinálja a kifizető ügynökségeket. (pld. a bor, olíva olaj, halászat számára).
407. Erre a célra 1986. májusában az INGA-t alakították át. Jogilag az INGA mind a Pénzügyminiszter mind pedig a Mezőgazdasági Miniszternek beszámolni tartozik.
408. A Közös Mezőgazdasági Politika (CAP) főként az 1993-95-ös reform fontos változásokat hozott a kifizető ügynökségekkel kapcsolatban nemzeti szinten.

^{13.} Ennél a szervnél 60 tisztviselő dolgozik

409. Először, az új támogatási intézkedésekre a segélyek kifizetésének és ellenőrzésének hatásköre (mezőgazdasági-környezetvédelem programok, a mezőgazdasági földek újraerdősítése, a parasztok korai nyugdíjaztatása) a már meglévő Mezőgazdasági és Halászati Fejlesztési Támogatási és Finanszírozási Intézményhez került, amely már felelt a mezőgazdasági Strukturális Alapok kezeléséért.
410. Másrészt az INGA központosítja az EAGGF-Garancia Szekciótól kapott összes más segély kifizetését.
411. Portugáliában most csak két folyósító szerv van, ahol 900 tisztviselő dolgozik¹⁴. Az EAGGF Garancia alapok 1995-ös elszámolási reformja számos főbb módosítást vont maga után ezeknél a kifizető ügynökségeknél.
412. Ezeket a változtatásokat nem volt könnyű elérni és néhány nehézség megmaradt. A helyzet az, hogy ezen két folyósító szerv akkreditációja csak feltételes. Meg kell felelniük az akkreditációhoz szükséges valamennyi elvárásnak, főként az írásbeli procedúrákkal és ellenőrző listákkal, a külső egységekkel aláírt egyezményekkel és a belső könyvvizsgálattal kapcsolatosan.
413. Nagy erőfeszítések történtek annak érdekében hogy akkreditációjukat elnyerjék a Pénzügyminisztertől, aki Portugáliában a folyósító szervezetnek a jóváhagyására illetékes hatóság. Az IGF folytatja annak az értékelését hogy az ügynökségek a megadott kritériumoknak megfelelnek-e.

b) Menedzsment és pénzügyi ellenőrzés

414. Az INGA-nak adott koordinációs testületi szerepe ellenére a 729/70 Szabályzat (EEC) utolsó módosításának rendelkezései szerint Portugáliában az EAGGF-garancia alap menedzselését a szóban forgó segély természete szerint kell elemezni.
415. Emiatt a fent említett két szervet központilag irányítják. Különböző külső területekről, pl. a halászati ágazatban a Halászati Főigazgatóságtól a borászati ágazatban a Borászati és Szőlészeti Főigazgatóságtól és a Mezőgazdasági Minisztérium regionális mezőgazdasági igazgatóságaitól kapnak segítséget a támogatási intézkedések előkészítéséhez és végrehajtásához.
416. Helyszíni ellenőrzéseket is tartanak ezek a kifizető ügynökségek. A szóban forgó intézkedésektől függően, más ellenőrzési testületek fizikai ellenőrzéseket tarthatnak (pl. a Vámfőigazgatóság az export-visszatérítések terén és a Közösségi Olívaolaj Segély Ellenőrző Egysége az olívaolaj termelési ágazatban.). A kifizető ügynökségek megbízásából privát könyvvizsgálók is tarthatnak ellenőrzéseket.
417. A pénzügyi ellenőrzést a Mezőgazdasági Minisztérium ellenőrzési szerve, az IGF végzi.

¹⁴. 350-en az INGA-nál és 550-en az IFADAP-nál

418. Ezen ellenőrző testületek közül néhány felelős még a 4044/89 (EEC) Szabályzat utólagos ellenőrzéséért, az IGF felügyeletével, ami a szabályzat értelmében "specifikus testület". Ők készítik el az EAGGF-Garancia-ból részesülő támogatottak éves ellenőrzési programját, rizikóelemzés alapján, ellenőrzik a végrehajtást és elkészítik az éves beszámolót.
419. Ebben a keretben a legnagyobb gondot az jelenti hogy a különböző ágazatokban tett intézkedéseket vagy a különféle segélyprogramokat koordinálniuk kell az ellenőrzési szerveknek annak érdekében, hogy a Közösség által, vagy a nemzeti szabályzat által előírt szintű és minőségű ellenőrzést elvégezhessek. A probléma megoldásához az IGF mint "specifikus szerv" javította az éves ellenőrzési program figyelemmel kísérését, ezenkívül könyvvizsgálási módszereket állított fel ezen a területen és áttekinti az összes jelentést.
420. Az 1995-ös számviteli reform után, az IGF kapta feladatául az EAGGF Garancia alap elköltésének éves bevallási igazolási folyamatát. Szó esett róla, hogy vajon jobb megoldás volna-e ha az auditálási igazolást külső könyvvizsgálóra bíznák, vagy egy privát könyvvizsgáló cégre. Tapasztalataink szerint az elfogadott megoldás valójában megfelelőbb Portugália esetében, az IGF természetéből adódóan (magas szintű ellenőrzési testület tárcaközi szinten).

c) Követési, monitoring és beszámolási szabálytalanságok, valamint a csalások

421. Portugáliában az EAGGF Garancia részlegével kapcsolatos szabálytalanságok és csalások előzetes vizsgálatának és felderítésének feladata ugyanazon testületekre hárul akik a menedzsmentet és pénzügyi ellenőrzést végzik.
422. Az EAGGF Garancia részleg finanszírozási rendszerének tárcaközi koordinációs és ellenőrző Bizottságát 1991-ben hozták létre annak érdekében, hogy a lehető leghatékonyabban szolgálja az 595/91(EEC) Szabályzat előírásait . Valamennyi ellenőrző testület képviselve van ebben a bizottságban. A bizottság elnöki posztját az IGF tölti be.
423. A Bizottság fő feladata azon pénzalappal kapcsolatos szabálytalanságokról szóló információk ellenőrzése, összefogása és értékelése, s ezen információnak az eljuttatása az Európai Bizottságnak.
424. Ez a megoldás kielégítőnek bizonyult és a tapasztalat azt mutatja hogy ez a módszer jó megoldás a szabálytalanságokkal és a csalással kapcsolatos ügyek intézésére.
425. Ami az illetékes nemzeti testületeket és az EAGGF alapból részesülő támogatottak elleni szankciók alkalmazását illeti, (a feketelistát) a szükséges törvény még nem született meg. Ez a kérdés működési nehézségeket okozott.

3.2.2. Strukturális és kohéziós alapok

a) A nemzeti menedzsment és ellenőrzési rendszerek

426. A portugál EU csatlakozás tekintetében a hatalmon levő egymást követő kormányok mind intézkedéseket helyeztek kilátásba a csatlakozást megelőző években azzal kapcsolatban, hogy a kormány hogyan kezelné és ellenőrizné a Strukturális Alap által nyújtott támogatást.
427. Miután számos különbség van az egyes Strukturális Alapok közt, a portugál közigazgatásban eltérő volt ennek a visszhangja.
428. Bizonyos esetekben szükségessé vált új kormányhivatalok létrehozása, amint az az Európai Szociális Alap Ügyek osztálya esetében történt (DAFSE), amely 1981-ben jött létre a Munkaügyi Minisztériumon belül és hivatalosan 1983-ban alakult, jóval megelőzve Portugália EU csatlakozását. (1986). Akkoriban 20 tisztviselő dolgozott a DAFSE-nak. Most 100-an dolgoznak ott.
429. A megfelelő Mezőgazdasági és Halászati, Fejlesztési Támogatási és Finanszírozási Intézet (IFADAP) új feladatokat kapott az EAGGF Útmutatási Szekciójának menedzselése révén. Ez közvetlenül Portugália EU csatlakozása után történt.
430. A többi Strukturális Alap miatt nem volt szükség új kormányzati szervek vagy osztályok felállítására. A meglévő kormányzati osztályok átalakítása és módosítása elegendőnek bizonyult az új támogatási programok, nevezetesen az ERDF és a FIGF következményeinek megfelelő kezelésére.
431. A csatlakozás utáni első időszakban történtek azt mutatták, hogy nem elegendő specializált testületeket létrehozni a Közösség alapjainak menedzselésére és ellenőrzésére. Alapvető fontosságú a koherens és globális koordináció valamennyi érintett terület és testület bevonásával.
432. Így a hibák kijavításához, főként az ESF-ben egy külön struktúrát hoztunk létre a Közösség első támogatási keretének (1989-1993) menedzselésére, végigkövetésére, értékelésére és végrehajtásának ellenőrzésére 1990-ben. Ez a tapasztalat feltárt néhány olyan gyengeséget amely aztán fontos korrekciókhoz vezetett a második Közösségi támogatási keret (1994-1999) menedzselésében és ellenőrzési struktúráiban.
433. A jelenlegi menedzsment rendszert egy menedzserekből és menedzsment egységekből álló decentralizált struktúra segíti számos programban vagy operációs beavatkozásban. A globális irányítás kivitelezéséhez van egy Strukturális Alap irányítási bizottság, amelyben a delegált hatóságok legfelső tisztviselői találhatók meg.
434. A Közösség támogatási keretének globális koordinálása egy kormányzati bizottsághoz tartozik. Ennek a bizottságnak a Tervezési Miniszter az elnöke.
435. A Közösség támogatási kerete gazdasági és társadalmi hatásának kiértékelésére van egy "megfigyelő" egység, ami egyéb feladatai mellett, a külső

konzultánsok számára az alap útmutatást megadja az értékelés elkészítéséhez. Ez a megfigyelő egység független szakértőkből áll.

436. A pénzügyi ellenőrzés és belső könyvvizsgálás rendszer-szemlélet¹⁵. megközelítése egy az 1994-ben történt változások közül, ami a Strukturális Alapok ellenőrzési rendszerét illeti.
437. A jelenlegi ellenőrzési rendszer, amely központi szerkezetet tart fenn ugyanakkor az egyes résztvevők jobban körülhatárolt jogi felelősségvállalását is magába foglalja, három részből áll.¹⁶. Az első szint az irányító egységek szintje (szám szerint 34). Ez a szint tartalmaz ellenőrzéseket, megelőző és kísérő jelleggel, döntéshozatalt az irányító egységek által és ellenőrzést a végfelhasználóknál. Az ellenőrzés második szintjét az érintett minisztériumok belső auditálási egységei alkotják és a kijelölt hatóságok az egyes alapoknál. Ez fedi az első szintű ellenőrzési rendszer elemzését és, amennyiben szükséges, hatékonyságának tesztelését, a végfelhasználók ellenőrzését. Végül, az IGF végzi a magas szintű pénzügyi ellenőrzést, amely felel a különböző szintű ellenőrzések összekötésének elősegítéséért, a nemzeti rendszer megbízhatóságának értékeléséért, és a javaslatok megtételéért annak kijavítására.
438. Ez a megközelítési mód összehangolt segély koordinációs beavatkozást kíván az ellenőrzés valamennyi szintjén. Ennek a célnak az elérése érdekében a fejlődési tapasztalatokat Portugáliában egy ellenőrzési kör segíti. Minden évben az ellenőrzési kör három fázisban mutatkozik meg. Az első fázis az ellenőrzési program előkészítésével kapcsolatos, amely kockázatelemzési megközelítésen alapul, és a különböző könyvvizsgáló testületek között az intézkedések megosztásán. A második fázis a tervezett intézkedések végrehajtásával kapcsolatos, előzőleg elfogadott módszerek alapján. A harmadik szinten egy globális jelentés készül, amely magában foglalja valamennyi ellenőrzési tevékenységet. Fontos megjegyezni, hogy ez az ellenőrzési rendszer kiegészíthető privát auditáló cégek könyvvizsgálatával.
439. Ennek a modellnek a működésével járó néhány fontos korlátot ki kell emelni. A rendszer jó teljesítménye erős globális koordinációt feltételez, és ez még nincsen teljesen a helyén. Az ellenőrzés első és második szintjén a megfelelően felkészült tisztviselők hiánya jelenti a fő problémát. Ennek a problémának a megoldására privát könyvvizsgálókat alkalmaznak, hogy az ellenőrző testületek nevében eljárjanak. Fontos hangsúlyozni, hogy ezeknek a privát könyvvizsgálóknak meg kell felelniük a közigazgatási ellenőrző testületek által támasztott követelményeknek.
440. Végül, szükséges hozzátenni hogy 1994-ben egy külön program épült a Kohéziós Alap irányításának és ellenőrzésének szervezésére. A létrehozott szerkezet hasonló a Strukturális Alap irányításához és ellenőrzéséhez.

¹⁵. Ez a megközelítés a "rendszer audit" elvet alapmódszernek fogadja el.

¹⁶. Ld. a portugál Strukturális Alapok pénzügyi ellenőrzési rendszer átfogó szemléltetését az 1. Mellékletbe

b) Együttműködés és koordináció a Bizottság Pénzügyi Ellenőrével

441. Az IGF kétoldalú együttműködési jegyzőkönyvet írt alá a Szerkezeti Alapról a Bizottság Pénzügyi Ellenőrével (DG XX) 1996 júniusában, és októberben aláírtak egy további egyezményt a Kohéziós Alapról.
442. Ez az egyezmény az IGF számára biztosítja a rendszer auditálást és individuális tranzakciók vizsgálatát egy megadott módszer alapján amely figyelembe veszi a nemzeti módszert is. Az egyezmény ugyancsak tartalmazza egy közös évi auditálási program megtartását a két aláíró által. Az audit program rugalmassági ráhagyással dolgozik, hogy a szükséges változtatásokra sor kerülhessen és végrehajtása június végi nyomon követésétől.
443. Habár az idei év a jegyzőkönyv első éve, a koordináció tapasztalatait nagyon hasznosnak találtuk a duplikációk elkerülése érdekében azon auditok esetében, melyet az IGF és az Európai Bizottság különböző szolgálatai végeznek.
444. Másrészt az ellenőrzési erőfeszítések hatékonysága növelhető, ha valamennyi, mindkét fél által hangsúlyozott kockázati területet lefedi. Mi úgy gondoljuk hogy a jó koordináció csökkenteni tudja az EB Szolgáltatának európai tagállamokbeli ellenőrzési erőfeszítéseit és lehetővé teszi az ellenőrzésben alkalmazott lehető leghatékonyabb erőforrás-kezelést.
445. Az IGF által hozott intézkedések és a DG XX-nek küldött kapcsolódó jelentések átfogó képet tudnak adni a Bizottságnak a portugál ellenőrzési rendszer megfelelő voltáról és megbízhatóságáról.
446. Az egyezmény kötelezettségeinek elérése érdekében az IGF-nek külön auditáló csoportjai vannak az egyes alapok vizsgálatára, és egy egység áll rendelkezésre tevékenységük koordinálására.
447. A nemzeti könyvvizsgálók szakképzettségi szintjének növelése érdekében a DGXX könyvvizsgálóival való szorosabb kapcsolat kialakítása miatt operatív ügyekben, mint pl. a módszertani ügyek, rövid szemináriumra került sor Brüsszelben. Az eredmények nagyon jók voltak és egy hasonló szemináriumot terveznek Lisszabonban a tapasztalatcsere céljából.
448. A legfőbb probléma a könyvvizsgálási programok koordinációs menetrendjével kapcsolatos. Ezt a problémát az országos tervezés javításával kívánjuk megoldani valamint a folyamatok 1998-as programozásával.

c) A szabálytalanságok és csalások felderítése, ellenőrzése és jelentése

449. A Portugáliában a szabálytalanságok felderítésére alkalmazott modell a nemzeti ellenőrző rendszeren alapul (ld. 3.2.2 pont).
450. Eszerint a modell szerint az IGF felel a szabálytalanságok és csalások ellenőrzéséért és jelentéséért. Fő feladata a releváns információ összegyűjtése és

értékelése ebben a témában és az ilyen információknak az EB-hoz (UCLAF) való továbbítása.

451. Néhány nehézséget szükséges hangsúlyozni.
452. Az egyik fő problémát az okozza, hogy valamennyi érintett testületet figyelni kell és ugyanakkor biztosítani kell, hogy mind időben eljuttassa a kellő információt és ismerjék a szabálytalanságoknak a Rendeletben megadott definícióját. Ez a probléma még nincs kielégítően megoldva. Az IGF nagy erőfeszítéseket tesz annak érdekében hogy ezeket a szerveket segítse kötelezettségeik végrehajtásában. Szükséges kiemelni ugyanakkor, hogy belekerült egy bizonyos időbe, amíg az illetékes a Közösségen belül az EAGGF-Garanciával kapcsolatos szabálytalanságokkal foglalkozó egységek (ld. 3.2.1. c pont) között egy bizonyos fokú összhangot sikerült elérni.
453. Egy másik fontos megoldandó kérdés az Igazságügyi Minisztérium illetékes hivatalaival a kapcsolattartás olyan szabálytalansági esetekben és csalásoknál, amelyek bűncselekménynek minősülnek.
454. Az érintett testületek különbözősége miatt kívánatosnak tűnt egy, a mezőgazdasági kiadásokkal kapcsolatban használt megoldás alkalmazása egy kormányzati bizottságon keresztül.
455. Fontos hozzátenni hogy az UCLAF-fal való szoros együttműködés főként szemináriumokon és technikai segítségnyújtáson keresztül eléri a kívánt hatást a nemzeti tisztviselők képzettségét illetően ezen a területen.

4. A Közösségi költségvetési folyamat

4.1 A nemzeti és közösségi költségvetés integrációja

456. A nemzeti költségvetési folyamat összegzése a 2. fejezetben található. A nemzeti és Közösségi költségvetési folyamat közti kapcsolat olyan nemzeti hatóságokon keresztül valósul meg, amelyek feladata a gazdasági és pénzügyi előrejelzés és a költségvetés végrehajtása. A Pénzügyminisztérium központi szerepe ellenére az érintett minisztériumok és a Strukturális Alap kiadásokkal és az EAGGF-garanciával megbízott szervek bizonyos fokú autonómiát élveznek.
457. A Portugál Állandó Képviselő (PR) Brüsszelben kapcsolatban áll a nemzeti hatóságokkal számos pénzügyi tanácsadón keresztül (jelenleg öt ilyen van) Néhányan tagjai a Tanács Költségvetési Bizottságának.

4.2 Változások a nemzeti költségvetési folyamatokban (SEM 2000)

458. Az előrejelzésekkel és a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos akcióprogramok amelyeket a Tanács a SEM 2000 kezdeményezésekről szóló legutóbbi jelentése alapján hagyott jóvá, szorosabb együttműködést és állandó

kapcsolattartást kíván az EB és a portugál hatóságok között az éves költségvetési kiadások előkészítésekor és a költségvetés végrehajtásakor.

459. Ennek elérése érdekében a portugál Pénzügyminisztériumban kijelöltek egy kapcsolattartási pontot, hogy a Bizottság Költségvetési Főigazgatóságával összeköttetést tartson fenn.¹⁷
460. A kapcsolatfelelős a portugál Költségvetési Főigazgatóságon belül dolgozik. Ez egy fontos változást jelent a Bizottsággal meglévő tradicionális információs csatornában és a belső koordináció egy új gyakorlatát jelenti azon szervek és kormányhivatalok között, melyek a Közösség költségvetéséből érkező alapokért felelnek.
461. Belátható az is, hogy a kapcsolattartó javítani tudja az információcserét a külügyminisztérium és a PR brüsszeli képviselője felé, segítve a Tanács Költségvetési Bizottságának portugál tagjai munkáját.

5. Együttműködés és koordináció

5.1 Az Európai Bizottsággal és a többi tagállammal

462. Ez a rész az együttműködésnek azokat a formáit öleli fel amelyek meghaladják a Közösség szabályaiban lefektetett előírásait.
463. Már kiemeltük hogy a DGXX és az IGF közötti együttműködés és koordináció (lásd 3.2.2.b pont) folyamatát. Fontos hangsúlyozni a szabálytalanságokkal és visszaélésekkel kapcsolatos együttműködést az UCLAF-fal és a Költségvetési Főigazgatósággal a saját erőforrások előrejelzése terén.
464. Ami a tagállamok közötti együttműködést illeti, a "közös auditálási kezdeményezések" a hagyományos saját erőforrásokkal kapcsolatban Dánia, Hollandia, az Egyesült Királyság és Portugália együttműködése említhető. Ennek a kezdeményezésnek a célja a közös ellenőrzés minőségi javítása (a vámilletékekkel kapcsolatban) a közös könyvvizsgáló módszerek kidolgozásán keresztül. Ez a közös kezdeményezés vezette a Bizottságot arra, hogy egy speciális audit csoportot állítson fel a Saját Erőforrások Tanácsadó Bizottságán belül, és ez két könyvvizsgálási modell kidolgozását és tesztelését eredményezte (egy általános és egy, tranzittal kapcsolatban).
465. A közös kezdeményezés utolsó ülésén Lisszabonban kiemelték hogy a vámhatóságokon belül szükséges belső auditálási csoportok megléte.
466. Ez valószínűleg nagyon fontos aspektus a közép és kelet-európai országok számára, hogy megfigyelőként részt vegyenek még a csatlakozás előtt.

¹⁷ Ezt a megoldást a SEM 2000 program eredményeként választották.

5.2 Ellenőrzés különféle testületek által

467. Amint azt a fentiekben már hangsúlyoztuk, az IGF tárcaközi és horizontális szinten működik a Közösségi költségvetéssel kapcsolatos valamennyi területen. Ennek következtében a különböző belső ellenőrzési egységek pénzügyi ellenőrzési tevékenységével kapcsolatos intézkedés attól a koordinációs folyamattól függ, amely segítségével az ellenőrzés duplikációja vagy az ellenőrizetlen zónák elkerülhetők.

6. Menedzsment és szervezeti ügyek

6.1 Adminisztratív intézkedések

468. Néhány igazgatási intézkedésre sor került a Pénzügyminisztériumban még a csatlakozást megelőzően.

469. Létrehozták az Európai Ügyek Egységet hogy a Pénzügyminisztérium EU-val kapcsolatos belső és külső tevékenységének koordinációját elősegítse. Ez koordinálja a Pénzügyminisztérium kapcsolattartását az Európai Közösség Tárcaközi Bizottságával, melynek elnöki posztját a Külügyminisztérium látja el, valamint a brüsszeli Portugál Képvisellel is.

470. Ebben az egységben kb. 20 tisztviselő van, de jelenleg érezhető, hogy ezt a számot növelni kell a későbbiekben.

471. Habár elviekben jó megoldás, tény azonban az, hogy ez az egység nem érte el teljesen a célját. Így a Pénzügyminisztérium más osztályai paralel funkciót töltenek be elsősorban a hatékony koordináció hiánya következtében. Az új Európai Ügyek Főigazgatósága próbálja ezt a problémát leküzdeni.

472. Az IGF-en belül a Közösség ellenőrzéseinek koordinálására létrehoztak egy egységet. Ez az egység van megbízva a Közösségi Költségvetés pénzügyi áramlásaival kapcsolatos belső ellenőrzés koordinálásával. A csatlakozás előtt két auditor felelt ezért. Most 16-an vannak.

473. Az ezzel az egységgel kapcsolatos tapasztalat nagyon fontos és pozitív. Ez tette képessé az IGF-t arra, hogy központi szerepet játsszon a Közösség pénzügyi ellenőrzési ügyeiben, mind a nemzeti szinten, mind pedig a DGXX-el való kapcsolattartó szerepkörben.

6.2 Szakmai felkészültség

474. A Közösség szabályozási és döntéshozatali összetettsége megkövetelte, hogy azok a tisztviselők, akik a csatlakozás előtt az európai ügyekkel foglalkoztak, megfelelő tréninget kapjanak a kezdetektől fogva. A Közigazgatási Főigazgatóság és az Országos Közigazgatási Intézet koordinálta azt a tréning programot, amely a Közösség ügyeivel foglalkozott (pl. a Közösség intézményei és döntéshozatali

folyamata). A különböző főosztályok pedig az egyes specifikus témakörökben tartottak szemináriumokat (pld. mezőgazdaság-politika, Strukturális Alap).

475. Ezeket a tisztviselőket folyamatosan tájékoztatni kell az EU -ügyekről. E célból a többi tagállam és a Közösség tisztviselőivel való tapasztalatcsere alapvető. Az Országos Közigazgatási Intézet rövid (egy hetes) szemináriumokat tart különféle, az EU-ban történő változásokkal kapcsolatos témákról (monetáris unió, az EURO hatása, stb.).

476. A portugál hatóságok nagy figyelmet szentelnek azoknak a tisztviselőknek a nyelvtudására, akik más tagállamok vagy Közösségi tisztviselő kollegáikkal pozíciójukból fakadóan kapcsolatban állnak. Mindazok, akik részt vesznek az európai üléseken, specifikus nyelvi és tárgyalástechnikai tréningben vesznek részt.

7. A portugál EU csatlakozás 10 éve- eredmények és a jövővel kapcsolatos perspektívák

477. A portugál EU csatlakozás költségvetési és pénzügyi ellenőrzésre gyakorolt hatása már a csatlakozást megelőző években megkezdődött a segélyekkel kapcsolatos teendők ellátására létrehozott ad hoc közigazgatási struktúrákon keresztül.

478. A csatlakozás felvetette néhány területen speciális struktúrák létrehozásának szükségességét, nevezetesen a mezőgazdasági és Strukturális Alapokkal kapcsolatban, mint amilyenek az EAGGF-garancia alap fő folyósító szerve vagy az ESP speciális szerve.

479. Megkíséreltük a már meglévő közintézmények természetes hivatásbeli tapasztalatait is hasznosítani az új kötelezettségek ellátásában. Ez volt a helyzet az ERDF esetében, a Regionális Fejlesztési Főigazgatósággal, vagy a saját erőforrások esetén a Vámfőigazgatósággal. ugyanez vonatkozott a Pénzügyi Főfelügyelőség pénzügyi ellenőrzésére a Közösségi Költségvetés mindkét oldalán.

480. Az EU szerkezeti kerete állandó fejlődésben van. Ez a tény állandó adaptációt kíván az európai fejlődéssel összhangban a nemzeti közigazgatás egy részében is. Ugyanakkor új és potenciálisan költséges adminisztratív struktúrák létrehozását alaposan mérlegelni kell. Megvan a kiegészítő bürokrácia létrejöttének kockázata, amit el kell kerülni.

481. A Közösség SEM 2000 Programja szorosabb együttműködést követel a Bizottság és a tagállamok között. A tagállamok pénzügyi ellenőrzési rendszerében történt főbb változásokat emeli ki. Az elszámolások kiterjesztése a Strukturális Alap mezőgazdasági kiadásaira és a saját erőforrásokra egy Közösség-orientált pénzügyi ellenőrzés irányába mutat.

482. Ez alapvető változásokat idézhet elő a pénzügyi ellenőrzés és a belső ellenőrzés nemzeti szintű szervezetében. A DG XX koordinációs tapasztalata az együttműködési egyezményeken keresztül nagyon érdekes lehetne erre a célra.
483. A Közösség pénzügyi érdekeinek egyforma szintű képviselőjének megteremtéséhez valamennyi tagállamban szükséges minimális előírások meghatározása a nemzeti ellenőrző hatóságok számára. Ez a jövő feladata.

1. Melléklet: A portugál pénzügyi ellenőrzési rendszerének összefoglalása a Struktúrális Alapok vonatkozásában

MAGAS SZINT	VÉGZI	ÁLTALÁNOS PÉNZÜGYI FELÜGYELET
	FELADATA	<ul style="list-style-type: none"> • A rendszer összekapcsolása • A rendszer megbízhatóságának auditja és értékelése • A rendszer javítása

•

MÁSODIK SZINT	VÉGZI	AZ EGYES ALAPOKRA KIJELÖLT HATÓSÁGOK
	FELADATA	<ul style="list-style-type: none"> • AZ ÉRINTETT MINISZTERIUMOK BELSŐ AUDITÁLÁSA

•

ELSŐ SZINT	VÉGZI	IRÁNYÍTÓ ÜGYNÖKSÉGEK
	FELADATA	<ul style="list-style-type: none"> • Ellenőrzi az előzményeket az azt követő döntéshozatalt • Ellenőrzi a végső felhasználókat

SVÉDORSZÁG

Összeállította: Ulrika Barklund Larsson^{18.}

^{18.}Ulrika Barklund Larsson 1997. január 1-e óta a brüsszeli Svéd Állandó képviselő gazdasági tanácsosa. Elsősorban az EU pénzügyi menedzsmentjének és ellenőrzésének kérdésével, az audittal és a csalás elleni küzdelemmel foglalkozik. Ennek elötte a svéd Pénzügyminisztérium Költségvetési Fosztályán belül az EU Osztály titkár helyettese volt, és ugyanezekkel a kérdésekkel foglalkozott. 1991-ben lépett be a Pénzügyminisztériumba miután négy évig teljesítmény auditorként dolgozott a svéd Állami Számvevőszéknél. Larsson asszony 1996. óta a svéd EU Csalás ellenes bizottságának tagja. A Bizottság a Közösség pénzügyi érdekeinek jobbításán fáradozik Svédországban.

1. A fejezet összefoglalása

484. Ez a dolgozat áttekintést kíván adni azokról az intézkedésekről, melyeket a svéd költségtervezési és pénzügyi ellenőrzési rendszerének az EU tagsággal járó követelményekhez történő igazítása jelentette. A következő tanulságokat emelhetjük ki:

- fontos, hogy a nemzeti felkészülés időben, jóval a bekerülést megelőzően elkezdődjön. A kezdetben a következő lépések a legfontosabbak: - képzési programok megindítása (nyelvi és szakmai); - a bizottsággal és a tagállamokkal szakértői szintű kapcsolatok kialakítása; valamint a jelenlegi költségtervezési és pénzügyi ellenőrzési rendszerek minőségének értékelése az EK szerződés és szabályok viszonylatában.
- A rendszer minősége gyakran javul, ha az EU alapokat ugyanúgy lehet kezelni, ahogyan a nemzeti alapokat. Amennyiben a nemzeti rendszer nem felel meg az EK követelményeknek valamilyen szempontból, érdemes lehet a nemzeti források esetében is változtatásokon gondolkozni. Néhány esetben elkerülhetetlen az EU alapok számára külön funkciók vagy rendszerek kialakítása úgy a politikai, mint az adminisztratív szinten és az EU bevételek és kiadások ellenőrzésének a terén.
- A szakmai ügyekhez szükséges források összetettsége miatt, így pl. az elektronikus adatfeldolgozó rendszerek kialakítása nem becsülhető alá. Az EU és a nemzeti felügyelők és auditorok között hatalmi különbségeket sem lehet figyelmen kívül hagyni.
- A pénzügyminisztérium és a szakmai minisztériumok közötti jó koordináció csakúgy mint a gyorsaság és a határidők betartása elengedhetetlen a sima munkavégzéshez és a kívánt eredmények eléréséhez. Hasonló módon fontos ez a költségvetéshez kapcsolódó ügyekben, mint a pénzügyi ellenőrzés és a csalásellenes intézkedések terén. A pénzügyminisztériumnak vezető szerepet kell kapnia abban a folyamatban, amelynek során az állam álláspontja a javaslatokkal és stratégiai döntésekkel kapcsolatban kialakításra kerül.
- A pénzügyi menedzsment rendszereinek az ellenőrzésnek és a belső auditnak a kialakítása a mezőgazdaság, a strukturális alapok és a vámügyek terén kiemelt fontosságú és külön gondosságot igényel. Minden tagállamtól elvárható, hogy szorosan együttműködjön a Bizottság Pénzügyi ellenőrével (DG XX).
- A nemzeti és a regionális szintek közötti kapcsolat nehéznek bizonyulhat, ha a menedzsment és ellenőrzési folyamatban a felelőségeket már a korai szakaszban nem tisztázzák.
- Az EK követelmények folyamatosan változnak, hogy a hatékonyság javuljon és a Közösség pénzügyi érdekeinek védelme erősödjön. Ez egy olyan folyamat, mely valószínűleg sosem ér véget. Éppen ezért az Unió valamennyi tagjának fel kell készülnie és ki kell alakítania azokat a rendszereket, melyek a további tárgyalásokhoz szükségesek, és amelyek az EK szabályokat és a további kiigazításokat az annak megfelelő nemzeti rendszerekben ugyancsak szükségessé teszik.

2. Bevezetés

485. Mindjárt a kezdet kezdetén néhány dolgot meg kell említeni annak érdekében, hogy a svéd kormány által bevezetett intézkedések könnyebben érthetővé váljanak a svéd EU csatlakozáshoz kapcsolódóan 1995 január 1-től.

2.1 A svéd adminisztratív modell

486. A svéd adminisztráció modellje néhány tekintetben eltér a többi európai országban használatostól. Alapja a minisztérium kormányzás hiánya; ehelyett kis méretű minisztériumok, elsősorban politikai funkciókkal a kormány ügynökségei (melyek erősek, és sok tekintetben függetlenek a minisztériumoktól) mellett dolgoznak és az operatív állami feladatokkal foglalkoznak. A modell jellemzője, hogy a döntéshozatal a Kormánytól az ügynökségekhez kerül a decentralizáció során, de a decentralizáció az ügynökséges terén is megtörtént. Ennek következtében a svéd Miniszterelnöki Hivatal mérete kicsi, összehasonlítva Európa legtöbb más országával (3700 alkalmazott, melyből 1500-an a Külügyminisztériumhoz tartoznak). A Pénzügyminisztériumnak kb. 400 alkalmazottjából nagyjából 60 személy dolgozik a Költségvetési Főosztályon.

487. A korai szakaszban a Kormány magáévá tette azt az elvet, hogy a lehető legkevesebb különálló rendszer alakuljon ki az EU költségvetés alapjai nemzeti alapokhoz kapcsolódó adminisztrációja, a költségtervezésre, pénzügyi ellenőrzésére, stb. Ezt a elgondolást alátámasztották a minőséggel kapcsolatos megfontolások, mivel máskülönben a félreértések és hibák kockázata növekedett volna. Néhány esetben nehéznek bizonyult a Svédországra jellemző különböző igazgatási hagyományok vegyítése az EU-éval, éppen ezért nekünk új funkciókat, szabályokat, eljárási rendeket kellett kialakítanunk. Összességében a svéd igazgatási modell kompatibilisnek bizonyult az Unióhoz kapcsolódó tevékenységek területén.

488. A svéd igazgatási modell, a maga szervezeti és költségvetési, felügyeleti és audit rendszerével részletesen le van írva az 1. mellékletben. A Svédország és az EU közötti átutalások leírását, a Pénzügyminisztérium szervezetét és a Svédország EU-ba történő felvételét követően alkalmazásra kerülő adminisztratív források rövid leírását a 2. melléklet tartalmazza.

2.2 A népszavazás

489. 1994. márciusában Svédországot teljes jogú tagként felvették az EU-ba, 1995. január 1-i kezdettel. Svédország csatlakozásáról 1994. november 14-én népszavazás döntött. A népszavazás maga nem volt kötelező érvényű a Kormányra és a Parlamentre (Riksdag), de a politikai pártok elkötelezték magukat, hogy a nép akaratának megfelelően fognak eljárni a szavazás eredménye alapján. Éppen ezért az adminisztratív és a többi technikai előkészületek nem indultak meg azonnal. Egy teljesen gyakorlati szempontból nézve, a késleltetett népszavazás okozta késések nem bizonyultak szerencsésnek.

2.3 Az EGT megállapodás és a statútum tervezetek elkészítése röviden

490. Az Európai Gazdasági Térségre vonatkozó megállapodás eredményeként Svédország az egységes piac részese lett 1993. január 1-től. Ebből következően az EK rendjének és irányelveinek végrehajtása már azt megelőzően megkezdődött, hogy Svédország teljes jogú tagságot nyert volna. Ez kedvezett azon érintett minisztériumoknak, melyeknek feladata a Közösség alapjainak és a saját forrásoknak kezeléséhez kapcsolódó az EK jogi dokumentumok végrehajtása. Az ehhez szükséges munkamennyiséget nem szabad alábecsülni. Nem kevesebb erőfeszítésre volt szükség az ügynökségek részéről, amelyek az EK törvények operatív végrehajtásáért voltak felelősek.

491. Az egyik tanulság a statútum tervezet készítés munkájából, hogy az a minisztériumoktól és az ügynökségektől nem csak az EK törvények ismeretét, hanem kitűnő idegen nyelv tudást is követel. Mivel az EK szabályok svéd nyelven nem álltak rendelkezésre - sok esetben - még 1995. január 1-ét követően, törvényhozói munkánkat idegen nyelven íródott alapokra kellett helyezni. Néhány esetben ez félreértéseket eredményezett, később szükségessé vált azok tisztázása.

492. Törvényelőkészítői munkánkat az angol, francia, dán és német nyelvű anyagokra alapoztuk. A különböző nyelveken íródott változatok összehasonlítása során azt tapasztaltuk, hogy igen gyakran voltak eltérések a szövegek között. Hozzá kell azonban tenni, hogy a svédre történő hivatalos fordítás sem volt mindig kielégítő. A színvonal alatt munka példáit találtuk a Pénzügyi Rendelet fordításánál. A problémákat itt olyan jelentősnek találtuk, hogy a PM vizsgálatának eredményeként azt fogja kérni, hogy hivatalos svéd változatot vizsgálják felül.

493. Az EGT-ben való részvétele miatt Svédországnak hozzájárulást kellett fizetnie az EU költségvetéshez. Olyan fizetési rendszer került kialakításra, melyek segítségével a Svéd Állami Bank állami fizetési rendszerének részét képező számlákról kerültek pénzek átutalásra a Bizottság számlájára, melyet ebből a célból nyitottak a svéd banknál. Ez a módszer, ami leegyszerűsítette az ügyeket, akkor is megmaradt, amikor Svédország teljes jogú taggá vált.

3. A költségtervezés és a pénzügyi ellenőrzés terén meglévő szervezet és a horizontális intézkedések

3.1 A Pénzügyminisztérium szerepe

494. A PM Költségvetési Főosztályának feladata az állami szektor költségtervezéshez, számvitelhez, pénzügyi ellenőrzéshez és auditjához kapcsolódó elvek kidolgozása. Amikor Svédország csatlakozott az EU-hoz a Költségvetési Főosztályon belül alakult egy egység, mely kizárólag ezekkel az ügyekkel foglalkozott. Ez az egység, mely 7 főből áll felelős az EU költségvetés nemzeti szintű előkészítéséért, Svédország hozzájárulásáért és a közös minisztériumi ügyek koordinációjáért. Ugyanakkor a minisztérium saját EU-hoz kapcsolódó ügyeinek egy

részét a Nemzetközi Kapcsolatok Osztály intézi, különös tekintettel a ECOFIN találkozók előkészítésére.

495. A különleges egység felállítása erre a speciális feladatra a Költségvetési Főosztályon belül nem volt kézenfekvő megoldás, mivel az új körülmények vagy a további tevékenységek a nemzeti környezetben normálisan nem integrálódnak egy minisztérium szabályos szervezeti rendjébe. Mi azonban azt gondoltuk, hogy az EU-hoz kapcsolódó tevékenységekre vonatkozó feltételek és a bizonyos tudásszinttel kapcsolatos elvárások olyan különlegesek, hogy azok igazolják egy különleges egység felállításának szükségességét. Ma is ez a véleményünk.

496. Az EU egységnek van egy olyan szerepe is, hogy az EU költségvetéshez, a költségvetési folyamathoz a pénzügyi menedzsmenthez és ellenőrzéshez kapcsolódó rendszerekről szóló ismereteket terjeszti. Ez részben a tréningeken, részben pedig szemináriumokon keresztül történik, igénye szerint is.

497. A szakminisztériumok nem egyeztetik a PM-el a svéd álláspontot az uniós költségvetési kérdésekkel kapcsolatban, legalább is nem az EU egységgel, inkább a minisztérium szakmai szervezetével, ugyanúgy, ahogy azt a nemzeti alapok esetében szokták tenni. Ezzel együtt, ahol az uniós költségvetésből történő kiadásokról van szó, az EU egység, mivel elsődlegesen felelős ezekért a kérdésekért, végül utasításokat küld s brüsszeli misszióhoz, ahol a PM ottani munkatársainak feladata a Tanács Költségvetési Bizottságában svéd részről cselekedni.

498. Érdemes megjegyezni, hogy van tere a további javításoknak a minisztériumon belüli és a minisztériumok közötti koordináció terén is.

3.2 A taggá válást megelőző gyakorlati előkészületek és az elvekkel kapcsolatos döntés

499. A PM az *acquis*ban foglalt szabályoknak a Bizottsággal 1994. tavaszán történt áttekintése után, elkezdte az igazgatás, a költségtervezési elvek, számvitel, pénzügyi ellenőrzés terén az előkészületek. A Bizottsággal való megbeszélésen részt vett Ausztria, Finnország, Svédország, és a Bizottság szakértői, akik tanulmányozták valamennyi tanácsi rendeletet, hogy rájöjjenek melyek azok a nem tisztázott pontok és potenciális problémák, melyek a előfordulhatnak a jövőbeni tagállamok esetében a végrehajtás során.

500. Kétoldalú megbeszéléseket is tartottunk a Bizottsággal és a tagállamok képviselőivel számos fővárosban már 1994. márciusától kezdve, amikor világossá vált, hogy szívesen látnak bennünket az EU-ban. Szándékunk az volt, hogy információkat szerezzünk arról, hogy hogyan kell értelmezni azokat az EU rendeleteket, melyek a svéd hozzájárulásra, a pénzügyi menedzsmentre és ellenőrzésre vonatkoznak, valamint, hogy tanácsokat kapjunk arra nézve, hogy milyen gyakorlati lépéseket kell megtennünk. Elsőséget adtunk azon tagállamoknak, melyek igazgatási hagyományai hasonlítottak Svédországra. Értékes tudást szereztünk a Tanácsban végzett értékes munkával kapcsolatban úgy, hogy részt vettünk megfigyelőként a megbeszéléseken, mivel már 1994. nyaratól kezdődően meg voltunk hívva azokra.

501. Azonban a népszavazás miatt a PM nem volt képes korai kormány döntések meghozatalát elérni azzal kapcsolatban, hogy hogyan kezeljék a Közösség alapjait Svédországban. Bégül a népszavazás előtt két héttel adtuk le egy törvény tervezetet a *Riksdag*nak (1994/95:40). Ez azért volt lényeges, mert elég időt adott a *Riksdag* számára a szükséges intézkedések meghozatalához még azelőtt, hogy tagságunk befejezett tény lett volna.

502. Ebben a törvény tervezetben a Kormány lefektette a pénzügyi politika irányvonalait, melyet az EU tagsággal kapcsolatban Svédországnak követnie kell. AZ igen korlátozott állami pénzügyek, azzal, hogy Svédország azon országok közé tartozik, melyek nettó hozzájárulást fizetnek az EU költségvetéshez, a szigorú költségvetési elvekhez még több megkötést adtak.

503. A Kormány leírta alapok áramlását és azokat a követelményeket, hogy a költségeket, hogyan kell tervezni, kezelni, figyelemmel követni és ellenőrizni minisztériumi és ügynökségi szinten. Az 1. melléklet tartalmazza az irányelvek összefoglalását. Ugyancsak tisztázódtak a Kormány elvárásai a pénzügyi ellenőrzés, az audit és a csalás ellenes intézkedések terén. Ezen túlmenően, a Kormány kérte Parlamentet, hogy hatalmazza fel a svéd hozzájárulásnak az uniós költségvetésbe történő befizetésének elvégzésére és adjon tőkét az Európai Befektetési Bank (EIB) és a Szén és Acél Közösség (ECSC) részére. Ezt a törvény javaslatot a Parlament jóváhagyta és a Kabinet Hivatala és az érintett ügynökségek bibliájává vált, mivel a benne foglalt elvek olyan fontos premisszákat tartalmaztak, aminek alapján a különböző tevékenységek kezelhetővé váltak Svédországban.

504. Itt két nagyon fontos tanulságot kell említeni. Az első, hogy ha Svédország most állna a bekerülés kapujában a PM valószínűleg megkísérelné a gyakorlati előkészületeket korábban megkezdeni és sürgetné a többi érintett minisztériumot, hogy ugyan így tegyen. Másodszor is azt választanánk, hogy törvény tervezetet nyújtunk be nagyjából ugyanazzal a tartalommal és fő pontokkal.

3.3 Az EU költségvetéssel és a költségvetési folyamattal kapcsolatos, intézkedést igénylő feladatok, beleértve a svéd hozzájárulását is

3.3.1 Kapcsolat a nemzeti költségvetéssel

505. Ahhoz, hogy az EU költségvetési alapokat beépítsük a nemzeti költségvetésbe Svédország nem hajtott végre semmilyen törvény módosítást azon egyszerű okból, mert abban az időben nem volt olyan törvény, ami a nemzeti költségvetéssel foglalkozott volna. A Nemzeti Költségvetési Törvény 1997. január 1-én lépett hatályba és nem tartalmaz külön rendelkezéseket az EU-val kapcsolatos, költségvetésbe befizetett, vagy onnan származó alapokra, mivel ennek nem láttuk értelmét.

506. Az EU alapok tervezése és az azzal kapcsolatos jelentések bruttó formában szerepelnek a nemzeti költségvetésben. Az Unióból származó azon támogatások, melyeket a svéd kormány hivatalok kezelnek, a költségvetésben bevételként

szerepelnek, míg a kedvezményezetteknek történő kifizetések a kiadási oldalon vannak feltüntetve. Ez a gyakorlat elismerten emeli a nemzeti költségvetés végösszegét, de megvan az az előnye, hogy tisztán mutatja mennyi pénz került befizetésre az EU-ba, mennyi jött onnan és mindez milyen célokra. Könnyebbé teszi az EU-val kapcsolatos tevékenységekből adódó kötelezettség vállalásoknak a nemzeti költségvetésbe való beillesztését is. Egy másik előny, hogy az állami pénzügyi adminisztrációt irányító szabályozások egész csoportja automatikusan alkalmazhatóvá válik a nemzeti költségvetésbe bevezetett alapok esetén.

3.3.2 Az EU költségvetéssel kapcsolatos kérdések nemzeti szintű kezelése

507. Ahhoz, hogy egy kérdéssel kapcsolatban a Kormány döntést hozzon, a felelős minisztériumnak meg kell kapnia a PM és a többi érintett minisztérium előzetes jóváhagyását. A jóváhagyással kapcsolatos követelmény jól szolgált az EU-val kapcsolatos ügyek esetében is. Ez azt jelenti, hogy a Tanács előtt a kormány képviselői által felvetett nézeteket a megbeszélés előtt egyeztetni kell. A javaslatok benyújtása és a tárgyalások kezdeményezése közötti igen rövid idő (általában nem egész egy nap) azt jelenti, hogy néha nincs idő a folyamat kezelésére. Azonban minisztériumok közötti jól fejlett interfészek és a Svédország álláspontjával kapcsolatos jól megfontolt pozíció alapján egyre inkább meg lehet birkózni ezekkel a szorító határidőkkel a gyakorlatban.

508. Néhány döntés esetében a közösségi munkacsoportokban és bizottságokban érintett ügynökségek ugyancsak utasításokat kaptak az illetékes minisztériumoktól. Összességében ezek az intézkedések nagyon előnyösek, mivel lehetővé teszik központi szinten, hogy áttekintést kapjon a svéd lépésekről minden érintett. Az egyik továbbra is fennálló nehézség az, hogy megismerjük és befolyást is tudunk gyakorolni annak a néhány ezer munkacsoport és tanácsadó bizottság munkájára, melyek a Bizottsághoz kapcsolódnak és melyek gyakran eldöntik, hogy mely javaslatok kerüljenek a Bizottságon keresztül a Tanács elé.

509. Éppen ezért az EU-val kapcsolatos ügyek kezelésének általános felelőssége nem került át a felelős minisztériumokból a Külügyminisztériumba. Ez utóbbi minisztérium pedig nem kapott felsőbbrendű szerepet abban, hogy elvi vagy különösen fontos, más minisztériumok felelősségi körébe tartozó ügyeket intézzon. Ehelyett az érintett minisztériumokból a helyettes államtitkárokból felállt egy csoport, a Kabinet Hivatal vezetésével hogy a legfőbb irányelvi kérdéseket megvitassák. Ezen kívül egy a Külügyminisztériumban létre jött egy egység, melynek feladata az általánosabb jellegű koordináció. Elsődleges feladatuk a COREPER megbeszélésekre adott instrukciók koordinálása és a Parlamenttel való együttműködés. Ezt a koordináló szerepet most vizsgálják.

510. Egy megoldatlan probléma, hogy még nem sikerült megtalálni annak a modelljét, hogy az érintett minisztériumokkal hogyan lehet az ügyeket leintézni amikor a rendelkezésre álló idő annyira limitált.

3.3.3 Instrukciók a svéd tárgyaló félnek

511. Elvben mindenki, aki a Tanácsnál tárgyal Stockholmból kapja az utasításokat az illetékes minisztériumtól. Ennek az instrukciónak a svéd álláspontot kell tükröznie az üggyel kapcsolatban és a tárgyaló fél viselkedésére vonatkozóan is ajánlásokat kell tenni. Fontosnak bizonyult, hogy az instrukciók pontos tartalmazzák a nemzeti célokat a szóban forgó tevékenységek vonatkozásában. A bizottságok és munkacsoportok tagjainak mandátumát is pontosan tisztázni kell a svéd érdekek képviselőjének elsődleges hangsúlyozásával együtt. Így tudnak a tárgyaló felek eredményesebben és konstruktívabban dolgozni, többet elérni. A tárgyaló felek helyzetét megkönnyítheti, ha ismerik a többi ország álláspontját és megkísérelnek közös érdek estén más országokkal szövetkezni.

512. A szakmai ügyekkel kapcsolatos instrukciókat illetően természetesen fontos, hogy nemzeti szinten a prioritások időben meghatározásra kerüljenek. Azt is tisztázni kell, hogy mely témáknak kell a legnagyobb figyelmet szentelni és a különböző szektorokat hogyan lehet fontossági sorrendbe állítani. Ilyen módon a meghallgatás esélye nő. Ugyanakkor az a tény, hogy nemzeti szinten ilyen prioritások felállítása nehézségekbe ütközhet, nem hagyható figyelmen kívül.

513. Végezetül szólnunk kell a Brüsszeli Misszióról is. A PM-nek hat kiküldöttje dolgozik a Képviselőn. Ebből kettő foglalkozik a költségvetéssel, pénzügyi ellenőrzéssel, audittal kapcsolatos kérdésekkel. Fontosnak tartottuk, hogy létrehozzuk azokat a gyors és közvetlen kommunikációs csatornákat a felelős tisztségviselők között a fővárosban és a Képviselőn, melyek elősegítik, hogy mindkét oldal tudja mi történik az egyes helyszíneken. Tapasztalataink összefoglalásaként a jó koordináció, gyorsaság és időzítés igen fontos a sima munkavégzés és elérni kívánt eredmények szempontjából.

3.3.4 A svéd hozzájárulással kapcsolatos munka

514. Nézetünk szerint a hozzájárulással kapcsolatos munka teljes koordinációt igényel. Ennek a koordinációnak a PM-ben kell történnie. A koordináció lehetőséget teremt nem csak arra, hogy az átfogó képet megismerjük, de arra is, hogy kialakuljon egy jó interfész a Bizottság felé. Ez megkönnyíti a Bizottság és a nemzeti közigazgatás munkáját egyaránt. A hozzájárulással kapcsolatos munka is magas szintű tudást és ismereteke igényel a vámok, az ÁFA, a GNP és a pénzügy előrejelzések terén.

515. Ennek eredményeként úgy döntöttünk, hogy a hozzájárulásokkal kapcsolatos feladatokat a Költségvetési Főosztály EU egységére bízuk és ahelyett hogy egy nagy hivatalt alakítanánk ki inkább speciális szakértőket hívunk a PM más főosztályairól és azokból az ügynökségekből, melyek illetékesek a kérdésekben. A napi feladatok elvégzése nem haladja meg a szervezet kapacitását, bár a fluktuáció okozhat némi nehézséget.

516. Az EU költségvetésbe történő svéd hozzájárulást kitevő saját forrásokat tekintve az ÁFA-alapú kifizetés a legbonyolultabb, ez új számításokat és megfelelő statisztikai dokumentációt igényel. Mivel a különböző termék csoportok ÁFA kulcsai eltérőek, kiigazításokat kell tenni a számításokhoz kapcsolódó dokumentációban azért, hogy a

valamennyi tagállam esetében a kiszámítás alapja egységes legyen. Ebben az esetben is a Bizottsággal való korai kapcsolat felvétel igen fontos.

517. Az is nagyon lényeges, hogy a nemzeti számlák rendszerét olyan módon igazítsuk ki, hogy az képes legyen a GNP-alapú kifizetések kiszámításához szükséges információt is megadni. Svédország nem tér át az Európai Számviteli Szabványokra (ESA 95). 1998-ig, ameddig a rendszer átáll az EU követelményekre a számviteli rendszer kiigazítása alapján kell tovább dolgoznunk.

3.3.5 Befizetések az EU költségvetésbe

518. Ahogyan már korábban szó volt róla, az EU-költségvetésbe történő befizetésekkel kapcsolatos eljárásokat illetően, sokat segített, hogy már az EEA időszakban utaltunk át összegeket a költségvetésbe. Erre a modellre építkeztünk a továbbiakban, a Svéd Nemzeti Bankkal történt konzultációk alapján. Itt kell megjegyezni, hogy az EU szabályok lehetővé teszik a Bizottság számlájának olyan elhelyezését, hogy kölcsön igényekre nem hat ki addig, amíg a számla oldaláról tényleges kifizetés nem történik.

519. A Bizottság számlájára történő átutalásokat az állami fizetési rendszerért felelős ügynökség végzi. A különböző típusú kifizetésekért felelős ügynökség átutalja a számláért felelős ügynökségnek az alapokat. A felelős ügynökség pedig kezdeményezi a Bizottság felé történő kifizetéseket.

520. A PM nem vesz részt a kifizetések átutalásában. Természetesen azért tájékozódni akar a folyamatban lévő kifizetésekről, hogy a további fejleményeket figyelemmel tudja kísérni. Az információ a Bizottsággal folytatott tárgyalások alapjául szolgál és - nem kevésbé lényeges módon - tájékozási lehetőséget nyújt a PM arra vonatkozóan, hogy kifizetések milyen hatással járnak a nemzeti költségvetésre.

3.4 a pénzügyi ellenőrzés, audit és csalás ellenes tevékenység területén szükséges intézkedések

3.4.1 A Pénzügyminisztérium szerepe

521. Bár a Pénzügyminisztérium hosszú ideje felelős a pénzügyi ellenőrzéssel kapcsolatos irányelvi munkáért, az EU tagság valami teljesen újat hozott. Valóban, ezek a kérdések - mint azok, melyek a külső auditban és a csalás ellenes intézkedésekben érintettek - az EU környezetben különleges irányelvi területeknek tűnnek, bár a szabályozásokat a különböző szektorokban alkalmazzák.

522. Ez a tény, a Kormány és a Parlament által hozott, a tagfelvételt megelőző döntéssel együtt előnyt élveznek Svédországban azt jelentette, hogy az EU egységen belül egy személy az ezen területek irányelvi kérdéseivel foglalkozik. Ennek feladatai közé tartozik a Pénzügyi Ellenőrzés Főigazgatósággal (DG XX), a Bizottság csalás ellenes küzdelmet koordináló egységével (UCLAF) és az Európai Számvevőszékkel (ECA) való kapcsolattartás. Az egyes szektorokkal kapcsolatos ügyeket az érintett

minisztériumokhoz és ügynökségekhez utalják - ezt nem mindig értékelik a Bizottság képviselő, mivel jobban szeretnek minden tagállam esetében egyetlen összekötővel kapcsolatot tartani.

3.4.2 A felelősségek megosztása a Pénzügyminisztérium és a szakminisztériumok, valamint a minisztériumok és az ügynökségek között

523. Bár a Pénzügyminisztérium meghatározó politikai felelősséggel bír a pénzügyi menedzsment és ellenőrzés terén, az érintett minisztériumoknak biztosítaniuk kell, hogy a Kormány által elfogadott elveket a megfelelő ágazatokban végre is hajtják. Ez azzal jár, hogy a felelőségekkel és jogosítványokkal kapcsolatos döntéseket az EK rendeletekkel kell kiegészíteni. Ezeknek a döntéseknek természetesen meg kell felelniük a Kormány 1994/95:40 számú határozatban foglalt irányelveknek. Ami a PM-et illeti, mi vizsgáljuk a javaslatokat és gondoskodunk arról, hogy azok összhangban legyenek az elfogadott elvekkel.

524. A svéd közigazgatás egyik fontos elve, hogy az a kormány hatóság felelős a közpénzek folyósításért, egyben teljes felelősséggel tartozik a Kormány felé az alapok megfelelő kezeléséért és felhasználásáért. Ez vonatkozik azokra az esetekre is, amikor az egyes ügyekkel való foglalkozás feladatát a központi kormány hivatali ügynökségből delegálták a regionális szintű ügynökségekhez. A központi ügynökségeknek rendszerint az is feladata, hogy összefoglalókat és jelentéseket készítsenek a Kormány és más érdeklődő testület számára arról, hogy az alapokat hogyan használták fel. Ebből következően a kifizető ügynökségek - melyeket az EU alapok kifizetésére jelöltek ki - számára kötelező feladat annak biztosítása, hogy az EU-nak a menedzsmenttel és az ellenőrzéssel kapcsolatos követelményei teljesülnek.

525. Svédországban kezdettől arra törekedtünk, hogy alaponként egy központi ügynökség, vagyis összesen négy, foglalkozzon az EU támogatások kezelésével. Ez a négy ügynökség valamennyi, a hozzá tartozó alappal kapcsolatos feladatot megkapta. Az ügynökségeket a Kormány számoltathatja el azért, hogy szabálytalanságok esetén a kiigazító intézkedéseket meg lehessen tenni. Végezetül, ezek az ügynökségek felelősek valamennyi rendszer jelentésnek a Kormány és a Bizottság felé való elkészítéséért, ideértve a pénzügyi elszámolásokat, bármely szabálytalanságot, stb.

526. Ugyankor a döntéshozatal az alapok egyes alkalmazásával kapcsolatban a regionális szintű központi kormányzati ügynökségekhez került. Ebből következik, hogy a döntésekkel foglalkozó regionális ügynökségek és az alapokkal kapcsolatos feladatokat ellátó központi ügynökségek között jó kell működnie az együttműködésnek.

527. A felelősségek megosztás következtében a központi, alapokkal foglalkozó ügynökséggel veszi fel a kapcsolatot a Bizottság, amikor vizsgálatokat végez Svédországban. Amikor az ellenőrzéseket a DG XX végzi, a PM-t tájékoztatják. Ezzel a Bizottság azt kívánja kifejezni, hogy a PM az ő egyenrangú partnere Svédországban. Mi továbbítjuk az információkat az érintett minisztériumoknak és az Nemzeti Számvevőszéknek, de saját hatáskörünkben nem teszünk intézkedéseket.

528. Végezetül, a PM együttműködése a szakmai minisztériumokkal és ügynökségekkel szintén említést érdemel. Tapasztalatunk szerint fontos, hogy a PM vállaljon vezető szerepet a tagállamnak az olyan javaslatokkal és stratégiai döntésekkel kapcsolatban elfoglalandó álláspontjának kialakításában, melyek a pénzügyi menedzsmenttel és ellenőrzéssel, valamint a csalás elleni küzdelemmel foglalkoznak. Kérésünk alapján az érintett minisztériumok, az EU alapok kezelésével foglalkozó központi kormányzati ügynökségek, valamint a Nemzeti Számvevőszék kijelölt egy-egy felelőst az ezen témákhoz kapcsolódó ügyekhez. Ezek a tisztviselők megkapják a Bizottság által tette valamennyi javaslat és dokumentum egy-egy példányát és kikérik állásfoglalásukat azokkal kapcsolatban. A minisztériumi referensekkel egyeztetve alakítjuk ki a svéd álláspontot és Brüsszelben a tárgyalások során képviselendő pozíciót.

529. Azon fontos megbeszélések előtt, melyeket a Bizottsággal horizontális kérdésekben folytatunk - vagyis a PM személyes képviselőinek csoportjában, amely segíti a Bizottságot a SEM 2000 (Megbízható Pénzügyi Menedzsment) program során - néha összehívjuk a minisztériumok és ügynökségek referenseit a PM-ben egy megbeszélésre.

530. Bár a megbeszélések nagyon is informális légkörben zajlanak, ez az eljárás biztosítja azt, hogy Svédország koordinált módon cselekszik. Ez különösen akkor fontos, amikor a Bizottság részéről érkezett javaslatot különböző bizottságokban és munkacsoportokban vitatják meg egyidejűleg. Amennyiben a tagállamok képviselői merőben eltérő álláspontot foglalnának el, az nem csak a tagállamok bizalmát veszélyeztetné, de a tárgyalásokat is nagyban megnehezítené.

3.4.3 A belső audit szervezet felállítása

531. A különböző költségvetési szektorokra vonatkozó tanácsi szabályok megkívánják a tagállamoktól, hogy a pénzügyi ellenőrzésért felelős részlegekkel rendelkezzenek. Ezt mi úgy értelmezzük, hogy olyan köteleességről van szó, aminek révén biztosítható a rendszerek, eljárások és szervezetek minden ágazaton belüli rendszeres belső ellenőrzése. Megkívánja azt is, hogy - a menedzsmenttől függetlenül legyen egy olyan szervezeti egység, ami ellenőrzi a belső ellenőrzés eredményességét, vagyis kell egy belső audit is.

532. Svédországban már a 80-as évek elején meg voltak a belső audit bizonyos formái a kormány hivataloknál, bár ezek függetlensége megkérdőjelezhető volt. Azután ezeket a feladatokat áttették a Nemzeti Számvevőszékhez, és külső auditra használták fel. Néhány ügynökségnél az ügynökség saját kezdeményezésére a belső audit feladatok ellátására új szervezeti egységek alakultak.

533. 1994-ben a kormány úgy döntött, hogy kötelezően bevezeti a szakmai, független belső audit egységeket olyan kormány hivataloknál, melyek nagy összegekkel foglalkoztak. Ezen kötelezettség kirovása egybeesett Svédország tagságának kezdetével és ezért elhatározták, hogy mindazon ügynökségek, melyek az EU-ból származó nagy összegű alapokkal foglalkoznak szintén eleget kell tegernek ennek a kötelezettségnek. Ezek a szabályok a kormány hivatalok belső auditjával foglalkozó különleges rendeletekben kerültek leírásra.

534. Ennek alapján Svédország jobban fel volt készülve, amikor a Pénzügyi Ellenőrzés Főigazgatóság (DG XX) Pénzügyi Jegyzőkönyveiben kezdeményezte azon belső auditorok együttműködését, akik a strukturális alapokkal foglalkoznak a Bizottságon belül és a tagállamokban. A mai napig a tagállamoknak kb. felével sikerült megállapodásokat kötni. Ezek a megállapodások tartalmukat és természetüket nézve eltérőek, mivel azokat a nemzeti körülményekhez igazították. Ugyanakkor azonban valamennyi közülük tartalmaz megállapodást az audit által feltárt eredmények megosztására, az audit tervek összehangolására és a közös auditokban való részvételre vonatkozóan. A belső audit célkitűzéseit és az alapvető módszereket ugyancsak tartalmazzák (az általánosan elfogadott nemzetközi auditálási szabványok alapján).

535. Ami Svédországot illeti, ahol a belső audit nem a minisztériumokhoz hanem a központi kormányzati ügynökségekhez kapcsolódik a belső audit szervezetek vezetői számára természetes volt, hogy csatlakoznak a megállapodáshoz. Emiatt három jegyzőkönyv aláírására került sor 1996 őszén. A jegyzőkönyveket a három fontos alapot [regionális fejlesztési alap (ERDF), a szociális alap (ESF) és a mezőgazdasági garancia alap (EAGGF)] kezelő központi ügynökség és a DG XX főigazgatója írta alá. Hasonló megállapodást kell kötni a halászlé alapokhoz kapcsolódóan (FIFG).

536. A tagállamoknak nincs formális kötelezettsége arra együttműködésre lépjen a Bizottsággal. Ugyanakkor a tagállamok tanácsosnak látják így tenni, és ez az ECOFIN tanácsnak és az Európai Tanácsnak tett ajánlásokat eredményezte 1996. decemberében, arra sürgetve a tagállamokat, melyek még nem írtak alá megállapodásokat a Bizottsággal, hogy ezt a lehető leggyorsabban tegyék meg.

3.4.4. A Számvevőszéknek adott összekötő funkció Svédországban

537. A külső auditot csak független formában lehet végezni, akár nemzeti, akár pedig az EU szintjén. Éppen ezért a PM-nek nem volt előre meghatározott végrehajtási intézkedése ezen a területen, egy kivétellel. Az EU Szerződés 188c cikke kimondja, hogy az Európai Számvevőszék helyszínen végzett vizsgálatait a nemzeti audit testületekkel valamilyen partnerség formájában kell elvégezni. Mivel Svédországban két audit testület van, a Számvevőszék és a Parlamenti Auditorok, úgy láttuk, hogy ezt a feladatot határozottan csak az egyik, mégpedig az elsőként említett testületre kell bízni, mivel Svédországban az tölti be a legfőbb intézmény feladatát. Ehhez arra volt szükség, hogy a Hivatal irányelvei kiegészítsük.

538. Az auditok során úgy láttuk, hogy az ESZSZ-nek szélesebb körű jogosítványai vannak, mint a mi auditorainknak, mivel az ESZSZ - a Pénzügyi Rendeletben foglaltak következtében - jogosult a helyszínen vizsgálni a támogatások címzettjeinek számláit. Ezzel a kérdéssel a PM-ben foglalkoznak. Ésszerű premissza, hogy a nemzeti audit testületeknek ugyanolyan hatalommal kell rendelkezniük, mint az ESZSZ-nek van. Amennyiben ezt elfogadjuk, az azt jelenti, hogy a külön törvényt kell készíteni.

3.4.5 A nemzeti csalás-ellenes intézkedésekért felelős bizottság felállítása

539. Svédországban a csalás és az egyéb szabálytalanságok már a korai szakaszban sok figyelmet kaptak. Kötelező volt az EU tagsághoz kapcsolódóan a csalás ellenes intézkedések bevezetése. Mi is tudtuk, hogy szükség van egy olyan horizontális szervezetre nemzeti szinten, ami az e téren alkalmazott eszközök használatát támogatja folyamatos jelleggel. 1996. tavaszán ezért a Kormány felállította a Csalás Ellenes Bizottságot, melyben minden olyan kormány hivatal képviseltette magát, mely EU alapok kezelésével foglalkozik, így a nemzeti adóhatóság, a nemzeti Számvevőszék, a rendőrség, az ügyészek és bírák, valamint az érintett minisztériumok.

540. A Bizottság elnöke a PM-ből kerül ki. A Bizottság feladata a minisztériumok és az ügynökségek közötti együttműködés elősegítése, különös tekintettel a igazgatási ügynökségekre és az igazságügyi rendszerre. Ugyancsak feladata, hogy információkat szolgáltatson arról, hogy mi történik Svédországban, és milyen intézkedéseket hajtottak végre. A Bizottság javaslatokat is tehet arra, hogy szükség eseté milyen intézkedésekkel lehetne erősíteni a közösségi alapok védelmét. Ennek megfelelően a Bizottság munkája szempontjából fontos kiindulópont az EU Szerződés azon követelménye, hogy a Közösség alapjait pontosan úgy kell védeni, mint a nemzeti alapokat, valamint, az 1995-ös madridi Tanácsi Határozat alapján az EU alapok védelme azonos kell legyen minden szektorban és az Unió minden országában. A Bizottság csalás ellenes egységével való együttműködése (UCLAF) ugyancsak a Bizottság feladata, kivéve ahol meghatározott esetekről van szó, hiszen ezek az operatív elszámoltathatósággal rendelkező ügynökségek feladata.

541. Napjainkig az a tapasztalat, hogy a Bizottság aktívan segítette a Közösség pénzügyi érdekeinek védelmébe Svédországban. A Bizottság létezésére pár éven belül már valószínűleg nem lesz szükség, akkor, amikor a rendszerek stabilizálódtak és a nyilvánvaló hiányosságok megszűntek. Minden esetre ez idáig tapasztalataink kedvezőek.

542. Svédország ez idáig még nem valósította meg a Bizottság azon kérését, hogy álljon fel egy olyan horizontális szervezet, amely csalás gyanújának felmerülése esetén operatív nyomozást folytatna. Ezzel szemben már létrejött Svédországban egy olyan ügynökség, amely a gazdasági bűncselekményekkel foglalkozik és nagyon valószínű, hogy ez az ügynökség képes lesz a fenti igényt is kielégíteni.

3.4.6 A svédországi feladatok végrehajtásának monitoringja

543. A Pénzügyminisztériumnál azon voltunk, hogy biztosítékot szerezzünk arra nézve, hogy az EU pénzek kezelése megfelel a szigorú szabályokban előírtaknak. Ennek megfelelően a Kormány megbízta a Számvevőszéket, hogy vizsgálja meg a Strukturális Alapok területét és tegyen javaslatot az esetleg szükséges módosításokra. A Számvevőszék saját kezdeményezésére végzett már ilyen vizsgálatot az EAGGF-Garancia Szekció területén. Az EU csalás ellenes bizottsága ugyancsak vizsgálta, hogy az érintett ügynökségeknél meg van-e a szükséges szabályozás és jogosítványok arra, hogy a szabálytalanságok esetén a megfelelő intézkedéseket meg lehessen tenni.

544. Ezeknek a vizsgálatoknak során kitűnt, hogy még vannak hiányosságok. Ennek eredményeként a Kormány és minisztériumok intézkedéseket tettek. További hiányosságokkal kapcsolatban most folyik a számításba vétel. Tapasztalataink azt mutatják, hogy a PM érdekelt, hogy az ilyen vizsgálatok jól haladjanak, hogy azután az intézkedések végrehajtását is figyelemmel lehessen kísérni.

4. Tanulságok a különböző szektorokból

4.1 Vámok és más illetékek

545. A vám szektorban történt néhány vizsgálat annak kiderítésére, hogy milyen következményekkel járt az EU-ban történt belépés. Az egyik alapvető elképzelés az volt, hogy az EU tagság automatikusan azzal fog járni, hogy csökkenteni kell a vámszervezet méretét, amikor csatlakozunk a belső piac vám uniójához. Ez is volt acél, bár az is nyilvánvaló volt, hogy a taggá válás néhány új vám illeték bevezetésével is jár. Svédország így feladatul kapta, hogy ellenőrizze az EU leghosszabb, nem-tagállammal közös határát, vízen és szárazföldön egyaránt.

546. A gyakorlati kérdéseket illetően jelentős robbanás következett be 1994. őszén a begyűjtött vámok elszámolása és befizetése terén, ami lehetővé tette Svédország számára, hogy képes legyen 1995. január 1-től, tagságának első napjától megfelelni a követelményeknek.

547. Tapasztalatunk az, hogy az előkészületek során nem fordítottunk elég figyelmet annak a megváltozott körülménynek, ami azon alapult, hogy Svédország nem-tagállammal határos és ennek milyen következményei vannak az ellenőrzési követelmények terén. Az olyan technikai kérdésekkel, mint a vámok beszedése, elszámolása és befizetése, ugyancsak korábban kellett volna elkezdni foglalkozni.

4.2 Mezőgazdaság

548. A Mezőgazdasági Minisztérium és a központi kormányzati ügynökség, a Svéd Mezőgazdasági Tanács élen járt a tagságra való felkészülésben. A Tanács 1994. június végén jelentést készített azzal kapcsolatban, hogy az adminisztráció hogyan lehetne megszervezni, milyen kötelezettségekkel járt a befizetés, a számvitel és az ellenőrzési rendszer, stb.

549. A Minisztériumban előkészületben voltak azok a törvények és rendelkezések, melyekre ahhoz volt szükség, hogy a Svédország képes legyen végrehajtani az EK szabályokat a mezőgazdasági szektorban. Az átfogó és komplex szabályok következtében nehézségekkel kellett szembe nézni, amihez hozzájárult, hogy a fontos döntéseket nem lehetett a népszavazás előtt meghozni. Az ügynökségi szinten nagy kihívást jelentett, hogy a Közös Agrárpolitika (CAP) végrehajtása érdekében nagy számban kellett számítógépes rendszereket létrehozni. Az ehhez szükséges időtartamot és forrás igényt nyilvánvalóan alábecsültük.

550. Végezetül említést kell tenni az EAGGF-szekció számláinak elszámolásához szükséges új rendszerről. Minden tagállamban csak korlátozott számú ügynökség fizethet ki támogatásokat. Ezeknek a kifizető ügynökségeknek számos, a pénzügyi ellenőrzéssel kapcsolatos követelménynek kell megfelelni mielőtt a kifizetések elvégzésére megkapnák a felhatalmazást.

551. A tagállam által kijelölt szervezetnek előzetesen ellenőriznie kell, hogy a követelményeknek képesek-e megfelelni. Svédország a Mezőgazdasági Minisztériumot jelölte ki akkreditáló testületnek. A Minisztérium az ügynökségtől kapott dokumentumok alapján hozza meg döntését. Ezeket a dokumentumokat kiegészítik a Számvevőszék auditori igazolásával, ami bizonyítja, hogy az ügynökség által rendelkezésre bocsátott információk helyesek. Ez utóbbi a MM követelménye volt, mivel a Minisztérium nem rendelkezik olyan információkkal, aminek alapján az ügynökség által szállított információk valóságát ellenőrizni tudná. Az új rendszer azt is megköveteli, hogy az EAGGF éves elszámolásait nemzeti szinten egy független auditor is vizsgálja. A Számvevőszéket jelölték ki az igazolást kiadó testületnek, mivel ez a feladat közel áll ahhoz a munkához, amit a rendes éves auditok során végeznek.

4.3 A Strukturális Alapok

552. A Strukturális Alapok kezelésével kapcsolatos követelményeket, ami a nemzeti adminisztrációt illeti, a Tanács rendeletei tartalmazzák. A kétoldalú megállapodásokat a tagállam és a Bizottság között az Egyes Program Dokumentumok tartalmazzák (SPD). Minden program a Strukturális Alapok célkitűzéseiben foglaltakon alapul. A program módszere szükségessé teszi, hogy a nemzeti szintű előkészületek szoros kapcsolatban történjenek a helyi és regionális képviselőkkel. Svédországban úgy határoztak, hogy a projektek végrehajtása regionális szinten történjen. Néhány esetben azonban nem volt olyan szervezet, mely regionális vagy helyi szinten erre alkalmas lett volna. Ennek következtében számos 'döntéshozó csoportot' állítottak fel, melyek a különböző programokhoz kapcsolódva vizsgálták és hoztak döntéseket az egyes támogatások felhasználásáról.

553. A Tanács rendeleteiben szerepel a különleges monitoring bizottságok felállításának kötelezettsége, mint a partnerségi kapcsolat megnyilvánulása. Ezen bizottságok feladata annak figyelemmel kísérése és értékelése, hogy a programok elérik-e kitűzött céljaikat. A bizottságoknak joguk van a projektek és programok között az alapokat újból felosztani ahhoz képest, ahogyan arról a kijelölt hatóságok korábban döntöttek. Bár néhány döntés-hozói feladatot átadtak a bizottságoknak, ez nem csökkentette a tagállamok felelősségét abban, hogy az alapok a megfelelő célokra kerüljenek felhasználásra.

554. A pénzügyi adminisztrációhoz, az ellenőrzésekhez, az intézkedésekhez kapcsolódó felelősség szabálytalanságok, stb., esetén kezdetben háttérbe szorult pl. a mezőgazdasági szektorban, a végrehajtás körüli bizonytalanságok miatt. Ennek következményeit még ma is látjuk ott, hogy a regionális döntés hozó csoportoknak a kijelölt hatóságokhoz fűződő viszonyából adódó követelményekkel kapcsolatos rendelkezéseket a mai napig nem építettük be a nemzeti szabályaink közé.

1. Melléklet: A svéd költségtervezési és audit rendszer

1. A svéd közigazgatás struktúrája

555. A svéd közigazgatás rendszere bizonyos tekintetbe eltér a többi országtól. Hagyományosan nekünk kisebbek a kormány hivatalaink (kb. 2000 alkalmazott, a külügyi szolgálat nélkül) és vannak - bizonyos mértékig független - különálló adminisztratív ügynökségeink. A svéd igazgatási modell másik jellemző vonása, hogy a hangsúly a kormány kollektív felelősségén van.

556. A svéd *Riksdag* (Parlament) fogad el minden olyan törvényt, ami az egyéneket érinti. További feladata, hogy döntsön a közkiadásokról és bevételekről, valamint az állam vagyoni eszközeinek összetételéről. A Kormány törvényjavaslatok formájában javaslatokat tesz a Parlamentnek. Amennyiben a Kormány valamit jelent a Parlamentnek, de az nem tartalmaz semmilyen javaslatot, akkor ezt egyszerű hivatalos levél formájában teszi.

557. A Kormány felelősséggel tartozik a Parlament felé azért, hogy az állam ügyei hatékonyan és helyesen intéződnek. A napi feladatokat az igazgatási ügynökségek végzik, saját hatáskörükben hajtják végre a Parlament és a Kormány döntéseit. Az igazgatási ügynökségek kapcsolatai a Kormánnyal az érintett minisztériumokon keresztül valósul meg, bár az ügynökség a Kormány, mint egész alá tartoznak. A Kormány joga, hogy utasításokat adjon az ügynökségek részére, de nem az egyes minisztereken keresztül. (nem miniszteriális szabály).

558. Formális értelemben a Kormánynak messzemenő hatalma van az ügynökségek tevékenységének döntésein keresztül történő irányításához. A közigazgatási ügynökségeknek a törvény azonban bizonyos függetlenséget biztosít a Kormánnyal szemben. Ez vonatkozik az olyan ügyekben hozott döntésekre, mely a egy egyén vagy egy helyi önkormányzat felett gyakorolt hatalomhoz kapcsolódik, vagy a törvény alkalmazásához kötődik. Ilyen ügyekben a Kormány nem avatkozhat bele abba, hogy az ügynökség hogyan határoz egy bizonyos kérdéssel kapcsolatban.

559. Ezen kívül, a Kormány sok tekintetben tartózkodik attól, hogy részletes szabályozásokat adjon az egyes ügynökségek számára. A Kormány és az ügynökségek közötti kapcsolat inkább úgy jellemezhető, hogy a az ügynökségeknek erős, független pozíciójuk van a Kormánnyal szemben. Ez mutatkozik pl. abban, hogy az ügynökségeket bízták meg saját ágazataik részletes szabályozásainak kidolgozásával a Parlament által jóváhagyott, ezt lehetővé tevő kereten belül. Ezt a független pozíciót erősíti az is, hogy a Kormány és az ügynökségek közötti kommunikáció teljesen nyilvános - ami olyan tradíció, mely már sok éve fennáll és Svédország állami szektorában is mindig nagyra értékelték. Ez Svédország és az EU közötti kapcsolatok szempontjából is fontos.

560. Nagyjából 200 központi igazgatási ügynökség van jelenleg Svédországban. Ezek az ügynökségek a Kormány által elhatározott hivatalos instrukciók alapján

alakítják ki munkamódszereiket és szervezetük jellemzőit. Minden ügynökségnek van saját hivatalos utasítása, melyeknek végrehajtásáról rendeletek gondoskodnak. A Kormánynak vannak más irányítási eszközei is, így pl. a kormány határozatok és döntések, valamint az a jog, hogy az ügynökségek vezetőit, más, magas beosztású végrehajtó funkcióban lévő személyeket és az ügynökségek vezetői tanácsát a Kormány jelöli ki.

561. A pénzügyi menedzsment rendszer jellemzője, hogy az ügynökségek nagy fokú szabadságot kaptak abban, hogy döntsenek munkájuk természetéről pénzügyi és szervezeti vonatkozásban egyaránt. Hasonlóképpen, egy ügynökség menedzsmentje közvetlenül a Kormánynak számol be, ezzel biztosítva, hogy a tevékenységeket hatékonyan végzik és az érvényben levő szabályokkal összhangban. Ez a feladat egyrészt azt jelenti, hogy gondoskodni kell az ügynökség közvetítésével végzett kifizetések helyességéről és arról, hogy az alapokat a kijelölt célokra használják fel, másodsor pedig azt, hogy az ügynökség hatáskörén belül orvosolják a hibákat, a nem hatékony működést és a helytelen eljárásokat.

562. Az igazgatási ügynökségeknek nincs törvényadta joguk, hogy szabályozókat adjanak. Az ügynökségek által készített szabályzókval kapcsolatos felhatalmazást a Kormány adja általában rendeletek formájában.

563. A központi adminisztratív ügynökségek között sok ágazatban vannak regionális és helyi ügynökségek is. Ezekben az esetekben a központi ügynökség felel a tevékenységek elvégzéséért. A vámszervek jó példa erre. Az egyes megyékben is van egy központi kormányzati ügynökség, a megyei igazgatási tanács, melynek feladata a megyén belül az igazgatási feladatok összehangolása. A megyei igazgatási tanács foglalkozik az olyan regionális szintű tevékenységekkel, melyeknél a központi igazgatási ügynökség viseli az elsődleges felelősséget. Azok kísérik figyelemmel és értékelik a társadalom különböző szektoraiban jelentkező inputokat.

564. Ezeken túlmenően, vannak helyi önkormányzatok vagy városi önkormányzatok (jelenleg 288) és megyei tanácsok (23) helyi és regionális szinten. Függetlenségüknek az a része, hogy adókat vethetnek ki az állampolgárookra, alkotmányos jog. A helyi önkormányzatok inkább technikai jellegű szolgáltatásokat végeznek, mint pl. elektromos áram biztosítás, utak, szállítás, fizikai tervezés. Ők gondoskodnak a gyerekek iskoláztatásáról, az idősekről és a szociális szolgáltatásokról. A megyei tanácsok feladata az orvosi és egészségügyi ellátás.

2. A költségvetési rendszer

565. 1997. január 1-én Svédország a pénzügyi évet is megkezdi. Az 1997-es költségvetéssel kapcsolatban néhány olyan újdonságot kell bevezetni, melyeknek célja a pénzügyi fegyelem javítása. A költségvetés elkészítése a következő formában fog történni:

- Áprilisban a Kormány átadja a Parlamentnek azt a törvény javaslatot, ami a következő pénzügyi évre vonatkozó gazdaság politikát tartalmazza, kiegészítve olyan 'pénzügyi aktualitásokkal', melyek a folyó pénzügyi évre vonatkoznak.

- Ez tartalmaz gazdaság politikai irányelveket és a Kormány által javasolt közkiadási plafont az elkövetkező évre. Ugyanekkor a folyó évre szóló pótköltségvetést is benyújtják.
 - Szeptemberben előterjesztik a költségvetési és pénzügyi törvényt, ami részletes javaslatokat tartalma a bevételekre és kiadásokra egyaránt. A törvény javaslat tartalmazza a központi Kormány eszközeinek és forrásainak a számláját is. A kiadásokat lebontják a Parlament által eldöntött kiadási területekre. Minden javaslatot összekapcsolnak az adott területen elért eredményekkel.
 - A Parlament a költségvetést két lépcsőben dolgozza fel. Az első lépcsőben a Parlament egy külön határozatban meghatározza a kiadások szintjét mind a 27 kiadási terület vonatkozásában. Az összegnek belül kell maradni a tavasszal elhatározott felső határon. A második fázisban döntés születik a célkitűzésekről és az előirányzatok elosztásáról.
 - Amint a Parlament elfogadta a költségvetést a Kormány azonnal kiadja az utasításokat az ügynökségeknek. Ezek az utasítások célkitűzéseket és teljesítmény követelményeket tartalmaznak, a Kormány elvárásait a következő évre. Megadják emellett azokat a pénzügyi kereteket, melyeket előirányzat formájában az ügynökség rendelkezésére bocsátanak.
 - A Parlament és a Kormány delegálta az ügynökségekhez a kapott források felosztásával kapcsolatos döntéshozatalt is, és annak eldöntését is, hogy a forrásokat hogyan használják fel és hogyan szervezik tevékenységüket. A megbízható pénzügyi menedzsment támogatásának pénzügyi ösztönzéseként az ügynökségeknek joga van a folyó kiadásokra kapott összegből megtakarítani vagy kölcsönadni. Mivel ezek után az alapok után kamatot fizetnek, a gazdaságos tevékenységeket jutalmazni kell, míg a kölcsönök felvétele esetén a kamatot is fizetni kell. A támogatások és az adóbeszedési alapok kezelése sokkal hagyományosabb módon történik, mivel azokat általában teljes egészében törvény szabályozza. Ezeknek az előirányzatoknak is a kiadási plafonon belül kell maradniuk, éppen ezért ezeknek az alapoknak a kifizetését ellenőrzik.
 - Az ügynökség formális éves jelentésben a Kormánynak elszámol tevékenysége eredményéről - pénzügyileg és egyébként. A jelentés pénzügyi része foglalkozik az ügynökség által kapott és közvetített alapokkal, függetlenül azok forrásától. A teljesítmény jelentés információkat tartalmaz minden olyan tevékenységgel kapcsolatban, amit az ügynökség végez, függetlenül a tevékenységek forrásaitól.
- A pénzügyi év során számos pénzügyi aktualizálás történik, amit a végső eredmények alapján jeleznek előre. A minisztériumok kötelessége, hogy a kiadások túllépésére megtalálják a forrásokat, a kiadási területek ártértékelését követő prioritási változtatások vagy a szabályok megváltoztatása által.

566. Összességében mindezek a jellemzők a Parlament és a Kormány költségtervezési munkájának megszorításait jelentik, mivel a költségvetés elkészítése:

- az egész közszektor átfogó kiadási szintjére összpontosít;
- az általános célkitűzésekkel kezd, és csak a kiadási szintek megállapítása után következnek az ágazati tárgyalások;
- a költségvetés deficitje helyett a kiadásokra összpontosít, ami korábban inkább a fiskális politika középpontjában állt;

- szigorú nyomon követés a kiadások irányzatait illetően, és amennyiben a trend negatív, kompenzációs intézkedések.

3. A pénzügyi ellenőrzés és az audit rendszere

567. A svéd adminisztráció modellje egységes ellenőrzési struktúrát jelent az egész közigazgatásra nézve. Ez azonos módon vonatkozik a nemzeti alapokra és azokra, melyek az EU költségvetéshez kapcsolódnak.

568. A tevékenységekért felelő ügynökségeknek kell a nyomon követést, az ellenőrzést és a felügyeletet gyakorolnia, mert csak így biztosítható, hogy a tevékenységek az érvényben lévő szabályokkal összhangban történnek, az alapokat helyes és hatékony formában használják fel. Ez is egyaránt vonatkozik a nemzeti és az EU-hoz kapcsolható alapokra.

569. A legtöbb ügynökségnél külön belső audit egységek vizsgálják az ügynökség ellenőrzési munkájának minőségét, és a pénzügyi elszámolásokat. A központi kormányzati ügynökségek belső auditjára vonatkozó rendelkezéseket az utasítások tartalmazzák. A belső auditot a nemzetközi szabványokon nyugvó elfogadott számviteli elvek alapján végzik, a menedzsmenttől függetlenül, a végrehajtással foglalkozókkal kapcsolatban. A belső audit a jelentést az ügynökség igazgató tanácsának készíti, aki aztán megteszi a szükséges intézkedéseket az audit megfigyelései alapján. A belső audit jelentések a külső audit részére is rendelkezésre állnak. Mielőtt a belső audit tervét elhatároznák, konzultációkat folytatnak a külső auditáló ügynökséggel, a svéd Állami Számvevőszékkal (RRV).

570. Az RRV külső, független auditokat folytat. Feladata a központi kormány tevékenységének éves auditálása a számlák alapján és a menedzsmenttel kapcsolatban a hatékonysági auditot is ők végzik. Az RRV vizsgálja valamennyi állami ügynökséget, sok állami vállalatot és alapítványt, valamint a központi kormányzat működését általánosságban. Ami a vállalatokat és alapítványokat illeti, az RRV kijelöl a részvényesek éves közgyűlése (AGM) által kijelölt auditorok mellé további auditorokat és bizonyos esetben hatékonysági auditokat is végezhet. A Hivatal által kijelölt auditor munkáját az AGM által kijelölt auditorokkal együttműködve végzi, és közösen felelősek a vizsgálat témájáért és annak végrehajtásáért, valamint számlákkal és az adminisztrációval kapcsolatos kimutatásért. Erről az eljárásról a Parlament döntött még 1993-ban azért, hogy ezen vállalatok és alapítványok auditja erősödjön.

571. Az RRV a jelentéseket az illetékes szervezetnek és a Kormánynak készíti. A Hivatal azonos módon vizsgálja a nemzeti alapok felhasználását, ellenőrzését és elszámolását, mint a Közösségi alapok esetében. Ugyancsak értékeli a feladatok elvégzésének hatékonyságát. Az RRV jelentései nyilvánosak. Jelenleg készül az a javaslat, hogy az RRV lehetőségét arra, hogy hozzáférhessen a számlák végső címzettjeivel kapcsolatos információkhoz, amennyiben azok a Közösség költségvetéséből vagy más hasonló forrásból származnak. Az RRV kötelessége, a Római Szerződés 188c cikke alapján az Európai Számvevőszéket segíteni svédországi vizsgálatait során.

572. Az éves audit végén készül egy nyilatkozat melynek formája megegyezik a hagyományos audit véleménnyel. itt az RRV nyilatkozik arról, hogy az ügynökség éves jelentése teljes egészében igaz, vagyis megbízható, összehasonlítható és helyes, és az ügynökség menedzsment adminisztrációjáról. Az audit véleményt átadják a kormánynak. Amennyiben az RRV titkos jelentést adott át, vagy más módon mutatott rá súlyos hiányosságokra a vizsgált ügynökségnek a Kormány számára készített hivatalon közleményben jelenteni, hogy mi történt és mit szándékozik tenni a hiányosságok megszüntetésért.

573. A Kormánynak cserébe évente be kell számolnia a Parlament előtt, hogy milyen intézkedéseket tett válaszul az RRV megfigyeléseire. Az RRV által feltárt hiányosságok egyforma figyelmet kapnak a média és politikusok részéről. Nem szokatlan például, hogy a Parlament illetékes állandó bizottsága meghallgatásokat rendez, melyen a szóban forgó ügynökség képviselői is részt vesznek, csakúgy, mint a felelős miniszter. Az RRV, ha kéri, speciális audit jelentéseket is készít az ügynökség igazgatósági tanácsa számára probléma megoldás céljából.

574. A hatékonysági auditok keretében az RRV 20 nagy vizsgálatot végez. Az RRV teljesen szabadon választja meg a vizsgálandó területeket. A hangsúly annak értékelésén van, hogy milyen hatékonysággal történik a Kormány kötelezettségvállalásainak végrehajtása. Az RRV magukkal a kötelezettségvállalásokkal kapcsolatban is tehet megjegyzéseket. Az RRV nagy volumenű kérdésekben is vizsgálja az állami kötelezettségvállalások teljesítését, pl. a TB rendszer különböző részein, stb. A jelentéseket az érintett ügynökségek és a Kormány kapják meg.

575. Az ügynökségek igazgató tanácsának kötelező az RRV jelentését figyelembe venni, az RRV pedig általában kér egy viszont jelentést, amiben az érintett beszámol arról, hogy mit tett a problémák megoldása érdekében. Ezek a jelentések is általában nagy visszhangot váltanak ki a médiában.

576. Az RRV a Kormány megbízásából is végezhet vizsgálatot, de azt ilyen megbízást vissza is utasíthatja, ha fennáll annak kockázata, hogy az RRV önállósága csorbul. Az egyik nemrégiben a Kormány kérésére végzett vizsgálat az olyan csalásokkal foglalkozott, melyek készpénzes munkaerő piac segítéséhez és a társadalombiztosításhoz kapcsolódnak.

577. A Parlamenti Auditorok a Parlament auditáló testülete. Az Auditorok politikailag kijelölt tagjai a Parlamentnek. A hivatali munkatársak végzik a vizsgálati munka nagy részét. A Parlament munkáját szabályozó törvény értelmében valamennyi állami tevékenységet vizsgálhatják, a Kormányét is beleértve és közvetlenül a Parlamentnek tartoznak jelentést készíteni. A Közösség és Svédország között ide-oda áramló alapokat ugyanúgy vizsgálják, mint a nemzeti alapokat. A vizsgálatok módszere nagyban hasonlít az RRV hatékonysági auditjaihoz.

578. Végezetül még érdemes szólni a svéd bizottsági rendszerről. Évente számos meghallgatási bizottságot állítanak fel parlamenti képvisellel vagy anélkül. Feladatuk egy adott területen a szabályozási rendszerek vagy a tevékenységek eredményének értékelése. 1994-ben elfogadtak egy általános direktívát, mely valamennyi bizottságra vonatkozik és kimondja, hogy valamennyi bizottságnak első feladatként eldönteni,

hogy miért kell az államnak egyáltalán a tevékenységben részt venni. Továbbá, a bizottságok számára kötelező, hogy nem csak javaslataik pénzügyi következményeit számítsák ki, hanem azok finanszírozására is tegyenek javaslatot. Egy bizottság addig nem fejezheti be munkáját, amíg ezeknek a kötelezettségeknek eleget nem tett.

4. Az EU-val kapcsolatos alapok nemzeti ellenőrzése

579. 1994. decemberben a Parlament elfogadta azokat az irányelveket, melyek az EU-val kapcsolatos kifizetésekre és támogatásokra vonatkoznak és arra, hogy az EU alapokat hogyan kell megvédeni az illetéktelen vagy nem hatékony felhasználástól. Ezek az irányelvek teljes mértékben azokon az elveken alapulnak, melyeket a Római Szerződés 209a cikke rögzít. Az irányelveket a következő módon lehetne összegezni:

- Nagy fontosságot kell tulajdonítani az EU szabályozási keretek betartásának, azok hatékony működésének. A svéd nemzeti ellenőrzési input folyamatosan növekszik.
- Az EU költségvetés és Svédország között ide-oda, segélyek és strukturális támogatások formájában áramló alapokat bruttó összegben kell tervezni és jelentésbe foglalni.
- A svéd központi Kormány ügynökségei által kezelt EU alapok állami alapoknak tekintendők és a felelőséggel, jelentéssel, nyomon követéssel, pénzügyi ellenőrzéssel és audittal kapcsolatban valamint a szankciókat illetően ugyanazok a rendelkezések vonatkoznak rájuk. Ez azt jelenti, hogy az illetékes ügynökségek éves jelentései magukban foglalják az EU-val kapcsolatos tevékenységet. Az RRV és a Parlamenti Auditorok pedig ugyanúgy auditálják a menedzsmentet, mint a hazai alapok esetében.
- Amennyiben az EU törvényei különleges követelményeket szabnak, úgy azoknak is meg kell felelni. Általánosságban a nemzeti szabályozások túlzottan részletesek, összehasonlítva az EU szabályozási keretével.
- A lehető legkevesebb ügynökség fizethet ki EU-val kapcsolatos alapokat. A belső ellenőrzésen kívül meg kell lenni a belső audit funkcióknak is az ügynökségeken belül. Az ellenőrzését minőségét és a belső auditot az RRV ugyancsak vizsgálja.
- Minden szektorban kell lenni egy olyan koordináló ügynökségnek, ami folyamatosan figyelemmel kíséri a szektor teljesítményét és ellenőrzi a kifizetések helyességét, illetve azt, hogy azokat hogyan vezették fel a számlákra. Feladatuk továbbá a hiányosságok kiküszöbölésére tett intézkedésekkel kapcsolatos munka, a hatékonyság javítása is. Ez különösen fontos azokban az ágazatokban, ahol kettőnél több ügynökség működik együtt.
- Minden ágazati ügynökség számára kötelező, hogy az EU tagállamokkal és a Bizottsággal is együttműködjön Közösség pénzügyi érdekeinek védelme céljából. Ezen kívül, egy speciális kormány bizottságot is feláll, mely a nemzeti csalás ellenes erőfeszítések koordinációjáért felelős az ügynökségek és az érintett minisztériumok részéről.

2. Melléklet: Néhány további adat

580. Ez a melléklet néhány további adatot tartalmaz a Svédország és az EU közötti pénzügyi áramlásokkal kapcsolatban, a svéd tagság igazgatási következményeiről és a Pénzügyminisztérium szervezet ábráját.

1. A fizetések átutalása Svédország és az EU között

581. A következő összegeket Svédország és az EU fogja oda-vissza fizetni az 1997-es pénzügyi évben (1000 svéd koronában). Az EU költségvetésből származó potenciális támogatások kutatási célra, a TEN, stb. nem szerepel ezekben az összegekben, mivel ezek szerződéses, kétoldalú megállapodásokon alapulnak.

Kifizetések az EU-nak - A svéd hozzájárulás	20 525 000 (kb. 2 500 millió ECU)
-vámok	3 230 000
-mezőgazdasági illetékek	570 000
-ÁFA alapú kifizetés	8 215 000
Negyedik forrás (BNI, azaz GNP)	8 510 000
Bevételek az EU-tól	9 225 000 (kb. 1 100 millió ECU)
<i>EAGGF Garancia szekció</i>	<i>6 074 000</i>
-hektáronkénti támogatás és tartalékolási támogatás	3 740 000
-környezeti támogatás	766 000
- intervenció	400 000
-export visszatérítés	350 000
-állati termékek	818 000
<i>Strukturális Alapok</i>	<i>2 515 000</i>
-EAGGF Szekció	365 000
-FIFG	100 000
-ERDF	800 000
-ESF	1 250 000
<i>Kompensáció (időszakos csökkentés)</i>	<i>636 000</i>

2. Az EU követelmények teljesítéséhez szükséges adminisztratív források

582. Mivel az EU-val kapcsolatos ügyeket a nemzeti működések integráns részeként végzik, így nem lehetséges azon igazgatási költségek pontos elhatárolása, melyek a svéd EU-tagsággal járnak. Nem érdemes messze menő következtetéseket levonni

bármely számadatból sem, mivel azok nagyban az aktuális nemzeti helyzettől függenek, ami a nemzeti tevékenységet, a szervezeteket és prioritásokat és a földrajzi, demográfiai körülményeket illeti.

583. Ahhoz, hogy képet adhassunk az EU tagságnak az állami szektorra gyakorolt hatásairól, 1996-ban készült egy felmérés, a minisztériumokba és ügynökségekbe küldött kérdések alapján (*Statskontoret 1996:7*). A felmérés eredményei jelezhetik az igazgatási költségek mértékét.

584. A kérdések közül néhány a forrás igényre vonatkozott:

- A 13 minisztérium fele úgy érzi, hogy munkaidejük 20-39%-át töltik EU-val kapcsolatos ügyekkel. Négy minisztérium ezt az időt 20%-nál kevesebbre becsüli, míg másik kettő nagyon intenzíven foglalkozik EU-val kapcsolatos ügyekkel. Ez a kettő, a Külügy- és a Mezőgazdasági Minisztérium azt állítja, hogy idejük 75%, illetve 90%-t töltik EU ügyekkel.
- Amikor létszám került szóba, egy minisztérium nem vett fel egyetlen személyt sem az EU tagság miatt, hét minisztérium vett fel 1-4 extra létszámot, két minisztérium 5-9 főt, tíz minisztérium pedig 10 feletti létszámot vett fel. Összehasonlításként meg kell említeni, hogy a Kabinetben a teljes létszám kb. 3600 fő, ebből 1400 fő dolgozik a Külügyminisztériumban. Ebből a 15% van távol, a tapasztalatok szerint.
- Valamennyi minisztérium azt állította, hogy több forrásra lenne szükségük ahhoz, hogy instrukciókat adjanak a svéd kiküldötteknek és ahhoz, hogy részt vegyenek a brüsszeli megbeszéléseken. A minisztériumok fele szerint több forrást kellene a jogalkotás céljaira is biztosítani. A minisztériumok többsége azt állítja, hogy erősíteniük kell a tárgyalási képességeiket, a jogi támogatást és a vizsgálati munkát.
- A megkérdezésre 78 központi és regionális szintű ügynökség válaszolt. Ezek 85%-a azt állította, hogy az elszámolási rendszerük nem olyan, hogy azonosítani tudják az EU működéssel kapcsolatos költségeiket. Ehelyett becslést készítettek arra nézve, hogy működési költségeik hány százalékát költik EU-val kapcsolatos munkára. A többség úgy becsülte, hogy ez nem haladja meg a teljes működési költség 5%-át. A 78 ügynökségből csak 8 látja úgy, hogy az EU költségek meghaladják a 20%-ot.
- Tizenöt ügynökség külön számolja el az EU-val kapcsolatos feladatok adminisztratív költségeit. Ezek közül nyolcan azt állítják, hogy ez költség meghaladja az 1 millió SEK-t.
- Harminckilenc ügynökség gondolja, hogy nagy szükség lenne további forrásokra ahhoz, hogy az EU-val kapcsolatos új feladatokkal meg tudjanak birkózni. Ezeket a forrásokat vizsgálatokra és a megbeszéléseken való részvételre fordítanák. Ezen ügynökségek többsége azt is gondolja, hogy jó néhány kompetenciáik növelésére is szükség lenne, ezek közé tartozik az idegen nyelv ismeret, tárgyalási technika, jogi és vizsgálati kompetenciák.

585. A megkérdezés foglalkozott a minisztériumok és ügynökségek részvételével a brüsszeli munkacsoportokban és bizottságokban (EU intézmények):

- A következő minisztériumok vesznek részt a legtöbb brüsszeli munkacsoportban és bizottságban: PM, Ipari és Kereskedelmi, Mezőgazdasági, Igazságügyi, Kommunikációs Minisztérium. A PM és az IM kb. 20 munkacsoportban vesz részt. A Mezőgazdasági Minisztérium több mint 100, a Bizottsághoz kapcsolódó munkacsoportban vesz részt.
- Az ügynökségek többsége, (57) azt állítja, hogy munkatársai részt vesznek a Bizottság alá tartozó szakértői bizottságokban, a menedzsment bizottságokban (35) és a Tanács munkacsoportjaiban (26). Az ügynökségek közül 19 állítja, hogy munkatársai minden fajta megbeszélésen részt vesznek. A többségük a Környezeti Minisztériumon, a Mezőgazdasági, a Kommunikációs és az Ipari és Kereskedelmi Minisztériumon belül.
- Csak néhány ügynökség állítja, hogy munkatársai több, mint öt munkacsoportban és bizottságban vesznek részt. Az ügynökségek többsége azt mondja, hogy legalább havonta egyszer részt vesznek megbeszéléseken Brüsszelben.

EGYESÜLT KIRÁLYSÁG

Összeállította: Nicolas Ilett^{19.}

^{19.} Nicholas Ilett az Európai Unió Pénzügyek Igazgatója a brit Kincstárnál. • az Egyesült Királyság személyes képviselője a SEM 2000 Bizottsági csoportjában. Ilett úr korábbi feladatai a Kincstárnál: helyi önkormányzati pénzügyekm pénzügyi ellenőrzés. Dolgozott ezenkívül az Egyesült Királyság brüsszeli Állandó Képviseletén is.

1. A fejezet összefoglalása

586. Az Egyesült Királyságban a Pénzügyminisztérium (Kincstár) erős központi szerepet játszik az állami pénzügyekben, de a közkiadások pénzügyi irányítása, amely magában foglalja a Közösségi Költségvetést is, a felhasználó Minisztériumok feladata.
587. A felhasználó minisztériumok felelnek a Parlament felé kiadásaik jogszerűsége, megalapozottsága és értéke tekintetében.
588. Vannak olyan speciális intézkedések, amelyek az Egyezmény alapján hozzájárulásként automatikusan kerülnek a Közösség költségvetésébe kifizetésre, vagyis külön parlamenti jóváhagyás nem szükséges.
589. Az EU Költségvetése által finanszírozott kiadások kezelése az állami költségvetéssel megegyezően történik, habár van néhány speciális közigazgatási és ellenőrző testület.
590. Azon intézkedések, amelyek az Egyesült Királyságnak az EU Költségvetéssel kapcsolatos tranzakcióinak a nemzeti költségvetésbe való integrálásával kapcsolatosak, az adott pénzügyi áramlások lehető legjobb átláthatóságát szolgálják (különösen az Egyesült Királyság nettó hozzájárulásánál) és elősegítik a hatékony erőforrás-kezelést és költségvetési fegyelmet a két költségvetésen keresztül.
591. A Közösségi tárgyalásokon a Kincstár stratégiai érdekeket képvisel az EU Költségvetési fegyelm és a pénzügyi ellenőrzés területén. Ugyancsak stratégiai érdekeket képvisel olyan politikai területeken amelyek jelentős pénzügyi vagy gazdasági következményekkel járnak (pld. a politikai reformok és a Kormányközi Konferencia).
592. Nagy figyelmet kell szentelni a Pénzügyminisztériumokon belüli EU szervezeteknek, a képzésnek és fejlesztésnek és a többi pénzügyminisztériummal való kapcsolatoknak.
593. Az EU Pénzügyi Irányítási Reform Programja(SEM 2000) a Közösség pénzügyi irányítási intézkedéseit a nagyobb munkamegosztás, a felhasználó egységek megbízhatósága és az Európai Bizottság és a tagállamok közötti partnerség irányába mozdítja. A következő kibővítés idejére az EU pénzügyi irányítási követelményei valószínűleg keményebbek lesznek, mint jelenleg.

2. Bevezetés

594. Ez a tanulmány az Egyesült Királyság állami pénzügyei és az Európai Unió pénzügyei közötti kapcsolatot tárgyalja. Miután az Egyesült Királyság már több mint 25 éve csatlakozott az EU-hoz, a tanulmány nem foglalkozik azzal, hogy az

Egyesült Királyság rendszerei hogyan alakultak át a csatlakozás után. Elsősorban inkább azokat a főbb ügyeket emeli ki, amelyek mostanában merültek fel, és azt írja le, hogy hogyan kezeljük azokat, főként a Kincstár (Pénzügyminisztérium) szemszögéből nézve.

3. Nemzeti rendszer az Egyesült Királyságban

595. Annak érdekében hogy elmagyarázzuk, hogy az Egyesült Királyság rendszere hogyan alakult át az EU tagság viszonyaihoz, szükséges az Egyesült Királyság rendszerének alapvető elemeinek ismertetése. Fontos azt megérteni hogy az intézkedések hatékonyságának alapja az Egyesült Királyságban az a mód, ahogyan a rendszer részei egymással működnek, nem pedig az, hogy a rendszer egyes izolált részei magukban hogyan működnek.

4. A Parlament (e célból az Alsóház) és a Végrehajtó (a Korona) kapcsolata

596. A költségvetés bevételi oldalán valamennyi adót a Parlament szavazza meg. Ez az elv a XIII. századból ered, és a XVII. században a polgárháborúban a Parlament és a Király erősítette meg, s ez vezetett az Amerikai Függetlenségi Háborúhoz a XVIII. században (az amerikai gyarmatosítók adóztatása, akiknek nem volt képviselője a Westminster Parlamentben).

597. A költségvetés kiadási oldalán szinte valamennyi kiadást a Parlament évente hagyja jóvá. Elviekben elutasíthatja, vagy csökkentheti a kormány által előterjesztett kiadásokat, de nem növelheti. (Gyakorlatban a kormány az Alsóház feletti ellenőrzés nélkül nem folytatná tevékenységét).

598. A Parlament szorosan felügyeli az állami pénzügyek adminisztrációját, az Állami Számvevőszék (NAO) segítségével, melynek feje az Alsóház egyik tisztviselője. A miniszterek politikailag felelősek a Parlament felé.

599. Kinevezett állandó tisztviselők Számvevő tisztviselőként személyesen tartoznak beszámolni a az Alsóház Közszámlák Bizottságának (PAC) minisztériumaik kiadásainak legalitásáért, megalapozottságáért és értékéért. Az audit tisztviselők általában a legmagasabb rangú tisztviselők a minisztériumokon belül. Ha egy Számvevő Tisztviselőt olyasmire utasítanak, amellyel ő nem tudna a PAC felé elszámolni, eljárás előtt a minisztertől kell instrukciót kérnie. Ezt a Kincstárnak és a Számvevőszéknek (NAO) jelenti és ez a Parlamentnek benyújtott NAO jelentésig vezethet, ami politikai vitát válthat ki. A Számvevő Hivatalnok felelőssége olyan fontos, hogy a legmagasabb rangú tisztviselők idejének legnagyobb részét a pénzügyi irányítással kapcsolatos ügyekre fordítják.

5. Kapcsolatok a végrehatáson belül

600. Valójában minden központi kormányzati bevételt olyan speciális osztályok hajtanak be, amelyek a pénzügyminisztereknek számolnak be és a Kincstár

ellenőrzése alá tartoznak . Ez magába foglalja az EU azon saját forrásait is, amelyeket az Egyesült Királyságban szednek be. A Pénzügyminiszter dönt az adópolitikáról a Miniszterelnökkel konzultálva, de megegyezés szerint a többi miniszterekkel való konzultálás nélkül.

601. A Kincstár jogilag különbözik a többi más minisztériumtól²⁰. és erős jogi, hagyományos és közigazgatási hatalmat élvez a központi kormány kiadások felett. Különös tekintettel a következőkre:

- a Kincstárnak jóvá kell hagynia valamennyi kiadást (ez ráadás a parlamenti jóváhagyás alapkövetelményéhez viszonyítva) Gyakorlatban a Kincstár stratégiai hatalmat gyakorol, széleskörű kiadási hatókör delegálással. A Kincstár szorosan érdekelt minden olyan javaslatban, amely új vagy folyamatos bevételt jelent, még akkor is ha csak kis összegről van szó;
- a Kincstár bármilyen információt követelhet amelyet a kiadásokkal kapcsolatosnak tart, vagy kiadásokkal járó intézkedéssel van kapcsolatban,
- semmilyen kiadással kapcsolatos javaslatot nem lehet közös miniszteriális tárgyalás alá bocsátani a kabinetben amíg a Kincstár a javaslattal kapcsolatos pénzügyi analízist jóvá nem hagyta;
- a Kincstár van megbízva a közkiadások tervezésével és a bevételek tervezésével is;
- csak a Kincstár kérhet formális kiadási jóváhagyást a parlamenttől (un. becslések alapján;)

602. Gyakorlatban ez azt jelenti hogy a Kincstárnak nagy befolyása van tulajdonképpen minden a kormány által kezelt politikai ügyben. A Kincstár megfelelően ellátott ezen funkciók ellátására és a többi minisztérium pedig hozzá van szokva annak a szükségességéhez, hogy szoros dialógust tartsanak fenn a Kincstárral.

603. Ugyanakkor az Egyesült Királyság rendszerében a felhasználó részlegek felelnek a nekik kiutalt források használatáért. A kincstár nem gyakorol pénzügyi ellenőrzést abban az értelemben ahogy az EK DG XX vagy néhány ország Pénzügyi Ellenőrző vagy Főfelügyeletei teszik. Ugyanúgy, a Kincstár tisztviselői nincsenek a felhasználó minisztériumokhoz kihelyezve.

604. A felhasználó minisztériumok Számvevő Tisztviselőit a Fő Pénzügyi Tisztviselő (aki kulcsfontosságú magas rangú tisztviselő, politikai és irányítási feladatokkal) alá tartozó minisztérium tisztviselői és a belső ellenőreik segítik.

6. Az EU tagság következményei

²⁰. A Pénzügyminiszter (és valójában a Miniszterelnök, akinek formális rangja a “ Kincstár Első Lordja) technikailag a Kincstár hatalmát gyakorolja. A többi miniszter az államtitkár hatalmát gyakorolja.

6.1 Pénzügyi következmények

605. Az Egyesült Királyság EK tagsága fontos pénzügyi következményekkel jár. A bruttó hozzájárulás a GDP 1.1%-a körül van, és a kormányzati kiadások (GGE) 2.5 %-át teszi ki. Nettó hozzájárulásunk a GDP 0.5%-a és a GGE 1.3 %-át teszi ki. Ez hosszú politikai és közvéleményi téma volt amióta a Közösséghez csatlakoztunk. Különösen, amikor 1986-ban megállapodás született az Egyesült Királyság hozzájárulásának csökkentését illetően. Az Egyesült Királyság nettó hozzájárulása meglehetősen aránytalan volt az ország viszonylagos gazdagságához viszonyítva. Az Egyesült Királyság nettó hozzájárulása még jelenleg is nagyobb mint amint relatív gazdagságunk igazolna. Ezeknek a nehézségeknek az egyik oka az, hogy az Egyesült Királyság kapja az EK messze legalacsonyabb támogatását a 12 régi tagállam közül (pld. kivéve azokat, akik 1995-ben csatlakoztak, s akiktől megbízható adatok még nem állnak rendelkezésre)
606. Részben a politikai és közérdeklődés foka miatt, az Egyesült Királyság azon rendszerei, amelyek az EU tagság állami pénzügyi következményeivel foglalkoznak, arra törekednek, hogy maximalizálják a teljes áttekinthetőséget amennyire csak lehetséges, hogy az EK-n belüli pénzügyi elvszerűséget erősítsék.

6.2 Technikai következmények

607. Az EK tagság következményeket von maga után a bevételek behajtásában, a kiadások irányításában (költségvetési végrehajtás), a számvitelben és a nemzeti költségvetés tervezésében (bevétel, kiadás és fiskális állapot).
608. Amikor az Egyesült Királyság csatlakozott a Közösséghez, olyan intézkedéseket kellett hoznunk amelyek megfeleltek az Egyesült Királyság fentiekben leírt követelményeinek és az EK elvárásoknak. Ebből adódóan, további változtatásokat kellett végrehajtanunk amiatt hogy az EK szabályainak megfeleljünk. Még további változások is várhatók, különösen ami a Pénzügyi Irányítási Reform Programot (SEM 2000) illeti, melyet az Egyesült Királyság erősen támogat.

6.3 Bevételi oldal

609. Először, és legfontosabb az, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozás hozzájárulás fizetését követeli meg, amint azt az EK költségvetési törvénye előírja. Az 1972-es Európai Közösségi Törvény felhatalmazza a Kincstárat hogy az a hozzájárulást közvetlenül a Közösségnek befizesse, külön parlamenti eljárás nélkül, amennyiben a fizetési kötelezettség törvényes. Más szóval a fentiekben a 4 pont alatt leírt elv, hogy a kiadásokat a Parlament évente megszavazza, a Közösségnek befizetett hozzájárulás esetén nem érvényes.
610. A Kincstár emiatt nagy figyelmet fordít arra, hogy meggyőződjön a kifizetések helyességéről. Alkalmanként a Kincstár speciális parlamenti jóváhagyást kért,

amikor egy adott követelés kifizetésével kapcsolatban kételyek merültek fel. A Kincstár rendszerességgel jelentet meg információkat az EK Költségvetéséről, különös tekintettel az Egyesült Királyság hozzájárulásáról és a kapott támogatásokról. És a Kincstár kritikusan, az Egyesült Királyság parlamentjét is nagy mennyiségű információval látja el az EK pénzügyeivel kapcsolatban, hogy a parlament ellenőrzési eljárását segítse. A Kincstár Miniszterek számos parlamenti vitát folytatnak le az EK költségvetéséről és azzal kapcsolatos ügyekről (mint amilyen a Számvevőszék jelentése) minden évben.

611. Másodsor, a nemzeti adóhatóságok hatékonyan vállalták fel a hagyományos saját erőforrások (vámilleték, cukor és mezőgazdasági adó) beszédését a Bizottság nevében. Ez feltételezi az összetett Közösségi szabályok ismeretét, amelyek nem harmonizálnak minden esetben a nemzeti szabályokkal, vagy költségesnek mutatkoznak. Ez vitákhoz vezethet- rendszerint arról, hogy a nemzeti hatóságok hanyagok, vagy hogy a szabályokat vajon megfelelően alkalmazták-e - és néha azt követelik meg a tagállamtól, hogy veszteséget könyveljen el.
612. A működési viszony a nemzeti adószedők és a DG XX között figyelmes irányítást követel. Az a tapasztalatunk, a Közösséget az a megérthető erőfeszítés vezérli, hogy a szabályokat valamennyi tagállamban egyformán fogantossítsa, és a törvényt betartsák. Ez kisebb mértékű döntési szabadságot tesz lehetővé, mint azt a nemzeti adóhatóság normálisan elvárna, például lehetséges adminisztrációs hiba esetén, vagy ahol aránytalan adminisztratív költségek vagy gazdasági következmények vannak. Lehetnek problémák még ott is, ahol az adós a nemzeti adóhatóságnak is tartozik, és kiegyensúlyozott elbírálásra van szükség az akta legmegfelelőbb kezelésében.
613. Hasonló ügyek merülhetnek fel az ÁFÁval kapcsolatban is, habár a tagországok fizetési kötelezettsége statisztikai számításokon alapul, nem pedig valós ÁFA bevételeken.
614. A saját erőnek az EK-ba történő fizetését a Kincstár kezeli. Ez minimalizálja a hibakockázatot, ami később büntetésekhez vezetne, és biztosítja azt, hogy a Kincstár ismerje a folyó ügyeket. Segíti a Kincstárt az EK hozzájárulások volumenének és időzítésének előrejelzésében is. Ez a nemzeti költségvetési tervezés fontos eleme. (lásd a 7.2 pontot az alábbiakban).

6.4 Kiadási oldal

615. A nemzeti költségvetés kiadási oldalán a mezőgazdasági és Strukturális Alapokból kapott támogatások döntő többsége az Egyesült Királyság minisztériumain keresztül jutnak el a végfelhasználónak, a farmereknek vagy a helyi önkormányzatoknak. Ezekért az összegekért a kezelő minisztériumok felelnek, ugyanolyan mértékben, mint a nemzeti alapokért, pld. meg kell szavazni, a Számvevő Tisztviselőnek felelősséget kell vállalnia érte, a NAO, és az Alsóház Közszámlák Bizottsága számoltatja be a Számvevő Tisztviselőt minden hiányosságért.

616. Továbbá, az EU Költségvetéséből származó kiadásokra a Közösség szabályai vonatkoznak, ellenőrzését, auditálását és értékvizsgálatát a Közösségi intézmények folytatják le. Ez magában foglalja mind az illetékes operatív Főigazgatóság (pld. a DGVI a mezőgazdaságban) mind pedig az Európai Bizottság Pénzügyi Ellenőrének, valamint az Európai Számvevőszéknek (DGXX) a vizsgálatát.
617. Ennek az a következménye, hogy a Közösségi kiadást egészében jóval komplikáltabb és költségesebb adminisztrálni mint a nemzeti kiadásokat. Ezt mi " szükséges rosszként " fogadjuk el, mivel adott az a kulcsfontosságú elv, hogy az Európai Bizottság egyezményes felelőssége a költség végrehajtása és a támogatási viták nem alkalmazhatók ahol a Közösség pénzügyi érdekei forognak kockán (Edinburgh Európa Tanács Megállapodások, 1992). Még így is van kilátás a nemzeti és az EU ellenőrzés racionalizálására mind a belső pénzügyi ellenőrzés/auditálási ellenőrzés és a külső könyvvizsgálat terén). Az ezzel kapcsolatos munka nagyrészt jó kezekben van a SEM 2000 Programjának kontextusában.
618. Általános értelemben az intézményi mechanizmusok és a közigazgatási eljárások olyan módon változtak meg, ahogyan az szükséges az EU kiadásának kezeléséhez. Ugyanakkor, számos specifikus testületet hoztak létre ebből a célból ahol a Közösségi szabályzat azt megkívánja, vagy ahol a Közösség pénzügyi működésének összetettségi szintje ezt alátámasztja. A legjelentősebbek ezek közül azok a szervek, amelyek a mezőgazdasági finanszírozást kezelik (A Mezőgazdasági Termelés Intervenciók Testülete -IBAP). Más testületeket vagy egységeket a szerkezeti kiadások áttekintésére hoztunk létre. Például, egy szakosított egység foglalkozik az Európai Szociális Alap kiadásainak adminisztrációjával, mivel az Egyesült Királyságban nehezebbnek bizonyulhat ezek hatékony működtetése, mint a többi tagállamokban.

7. A Közösségi pénzügyek integrációja a nemzeti költségvetésben

7.1. Fő irányelvek

619. Amint azt már említettük, az Egyesült Királyság rendszere az átláthatóság maximalizálása és a Közösség költségvetési elveinek megtartására épül. Ugyancsak arra szolgál, hogy az Egyesült Királyság adófizetői által finanszírozott, EU költségvetésen keresztül menő állami kiadások és az Egyesült Királyság adófizetői által fizetett nemzeti költségvetésen keresztül menő kiadások koherenciáját elősegítse.

7.2. A nemzeti költségvetés előterjesztése

620. Az EU Költségvetésével kapcsolatos tranzakciók a nemzeti költségvetés bevételi oldalán semmilyen módon nem szerepelnek. Teljesen a kiadási oldalon vannak csak feltüntetve. Különös tekintettel :

- az EK Költségvetésből kapott támogatások alkotják a megfelelő minisztériumok által készített közkiadás-tervezetek egy részét (főként a mezőgazdasági és a különféle, a Strukturális Alappal megbízott minisztériumok);
- az EK külső kiadásainak az a része, melyet névleg az Egyesült Királyságnak juttatnak (jelenleg kb. 14 %, megegyezik azzal az összeggel, amit az Egyesült Királyság az EU Költségvetésbe finanszíroz) részét képezi a Nemzetközi Fejlesztési Minisztérium kiadási tervének (korábban Külügyi Fejlesztési Igazgatás);
- a fennmaradó különbözet, amely az Egyesült Királyságnak az EU költségvetésébe befizetett nettó állami befizetést adja, a Kincstár kiadási tervezetében közkiadásként kerül be.

621. A Kincstár adja ki az Egyesült Királyság bruttó hozzájárulásáról és a csökkentésről szóló részletes adatokat. Azonban, bár ezek fontos statisztikák, nem használják őket a közkiadások tervezési végösszegként.

622. A tapasztalat azt mutatja, hogy nagyon nehéz pontosan megjósolni az Egyesült Királyság nettó évi hozzájárulásának mértékét. Ez a Kincstárnak az EU tagság pénzügyi hatásaival kapcsolatos programját az állami közkiadások kiszámításának nagyon illékony részévé teszi. Ez az esetlegesség elegendő lehet arra, hogy a teljes költségvetési stratégiát befolyásolja. Más szóval, ez meghatározhatja azt, hogy vajon lesz-e elég manőverezésre mód az állami költségvetésben arra, hogy véghezvigyenek egy adó változtatását, megváltoztassák a kiadásokat egy másik területen vagy megváltoztassák a kölcsönfeltételeket. Részben ez az, ami okkal speciális az Egyesült Királyságban, csakúgy, mint az Egyesült Királyságban alkalmazott eltérő pénzügyi év rendszere is (áprilistól áprilisig). De ez részben a bevételek időzítésének előrejelzésével kapcsolatos nehézségeknek és a Közösségi költségvetés általános elköltési rátája előrejelzési problémáinak köszönhető. Az utóbbi a többi tagállamban is nehézséget okoz.

7.3 Az EU Költségvetési támogatások kezelése a minisztériumok költségvetésében

623. Amint a fentiekben az 5. részben azt már leírtuk, a tervezés, megengedett összegeken belül, és a Közösségi Költségvetésből származó kiadások kezelése az adott felhasználó minisztériumok feladata.

624. Az Egyesült Királyság részletes intézkedéseket fogantatott annak biztosítására, hogy ahol lehet, a megfelelő állami felhasználói szintek megfelelően visszatükrözzék a Közösség felhasználói szintjeit (egészében ez azt jelenti, hogy a Közösségben a kiadásokat megfelelő csökkentésekkel lehet egyensúlyozni az állami kiadásoknál, vagy döntést lehet hozni, hogy adott esetben ne kelljen kiegyensúlyozni.) Ezek:

- amint jeleztük, az Egyesült Királyság EU külső kiadási hányadához a megfelelő Egyesült Királyságbeli minisztériumi költségvetést rendelése;
- az adott Egyesült Királyságbeli közkiadási program beállítása arra a szintre, hogy az EU felhasználási szintjén történő belső politikai változásokat tükrözzék, főként a kutatásban és a fejlesztésben de sok más politika széles rétegét is felölelve, mint például kulturális, oktatási, egészségügyi politika.

625. Az Egyesült Királyság kormányának egésze szempontjából, ezek a rendszerek lehetővé teszik az Egyesült Királyság közigazgatása számára, hogy objektív döntést hozzon arról, hogy az EU költségvetés szintjében történő változtatásra reagál-e az állami költségvetés kapcsolódó szintjén annak kiegyensúlyozásával, vagy hogy az állami költségvetést, mint olyat, egészében változtatja meg, ily módon hatást gyakorolva az olyan nemzeti politikára, ami semmilyen módon nincs kapcsolatban az EK politikával. Eddig, ami az egyes Egyesült Királyságbeli minisztériumokat illeti, ösztönzött az, hogy mérlegeljék, vajon az EU kiadásokkal kapcsolatos változtatások - azokon a területeken, amelyekért felelnek, s amelyekről Brüsszelben tárgyalásokat folytatnak- hasonlóan értékes kiadások-e, mint ugyanazon összegnek az állami költségvetésből való elköltése. Ilyen módon sem az illetékes minisztériumok, sem pedig azok, akikkel a Közösségben tárgyalásokat folytatnak, nem feledkezhetnek meg arról, hogy a Közösségi költségvetés nem ingyen pénz. Ez a költségvetési fegyelem fontos üzenete.

626. Ezen intézkedések nem vonatkoznak az Egyesült Királyság Strukturális Alap támogatásaira, amelyekre a Közösség további követelményei vonatkoznak. De a minisztériumoknak ezeket a támogatásokat a közkiadási terveikben szerepeltetniük kell.

627. A Kincstár kérésre szívesen áll rendelkezésre ezekkel a rendszerekkel kapcsolatos részleteket illetően

8. Stratégiai fontosságú területek az EU Pénzügyminisztériumai számára

8.1 Központi pénzügyi funkciók

628. A fentiekből látható hogy a Kincstár operációs szerepet tölt be a hozzájárulások befizetésében, az előrejelzésben és végigkövetésben, az állami költségvetés céljából, a bruttó hozzájárulásban, a támogatásokban és ezért a nettó hozzájárulásban. Világos az, hogy a Kincstárnak ezekben az ügyekben stratégiai érdekei is vannak.

629. Másutt a Kincstár EU finanszírozásával kapcsolatos tevékenységek nagyrészt stratégiai jellegűek. Azt hivatottak biztosítani, hogy a rendszerek hatékonyak legyenek és hogy a politika összességében következetes legyen a pénzügyi és gazdasági célokban. Valójában a tapasztalat azt mutatja, hogy számos olyan terület van, ahol a Kincstár - mint a többi Pénzügyminisztérium is - kell, hogy gyakoroljon ilyen stratégiai befolyást. Néhány területet az alábbiakban tárgyalunk.

8.2 Pénzügyi irányítás és csalások

630. Az egyik terület, amit a Kincstár, más pénzügyminisztériumokhoz hasonlóan, olyan területnek talált, amelyhez szoros érdeke fűződik, az EU pénzügyi irányításának és csalás-ellenes mechanizmusainak erősítése. A jelenlegi munka ezen a téren a Közösség Pénzügyminisztereinek Személyes Képviselőinek csoportjánál összpontosul. (SEM 2000-ről) (PRG). A PRG egyik feladata az nemzeti közigazgatás bátorítása arra, hogy fordítsanak nagyobb figyelmet a Közösség alapjainak pénzügyi kezelésének javítására.

631. Ez tükrözi a pénzügyminisztériumok érdekeltségét a Közösségi rendszerek hatékonyságában, habár általában nem foglalkoznak sokat a részletes adminisztrációval. Tükrözi azt is, hogy a Közösség intézményeinek központi pénzügyi funkciói még mindig viszonylag gyengék, a tagállamok béliekhez viszonyítva. Jelentős erőfeszítéseket tesznek a szükséges javítások érdekében, de ezek még nem készek. További jelentős változások valószínűek az elkövetkezendő évek során.

632. A pénzügyminisztériumok részt vesznek a Közösség politikájának fejlesztésében a velük kapcsolatos ügyekben, mint amilyen az EB Pénzügyi Ellenőrzése és a tagállamok megfelelő szintű testületei közti viszony (a Belső Audit szolgálat, amely a Számvevő Tisztviselőket segíti az Egyesült Királyságban). Vannak külső auditálással kapcsolatos ügyek is, pld. az Európai Számvevőszék (ECA) hatalmának erősítése és az együttműködés az ECA és az állami számvevőszékek között, valamint az értéket a pénzért kritérium kifejlesztése és a Közösségi politika értékelése.

8.3 Költségvetési fegyelem

633. Az egyik terület amelyhez az Egyesült Királyság Kincstárának szoros érdeke fűződik, a Közösség költségvetési fegyelmi mechanizmusának javítása. Ezek olyan jogi és eljárási szabályok, amelyek biztosítják azt, hogy a költségtervek megengedhető szinten legyenek és azon is maradjanak, és hogy a politikai döntések az egyes ágazatokban legyenek összhangban az össz kiadási plafonösszeggel. Egyrészt a költségvetési fegyelem javítása megkívánja azon szolgálatok szerepének megerősítését a Közösségen belül, amelyeknek a szerepe analóg a pénzügyminisztériumokéval (különösen a DG XIX). Másrészt a költségvetési irányelv kollektív figyelmet kíván a pénzügyminiszterektől az ECOFIN-en és a Költségvetési Tanácson keresztül, és azokon a pénzügyminisztériumi beavatkozásokon keresztül, amelyek a tőke nemzeti pozíciójának koordinálására irányul.

634. A pénzügyminisztériumok természetesen érdekeltek a specifikus közösségi politika pénzügyi vonatkozásaiban, vagy a teljes kiadás miatt (elsősorban a mezőgazdaságban) vagy pedig a sokrétű politikai döntések alkalmazásával kapcsolatos nehézségek miatt a meglévő pénzügyi kereteken belül (főként a belső kiadásokban), vagy mert az egyes javaslatok megszeghetik a Közösségi törvényt, vagy

más módon nemkívánatos jelleggel bírnak (mint pld. a Közösségi költségvetés, amint mérlegen kívüli kockázatnak van kitéve). Ez tükrözi azt az érdeket, ami a pénzügyminisztériumokat a nemzeti politika fejlesztésére ösztönzi, különösen, ahol ezeknek jelentős pénzügyi vonatkozásai vannak, legyen az a kiadás volumene, vagy potenciális jövőbeni kötelezettségvállalás vagy költségvetési elv miatt.

8.4. Szélesebb, gazdasági és pénzügyi vonatkozásokkal is járó EU irányelvek

635. Az EU ügyeknek van egy harmadik csoportja, ahol a pénzügyminisztériumok érdekeltek. Például a Kormányközi Konferencián (IGC) tárgyalt sok téma jelentős pénzügyi vonatkozású. Ugyanúgy, ahogy a pénzügyminisztereket bevonják a kormányzati viták mechanizmusába, amelyek fontos gazdasági vagy pénzügyi vonatkozásúak, megfelelő szinten szeretnének az IGC tárgyalásokhoz is hozzájárulni. A pénzügyminisztériumok, természetesen ugyancsak fontos szerepet játszanak a kibővítési tárgyalásokban és az Unió jelenlegi politikájának reformjáról szóló előzetes döntések meghozatalakor.

9. Adminisztratív és eljárási intézkedések

9.1 Együttműködés a pénzügyminisztériumok között

636. A Közösségi eljárások lehetőséget teremtenek a pénzügyminiszterek számára, hogy a fent említett területeken együttműködjenek. Céljuk, hogy biztosítsák, a Közösségi döntéshozatali folyamat megfelelő fontosságot tulajdonít a pénzügyi ügyeknek, a Közösség központi pénzügyi szerepének viszonylagos gyengeségét kiegyensúlyozandó, és hogy kárpótol azért, hogy sok Közösségi ügyet a külügyminisztériumok kezelnek, akiknek a felkészültségük elsődlegesen a nemzetközi kapcsolatokra, nem pedig a kormányzásra terjed ki. Különösen az ECOFIN növeli hatalomgyakorlását széles körben, amint azt az ECOFIN 1997 áprilisában Nordwijkban történt megbeszélései tanúsítják.

637. Természetesen a pénzügyminiszterek számára vannak lehetőségek arra hogy a tagállamokbeli kollegáikkal kötetlenül együttműködjenek.

9.2. Az EU költségvetési szervezetek a pénzügyminisztériumokon belül

638. A legtöbb tagállamban a pénzügyminisztériumokon belül van egy olyan speciális részleg amely az EU költségvetési ügyeiért felel. Az Egyesült Királyságban ez a részleg mindig a nemzetközi Pénzügyi Igazgatóság Európai részlegéhez tartozott, bár a mezőgazdasági és Strukturális Alap kiadásokkal kapcsolatos specifikus feladatok most már a minisztérium közkiadási részlegeiben vannak, amelyek jelentési viszonyban állnak az európai területtel. A Kincstár Európai Pénzügyi Főosztálya beszámol az állami költségvetési koordinátoroknak és horizontális beszámolási viszonyban áll a Kincstári Tisztviselővel, aki a támogatások fizikai kifizetéséért

felelős. Tudomásunk szerint nagyjából hasonló struktúra működik Németországban és Hollandiában.

639. Egy másik modell az EU Pénzügyi Főosztályát a pénzügyminisztérium költségvetési igazgatóságához rendeli, koordinációs kapcsolattal az európai vagy a nemzetközi oldalhoz, ami általában az ECOFIN ügyek koordinálásáért felelős. Tudomásunk szerint nagyjából ez a helyzet Franciaországban, Belgiumban, Svédországban és Ausztriában.

640. Néhány tagállamban, különösen azokban ahol jelentős nettó támogatást kapnak, vagy kaptak az EU Költségvetésből, a pénzügyminisztériumi szerkezetben nagyobb szerep jutott az EU Költségvetésből kapott támogatás központi irányításának. Tudomásunk szerint ez a helyzet Írországban, Spanyolországban és Olaszországban.

9.3. A pénzügyminisztérium kapcsolata a többi minisztériumokkal

641. Mint mindig, a közigazgatási rendszerek részletes felépítése nemzeti preferenciákat, különböző nemzeti rendszereket, politikai, adminisztratív és kulturális megfontolásokat tükröznek. Nincs ideális modell. Ugyanakkor egyértelmű, hogy ahhoz, hogy ezen a téren hatékonyságot lehessen elérni, a pénzügyminisztériumoknak a következő alapvető pontokra figyelmet kell szentelniük :

- A pénzügyminisztériumoknak rendelkezniük kell erős tekintéllyel (jogi, politikai vagy intézményi) hogy azokban a minisztériumokban, amelyekkel együtt dolgoznak, különösen a mezőgazdasági, külügyi minisztériumokban és a miniszterelnöki hivatalokban megfelelő súlyt kapjanak;
- legyenek felkészültek a más pénzügyminisztériumokkal való közvetlen ügyintézésre;
- azok a tisztviselők, akik az EU pénzügyi posztjait töltik be, megfelelő hozzáállással, szakképzettséggel és ismeretekkel kell hogy rendelkezzenek, hogy az EU ügyeit intézni tudják az adott hagyományos pénzügyi minisztériumi elvárásokkal együtt. Természetesen vannak a pénzügyminisztériumnak olyan területei, ahol specifikus EU ismeretekre van szükség - például a monetáris területen és a pénzügyi intézmények területén. Összességében a pénzügyminisztériumoknak kell felépíteniük az EU szakembereik csapatát. Az Egyesült Királyságban a Kincstár még mindig munkálkodik ennek a célnak az elérésén, 25 éves EK tagság után;
- egészében, ha a választani kell, valószínűleg jobb olyan tisztviselőket alkalmazni az EU ügyekben, akik EU ismeretekkel rendelkeznek, még akkor is ha különben egy adott feladatra nem őket választanák. Az olyan személyzet kinevezése, aki a minisztériumban megfelelő posztot tölt be nem EU-val kapcsolatos funkcióban, nehézségekhez vezethet, kivéve, ha az illető megfelelő EU ismeretekkel és hozzáállással rendelkezik.

9.4. A brüsszeli Állandó Képviselő

642. Az EU pénzügyeinek nagy részét, különösen ami az EU Költségvetésével kapcsolatos, természetesen a brüsszeli Állandó Képviselő intézi, és az Állandó Képviselő kulcsszerepet tölt be az irányelvek fejlesztésében. Az Egyesült Királyság Állandó Képviselőjének hat tagja közül a legtöbbet, aki az EU pénzügyeivel foglalkozik a Kincstár, vagy más pénzügyi szervezetek (például Vám és Pénzügyőrség, vagy a Bank of England) delegálják. Tudomásunk szerint általában ez a helyzet más tagállamokkal is.

643. A tapasztalat azt mutatja hogy a nagyon szoros együttműködés, őszinte és hatékony kommunikáció a főváros és az Állandó Képviselő között elengedhetetlen az ügyek megfelelő intézéséhez. A tapasztalat azt is mutatja, hogy a kinevezett EK pénzügyi szakértők (vagy stratégiai gondolkodók) megléte az Állandó Képviselőben nem helyettesíti a hasonló szakértőket (és stratégiáikat) a fővárosokban levő pénzügyminisztériumokban, és vice versa.

10. A közösség pénzügyi irányításának kilátásai a következő években

644. A tanulmány hátralévő része a Közösség pénzügyi irányítási rendszereinek specifikus témájával foglalkozik. A lényeg az, hogy az EU tagságra törekedőknek úgy kell pozícionálniuk magukat, hogy megfeleljenek a csatlakozási követelményeknek, amelyek sokkal nehezebbek lesznek mint a jelenlegi elvárások.

645. A Közösség a széleskörű pénzügyi irányítási reform útjára lépett. A reform programja visszakövethető a Maastricht-ban aláírt Egyezmény pénzügyi menedzsmentjével foglalkozó cikkelyeinek extenzív változásáig. Ez a program sok, a jelen tanulmányban érintett területre kiterjed.

646. A reform fő alapját az a felismerés jelenti, hogy a Közösség költségvetési és pénzügyi irányítása nem fejlődött olyan mértékben, hogy megfeleljen a Közösség költségvetési növekedésének és hogy jelentős tekintetben elavultak a Bizottság eljárási módszerei. Politikai értelemben ez azt jelenti, hogy a tagállamokban komoly aggályok merültek fel a közvélemény részéről a Közösség alapjainak rossz, illetve néha visszaélő felhasználásával kapcsolatban. Nem egy tagállamban a politikai és közelégedetlenség a szabálytalanságok és csalások miatt hátráltatta a saját forrás plafon növeléséről szóló egyezmény aláírását, amelyet már elviekben elfogadtak 1992-ben.

647. Van egy olyan általános vélemény, hogy nagyobb kooperáció szükséges a Közösség intézményei és a tagállamok között. Különösen, a költségvetés végrehajtásáért felelős Bizottság és a költségvetés 80 %-át felhasználó tagállamok közötti jobb együttműködés nélkül lehetetlenné válik olyan mértékű javulást elérni, amit a közvélemény megkövetel.

11. SEM 2000

648. A SEM 2000 (Megbízható és Hatékony Menedzsment) a Közösség pénzügyi menedzsment reformjának programja.

649. Az 1 és 2 fázis a Közösség belső felépítésével foglalkozik. A hangsúly a működési egységek elszámoltathatóságának fokozására kerül. Ez a hagyományos ex ante pénzügyi ellenőrzéstől való elszakadást jelenti, az *ordonneur*, *comptable* és *controlleur* fogalmak közti szigorú megkülönböztetések révén egy olyan rendszerig, amely több felelősséget ró a politika végrehajtó irányítóira és mindenekelőtt nagyobb fokú elszámoltatást kíván az általuk használt forrásokról.

650. Az egyik első lépés megfelelő pénzügyi egységek létrehozása volt a felhasználó Főigazgatóságokon belül, valamint az ott alkalmazott személyzet státuszának, mennyiségének és minőségének növelése. Hosszabb távon a Főigazgatóságok lesznek nagyobb mértékben felelősek majd a forrás-felhasználásukért, aminek a kívánt következménye az, hogy a DG XX-en belül (ami a pénzügyi ellenőrzéssel foglalkozik) a stáb a rutinellenőrzések terhéért felszabadul és hatékonyabb, megcélzott szakértő forrást képez a gyakorlati, értéket a pénzért, konzultációs és belső ellenőrzés területén.

651. Ezzel párhuzamosan, az új költségvetési rendszerek olyan szerepet adnak a DG XIX-nek, ami sokkal inkább hasonlít a pénzügyminisztériumi funkcióhoz a Bizottság Előzetes Költségvetési tervének elkészítésében.

652. A SEM 2000 3 fázisa a Bizottság és a tagállamok közti kapcsolatot öleli fel, akik a Költségvetés működtetésében partnerként szerepelnek. Ez tartalmazza:

- a Strukturális Alapból származó kiadások jogosultságának pontosabb definícióját;
- strukturált munkakapcsolat kiépítését a Bizottság Pénzügyi Ellenőrzése és a tagállamok megfelelő hatóságai között (pénzügyi ellenőrzés vagy belső ellenőrzés, a rendszernek megfelelően) annak érdekében hogy a fedéseket elkerülni és a hatékonyságot növelni lehessen ahogyan ezen forrásokat felhasználásra kerülnek. Erre a Bizottság Pénzügyi Ellenőre és megfelelő tisztviselői között aláírt " jegyzőkönyvek" keretében kerül sor, amely közül sok már aláírásra került;
- konstruktívabb jellegű partnerség az ECA, a Bizottság és a tagállamok között (ismét a Közösségi alapok menedzseri szerepében), amely tartalmazza az ECA megjegyzéseinek végigkövetését a tagállamok által és a Bizottság által, és azt az elvárást hogy a tagállamok reagálnak az EU által a saját, az EU alapok pénzügyi kezelésével kapcsolatos kritikájára;
- kooperáció a cash-flow előrejelzésében, a tagállamok nem megérett pénzügyi követeléseinek csökkentésére az EU Költségvetésből;
- annak az elvnek a kiterjesztését a mezőgazdasági területről hogy az a tagállam, aki rosszul kezeli a Közösség forrásait, vállalja a pénzügyi büntetést, a

Költségvetés más területeire. Ez a mezőgazdaságban használt módszertől eltérő rendszereket kívánna meg.

653. Félrevezető volna megjósolni, hogy ezek a fejlesztések hová vezetnek a következő kibővítés idejére. De mégis ésszerű feltételezni, hogy

- több kooperatív kapcsolat lesz a Közösség Költségvetési folyamataiban a Bizottság és a tagállamok között;
- nagyobb lesz a felelősség, mind a Bizottság operációs egységei, mind pedig a tagállamok azon szervei közt, akik felhasználják a Közösség pénzét;
- a hangsúly a tagállamoknak azon a képességén lesz, hogy meg tudjanak felelni a közös teljesítményi előírásoknak, nem pedig a rendszer szabványosításán. Más szóval, az együttműködés a meglévő rendszerek tiszteletben tartásával fog létrejönni, feltéve hogy ezek fejlődni tudnak ott ahol szükséges;
- a helytelen kezelés esetén szélesebb körű lesz a pénzügyi büntetések alkalmazása, kiegyensúlyozandó a politikáért felelős embereknek adott nagyobb felelősséget és számonkérést.

Végül, valószínű hogy az Európai Parlament teljesebb szerepet fog játszani abban hogy, felelőssé tegye a Közösség alapjainak kezeléséért felelős embereket, a Költségvetési Ellenőrző Bizottság tapasztalatára építve, és sikeres Ideiglenes Tranzit Csalás Vizsgáló Bizottságának eredményeire alapozva.

1. Melléklet: Technikai megjegyzés az EU Költségvetés és a nemzeti közkiadások kapcsolatáról az Egyesült Királyságban

1. Bevezetés

655. A melléklet a Közösségi és az állami költségvetés közötti kapcsolat fő vonásait írja le. Elsősorban azokat kívánja segíteni, akiknek ismeretekre van szükségük a Közösségnek az állami pénzügyekre gyakorolt hatásával kapcsolatban, nem pedig a Közösség pénzügyi bemutatására kíváncsiak.

2. A főbb számok

656. A Közösség Költségvetése jelenleg kb. 70 milliárd fontot költ el, amely durván megegyezik a teljes Egyesült Királyság kiadásaival (1997 júniusában 1 font kb. 1.4 ECU-nak felelt meg). Az Egyesült Királyság bruttó hozzájárulásának mértéke általában ennek az összegnek a 14%-a. Az Egyesült Királyság teljes állami szektorának támogatása évenként változó, az évek átlagában az EU Költségvetésének 8%-át teszi ki. A bruttó hozzájárulása és a kapott támogatás közötti szakadék elismerésül, az Egyesült Királyságnak csökkentést állapítottak meg, amely tágabb értelemben két-harmadára csökkenti nettó hozzájárulásának mértékét, egy éves lemaradással. 1996-ban a csökkentés 2 milliárd font volt, és a nettó hozzájárulás 2,5 milliárd, ezek a számok évről évre változnak.

3. A költségvetés bevételi oldala

657. Az EU pénzügyek az Egyesült Királyság költségvetésének bevételi oldalán egyáltalán nem szerepelnek. Néhány adó teljesen (mint amilyen a tradicionális saját forrás, pld a vámilletékek és a mezőgazdasági és cukor adó) vagy részben (ÁFA) a Közösséghez folyik be. Ezek az állami elszámolásban a többi bevételhez hasonlóan szerepelnek, és a Pénzügyi Beszámolóban és Költségvetési Beszámolóban vannak feltüntetve.

4. A költségvetés kiadási oldala

4.1. Általános elvek

658. Az Egyesült Királyságban a Közösség pénzügyi hatása teljes egészében az állami költségvetés kiadási oldalán jelenik meg, hogy az adófizetőknek és a Parlamentnek a lehető legérthetőbb információt nyújtsa. A részletes intézkedések biztosítják hogy amennyire csak lehetséges, a kiadások elosztása mindkét költségvetésből optimális legyen, bár nyilvánvaló, hogy az Egyesült Királyság befolyása az EU költségvetés kiadások megosztásával és volumenével kapcsolatban

jóval kisebb. Ezek a rendszerek megerősítik a költségvetési fegyelmet az állami és az EU költségvetésben is. Céljuk, hogy csökkentsék azt a nyomást, hogy a Közösség pénze ingyen pénz, és a Közösség intézményeinek központi pénzügyi funkcióbeli gyengeségeit kompenzálják, amennyire ez lehetséges. Néhány más tagállam is hasonló célokat tűzött ki, Franciaországban például a bruttó hozzájárulás az állami költségvetés bevételi oldalán adóként szerepel.

4.2 A közkiadások tervezése

659. A kulcsfontosságú tényezők :

- Az Egyesült Királyság állami szektorának EU támogatásokkal finanszírozott kiadásai az Egyesült Királyság megfelelő minisztériumai által kiadásként vannak kezelve (főként a mezőgazdasági és a Strukturális Alap). A minisztériumoknak kell a közkiadási fedezet, felhatalmazás ezen támogatások elköltéséhez, éppen úgy, mint bármely más közkiadás fedezésekor.
- Az Egyesült Királyság költség részesedése (kb. 14%) a Közösség külső segély kiadásában alkotja a Nemzetközi Fejlesztési Minisztérium költségvetésének egy részét (DFID) és ilyen módon is történik a tervezése.
- Az Egyesült Királyság nettó hozzájárulása, amelyet technikailag "nettó kifizetések"-nek neveznek, külön programként van kezelve, amiért a Kincstár felel.

660. Más szóval, a közkiadási tervek az Egyesült Királyság EU támogatásait az illetékes minisztériumok által kiadásként kezelik, és a nettó hozzájárulást, amiért a Pénzügyminiszter felel, a közkiadásokra rendelkezésre álló összegekből kell kiharítani. A támogatási összegek és a nettó hozzájárulás egyenlő a bruttó hozzájárulás összegével a csökkentést levonva, amely megadja azt az összeget amelyet az Egyesült Királyság valójában átad az EU-nak.

661. A közkiadási támogatásokon felül, az Egyesült Királyság magánszektora közvetlen támogatásokat kap az EU-tól, amelyeket az Egyesült Királyságnak az EU-hoz befizetett nettó hozzájárulásából fedeznek. Ezek évente 500 millió fontot tesznek ki, és a csökkentés kiszámításába beleszámítják.

662. Másképpen nézve, az EK hozzájárulása lebontható forrás átutalásokká, vagyis inkább gazdasági, semmint jogi értelemben érdemes vele foglalkozni.

jelenlegi megközelítőleges trend összegek milliárd fontban

Bruttó hozzájárulás	9.1
mínusz csökkentés	(2.4)
Bruttó hozzájárulás	6.7
mínusz az Egyesült Királyság állami szektor támogatások	(4.3)
Az EK nettó hozzájárulása	2.4
mínusz az EK része az EU segélyalapjában (a DFID-hez rendelve) transzferek harmadik országoknak	(0,6)
Az EK nettó fizetése (közkiadás tervezett összeg)	1.8
mínusz átutalások az Egyesült Királyság privát szektorának az EU Költségvetésén át	(0,4)
Az Egyesült Királyság átutalása a többi EU tagállamnak	1.3

663. Visszatekintve, a Közösség kiadásai sokkal gyorsabban nőttek, mint az állami kiadások. A következmény az adott állami költségvetés számára, hogy az Egyesült Királyság nettó hozzájárulása foglalja el az állami költségvetésben fontosnak tartott finanszírozandó területek helyét, mivel kevesebb pénz áll rendelkezésre az Egyesült Királyságon belül való elköltésre. De a bruttó hozzájárulás növekedése ugyancsak hatással van az állami prioritásokra, még akkor is, ha az Egyesült Királyságnak nyújtott támogatások megfelelő mértékben növekednek ahhoz, hogy a nettó hozzájárulást stabilá tegyék, mivel az EU költségvetésből kapott támogatás olyan kiadást finanszíroz, amely nincsen szükségszerűen összhangban az állami prioritásokkal.

664. Az Egyesült Királyság állami kiadásainak rendszere sok olyan jellemzővel bír, ami ezeknek a hatásoknak a kiegyensúlyozására szolgál. A fő elv szerint a Közösségi kiadások növekedését az Egyesült Királyságban megegyező kiadások csökkentésével kell kiegyensúlyozni, nem pedig az Egyesült Királyság kiadásai egészének csökkentésével. Ezt az előző francia költségvetési miniszter mint *principe de constance*-t írta le, és ezt más tagállamok is követik. Az Egyesült Királyságban ezek a mechanizmusok a következők.

665. Először is az Egyesült Királyság minisztériumainak teljes fedezettel kell rendelkezniük a közkiadásokra (pld. jóváhagyás, hogy kiadási terveikben elköltés) azokra a kiadásokra, melyeket az EU költségvetésből kerülnek finanszírozásra, vagyis nem fogadhatnak el pénzt Brüsszeltől, hogy a terveikhez adják. A két fő terület :

- a mezőgazdaság, amely különleges, mivel olyan sok agrárpolitikát és kiadást határoz meg a Közösség, és a CAP kiadás sokkal nagyobb mint az állami kiadás, és

- a Strukturális Alap, amelyre egy forrás mechanizmust hoztak létre, hogy az EU támogatások tervezésének mechanikai nehézségeit ellássa. Lényegében ez a mechanizmus egyfajta biztosítás a váratlan előírásbeli hiányosságokban, a támogatásokkal kapcsolatban, amelyből a legfőbb minisztériumok részesülnek.(Skócia és Wales nem vesz ebben részt hogy kiegyenlítődjenek a támogatási csúcsok).

666. A Közösségi törvénykezés megkívánja a Strukturális Alap kiadásoktól, hogy azok csak kiegészítő jellegűek legyenek a tagállamok kiadásaihoz viszonyítva. A jelenlegi Közösségi kiegészítő jellegű követelmény az, hogy az állami finanszírozás a szerkezeti célokra ne legyen kevesebb, mint a megelőző program periódusban. Mint más tagállamok, az Egyesült Királyság is rendszeresen demonstrálja a Bizottság felé, hogy tiszteletben tartotta ezeket a feltételeket.

667. A hozzárendelési rendszer a Közösség külső kiadásaival kapcsolatos, t.i. a nem-tagországok számára juttatott segélyeket illeti. Az Egyesült Királyság részesedését beleszámítják a DFID terveibe, erősebben fogalmazva a kétoldalú segélyekre felhasználható összeg az összes ellátmányuk, mínusz az EK segély összege, melyet az Egyesült Királyság finanszíroz. Hasonló megoldások vonatkoznak más külső kiadásokra, pld a Közös Kül-és Biztonságpolitikára, habár az összegek sokkal alacsonyabbak.

668. Végül, az EUROPES²³. mechanizmusok vonatkoznak a Közösség belső politikájára (kutatás, Transeurópai Hálózat vagy TENS²⁴, és kisebb, kultúrával egészségügygel, környezetvédelemmel kapcsolatos elvek) A legtöbb esetben ezek az irányelvek a tagállamok privát ágazataiba történő közvetlen átutalásokat jelentenek, például kutatás céljaira, habár vannak állami kiadásokra is utalások. Itt a fő elv az, hogy a Közösségi szintű kiadásokat a hasonló terület állami kiadásainak csökkentésével egyensúlyozzák ki Ennek a hatása hasonló a DFID költségvetés hozzárendelésihez, a Közösség kiadásainak növekedése azt jelenti hogy az Egyesült Királyság erőfeszítéseinek nagyobb része nem Londonban, hanem Brüsszelben kerül felosztásra. De a mechanizmus különböző, visszatükrözve azt a tényt hogy sok minisztériumot és minisztériumi kiadási programot szükséges fedezni a Közösség belső politikai kiadásainak átfogó és sokszínű volta miatt.

669. Az EUROPES mechanizmus az adott Egyesült Királyságbeli állami szektor támogatásokat szembeállítja a teljes EUROPES kiigazítással Az ilyen állami szektor bevételek a fentiekben leírt módon vannak kezelve.

670. Az EUROPES a minisztériumok bázisai csökkentésén alapul. A minisztériumoknak igazolniuk kell, ha úgy gondolják, hogy nem tudják ezeket az elvonásokat elfogadtatni anélkül, hogy elfogadhatatlan károkat ne okoznának nemzeti céljaik elérésében.

²³. Az EUROPES kifejezés az “európai” és a “közkiadási felmérés” szvakkból áll össze, és az Egyesült Királyság közkiadásaival kapcsolatos eljárásokat jelenti.

²⁴. A Transeurópai Hálózatok f•ként vasutak, autóutak és információs technológiai hálózatok.

AZ EAGGF- GARANCIA MŰKÖDÉSEK MENEDZSMENTJE A TAGÁLLAMOKBAN

Összeállította: Brian Gray^{25.}

^{25.} Brian Gray 1992. óta a DG VI. Aif.3, vezetője. Feladata az EAGGF Garanciaszámlák elszámolása. Korábban az Európai Számvevőszéken dolgozott, 10 éven keresztül a fejlesztési segélyekkel, 3 éven keresztül a Garancia alapokkal foglalkozott. Brian Gray angol hites könyvvizsgáló és 1978-ig a Deloitte audit managereként Zambiában és Londonban dolgozott.

1. Döntéshozatali folyamat

671. Valójában a Garancia Alapok (GA) intézkedéseit 100 %-ban a Közösség²⁶ finanszírozza. A kifizetéseket ugyanakkor a tagállamok végzik, a Bizottság pedig öt héttel később fizeti vissza az összegeket.

672. Minden intézkedést általánosságban a Tanácsi Rendelet határoz meg, míg a részletes rendelkezéseket a Bizottsági Rendeletek adják. A Tanács döntései a Bizottság javaslatain alapulnak, melyeket a tagállamok képviselőiből álló szakmai bizottságok vizsgálnak, azután pedig a COREPER (a tagállamok állandó képviselői Brüsszelben), mielőtt a Mezőgazdasági Miniszterek Tanácsa elé kerülne. A Bizottság azután hoz döntést, hogy tárgyal az érintett mezőgazdasági szektor irányító bizottságával és formálisan kikérte annak véleményét.

673. Amint egy intézkedéssel kapcsolatban döntés született és a rendelet hatályba lépett, a tagállamoknak az intézkedést végre kell hajtaniuk. Ennek érdekében minden tagállam olyan saját törvényeket hoz, melyek célja a segély támogatások fogadásáért való felelősség megfelelő módon történő felosztása és annak ellenőrzése, hogy a segély iránti igény jogos-e. Felelősek továbbá a kifizetésért és a megfelelő nyilvántartások vezetéséért. A nemzeti jogrendek alakítják ki azokat a részletes szabályokat, melyek az igénylés formájára, az alátámasztó dokumentumokra és az igénylők által kötelezően vezetett nyilvántartásokra vonatkozik, valamint az igénylés pontosságának, jogosságának ellenőrzési módszereit foglalja magában.

2. A garanciák kezelésével foglalkozó munkatársak Brüsszelben

674. Amennyiben a Mezőgazdasági Miniszterek Tanácsa a jóváhagyott egy, a gazdasági szektorral kapcsolatos irányelvek, az ezt követő vizsgálat a tagállamokban való végrehajtás módozataival foglalkozik. Így a Mezőgazdasági Külön Bizottság (SCA) tisztségviselői magas beosztású személyek, akik az irányelvi intézkedés végrehajtásáért felelősek, azok, akik a menedzsment bizottság üléseit látogatják, azok ennek a szolgálatnak a képviselői, vagy olyan minisztériumokból érkeztek, melyeket a megbeszélte javaslat érint. A tagállamok célja, hogy a végül jóváhagyott rendeletek számításba vegyék az ő sajátos körülményeiket és hogy azok, akik a rendeleteket alkalmazzák, pontosan értsék, hogy azokat hogy kell értelmezni és végrehajtani.

675. Fontos a jogi szövegek jó megértése, de nemcsak jogászok vesznek részt a Bizottsági üléseken; a magas beosztású, operatív területen dolgozók hozzájárulhatnak a működőképes intézkedések kialakításához.

²⁶ A kivételek a kiegészítő intézkedésekre vonatkoznak (mezőgazdasági- környezeti, erdőgazdasági és bevételi támogatások), melyeket 50 vagy 75 %-ban a Közösség közösen finanszíroz.

3. A szolgálatok szervezése a tagállamokban

676. Általános elv, hogy a tagállamok a garancia intézkedéseket a legmegfelelőbb módon hajtsák végre, nemzeti, jogi és adminisztratív rendszerüknek megfelelően. Az adminisztráció költségeit a tagállam viseli, nem pedig a közösségi költségvetés^{27.}, kivéve bizonyos olyan hozzájárulások eseteit, amikor új, vagy javított ellenőrzési rendszerek kialakításáról van szó.

3.1. Az igények feldolgozása, igazolása és kifizetése

677. Az igények feldolgozásának leggyakoribb szervezeti modellje a következő:

- a kereskedelmi és ipari szektor számára nyújtott segélyek adminisztrációját egy minisztériumban összpontosítani (export visszatérítések, intervenciók készletek, feldolgozási segélyek); valamint
- az egyéni gyártók számára nyújtott segélyek adminisztrációját a regionális minisztériumokba delegálni.

678. Ez utóbbi módszer indoka, hogy az igénylők nagy számából eredő elkerülhetetlen hibák és anomáliák helyi szinten kezelhetők a legjobban és csak a regionális adminisztrációk tudnak olyan nagy számú felügyelőt mobilizálni, amennyire a farmokon végzett ellenőrző munkához szükség van.

679. A feladatok megbízható felosztásának érdekében a segélyek iránti kérelmek helyességének ellenőrzését nem azoknak a tisztségviselőknek kell végezni, akik a segélykérelmek beérkezéséért és elfogadásáért felelős minisztériumokban dolgoznak, hanem ott, ahol a minisztériumok a fizikai ellenőrzések elvégzéséhez szakmai kompetenciákkal rendelkeznek. Az ilyen minisztériumok, vagy hivatalok lehetnek állatorvosi rendelők, agronómusok, tejipari szakértők vagy laboratóriumok.

680. Míg a különböző feladatoknak regionális és szakmai szolgálatokhoz történő decentralizációja szükséges ahhoz, hogy az igényeket kezelni lehessen, addig az igényekkel kapcsolatos információkat centralizálni kell, lehetővé téve ezzel a tagállamok számára a keresztbe történő ellenőrzést, mint pl. az integrált ellenőrzési rendszer^{28.} esetében; biztosítani a kifizetésekkel kapcsolatos megbízhatóságot; lehetővé tenni a Bizottság számára az igények feldolgozási eljárása ellenőrzését.

681. A kifizető ügynökségek feladata a nyilvántartások és számviteli információk központosítása. A 729/70. sz. Rendelet 4. cikke értelmében minden tagállamnak fel kell állítania egy-két kifizető ügynökséget, intézményi és alkotmányos lehetőségein belül és gondoskodnia kell arról, hogy ezek pénzügyi és számviteli eljárásai felett magas szintű ellenőrzést gyakorolnak. Az ellenőrzési rendszer különböző elemeit az 1663/95. sz. Rendelet melléklete tartalmazza.

682. Pontosán a kifizető ügynökség az, melyben olyan munkatársaknak kell dolgozniuk, akik magas szintű ismeretekkel rendelkeznek a számítástechnika, a

^{27.} 729/70. Rendelet 1 (4) cikk.

^{28.} 1992. december 5-i 3508/92. sz. Rendelet HLP 355.

pénzügy és az audit terén, mivel a kifizető ügynökségnek kell gondoskodnia arról, hogy a Közösségi szabályok betartásra kerülnek még azelőtt, hogy az igények kifizetését engedélyeznék. A kifizető ügynökség részletes nyilvántartást vezet az igényekről úgy, ahogy ezt a Bizottság²⁹ előírja. Nyilván kell tartania az intervenciók készletek működését és figyelemmel kell kísérnie a segélyek alapján adott előlegek elszámolását.

683. Amennyiben egynél több kifizető ügynökség kerül kijelölésre, szükség van egy koordinációs testületre is, mely a Bizottsággal való kapcsolattartást végzi és a Közösségi szabályok egységes alkalmazását segíti elő.

3.2 Audit hivatalok

684. A tagállamoknak kettő, az ex post auditokért felelős egységet kell felállítania. Egyikük az Igazoló Testület, mely a kifizető ügynökségek számláinak éves auditját végzi és jelentést készít azok helyességét illetően az akkreditációs kritériumok viszonylatában. A másik szervezet feladata a Garancia Alapok kedvezményezettjei számláinak vizsgálata, kivéve az egyéni termelőket. Mindkét szervezetben auditálási képzettséggel rendelkező szakemberek és az ex post vizsgálatok esetében néhány vámszakember is dolgozik.

4. A számlák elszámolása

685. A 729/70. sz. Rendelet 2. és 3. cikke értelmében a Bizottság csak azokat a kifizetéseket fogadhatja el közösségi finanszírozásra, melyek teljesen megfelelnek a közösségi szabályoknak. Ezek a szabályok megkívánják, hogy a segélykérelmek bizonyos hányadát ellenőrizzék, ezeknek az ellenőrzéseknek pedig megfelelően eredményesnek kell lenniük, hogy a csalásokat³⁰ és a szabálytanságokat fel lehessen tární. Így a Bizottság visszautasíthatja az olyan egyéni finanszírozásra szóló kérelmeket, melyek nem felelnek meg a közösségi szabályoknak és visszautasíthatja azokat az igényeket is, melyeket kifizetés előtt nem megfelelő módon ellenőriztek.

686. A számlák elszámolási eljárása során a Bizottság vizsgálja, hogy a tagállam hogyan hajtotta végre a Garancia Alapokat, vagyis:

- igazolja a kifizető ügynökségek éves számláinak megbízhatóságát, jórészt az igazoló testületek igazolásai és jelentései alapján és évente határoz a bejelentett összegek elfogadásáról; valamint
- látogatásokat tesz a tagállamokba, így igazolva azokat a körülményeket, amelyek között a tagállamok az Alapokat kezelik és amennyiben ezek nem kielégítőek és fennáll az Alapok veszteségének kockázata, a bejelentett kiadásokat részben vagy egészben visszakövetelheti.³¹

²⁹. 1996. október 3-ai 2732. sz. Határozat (nem publikált)

³⁰. 729/70. Rendelet 8. cikk.

³¹. 729/70. Rendelet 5.cikk.

687. Amennyiben a tagállamok a megkívánt ellenőrzéseket nem hajtották végre, a kifizetések bizonyos százaléknak, leggyakrabban 2 vagy 5 vagy 10 %-^{32.} ának kifizetését megtagadhatja. Mielőtt ilyen döntésre kerülne sor, a tagállamnak lehetősége van a Bizottság véleményét vitatni és először írásban, majd kétoldalú tárgyalások során magyarázatot adni. Arra is van lehetőség, hogy az ügyet az öt független, magas beosztású szakértőből álló Egyeztető Testületnek^{33.} adják át. Amikor a Bizottság végül dönt arról, hogy az elutasított összeget a tagállamnak vissza kell fizetnie, ez utóbbi a döntés ellen a Bírósághoz lehet fordulni.

688. Az ilyen módon helyesbített összegek jelentősek lehetnek és tagállam érdeke annak biztosítása, hogy az adminisztratív eljárások a megkívánt szinten zajlanak, még akkor is, ha a megfelelő létszám és berendezés költsége, mely ezekhez a szolgáltatásokhoz szükséges, magasnak tűnik is.

689. Ezen kiigazításoknak a Bizottság által történő alkalmazása túlzottan szigorúnak és büntető jellegűnek tűnik, de a közvélemény előtt kialakult képet, miszerint a Közös agrárpolitikához kapcsolódó, nagyon sok a szabálytalanság és a csalás és sok lehetőséget kínál a csalásra, meg kell változtatni. A Bizottság az Európai Parlament és az Európai Számvevőszék támogatásával azon van, hogy elérje a tagállamoknak a garancia kifizetésekhez kapcsolódó ellenőrzése a lehető legszigorúbb.

690. Az elmúlt években a legjelentősebb kiigazítások, már ami a tagállamoktól visszakövetelt összegeket illeti, a következő területeken történtek: tejkvóta alkalmazása (Olaszország, Spanyolország), az olíva nyilvántartás és a olíva szektor számítógépes adattárolásának elmulasztása (Görögország, Spanyolország) és a marhahús állami raktározásának ellenőrzésének elmulasztása (Franciaország, Németország, Írország, Olaszország, Egyesület Királyság) és a gabonafélék esetében ugyanez (Franciaország, Olaszország), valamint az exporttámogatások nem megfelelő ellenőrzése (legtöbb tagállam).

^{32.} VI/216/93. Dokumentum 2. melléklet

^{33.} 1994. július 1-jei 94/442/EK Határozat.

PÉNZÜGYI ELLENŐRZÉS ÉS AUDIT AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Összeállította: Alan Pratley^{34.}

^{34.} Alan Pratley 1990 óta az Európai Közösségek Bizottsága Pénzügyi Ellenőrének helyettese. 1973-ban került a Bizottsághoz és dolgozott az adminisztráció és a pénzügyi ellenőrzés terén egyaránt. Egy időben a költségvetésért, pénzügyi ellenőrzésért és adminisztrációért felelős bizottsági tag kabinet főnök helyettese volt.

1. Bevezetés

691. A pénzügyi ellenőrzés és audit célja az Európai Unión belül, hogy a Miniszterek Tanácsa és az Európai Parlament által biztosítsák az adófizetőket arról, hogy az Európai Unió alapjait jól kezelik és azokat az Unió célkitűzéseivel összhangban költik el, valamint, hogy az általános és szektorális szabályozásokat követik. Az EU jelenlegi költségvetése 90 milliárd ECU. Mivel az EAGGF - Garancia Alap (a Közös Mezőgazdasági és Halászati Politika végrehajtásának céljára) és a Strukturális Alapok együttesen a költségvetés 80 %-át teszik ki, a pénzügyi ellenőrzés és audit koordinálásának fontossága a Bizottság a tagállamok és az Európai Számvevőszék között nyilvánvaló.

Nem kevésbé fontos ez az egyéb területeken is.

2. A pénzügyi ellenőrzés és audit a Bizottság szintjén és a Bizottságon kívül - áttekintés.

692. A Bizottság megbízható pénzügyi menedzsmentje a kiadást végző minisztériumok belső ellenőrzésén alapul. A kiadásokat a minisztériumok forrás igazgatóságai vagy pénzügyi menedzsment egységei juttatják. A megbízható pénzügyi menedzsment továbbá a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság által végzett belső auditor és az Európai Számvevőszék külső auditján is alapul.

693. A Bizottságon kívül megbízható pénzügyi menedzsment alapja a nemzeti, regionális és helyi, a kiadásokért felelős szolgáltató szervezeteinek belső ellenőrzésén alapul; a nemzeti minisztériumok szakosított egységei által végzett belső auditor (vagy olyan központi testületként, mint *inspection Generale des Finances in France*) és a nemzeti regionális vagy helyi szinten végzett külső auditor.

694. Ahol a tagállamokban az Európai Unió alapjait költik el, ott szükségszerűen szoros együttműködésnek kell fennállni a Bizottság és a tagállam között és a belső ellenőrzés és a belső audit terén.

Ezt a következő módon lehet illusztrálni:

1. A Közösség által közvetlenül kezelt és végrehajtott kiadások esetében a belső ellenőrzést a pénzügyi tranzakciók *ex ante* jóváhagyásával a felelős Főigazgatóság, míg a belső auditot a pénzügyi ellenőrzési főigazgatóság (DGXX) végzi. (Az unióon kívüli országoknak nyújtott segélyek esetében a kedvezményezett államok közszolgálatát is bizonyos mértékig bevonják).

2. Az Európai Unióval közösen finanszírozott kiadások esetében a tagállamon belül a belső ellenőrzést a nemzeti regionális vagy helyi szolgálatok (állami vállalatok, egyetemek vagy kutatás esetén a privát szektor), míg a belső auditot a pénzügyi ellenőrzési főigazgatóság és a Bizottsági szolgálatok (a strukturális alapok és a kutatás esetében a tagállam illetékes belső auditoraival együttesen) végzik.

3. A Közösség által 100 %-ban finanszírozott, de a tagállam által kezelt EAGGF-Garancia kiadások esetében a belső ellenőrzést a tagállamban akkreditált nemzeti ügynökségek, a belső auditot a nemzeti ellenőrzési testület, a pénzügyi ellenőrzési főigazgatóság és a jóváhagyó főigazgatóság végzi.

695. A külső auditot minden esetben, a tagállamok külső audit testületeivel együttműködve és informális együttműködés keretében a kedvezményezett állam külső audit testületeivel az Európai Számvevőszék végzi.

696. Mivel a Bizottság formálisan felelős az Európai Unió költségvetésének végrehajtásáért, ezért minden szinten meg kell lennie a megfelelő belső ellenőrzésnek be kell tudni mutatni, hogy a közvetlen kiadásokra és az olyan közösségi alapokra, melyeket a tagállamok vagy ügynökségek kezelnek vagy kaptak, megvannak a megfelelő belső audit funkciói. Ez utóbbi esetben lényeges, hogy a tagállamokban is meglegyen a megfelelő és egységes kezelési és ellenőrzési szint.

3. Pénzügyi ellenőrzés és audit az Európai Bizottságon belül

697. Az Európai Bizottságon belül a pénzügyi ellenőrzést és az auditot a következő módon szervezték meg:

1. Nagy méretű programok és akciók kiadási kötelezettségvállalást a Bizottság hagyja jóvá. Kisebb összeget vagy alárendelt akciók esetében a Bizottság delegálja az operatív minisztériumok főigazgatóinak és azon belül is a meghatározott szintnek a kiadások jóváhagyásának feladatát.

2. A Főigazgató felelős azért, hogy az emberi és pénzügyi erőforrások managementjéhez megfelelő belső ellenőrzés álljon rendelkezésre, mely közvetlenül neki tartozik beszámolni. Az Igazgatóság (vagy egység) ellensúlyozza az operatív igazgatóságokat és egységeket és feladata annak ellenőrzése, hogy a belső ellenőrzés a helyén van, működik és megvannak a megfelelő értékelő funkciók is ahhoz, hogy *ex ante*, folyamatba épített és *ex post* ellenőrzéseket végezzenek. A forrás igazgatóság feladata a Bizottságon kívül elhelyezkedő szervezetek által végzett akciókhoz kapcsolódó közvetlen kiadások helyszíni ellenőrzése.

3. A Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság *ex ante* módon ellenőrzi a főigazgatóságok belső ellenőrzését, ahol lehetséges, valamennyi bevétel (ide értve a helytelen kiadások visszaszerzését) és kiadás (kötelezettségvállalások, kifizetések) mintáinak alapján, valamint a főigazgatóságok menedzsment és ellenőrzési rendszereinek szisztematikus belső auditja révén. A belső audit pénzügyi, számviteli menedzsment és teljesítmény auditot is jelent. Az *ex ante* ellenőrzés és belső audit funkció a kockázat elemzés alapján modulálódnak; a gyenge teljesítmények és rendszerek erőteljesebb ellenőrzést és auditot igényelnek.

4. A Bizottság pénzügyi menedzsment struktúrájának eleme a számviteli tisztségviselő, aki felelős a számviteli rendszerért és a kifizetések teljesítéséért.

4. Pénzügyi ellenőrzés és audit a tagállamokban

698. Ahogyan a bevezetőben már említettük, az Európai Unió költségvetésének kb. 80 %-át a tagállamok kezelik és költik el. Két fő terület a Közös Mezőgazdasági Politika (ideértve a halászatot) (az EAGGF-Garancia Alap) teszi ki az Európai Unió költségeinek 45 %-át, míg a strukturális és kohéziós alapok a költségvetés 35 %-át.

4.1 EAGGF-Garancia Alap

699. Az EAGGF Garancia Alap esetén a Bizottság 100 %-ban finanszíroz akciókat és havonta előleget oszt szét a tagállamok között. A tagállamok osztják fel a pénzt kifizető ügynökségeken keresztül a különböző kedvezményezettek között. A kifizető ügynökségek a felelős minisztériumok részei és azok ellenőrzése alatt állnak. A kifizető ügynökségek az alapokat a Tanácsi szabályozásokban foglalt rendelkezésekkel összhangban kezelik és minden pénzügyi év végét követő hat hónapon belül az azévi számlákat jóváhagyásra a Bizottságnak átadják. A Tanács rendelkezései részletes szabályokat tartalmaznak a kifizető ügynökségek szervezetére és akkreditációjára, számviteli rendszerére, az ellenőrzések gyakoriságára és intenzitására nézve a különböző akciók esetében. Ugyancsak részletes szabályozási rendelkezések foglalkoznak a számlákkal együtt elkészítendő audit igazolásokkal és azokkal a testületekkel, melyeket a tagállamoknak a kifizető ügynökségek és más olyan szervezetek felállításában kell követni, melyek az EAGGF Garancia Alapok működésében résztvesznek.

700. A tényleges számlák tisztázása mellett az Európai Bizottság felelős az egyes tagállamok ellenőrzési és menedzsment rendszerének auditjéért és ellenőrzéséért és ahol gyenge pontokat találnak, ott kiigazításokat (általában levonásokat) alkalmazzanak. Ezeket a kiigazításokat a pénzügyi év végétől számított két éven belül lehet végezni. A kiigazítások alapja a kielégítő rendszerek meglétének hiánya, ide értve az előírt gyakoriságú és intenzitású ellenőrzések elvégzését.

701. A belső auditot a Mezőgazdasági Főigazgatóság, a Halászati Főigazgatóság és a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság végzi. A külső auditot az Európai Számvevőszék auditorai végzik.

4.2 Strukturális és kohéziós alapok

702. Szemben az EAGGF Garancia Alappal, ahol az Európai Unió 100 %-os finanszírozásáról gondoskodik, a strukturális alapok esetében az EU közös finanszírozásban vesz részt, a tagállamok meglévő menedzsment és ellenőrzési rendszereinek felhasználásával partnerségi kapcsolatban. A tagállamoknak gondoskodnia kell arról, hogy rendszereik lehetővé teszik a feladatok sikeres ellátását

és megteszik a szükséges lépéseket a szabálytalanságok megelőzésére, az indokolatlan kiadások visszaszerzésére.

Maga a Bizottság a tagállamokkal folytatott konzultáció után egy tevékenység vagy intézkedés vonatkozásában csökkentheti, felfüggesztheti vagy törölheti a segítséget ott, ahol a szabálytalanságot tapasztalta, vagy a végrehajtás feltételeinek természetében olyan jelentős a változás, melyhez a Bizottság korábban nem járult hozzá.

703. A strukturális szabályok alapjainak értelmében a tagállamnak a Bizottság felé el kell juttatnia a létrehozott menedzsment és ellenőrzési rendszerek leírását. Ugyanakkor a Bizottság számára rendelkezéseket bocsátani minden nemzeti ellenőrzési jelentést, amelyek a programokban foglalt intézkedésekkel kapcsolatosak. Ugyancsak feladata a tagállamnak, hogy kijelölje azokat a hatóságokat (minisztériumokat), melyek a kifizetési kérelmek érvényességét igazolják.

704. A Bizottsági szolgálatok (Szociális ügyek Főigazgatósága, Mezőgazdaság, Halászat, Regionális fejlesztés és Pénzügyi ellenőrzés főigazgatóságai) látják el azokat a belső audit feladatokat, melyekről a strukturális alapok szabályozása rendelkezik, mely egyben a strukturális alapok által finanszírozott tevékenységek helyszínét, vizsgálatának elvégzését, valamint a nemzeti menedzsment és ellenőrzési rendszerek vizsgálatát is engedélyezi. A bizottsági szolgálatok kérhetik a tagállamokat, hogy a kifizetési kérelmek szabályosságának igazolása érdekében helyszíni vizsgálatokat végezzenek.

705. A Strukturális Alapokhoz kapcsolódóan a külső audit feladata az Európai Számvevőszékre hárul.

4.3 Közösségi bevételek

706. A Közösség saját bevételei a vám- és mezőgazdasági illetékekből, az ÁFÁ-n alapuló forráson és a GNP-n alakuló kiegészítő forrásból tevődnek össze. Ami a hagyományos saját forrásokat illeti (vámok és mezőgazdasági illetékek), ezeket a tagállamok gazdasági ügynökei gyűjtik össze saját nemzeti eljárásaik szerint, melyeket szükség esetén a Közösség saját forrásaihoz kapcsolódó szabályokhoz igazítottak. A tagállamoknak saját ellenőrzési és audit rendszerük van, továbbá a bizottsági szolgálatok felkérhetik a tagállamokat, hogy helyszíni vizsgálatokat végezzenek, a nemzeti hatóságok által végzett rendszeres ellenőrzésekben vegyenek részt és saját kezdeményezésükre helyszíni vizsgálatokat végezzenek a nemzeti tisztségviselőkkel közösen.

707. Ami a saját forrásokon alapuló ÁFÁ-t illeti, az ÁFA fizető személyek kontrollját és auditját a nemzeti hatóságok végzik. A bizottsági szolgálatok ellenőrzik a tagállamok által végzett kalkulációkat és magát az eljárást azért, hogy a Bizottság számára rendelkezésre bocsátott olyan összeget meg tudják határozni, mely ebből és a GNP forrásból származik.

5. A pénzügyi ellenőrzés és audit koordinációja a Bizottság és a tagállamok között

708. Tekintettel a Közös Mezőgazdasági és Halászati Politika alá (EAGGF-Garancia Alap) és a strukturális alapok alá tartozó tevékenységek terjedelmére, lényeges annak biztosítása, hogy a Bizottság és a tagállamok számára rendelkezésre álló ellenőrzési és audit forrásokat a lehető leghatékonyabb módon használják fel. A Strukturális Alap szabályok alapján a Bizottságnak gondoskodnia kell arról, hogy minden ellenőrzés koordinált formában történjen, elkerülve ezzel az ugyanabban a tárgyban, ugyanabban az időben ismételt elvégzett ellenőrzéseket.

709. 1979-ben a Bizottság a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóságot bízta meg a helyszíni ellenőrzések koordinálásával (Igazolás és audit), a bizottsági szolgálatok által a tagállamokban végzett ellenőrzések esetében.

710. A Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság ez idáig két akciót indított azokkal a főigazgatóságokkal konzultálva, melyek az EAGGF Garancia Alapokért és a Strukturális Alapok managementjéért felelősek.

711. A közös mezőgazdasági és halászati politika esetében már megvan a koordináció a Mezőgazdasági és Halászati, valamint a Pénzügyi Főigazgatóságok között, hogy az ellenőrzési és audit programjaik átfedése elkerülhető legyen és audit tevékenységük a legnagyobb kockázatú területekre összpontosuljon. A tagállamok koordinációjának további javítása céljából a bizottsági szolgálatok évente kétszer megbeszéléseket tartanak a tagállamok kifizető ügynökségeinek képviselői részvételével. A cél, hogy az éves ellenőrzési és audit tevékenység kezdetétől konszolidált és egyeztetett programok alakuljanak ki.

712. A Strukturális Alapok vonatkozásában a koordinációs munka még inkább előrehaladott. A Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság 8 tagállammal írt alá jegyzőkönyveket és a tárgyalások a többi tagállammal szintén előrehaladott állapotban vannak. A jegyzőkönyvek a következőket tartalmazzák:

- az audit módszertan egymáshoz igazítása;
- egyeztetett és konszolidált éves audit programok és a kész jelentések kicserélése;
- az audit folyamathoz a megfelelő adatok rendelkezésre bocsátása.

713. A jegyzőkönyveket a Bizottság részéről a Legfőbb Pénzügyi Ellenőr, a tagállamok részéről pedig a Központi Ellenőrzési Hatóság (vagyis *inspection Générale des Finances* Franciaországban, *intervencion General* Spanyolországban) írják alá. Ahol ezek a funkciók nem léteznek, az illetékes minisztérium vezetője a tagállam belső audit szervezetének vezetőjével közösen írja alá a jegyzőkönyveket. A jegyzőkönyv szerves részét képezi a Bizottság által a rendszer audit céljára használt audit módszertan, mely szükség esetén kiegészül az oda vonatkozó nemzeti ellenőrzési módszertannal és egy olyan közös módszertannal is, melyet bizonyos programok és akciók auditálására használnak. A tagállamok ellenőrző testületei és a bizottsági szolgálatok az auditokat külön, vagy közösen végzik. Az ellenőrzési jelentéseket kicserélik és ahol lehetséges, a nemzeti ellenőrzési hatóságok összegzik a regionális és helyi szintű audit testületek által feltárt tényeket.

714. A Bizottság és a tagállamok ellenőrzési hatóságai közötti koordinációs megbeszélésekre általában évente kétszer kerül sor. Az ősz elején a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság (DGXX) megküldi a tagállamoknak a következő évre a bizottsági szolgálatok indikatív helyszíni audit-programjait és felkéri a tagállamok ellenőrzési hatóságait, hogy ők is adják át saját indikatív programjukat. Ezután a koordinációs megbeszélés számára a Bizottság az egyes alapokat illetően elkészíti a feltárt tények összegzését, melyet a bizottsági szolgálatok, az Európai Számvevőszék és a Nemzeti Ellenőrzési Hatóságok ellenőrzésére alapoznak. Ezzel a háttérrel és mindazzal az adattal, ami az átfogó kockázat elemzéshez hozzájárulhat, a megbeszélésen vizsgálják az indikatív programokat, hogy elkerülhetővé tegyék az átfedéseket vagy a kettős munkát. Összeállítanak egy olyan konszolidált programot, mely figyelembe veszi a rendelkezésre álló kockázat elemzést. Az Európai Számvevőszék, mely a megbeszélésen vizsgált anyagot a konszolidált programmal együtt megkapja, ugyancsak készít egy indikatív programot a következő évre, mely számításba veheti az elfogadott és konszolidált programot. Júniusban-júliusban egy második koordinációs megbeszélésen áttekintik a konszolidált program végrehajtását és megteszik a szükséges kiigazításokat.

715. A jegyzőkönyvek harmadik eleme az egyes tagállamok menedzsment és ellenőrzési szervezetének következménye. A strukturális alapok szabályainak értelmében minden tagállamnak leírást kell készítenie menedzsment és ellenőrzési rendszeréről. A Bizottság konzultánsokat használ, hogy átfogó modell alakuljon ki, mely a tagállamokkal való egyeztetések után a leírásokon alapul, így az esetleges eltérések kiigazíthatók. Ennek eredményeként lehet nyomon követni a kifizetési igényeket. Ugyancsak ez teszi lehetővé a nemzeti és EU auditorok számára, hogy ellenőrizzék az EU alapokat és ésszerű időn belül elérjék a kedvezményezetteket, valamint hogy a Bizottsághoz benyújtott kifizetési igényeket összevegyék a végső kedvezményezett által vagy regionális vagy nemzeti szinten végzett tényleges kifizetésekkel. Az ilyen visszakeresési lehetőség megkönnyíti az auditorok számára annak igazolását, hogy életképes jogi és szabályszerűségi ellenőrzések állnak és azok kielégítően működnek.

6. A kiadások és bevételek más területeinek pénzügyi ellenőrzése és auditja

716. A Bizottság által lefedett egyéb kiadási területek a Bizottság által finanszírozott és kezelt közvetlen kiadásokra vonatkoznak:

Belső irányelvek, ideérve a képzés, társadalmi és foglalkoztatáspolitikai, energia, fogyasztó védelem	2.1%
Kutatás és technológiai fejlesztés	3.8%
Adminisztratív kiadások	4.7%
Külső tevékenységek	6.5%

717. Ahogyan arra a 3. pontban már utaltunk, a pénzügyi menedzsment az engedélyező tisztviselő (bizottság, főigazgató és kijelölt tisztségviselők), a Legfőbb Pénzügyi Ellenőr és a számviteli tisztviselő felelőssége. Ezzel együtt a tevékenységek nemcsak a Bizottságra korlátozódnak. A közvetlen kiadásokon, támogatásokon szolgáltatási és beszállítási szerződéseken keresztül juttatják a programokba és azokba az akciókba, melyek az Unión belül kívül, a tagállamokkal és kedvezményezett országokkal szoros együttműködésben történnek. Tudomásul véve ezen tevékenységek földrajzi szétszórtságát, a Pénzügyi Szabályozás előírja a Bizottsági szolgálatoknak, név szerint a Pénzügyi ellenőrnek, hogy helyszínen végzett vizsgálatokkal ellenőrizze az EU alapok felhasználását. Az EU támogatások és segélyek kedvezményezettjeinek el kell fogadniuk a Bizottsági szolgálatok és az Európai Számvevőszék által az ezen alapok felhasználásával kapcsolatos igazolását.

718. A tagállamokban a pénzügyi ellenőrzés és audit koordinációja jól fejlett a saját források beszedésének vonatkozásában, vagyis azok a tagállamtól származó bevételek, melyek a költségvetés egyensúlyát biztosítják. A Bizottság általában évente kétszer tárgyalja meg a tagállamokkal az ellenőrzési programokat, csakúgy, mint az auditok legfőbb eredményeit, a bizottsági szakértők és a tagállamok tanácsadói testületeinek kontextusában. Egy audit alcsoport is felállításra kerül az auditokkal kapcsolatos információk és gyakorlatok cseréje céljából. A kutatási támogatások terén is jól fejlett az együttműködés. A támogatások célja a nemzeti kutatási programok kiegészítése.

719. A Közösségen kívül az EU-alapokat arra használják, hogy a Harmadik Világban és azokban a Közép- és Kelet-európai országokban, melyek közül sokan jelentkeztek az EU-ba, hogy politikai céljaikat támogassa.

720. A Harmadik Világnak nyújtott hozzájárulások legnagyobb részét a Európai Fejlesztési Alap (plusz-mínusz 1,2 milliárd ECU évente) nyújtja. Az Alap, melyet a bizottsági szolgálatok az EU költségvetéstől elkülönítve a Lomé Konvenció keretében harmadik országokkal partnerségi alapon kezelnek. A Bizottság pénzügyi ellenőrzési és audit eljárásait alkalmazzák ezekben az esetekben is.

721. A Harmadik Világ részesül az EU támogatásból az ENSZ ügynökségei által vezetett projectek révén is. A Pénzügyi Szabályozás követelményeivel összhangban a Bizottsági szolgálatok és az Európai Számvevőszék igazolja az EU alapok felhasználását ezeken a területeken, részben a ide vágó pénzügyi információk és nyilvántartásokhoz való hozzáférés révén, részben a helyszínen végzett vizsgálatok által.

6.1 Kelet- és Közép-Európa országai

722. Kelet- és Közép-Európa országaival kapcsolatos EU akciók a TACIS és a PHARE programokon keresztül folynak. A TACIS programot, mely Oroszországot és a volt Szovjetunió tagállamait fedi le, Brüsszelből irányítják, az érintett országokban lévő EU delegációk vagy TACIS irodákkal együttműködve. A PHARE programot Brüsszelből irányítják és Kelet-európai országokban folyó projekteket támogat az adott országokban működő EU delegációkon és a központi minisztériumokban

elhelyezkedő project menedzsment egységeken keresztül. Jelen dolgozat azon PHARE programokra összpontosít, melyek az EU-ba bekerülni szándékozó országokban folynak. Összpontosít továbbá azokra a következtetésekre, melyek a Pénzügyi Főigazgatóság (DGXX) és a többi bizottsági szolgálat, jelesen a DGI és DGIA szempontjából levonható tapasztalatoknak tűnnek. A következtetések alapja a pénzügyi ellenőrzés napi munkája, melyet a Brüsszel által kezelt anyagokkal folytat, valamint a DGXX által az érintett országokba tett audit látogatások, ide értve a tényfeltáró utakat és a szemináriumokat.

6.2 Közép-Európai országok

723. A Közép-Európai országok egy központosított állami rendszerből indultak fejlődésnek, melyben a közigazgatás általában és a pénzügyi ellenőrző testületek (ha egyáltalán volt ilyen) nem tudtak függetlenül működni. Éppen ezért nem voltak tapasztalataik az olyan modern (project) adminisztrációval, ide értve a közbeszerzést is és a versenytárgyalás útján megszerzett szerződéseket. Ezeknek az országoknak alkalmazkodniuk kellett a szabadpiaci feltételek bevezetéséből adódó destabilizációs hatáshoz.

724. A Bizottság kezdettől fogva arra törekedett, hogy a PHARE program a tanulási folyamat részeként legyen használatos, a Közép-Európai Igazgatásban. Azon felül, hogy a nagyrészt nyugati konzultánsok révén lehetővé tette a project-management tapasztalatok importját, a PHARE felállította a project menedzsment egységek (PMU) hálózatát is. Ezek a PMU-k beépültek a meglévő adminisztratív struktúrába, rendszerint az illetékes központi minisztériumba. A PMU vezetője egy magas beosztású minisztériumi tisztségviselő, az ott dolgozó minisztérium munkatársai, mindezt kiegészült szerződéses alapon ott dolgozó külföldi szakértőkkel. Ezek a külföldi szakértők ideiglenes áthelyezés formájában, a Bizottság és a különböző EU tanácsadó cégek közötti szerződések alapján dolgoznak. A szándék az volt, hogy ilyen módon a nemzeti tisztségviselők munka közben szerezhettek tapasztalatot, mialatt maga a minisztérium képessé válik a projectek managementjének és ellenőrzésének az átvállalására olyan módon, ahogyan az EU tagállamok minisztériumai kezelik és ellenőrzik a strukturális alap projecteket.

725. Még időre van szükség ahhoz, hogy a Közép-európai közigazgatások képesek legyenek az EU által finanszírozott projecteket vezetni és ellenőrizni. A következő problémákkal kell szembenézni:

- a szakértők tapasztalatainak átadása a nemzeti tisztségviselők számára nem volt mindig annyira teljes és eredményes, ahogyan azt szeretnék volna és a minisztériumok részéről érezhető a nyomás, hogy a külső konzultánsok szerződéseit hosszabbítsák meg;
- a magasan képzett köztisztviselők toborzására rendelkezésre álló kedvezőtlen piaci körülmények, összevetve a privát szektor "felpumpált" fizetéseivel, oda vezetett, hogy a PMU volt munkatársai a privát szektorba vándoroltak;
- azok az intézkedések, melyeket néhány Közép-európai ország tett azért, hogy a fent említett tendenciával szembeszálljanak, részben a PHARE projecteknek privát "alapítványokba" történő áthelyezésével, ami gyakran ugyanabban a

minisztériumban történt, de a privát szektorban szokásos fizetések mellett, vagy a közigazgatásban dolgozó, PHARE projecteket kezelő köztisztviselők fizetésének "megfejelésével";

- a probléma azokban az országokban van a PMU-k feltöltésével, ahol nem akarják a fent említett intézkedéseket alkalmazni.

7. Belső ellenőrzés, belső audit, külső audit a Kelet-európai országokban

726. Mióta a reformfolyamat az 1990-es évek elején a Közép-európai országokban megindult, a legtöbb országban kiépültek a költségvetési ellenőrzési rendszerek és intézmények. Ugyanakkor nincs közös koncepció a belső ellenőrzés, a belső audit és a külső audit tekintetében ezekben az országokban. "Tényfeltáró tevékenység" és a DGXX által szervezett szemináriumok ezekben az országokban azt mutatták, hogy egyrészt nincs meg a pénzügyi ellenőr azon modellje, ami a központosított belső audit funkciókat az ügyletek ex ante ellenőrzési formájában elvégzi, ahogyan ez számos EU tagállamban történik, sem az Észak-Európai önszabályozó pénzügyi menedzsment rendszer koncepciója, minek alapján a rendszer az egyes minisztériumokban a költségvetési végrehajtás és elszámolás szigorú szabályain alapul úgy, hogy a jelentéseket a parlamentnek teszik meg, felettesük pedig a Pénzügyminisztérium. A legtöbb Közép-európai országban létezik külső audit funkció (legfőbb audit intézmény), ami a Számvevőszék megfelelője és ami egyes esetekben közvetlenül a parlament alá van rendelve. Néhány országban a legfőbb audit intézmény külső audit funkcióját bizonyos kiadások ex ante ellenőrzésével kombinálják. A külső auditor függetlenségét nem valamennyi Kelet-európai országban biztosították szilárdan és a reform korai éveiben a külső audit feladatokat egy olyan ellenőrzési minisztérium végezte, mely a kormány része volt.

727. A DGXX-al és az Európai Számvevőszékkel történt kapcsolatfelvételt követően számos Kelet-európai ország érdeklődést mutatott a közpénzek ellenőrzésének módszertana és intézményi megközelítése, illetve azok átvétele iránt. A legfontosabb példa Magyarország, amely kormány szinten hozott létre egy belső audit hivatalt (Kormányzati Ellenőrzési Iroda), mely kezdetben a Pénzügyminisztérium alá, most pedig közvetlenül a Miniszterelnök alá van rendelve. Feladata az állami költségvetés végrehajtásának figyelemmel kísérése és annak biztosítása, hogy a megbízható pénzügyi menedzsment elveit megfelelő módon érvényesítik. Magyarország felállított egy "klasszikus" külső ellenőrzési vagy legfőbb audit intézményt, amely közvetlenül a Parlament alá van rendelve. Ez az ún. Állami Számvevőszék.

728. A helyzet a többi Közép-európai országban kevésbé tisztázott és szervezett, bár általában készen állnak az EU-ban kialakult modell felhasználásra, hogy képesek legyenek eredményesen megfelelni az EU követelményének és a felvételt követő segélyprogramoknak. Megértik, hogy az EU Szerződés 209 (a) cikkében foglalt elv aminek alapján tagállamoknak, melyek az EU alapokat kezelik ugyanúgy küzdeniük kell a csalások ellen, mint saját nemzeti költségvetésük adminisztrációja során.

729. A DGXX /Pénzügyi ellenőrzés feltárja a gyakorlati együttműködés lehetőségeit a pénzügyi ellenőrzési és audit testületekkel a Közép-európai

országokban. A magyar Kormányzati Ellenőrzési Iroda már ellenőrzött PHARE programokat és érdeklődést mutat egy olyan keret kialakításában a DGXX-al együttműködve, melynek alapján az ellenőrzéseket strukturálni lehet és építeni lehet azokra az ellenőrzési tapasztalatokra, melyek a strukturális alapok terén a Bizottság és a tagállamok között összegyűltek. A felvételt megelőző időszakban a PHARE projektek pénzügyi ellenőrzési és auditja előkészítheti a belső ellenőrzési és belső audit struktúrákat is, melyekre a felvételt követően lesz szükség. A PHARE alapoknál ezen kívül rendelkezések vannak intézmény építő projektekre és a megfelelő technikai segítségre is.

730. Folyamatos célkitűzés kell, hogy maradjon a Közép-európai országok ösztönzése arra, hogy a minisztériumokon belül központi, regionális és helyi szinten eredményes belső ellenőrzéseket építsenek ki úgy, hogy a megfelelő számonkérhetőség az alapok kezelésénél és a projektek végrehajtásánál meglegyen. Az egyes minisztériumok belső audit funkcióját a legtöbb országban ki kell alakítani pontos feladatkörrel, hogy a belső ellenőrzés helyén lehessen és eredményesen működhessen. A belső audit funkció, bár független a külső ellenőrzéstől, összhangba kell kerülnön azzal, hogy a külső auditor felhasználhassa a belső auditorok munkájának eredményét. A külső és belső audit esetében egyaránt a függetlenség a kulcsfontosságú követelmény úgy, hogy a külső audit közvetlenül a parlament alá van rendelve. Az EU eredményesen hozzá tud járulni ehhez a folyamathoz, nemcsak tanácsadás, technikai segítségnyújtás és példaadás révén, de úgy is, hogy tisztázott modelleket állít a közszolgálati intézmények elé, melyeket a Közép-európai országok adaptálni tudnak saját hagyományaikhoz és körülményeikhez.

1. Melléklet: Költségvetési eljárások

A. Az EK költségvetési eljárásainak összefoglalása

731. A közösségi költségvetési eljárásoknak három fő eleme van.

732. Az első a saját források (OR) felső határ, mely abszolút felső határt szab annak a bevételnek, melyet az EK a tagállamoktól beszedhet. Ez 1999-ben a Közösség GNP-jének 1,27 %-a lesz. Miután a közösségi költségvetésnek egyensúlyban kell lennie (vagyis nem vehet fel kölcsönt), ez a felső határ azt is megmutatja, hogy mennyit lehet költeni (néhány kisebb vegyes bevételi tételtől függően). Az OR felső határt a Saját Források Döntés szabja meg, melynek megváltoztatásához a Tanácson belül a tagállamoknak egyhangúan hozzá kell járulniuk, a tagállamoknak pedig a Szerződés módosításának ratifikálásához hasonló módon kell ratifikálniuk (vagyis a nemzeti parlamentek jóváhagyására van szükség a legtöbb tagállamban).

733. A második a középtávú kiadási tervek, melyeket Pénzügyi perspektívák néven ismerünk. Ezek tartalmazzák 5/7 éves időszakra a fő kiadási kategóriák profiljait (a legutóbbit az 1992-93.évi időszakra az Edinburghi Európai Tanács hagyta jóvá 1992. decemberében). Pénzügyi perspektívák a Tanács a Bizottság és az Európai Parlament intézményközi megállapodásán alapulnak, kevésbé formális jogi eszközökön és nincs meg az a kvázi-szerződés státusa, mint a saját források által megszabott felső határnak.

734. A jelenlegi Pénzügyi perspektíva 1999-ben jár le. Előreláthatólag egy újabb Pénzügyi perspektívát fognak jóváhagyni, de erre jogi kötelezettség nincs.

735. A jelenlegi Pénzügyi perspektívát egyhangúlag hagyta jóvá az Európai Tanács és módosítani minősített többségi szavazással lehet a Tanácson belül és az Európai Parlament hozzájárulásával (de mindig az OR felső határán belül maradván).

736. Harmadik összetevő az éves Közösségi költségvetés. Ez a jogi eszköz engedélyezi a kiadásokat és bevételeket a szóban forgó évre. A Szerződés alapján a költségvetésnek az OR felső határon belül kell lennie és az intézményközi megállapodás értelmében a Pénzügyi perspektívába bele kell férnie.

737. Az éves költségvetési eljárás bonyolult és magában foglalja a Tanács és az Európai Parlament közötti "navette"-t (ingázás).

738. Röviden:

1. Az előző év májusában a Bizottság elkészíti az előzetes költségvetési tervezetet (PDB).

2. Júliusban a Tanács a Költségvetési Tanácsban megtartja a tervezett első olvasatát. Ezt követik az Elnökség, a Bizottság és a Parlament (trialóg) közötti

tárgyalások és a Tanács költségvetési Bizottságának tisztviselői részletes felkészülése (általában a Pénzügyminisztériumok vagy költségvetési minisztériumok tisztviselőiből áll, akik a missziókon teljesítenek szolgálatot).

3. Az Európai Parlament a költségvetés tervezetét októberben olvassa először, módosítja és visszaküldi a Tanácshoz.

4. A Költségvetési Tanács második olvasatban novemberben tekinti át a költségvetés tervezetét, majd visszaküldi a parlamentnek.

5. A parlament elfogadja - általában decemberben - a végső költségvetést.

739. A folyamat során az alapelv az, hogy a Tanács mondja ki az utolsó szót a "kötelező" kiadásokkal kapcsolatban (döntő többsége mezőgazdasági) és a parlament mondja ki az utolsó szót a "nem kötelező" kiadásokkal kapcsolatban. (A nem mezőgazdasági kiadások legtöbbje).

740. A részletes eljárások és szabályok igen bonyolultak. Az új tagállamoknak jól meg kell ismerniük ezeket.

741. Végezetül a Közösségből származó kiadásoknak jogi alapon kell állniuk, vagyis lennie kell olyan közösségi törvénynek, amelyik jóváhagyja azt az irányelvet, amire a pénzt el fogják költeni. A költségvetésen belül egy tétel önmagában nem engedélyez kiadást, amennyiben a jogi alap nincs meg.

B. A költségvetési szabályok és gyakorlatok tanulmányozása a tagállamokban

742. A DGXIX jelenleg tanulmányt készít a Nemzetközi Igazgatási Tudományi Intézettel együttműködve a "költségvetési szabályok és gyakorlatok a tagállamokban" témájában. A tanulmány, mely 1997. szeptemberében készült el, többek között áttekintést ad a tagállamokban alkalmazott költségvetési elvekről és eljárásokról. Ez ügyben meglehet keresni Jean-Pierre Baché-t, a DGXIX Igazgatóság vezetőjét és Catherine Bourtembourg-t, az IIAS helyettes főigazgatóját.

2. Melléklet: A számlák tisztázásának folyamata

743. A mezőgazdasági sémákhoz tartozó kiadásokra azok a rendelkezések vonatkoznak, melyek alapján a kiadásokat a közösségi szabályokkal összhangban és a közös piaci szervezet keretén belül kell végezni. Azért, hogy a bizottság a rendelkezéseket be tudja tartani, felkérte a tagállamokat, hogy az 1996-os számviteli évtől kezdődően új intézkedéseket vezessen be. Ezek a következők voltak:

- valamennyi tagállamnak ki kellett jelölnie azokat a kifizető ügynökségeket, melyek az EAGGF programok kezeléséért felelősek és megfelelnek a kezelési és ellenőrzési kritériumoknak;
- ahol nemcsak egy kifizető ügynökség került kijelölésre, fel kellett állítani egy olyan koordináló testületet, amely a tagállam képviselője amikor a Bizottság szövegeit kell szétosztani, a programok végrehajtásának alkalmazását kell harmonizálni és el kell juttatni a Bizottsághoz mindazokat az információkat, melyeket a rendelkezések tartalmaznak, valamint gondoskodni kell arról, hogy a statisztikai és ellenőrzési célokra szánt számviteli információ a Bizottság rendelkezésére áll. (Az ilyen koordinációs testület szerepét az Egyesült Királyságban az Intervenciós Tanács tölti be);
- Ki kell jelölni minden egyes tagállamnak azt a független igazoló testületet, mely auditálja és igazolja az EAGGF számlák pontosságát és teljességét és megfelel a kifizető ügynökségi kritériumoknak (az Egyesült Királyságban a National Audit Office az ilyen független igazoló testület).

744. A számlák tisztázása két részre bontható, ezek a pénzügyi (a tagállamok által beküldött számlák és az azt alátámasztó igazolások alapján) és a megfelelési (a Bizottság auditorainak helyszíni vizsgálatai alapján, amikor ellenőrzik a program szabályszerűsége előírásainak betartását).

745. Ahol a megfelelési audit az eljárások gyengeségeit feltárja, a Bizottság javaslatot tesz a program kiadásának leállítására, mindez tükrözi azt a kockázati szintet, amelynek a hiányosságok a közösségi alapokat kitétték. Ez a leállítás nem foglalhatja magában azokat a kiadásokat, melyek a Bizottság által feltárt tényeket megelőző 24 hónappal korábban történtek. Az audit eredményeit és az abból következő bármely letiltást a formai javaslatétel előtt a Bizottsággal mélységében kell megvitatni. A tagállamok ezután az Egyeztető Testülethez adhatják be fellebbezésüket. A Testület feladata Bizottság és az érintett tagállamok eltérő álláspontjainak egyeztetés.

746. A megfelelési auditok pénzügyi következményeit befoglalják azokba a pénzügyi döntésekbe, melyeket a következő számviteli év április 30-ig kell meghozni. A Bizottság publikált döntése kitér az EAGGF finanszírozásra elismert összegekre. Ezek az összegek magukban foglalják azokat a számviteli kiigazításokat és korrekciókat, melyek közül néhány a tagállam számlájára írandó. A nettó letiltott összeget vissza kell fizetni a Bizottságnak. A Bizottság döntést csak a Európai Bíróság változtathatja meg.

747. (Az Egyesült Királyságban a pénzügyi konzekvenciák a pénzügyminiszter felelősségre vonását eredményezi).

3. Melléklet: Hasznos kifejezések listája

A priori audit Lásd: ex ante ellenőrzés

A posteriori audit Lásd: ex post ellenőrzés

Elszámoltathatóság A modern management elmélet és gyakorlat egyik fontos fogalma. Azt jelenti, hogy a vezetők felelősek meghatározott feladatok végrehajtásáért és azért, hogy azok az ő pozíciójukra alkalmazható szabályokkal és színvonalon történnek. Az a személy, vagy testület, melynek a manager jelentéstétellel tartozik és amely felel az ő tetteiért, nyilvánvaló, jó teljesítményéért jutalom, nem megfelelő teljesítményéért konzekvenciák járnak. Egy szervezeti egység vezetője elszámoltatható azért is, amit az alárendelt munkatársak tesznek.

A közszolgálatban reformokat bevezető kormányok általánosságban nagyobb rugalmasságot és autonómiát igyekeznek a managerekre delegálni, ezzel javítva működésük hatékonyságát és eredményességét. Mivel ezáltal a manager döntéshozatalában szabadabb kezet kap, a reformok nagyobb hangsúlyt helyeztek az elszámoltathatóságra, mint a hatalom gyakorlás ellenőrzésének és kiegyensúlyozásának eszközére. A minisztériumok és ügynökségek munkájához kapcsolódóan az elszámoltathatóság lehet:

- Belső, a management magasabb szintjén, ahol a managereket értékelik a feladatok elvégzése alapján, melyeket munkaköri leírásuk tartalmaz. Az értékelés fizetésemelés vagy előléptetés szempontjából az ilyen értékelés eredményétől függ. (Teljesítmény értékelés);
- Külső, a parlamentnek az olyan állami vagy központi intézmények, mint a legfőbb audit intézmények, saját teljesítményük alapján és magasrangú tisztviselők esetében a szervezet teljesítménye alapján, melynek vezetői).

Számviteli ellenőrzések Az olyan eljárások és dokumentációk, melyek az eszközök megőrzését célozzák a pénzügyi tranzakciók és a pénzügyi nyilvántartások vezetése és nyilvántartásba vétele által. Gyakran a pénzügyminisztériumok, vagy a legfőbb audit intézmények által kibocsátott szabványokon alapulnak, hogy ezzel valamennyi minisztériumban a számviteli gyakorlatok összehasonlíthatósága biztosított legyen és megfeleljen a nemzeti és nemzetközi konvencióknak. (Lásd még: Ellenőrzés 1.)

Esedékességi alapon történő számvitel A számviteli nyilvántartások azon része, amely a kötelezettségeket tartalmazza. Így pl. ha egy szervezet évente 100 ezer ECU-t fizet június 30-án a szolgáltatásokért, ezért december 31-éig megkapta azoknak a szolgáltatásoknak 50 %-át fizetés nélkül és december 31-én az 50 ezer ECU-s tartozásról átmenő tételt állít ki.

Adminisztratív ellenőrzések Azokra, a minisztériumok által végzett nem pénzügyi eljárásokra és nyilvántartásokra vonatkozik, melyek biztosítják, hogy a tevékenységet irányító szabályoknak megfeleljenek. Így pl.:

- személyzet kinevezése, előléptetése és fegyelmi ügyei;
- közbeszerzés;
- egyenlő esélyek a kisebbségi csoportoknak;
- levelezés;
- utazás és szórakozás stb. (Lásd: Ellenőrzés 1.)

Előirányzati számlák A gyakorlatban széles körben került felhasználásra, de vonatkozhat olyan alapokra is, melyeket egy szervezet meghatározott célokra szán. Így pl. a kormány előirányzatot szánhat a privát tanácsadók részére kifizetett összegek monitoringjára és nyilvántartására.

Audit Kielégítheti a management szükségleteit (belső audit) vagy a legfőbb audit intézmény, más független auditor által elvégezve kielégíti a törvény által szabott köteleességeket (külső audit). A belső audit különleges feladata a management ellenőrzési rendszere figyelemmel kísérése és a gyenge pontok feltárása, valamint az azzal kapcsolatos javításokra való javaslatok továbbítása a felső vezetés felé. Az audit terjedelme eltérő lehet:

- pénzügyi audit. A pénzügyi kimutatások vizsgálata és azokkal kapcsolatos jelentés készítés, azon számviteli rendszerek vizsgálata, melyeken a kimutatások alapulnak;
- megfelelési vagy szabályszerűségi auditok, melyek a jogi és adminisztratív megfelelés, az adminisztráció, a pénzügyi rendszerek és a management ellenőrzési rendszerének helyességét;
- teljesítmény audit/"pénzért érték" audit, amely értékeli a management és a működési teljesítmény szintjét az állami programok, az egyes minisztériumok és ügynökségek esetében (gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség), arra nézve, hogy hogyan használják fel pénzügyi, személyzeti és egyéb forrásaikat céljaik megvalósítása érdekében. (Lásd: Ellenőrzés 2.)

Az audit bizonyítékok Az audit munka folyamán az auditor által összegyűjtött bizonyítékok.

Audit célkitűzések Az audit által elérni szándékozott eredményeket határozza meg.

Audit jelentés Az a jelentés, melyet az auditor az audit munka befejezése végén összeállít, pl. egy szervezet pénzügyi kimutatásaival kapcsolatos audit jelentés azokat az eredményeket tartalmazza, melyek az auditor munkája során a pénzügyi kimutatásokkal kapcsolatban végzet.

Audit kockázat Az a kockázat, hogy az auditor által végzett munka során nem tárja fel

azokat az ügyeket, melyek, ha tudna róla, szükségessé tennék az auditor jelentésének megváltoztatását.

Audit mintavétel	Arra az eljárásra utal, amikor az audit munka szempontjából érintett népszerűségről vett minta alapján, semmint a teljes népszerűség alapján végzi az auditor a munkáját.
Auditor igazolás	Az a jelentés, melyet az auditor a munka befejeztével összeállít. Pl. az auditori jelentés, melyet egy szervezet pénzügyi kimutatásához csatolnak, nevezhető az auditor igazolásának azon pénzügyi kimutatásokra nézve.
Engedélyezés (pénzügyi)	A felhatalmazó hatóság igazolja és érvényesíti, hogy a tevékenység vagy az ügylet megfelel a megszabott eljárásoknak és irányelveknek.
Költségtervezés	Az a folyamat, amelynek során egy szervezet megtervezi jövőbeni pénzügyi tevékenységét.
Központi ügynökségek	<p>A végrehajtó ágazaton belül azok a szervezetek, melyek koordinálják az operatív minisztériumok és ügynökségek tevékenységét, valamint irányítják is azokat. Országról-országra változhat ennek gyakorlata, de központi ügynökségnek általában a következőket tekintik:</p> <ul style="list-style-type: none">• pénzügyminisztérium;• miniszterelnöki hivatal vagy az a minisztérium, mely a miniszterelnököt vagy a miniszterek tanácsát politikai munkájuk koordinációjában és végzésében segíti;• az emberi erőforrás managementhez kapcsolódó koordinációs munkáért felelős minisztérium vagy ügynökség a közszektorban;• a legfőbb audit intézmény;• és a külügyminisztérium bizonyos területeken, mint pl. az európai integrációs politika.
Számlák kifizetése	Lásd: 2. Melléklet: <i>A számlák elszámolásának folyamata.</i>
Közösségi struktúrális keretek	Ezek közé tartozik az EAGGF, a FIG, ERDF és ESF.
Konzolidált számlák	Azon számlák, melyek a vállalatok egy csoportjának ügyeit tükrözik. Így pl. egy minisztérium vagy holding vállalat, melynek operatív ügynökségei vagy leányvállalatai vannak, készíthetnek konszolidált számlát, mely a szervezet egészének ügyeit, valamint az egyes operatív ügynökségek vagy leányvállalatok tevékenységét tükrözik.
Irányítás, ellenőrzések	<p>A managementre és az adminisztrációra vonatkozóan itt két jelentéssel találkozunk:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Mint egy pilótafülkében egy repülőgépben, olyan mechanizmusok és

eszközök, melyek az irányítás, az önszabályozás és a korlátozások révén segítenek megelőzni a helytelen lépéseket. Sok nyelven nincs meg az a szó, amely "az ellenőrzésnek ezt az értelmét visszaadná." Néhány országban, pl. Hollandiában az angol szót használják és az ellenőrzés ezen értelmét értik rajta; és

2. A számlák ellenőrzése, igazolása vagy azokról egy másolat nyilvántartásba vétele.

Korrupciók A fogalomnak sok, eltérő definíciója van. Ezek közül az egyik ami "a saját pénzügyi vagy egyéb előnyök céljából a köztisztviselők hatalmával való aktív vagy passzív visszaélés."

Kellő szakmai gondosság Az a gondosság és szakértelem, melyet egy kompetens auditornak azonos körülmények között gyakorolnia kell. A kellő szakmai gondosság akkor szükséges, amikor az auditot a szakmára érvényes szabványok alapján végzik.

Gazdaságosság, eredményesség és hatékonyság

- Gazdaságosság. Egy tevékenység elvégzéséhez szükséges források (pénzügyi, személyzeti, épületek, berendezések stb.) megszerzése a legalacsonyabb költségen.
- Eredményesség. Annak mértékét jelenti, ahogyan a tevékenységet a kitűzött célokhoz képest elvégezték.
- Hatékonyság. Adott szintű forrásokból végzett feladat, melynek outputja maximális.

Ex ante ellenőrzés Az auditor részt vesz a közkiadások engedélyezésében. Fizetési meghagyások és az azokat alátámasztó dokumentumok ellenőrzése abból a szempontból, hogy az ügyleteket megfelelő módon engedélyezték-e, azok jogszerűek és szabályszerűek-e és hogy a költségvetésben elegendő tartalék áll-e rendelkezésre.

Ex post ellenőrzés Ennek legalább három típusa van: az igazságügyi funkciókat betöltő legfőbb audit intézmények vizsgálják és véleményt nyilvánítanak azon egyének nyilvántartásaival kapcsolatban, akik személy szerint felelősek a közpénzek felhasználásáért. A pénzügyi audit, mely magában foglalja az ügyletek sorozatához kapcsolódó dokumentumok vizsgálatát, lehetővé teszi a legfőbb audit intézmény számára, hogy jelentést készítsen az állami számlákkal kapcsolatban és a törvények alapján véleményt alkosson vagy a kifizetést engedélyezze. A teljesítmény audit a közkiadások bizonyos aspektusaira összpontosít, a gazdaságosság, eredményesség és hatékonyság szélesebb témáival foglalkozik.

Külső auditorok Egy szervezet azon auditorai, akik nem a szervezet ellenőrzése alatt állnak és nem a szervezetek által kitűzött célokkal kapcsolatban készítenek jelentéseket. A külső auditorokat gyakran megkülönböztetik a belső auditoroktól.

Pénzügyi ellenőrzés	Lásd: management ellenőrzés
Pénzügyi management	Az a jogi és adminisztratív rendszer és eljárás, mely lehetővé teszi a minisztériumok és ügynökségek számára, hogy úgy tevékenykedjenek, amely a közpénzek felhasználása korrekt módon biztosítható és úgy, hogy az megfeleljen a jogszerűség és a szabályszerűség meghatározott céljainak. Ezen tevékenység közé tartozik a közkiadások managementje és ellenőrzése, a kiadások, pénzügyi elszámolások és jelentés készítés és néhány esetben az eszköz management.
Pénzügyi kimutatás	Egy szervezet által pénzügyeivel kapcsolatban összeállított számlák. A pénzügyi kimutatásokat általában a tartalmukra és a publikációjukra vonatkozó szabályokkal összhangban készítik.
Pénzügyi kimutatáshoz csatlakozó nyilatkozat	Az auditor által az audit eljárás részének tekinthető feladat, amely pénzügyi kimutatások egy csoportjához kapcsolódó nyilatkozat. Pl. nyilatkozat készülhet, hogy a pénzügyi kimutatások egy adott időszakban egy bizonyos szervezet által végzett pénzügyi tranzakció teljes nyilvántartását tükrözi, az auditor ennek az igazolásnak az ellenőrzését is elvégezheti.
Feltárt tények	A tényekről készült kimutatás. Az audit során feltárt tények akkor kerülnek napvilágra, amikor összehasonlítják azt, hogy minek kellene lennie, azzal ami van.
Csalás	<p>A szabálytalanság legsúlyosabb formája. A csalás fogalmát az Európai Közösségek pénzügyi érdekének védelmével kapcsolatos konvenció tartalmazza, melyről 1995. július 20-án döntöttek. A konvenciót az EU harmadik pillérének szabályaival összhangban készítették, tekintve, hogy a szabályok büntetőjogi kérdésekkel függnek össze. (A fent említett szabályozás az adminisztratív intézkedésekkel és szankciókkal foglalkozik és éppen ezért az első pillér szabályai alá tartozik.</p> <p>Az olyan csalás definíciója, mely kihat az EU költségvetésre (a Konvenció első cikk első §) meglehetősen hosszú, lényege, hogy szándékosság vagy gondatlanság is kell ahhoz, hogy egy szabálytalanságot csalásnak lehessen minősíteni és ezért bírósági eljárással legyen büntethető. (Éppen ezért minden egyéb tevékenységet adminisztratív intézkedésekkel, pl. bírságokkal és további finanszírozás megtagadásával stb. lehet szankcionálni).</p> <p>A Konvencióban foglaltak alapján az Európai Közösségek pénzügyi érdekeit sértő csalás történik:</p> <p>(a) kiadások vonatkozásában bármilyen szándékos vagy hanyagságból eredő tevékenység: hamis, helytelen vagy nem teljes kimutatások és/vagy dokumentumok használata vagy bemutatása, melyeknek az Európai Közösségek költségvetéséből származó alapok helytelen</p>

visszatartására vagy hely-telen felosztására van hatásuk, vagy olyan költségvetésekre, melyeket az Európai Közösségek maguk vagy megbízásukból mások kezelnek; meghatározott kötelezettségek megsértéseként információk visszatartása, mely azonos hatással jár; az ilyen alapok helytelen felhasználása a nem eredetileg eltervezett célokra.

(b) a bevétel tekintetében minden olyan szándékos cselekedet, vagy hanyagság, ami: kiadások vonatkozásában bármilyen szándékos vagy hanyagságból eredő tevékenység: hamis, helytelen vagy nem teljes kimutatások és/vagy dokumentumok használata vagy bemutatása, melyeknek az Európai Közösségek költség-vetéséből származó alapok helytelen visszatartására vagy hely-telen felosztására van hatásuk, vagy olyan költségvetésekre, melyeket az Európai Közösségek maguk vagy megbízásukból mások kezelnek; meghatározott kötelezettségek megsértéseként információk visszatartása, mely azonos hatással jár.

A legálisan megszerzett előnyök helytelen felhasználása ugyanezzel a hatással.

Jólmenő vállalat Egy szervezet, mely képes valamennyi adósságát azok esedékessé válásakor kifizetni. Az a szervezet, amely ezt képes megtenni, az jólmenő vállalat. A pénzügyi kimutatások elkészítésekor az egyik legfontosabb feltételezés, hogy azokat olyan alapon állították össze, hogy a szervezet maga jólmenő vállalat.

Jó adminisztratív management Pl.: A pénzügyi ellenőrzésnek rendelkezésre áll minden olyan szükséges információ, mely lehetővé teszi az egymást követő ellenőrzéseket és szabadon végezheti azokat az audit feladatokat, melyeket a Rendelet előír.

Az alapok helyes kezelése Pl.: a Közösség által finanszírozott kiadások ténylegesek és jog-szerűek. A Közösség által finanszírozott kezdeményezéseket a rendeleteknek megfelelően végzi.

A szabálytalanságok megelőzésére és leküzdésére a megfelelő intézkedések megtörténtek csakúgy, mint a szabálytalanság vagy hanyagság okozta veszteségek visszaszerzésénél.

Az EK hozzájárulását tényleges nemzeti hozzájárulás egészíti ki a segély nyújtással kapcsolatos döntésben meghatározott %-ok szerint.

A Bizottság által rendelkezésre bocsátott alapok időbeosztása nem nagyban különbözik az azt kezelő testület által történő elköltésétől.

Helyes működési management Pl.: a Közösségi támogatási keret részére képező tevékenységek. Egymáshoz viszonyítva ezek konzisztensek. A működés kiválasztása a kielégítő ex ante értékelésen alapul.

Egy bizonyos program számára további kifizetésekkel kapcsolatos döntés alapja a megfelelő éves monitoring.

Az ex poste értékelés a tevékenység társadalmi- gazdasági hatásának értékelésére alkalmas és későbbiekben kerül rá sor.

A tevékenységek finanszírozási tervei elég részletezettek, a Közösségi támogatási keretben foglalt indikatív pénzügyi tervhez kapcsolódnak.

Független auditor	Az az auditor, aki munkáját szabadon és objektíven végzi.
Belső audit	Egy szervezeten belül felállított független értékelő funkció.
Belső ellenőrzés	Lásd: management ellenőrzés!
Szabálytalanságok	A Közösség pénzügyi érdekének védelmét szolgáló horizon-tális tanácsi rendelet 1. cikk 2. bekezdése kimondja: "a szabálytalanság" a Közösségi törvények rendelkezésének bár-mely megsértése egy gazdasági szereplő hanyagsága által, melynek eredményeként az általa kezelt költségvetés vagy a Közösség költségvetése csökkent vagy a Közösség nevében közvetlenül beszédett saját forrásokból származó bevétel csökken, vagy indokolatlan kiadás történik.
Munkaköri leírás	Egy egyén által elvégzendő tevékenységek vagy feladatok csoportjának leírása, aminek alapján az egyén által elfoglalt állás vagy pozíció meghatározásra kerül.
Management ellenőrzés	<p>Vagy belső ellenőrzés azon szervezetek, eljárások és irányelvek, melyek segítenek abban, hogy a kormányprogramok elérjék szándékolt céljaikat; hogy a források, melyeket ezen programok végrehajtásához használnak, összhangban vannak az érintett szervezet feladataival és céljaival; a programokat védi a pazarlástól, a csalástól és a helytelen vezetési módszerektől; és gondoskodik arról, hogy megbízható és időben érkező információk álljanak rendelkezésre és kerüljenek felhasználásra a döntéshozatal során.</p> <p>Egy szervezet vezetőségének feladata a management ellenőrzési rendszerek kialakítása és monitoringja, nem pedig a külső auditoré. Ugyanakkor a külső auditornak jelentenie kell, ha ilyen rendszerek hiányoznak, vagy nem megfelelőek, mivel a jó management ellenőrzés konzekvenciája, hogy kevésbé részletesen kell az egyes dokumentumokat és tranzakciókat auditálni. Lásd még <i>Számviteli ellenőrzés, adminisztratív ellenőrzés, ellenőrzés</i> (1).</p>
Management információs rendszer (MIS)	Azokra az adatforrásokra és nyilvántartásokra utal, melyeket azon minisztériumok vagy ügynökségek tárolnak, melyek feladata valamennyi információ tárolása, ezzel segítve a vezetőket feladataik ellátásában. A pénzügyi management információs rendszereket (FMIS)

- a MIS alcsoportja - igen fontos tényezőknek tartják a minisztériumok és ügynökségek a források helyes kezelése szempontjából. Az ilyen rendszerek a program teljesítmény javulását is eredményezhetik, valamint segíthetnek a munkamennyiség tervezésében és a célkitűzések megvalósulásának monitoringjában. A management információs rendszerek a management ellenőrzés egyik legfontosabb elemét jelentik.

Fontosság	Egy ügy fontosságára utal abból a szempontból, hogy az hogyan hat a pénzügyi és teljesítmény információra. Amennyiben az ügy fontos egy információcsoport szempontjából, akkor az nagy valószínűséggel fontos az információ felhasználójának is.
Végeredmény	Arra utal, amit egy tevékenység végén el lehet érni. Meg kell különböztetni az outputtól, ami inkább a közvetlen, direkt célkitűzésekhez viszonyít. Így a rendőrség által végzett szurópróbaszerű alkoholszonda vizsgálatok végeredménye az lehet, hogy csökken az ivásból eredő gépjármű balesetek száma, míg az output az alkoholfogyasztás miatt megbüntetett gépkocsivezetők száma lehetne.
Output	Arra utal, ami egy tevékenység végén közvetlenül vagy közvetetten létrejön. Természetüktől függően az outputokat lehet vagy nem lehet mérni. Így az orvos által kezelt kórházi esetek számát könnyebb mérni, mint egy egészségügyi tisztviselő által a vezetőnek vagy a miniszternek adott tanácsok eredményét, amit csak mennyiségi és szükségszerűen szubjektív alapon lehet értékelni.
Saját források	Az EU saját forrásai a vámok és a mezőgazdasági illetéket (<i>hagyományos saját források</i>), forrás alapú ÁFA és a GNP alapú kiegészítő források.
Teljesítmény értékelés	Az előre meghatározott hatékonysági és eredményességi kritériumokhoz viszonyított értékelés. Az egyén által a feladatok elvégzésének hatékonysága és eredményessége, értékelése. Az ilyen értékeléseket gyakran használják annak eldöntésére, hogy egy vezető fizetésemelést, illetve előléptetést kaphasson.
Teljesítmény audit	A szociális programok gazdaságosságának, hatékonyságának és eredményességének szempontjait vizsgáló audit. (Lásd még: <i>ex post</i> ellenőrzés!)
Teljesítmény mérés	A gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség előre meghatározott kritériumokhoz viszonyított értékelése. A teljesítményeik bizonyos aspektusaival kapcsolatban a szervezeteknek célfeladatokat kell meghatározniuk - pénzügyi bevétel, hatékonyság, szolgáltatások minősége stb. - amihez viszonyítva a teljesítmény nyomon követhető és értékelhető.
Program értékelés	Az a folyamat, aminek során a minisztériumok és ügynökségek által végzett tevékenységeket egy célkitűzés vagy kritérium csomaghoz

viszonyítják. Ide tartozhat a programok végeredményének értékelése. A program értékeléseket rendszeresen lehet végezni, ezek lehetnek belső értékelések vagy harmadik fél által végzettek, mint pl. a pénzügyminisztériumok, az audit intézmények vagy egy külső konzultáns.

Addicionalitás elve	Az addicionalitás azt jelenti, hogy a Európai Közösség alapjai nem helyettesítik, hanem hozzá adódnak a nemzeti regionális alapokhoz.
Szubszidiaritás elve	Az elv célja, hogy biztosítsa, hogy a döntéshozatal az állampolgárhoz a lehető legközelebbi szinten történik és állandó ellenőrzések folynak arra nézve, hogy a Közösség szintjén a tevékenység igazolható-e a nemzeti, regionális vagy helyi szinten rendelkezésre álló lehetőségekhez viszonyítva. Ez az elv, aminek alapján az Unió nem tesz lépéseket (kivéve azokat a területeket, melyek kizárólagos kompetenciájába tartoznak), hacsak az nem eredményesebb, mint a nemzeti, regionális vagy helyi szinten tett lépések. Szorosan kapcsolódik az arányosság és szükségesség elvéhez, melyek megkívánják, hogy az Unió által tett bármely lépés ne menjen túl azon, ami a Szerződésben foglalt célkitűzések eléréséhez szükséges.
Kockázat elemzés/értékelés	A szakmai vélemények rendszeres integrálása a valószínűleg kockázatos helyzetek vagy események vonatkozásában. A kockázat értékelési folyamat lehetővé teszi az olyan szakmai ítéletalkotás megszervezését és integrálását, aminek alapján a munkaterv összeállítható.
Legfőbb audit intézmény (SAI)	Az a szervezet, amely az audit munka szabványait kialakítja. Maga a szervezet az audit egy bizonyos területével foglalkozik.
Hagyományos saját források	Az EU hagyományos forrásai a vámok és a mezőgazdasági illetékek. (Lásd: saját források).

4. Melléklet: A költségtervezéssel, a pénzügyi ellenőrzéssel és a külső audittal kapcsolatos néhány EU rendelet

Alaptörvény

Rendelet/irányelv stb. Tárgya:

EGKSZ (Európai
Gazdasági Közösség
Szerződése) ismertebb
nevéen a Római Szerződés
5. cikk

A tagállamok általános kötelezettségeinek leírása.

EGKSZ 155. cikk Az Európai Bizottság kötelességei és felelőssége.

EGKSZ a-188c cikk Az Európai Számvevőszékkel kapcsolatos rendelkezések.

EGKSZ 199-209. cikk Pénzügyi rendelkezések

EGKSZ, 209a cikk Csalás elleni küzdelem

Másodlagos törvények

Költségtervezés

Rendelet/irányelv stb. Tárgya:

1231/77. 1977. dec. 21-én kelt pénzügyi rendelet, mely az Európai Közösség általános költségvetésére vonatkozik (3418/93. által végrehajtva).

3418/93. Bizottsági rendelet (Euratom ECSC, EC) 1993. december 9-i 3418/93. sz. mely lefekteti a Pénzügyi rendelet bizonyos rendelkezéseinek végrehajtásaival kapcsolatos részletes szabályokat.

94/729. Tanácsi határozat (EK, Euratom) a költségvetési fegyelemről, 1994. október 31.

Intézményközi Költségtervezési fegyelem és a költségtervezési eljárások
megállapodás javítása.

Kiadások

Rendelet, irányelv stb. Tárgya:

729/70. 1970. április 21-i 729/70. sz. rendelet a közös agrárpolitika finanszírozásáról.

Saját forrás

Rendelet, irányelv, stb.	Tárgya:
88/376.	1988. június 24-i tanácsi határozat a Közösség saját forrásainak rendszeréről (végrehajtva 1552/89.).
1552/89.	Tanácsi rendelet, mely végrehajtja a Közösség saját forrásainak rendszerével kapcsolatos 88/376. Tanácsi határozatot.
1553/89.	Tanácsi rendelet (EGK, Euratom) az ÁFÁ-ból származó saját források beszedésének egységes rendszere.
89/130.	1989. február 13-i Tanácsi irányelv a piaci áron történő bruttó nemzeti termék összeadásának harmonizációjáról.
94/728.	1994. október 31-i Tanácsi határozat az Európai Közösségek saját forrás rendszereivel kapcsolatban.

Pénzügyi ellenőrzés és külső audit

Rendelet/irányelv, stb.	Tárgya:
2988/95.	1995. december 18-i Tanácsi rendelet az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről.
2185/96.	1996. november 11-én kelt 2185/96. sz. Tanácsi rendelet a Bizottság által helyszínen végzett vizsgálatok és ellenőrzések tárgyában, melyeknek célja az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelme a csalásokkal és más szabálytalanságokkal szemben.

Mezőgazdaság

Rendelet/irányelv stb.	Tárgya:
	sz. Tanácsi rendelet alkalmazásának szabályait tartalmazza
1663/95.	1995. július 7-én kelt 1663/95. sz. Bizottsági rendelet, mely a 729/70. és az EAGGF Garancia Szekció számlák tisztázási eljárásaival foglalkozik.
4045/89.	1989. december 21-én kelt 4045/89. sz. Tanácsi rendelet arról, hogy a tagállamok által az ügyletek terén végzett vizsgálat az EAGGF Garancia Szekció finanszírozási rendszerének részét képezi.
307/91.	1991. február 4-én kelt 307/91. sz. Tanácsi rendelet, mely az EAGGF Garancia Szekcióra ráterhelhető bizonyos kiadások

monitoringjának megvalósításával foglalkozik.

- 3508/92. 1992. november 27-én kelt 3508/92. sz. Tanácsi rendelet bizonyos közösségi segélyprogramok integrált adminisztrációs és ellenőrzési rendszerének létrehozásáról.
- 3887/92. 1992. december 23-án kelt 3887/92. sz. Bizottsági rendelet, mely bizonyos közösségi segélyprogramok integrált adminisztrációs és ellenőrzési rendszereinek alkalmazásához ad részletes szabályokat.
- 723/97. 1997. április 22-én kelt 723/97. sz. Tanácsi rendelet az EAGGF Garancia Szekció kiadásainak ellenőrzése érdekében a tagállamok által végzett akcióprogramok megvalósításáról.
- 515/97. Az 515/97. sz. Tanácsi rendelet a tagállamok hatóságainak egymás közti kölcsönös segítségnyújtásáról és ezen hatóságok, valamint a Bizottság közötti kooperáció a vámok és a mezőgazdasági szabályok helyes alkalmazásának biztosítására.
- 386/90. Az 1990. február 12-én kelt 386/90. sz. Tanácsi rendelet a visszatérítésekkel, vagy más összegekkel támogatott mezőgazdasági termékek exportjának idején végrehajtandó monitoring tárgyában.

Strukturális alapok

Rendelet/irányelv stb.

Tárgya:

- 2052/88. Az 1988. június 24-én kelt 2052/88. sz. Tanácsi rendelet a strukturális alapokkal kapcsolatos feladatok tárgyában, eredményességük és a velük kapcsolatos tevékenységek koordinációjának tárgyában, valamint az együttműködések az Európai Befektetési Bank és más pénzügyi eszközök működésével.
- 4253/588. 1988. december 19-én kelt Tanácsi rendelet, mely rendelkezéseket tartalmaz a 2052/88. sz. rendelet végrehajtására, a különböző strukturális alapok tevékenységének egymás közötti és az Európai Befektetési Bank működése közötti, valamint a többi létező pénzügyi eszköz között.

Kooperáció a vám ügyek területén

Rendelet/irányelv stb.

Tárgya:

- 210/97. 1996. december 19-én kelt Európai Parlamenti és Tanácsi 210/97. sz. határozat, mely a Közösség vámszerveinek akcióprogramját fogadja el (vám 2000).

Összegek visszaigénylése és szankciók

Rendelet/irányelv stb.	Tárgya:
595/91.	1991. március 4-én kelt 595/91. sz. Tanácsi rendelet a közös agrárpolitika és az e téren megszervezendő információs rendszerrel kapcsolatosan a helytelenül kifizetett összegek visszaszerzése, szabálytalanságok tárgyában.
1681/94.	1994. július 11-én kelt 1681/94. sz. Bizottsági rendelet a közös agrárpolitika és az e téren megszervezendő információs rendszerrel kapcsolatosan a helytelenül kifizetett összegek visszaszerzése, szabálytalanságok tárgyában.
1469/94.	Az 1995. június 22-én kelt 1469/95. sz. Tanácsi rendelet az EAGGF Garancia Szekció által finanszírozott tevékenységek kedvezményeivel kapcsolatos intézkedések tárgyában.
745/96.	1996. április 24-én kelt 745/96. sz. Bizottsági rendelet, mely lefekteti a 1469/95. Tanácsi rendelet végrehajtásának szabályait az EAGGF Garancia Szekció által finanszírozott tevékenységek kedvezményezettjeivel kapcsolatos intézkedések tárgyában.

5. Melléklet: Rövidítések listája

ACA	Austrian Court of Audit = Rechnungshof	Osztrák Számvevőszék
ACCT	Agence Comptable Centrale du Trésor (French Accounting Agency of the Treasury)	A Francia Kincstár számviteli ügynöksége
ACOFA	Agence Centrale des Organismes d'Intervention dans le Secteur Agricole (French Central Agency of Guidance Organisations in the Agricultural Sector)	A mezőgazdasági szektorban működő szervezetek irányításáért felelős francia központi ügynökség
ANA	Agrarmarkt Austria	Osztrák agrárpiac
AMS	Arbeitsmarktsservice (Austrian Public Employment Service)	Munkaerőpiaci szolgálat
ATS	Austrian Schillings = Österreichische Schilling	Osztrák schilling
BCC	Budgetary Control Committee of the European Parliament	Az Európai Parlament Költségtervezési Ellenőrző Bizottsága
BHG	Bundeshaushaltsgesetz (Austrian Federal Budget Act)	Osztrák Szövetségi Költségvetési törvény
BHV	Bundeshaushaltsverordnung (Austrian Federal Budget Ordinance)	Osztrák Szövetségi Költségvetési rendelet
CAG	Comptroller and Auditor General (United Kingdom)	Legfőbb Számvevő és Auditor (Egyesült Királyság)
CAP	Common Agricultural Policy	Közös Agrárpolitika
CEC	Council of the European Communities OR Central European Countries	Európai Közösségek Tanácsa vagy Közép-európai országok
CICC	Commission de Co-ordination des Controles Communautaires (French C-ordination Commission of the Community Controls)	Közösségi Ellenőrzések francia koordinációs bizottsága
CNASEA	Centre National pour l'Aménagement	A farm struktúrák tervezésének

	des Structures des Exploitations Agricoles (French National Centre for Planning of Farms Structures)	francia nemzeti központja
COCOLAF	UCLAF's Advisory Committee for the Co-ordination of Fraud Prevention	Az UCLAF Tanácsadó Bizottsága a csalás megelőzés koordinációjára
COREPER	Committee of Permanent Representatives of the European Union	Az Európai Unió állandó képviselteinek bizottsága
CSF DAFSE	Community Structural Framework European Social Fund Affairs Department	Közösségi és Strukturális Keret Európai Szociális Alapok ügyeivel foglalkozó hivatal
DAS	Declaration d' Assurance (French for Statement of Assurance - See SOA)	Igazoló nyilatkozat francia elnevezése. Lásd.: SOA
DATAR	Délégation a l' Aménagement du Territoire et a l' Action Régionale (French Delegation for Regional Planning)	A regionális fejlesztés francia delegációja
DB	Draft Budget	Költségvetés tervezet
DFID	British Department for International Development	Nemzetközi Fejlesztések Minisztériuma (Egyesült Királyság)
DG V	Directorate-General v (Employment, Industrial Relations Social Affairs) of the European Commission	V Főigazgatóság (foglalkoztatás, ipari kapcsolatok és szociális ügyek) az Európai Bizottságon belül
DG VI	Directorate-General VI (Agriculture) of the European Commission	VI Főigazgatóság (mezőgazdaság)
DG IX	Directorate-General IX (Personnel and Administration) of the European Commission	IX Főigazgatóság (személyzeti és igazgatási ügyek)
DG XVI	Directorate-General XVI (Regional Policies) of the European Commission	XVI Főigazgatóság (regionális politika)
DG XIX	Directorate-General XIX (Budgets) of the European Commission	XIX Főigazgatóság (költségvetések)
DG XX	Directorate-General XX (Financial Control) of the European Commission	XX Főigazgatóság (pénzügyi ellenőrzés)
DGCCRF	Direction Générale de la Concurrence,	A csalások visszaszorításáért, a

	de la Consommation et de la Répression des Fraudes (French General Department of Competition, Consumption and Fraud Repression)	fogyasztásért és a versenyért felelős francia főigazgatóság
DGDDI	Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects (French General Department of Customs and Indirect Duties)	Vámok és közvetett illetékek francia főigazgatósága
EAGGF	European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (=FEOGA in French)	Európai Mezőgazdasági Útmutató és Garancia Alap
EC	European Community OR European Commission OR European Council	Európai Közösség vagy Európai Bizottság vagy Európai Tanács
ECA	European Court of Auditors (=CCE in French)	Európai Számvevőszék
ECOFIN	Economic Finance Council of Ministers	Gazdasági és Pénzügyi Miniszterek Tanácsa
ECSC	European Coal and Steel Community	Európai Szén- és Acélközösség
ECU	European Currency Unit	Európai pénzegység
EDF	European Development Fund	Európai Fejlesztési Alap
EEA	European Economic Area	Európai Gazdasági Terület
EEC	European Economic Community	Európai Gazdasági Közösség
EES	European Economic Space	Európai Gazdasági Térség
EIB	European Investment Bank	Európai Befektetési Bank
EMS	European Monetary System (Consists of two parts: ECU and ERM)	Európai Monetáris Rendszer (két részből áll: ECU és ERM)
EMU	Economic and Monetary Union of the EC (also known as European Monetary Union)	Az EK Gazdasági és Monetáris Uniója (Európai Monetáris Unió néven is ismert)
EP	European Parliament	Európai Parlament
ERDF	European Regional Development Fund	Európai Regionális Fejlesztési Alap
ERM	Exchange Rate Mechanism	Árfolyam mechanizmus

ESA	European Standards of Accounting	Európai számviteli szabványok
ESF	European Social Fund	Európai Szociális Alap
EU	European Union	Európai Unió
EURATOM	European Atomic Energy Community	Európai Atomenergia Közösség
EUROSAI	European Organisation of Supreme Audit Institutions	Legfőbb Audit Intézmények Európai Szervezete
EUROSTAT	Statistical Office of the European Communities	Európai Közösségek Statisztikai Hivatal
FEOGA	See EAGGF	Lásd.: EAGGF
FF	French Francs	Francia frank
FIFG	Financial Instrument for Fisheries Guidance	A Halászati Útmutató pénzügyi eszköze
FIM	Finnish Mark	Finn márka
FIRS	Fonds d' Intervention et de Régulation du Marché du Sucre (Funds of Intervention and Regulation of the Sugar Market)	A cukorpiaci intervencióhoz és szabályozáshoz használt alap
GDP	Gross Domestic Product	Bruttó hazai termék
GGE	General Government Expenditure	Általános kormányzati kiadások
GNP	Gross National Product	Bruttó nemzeti termék
IBAP	British Intervention Board for Agricultural Produce	Brit intervenció Tanács a mezőgazdasági termékekre
ICLAF	Instance de Co-ordination de la Lutte Anti-Fraude (French Co-ordination Authority for the Fight against Fraud)	Francia koordináló hatóság a csalás elleni küzdelemre
ICN	Institutions de Controle Nationales	
IFADAP	Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (Portuguese Agricultural and Fisheries Development Assistance and Financing Institute)	Portugál Mezőgazdasági és Halászati Fejlesztési és Finanszírozási Intézet

IFAP	International Federation of Agricultural Producers	of Mezőgazdasági Termelők Nemzetközi Szövetsége
IGC	Inter-Governmental Conference	Kormányközi Konferencia
IGF	(Portuguese) Inspectorate General of Finance	Portugál Pénzügyi Főfelügyelet
INGA	Portuguese National Agricultural Intervention and Guarantee Institute	Portugál Nemzeti Mezőgazdasági Intervenciós és Garancia Intézet
INSEE	Instuit National de la Statistique et des Etudes Economiques (French National Institute of Statistics and Economic Studies)	Francia Statisztikai és Közgazdaságtudományi Intézet
INTERBEV	Association Nationale Interprofessionnelle du Bétail et des Viandes (French National Interprofessinal Association for Cattle and Meat)	Francia Állattenyésztési és Húsipari Szakmaközi Szövetség
INTERLAIT	Association Nationale Interprofessionnelle du Lait (French National Interprofessional Association for Milk)	Francia Tejipari Szakmaközi Szövetség
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions	A Legfőbb Audit Intézmények Nemzetközi Szervezete
ISC	Institutions Supérieures de Controle (SAI in English)	Legfőbb Audit Intézmények (angolul: SAI)
IT	Information Technology	Információs technológia
MoA	Ministry of Agriculture	Mezőgazdasági Minisztérium
MoF	Ministry of Finance	Pénzügyminisztérium
MS	Member State of the European Union	Az Európai Unió tagállama
MUS	Monetary Unit Sampling	Monetáris egység minta
NAI	National Audit Institution	Nemzeti Audit Intézmény
NAO	National Audit Office	Nemzeti Audit Hivatal (Számvevőszék)
NATO	North Atlantic Treaty Organisation	Észak-atlanti Szövetség

ONIC	Office National Interprofessionnel des Céréales (French National Interprofessional Office for Cereals)	Francia Gabonaipari Szövetség	Szakmaközi
ONILAIT	Office National Interprofessionnel du Lait et des Produits Laitiers (French National Interprofessional Office for Milk and Dairy Products)	Francia Szakmaközi Hivatal	Tejipari és Tejtermék
OR	Own Resources		Saját források
ÖSTAT	Österreichisches Statistisches Zentralamt (Austrian Central Statistical Office)	Osztrák Központi Statisztikai Hivatal	
PAC	Public Accounts Committee (in several Parliaments)	(in Közzsámlák Bizottsága (néhány parlamentben)	
PDB	Preliminary Draft Budget		Előzetes költségvetési tervezet
PMU	Project Management Unit		Project menedzsment egység
PR	Permanent Representation in Brussels		Brüsszeli állandó képviselet
PRG	Commission' s Group of Personal Representatives of Finance Ministers on SEM 2 000	A Pénzügyminiszterek Képviseleinek Bizottsági Csoportja a SEM 2 000 témájában	Személyes
PSA	Finnish Parliamentary State Auditors		Finn parlamenti állami auditorok
RR	Swedish Parliamentary Auditors = Riksdagensrevisorer		Svéd parlamenti auditorok
RRV	Swedish National Audit Office = Riksrevisionsverket		Svéd Számvevőszék
SAI	Supreme Audit Institution		Legfőbb audit intézmény
SCA	Special Committee for Agriculture		Mezőgazdasági Különbizottság
SEK	Swedish korona		Svéd korona
SEM 2 000	Sound and Efficient Management Programme (Financial Management Reform Programme)	A megbízható és hatékonyon menedzsment program (pénzügyi menedzsment reformprogram)	
SF	Structural Fund		Strukturális Alap

SGAR	Secrétaire Général pour les Affaires Régionales (French General-Secretary for Regional Affairs)	Regionális Ügyek (francia)	Főtitkársága
SGCI	Secrétariat du Comité Interministériel pour les Questions Economiques Européennes (French Secretariat of the Interministerial Committee on European Economic Questions)	Az európai gazdasági tárcaközi bizottságának titkársága	francia
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries	A kormányzás és vezetés támogató program Eurózában	Közép- és Kelet
SME	Small and Medium-sized Enterprises	Kis- és közép­vállalatok	
SOA	Statement of Assurance (=DAS)	Igazoló nyilatkozat	
SPD	Single Programming Document	Egyes programozó dokumentum	
TEN	Trans European Network	Transeurópai hálózat	
UCLAF	European Commission's Unit for Co-ordination of Fraud Prevention	Az Európai Bizottság csalást megelőző koordinációs egysége	
VAT	Value Added Tax	ÁFA	
ZA/E	Zollamt Erstattungen (Austrian Customs Authority)	Osztrák vámhatóságok	

6. Melléklet: A referencia csoport tagjai

AUSZTRIA

Edith PETERS vezető közgazdász
Pénzügyminisztérium

Hans-Peter TUSCHLA
Osztrák Számvevőszék, EU ügyek osztálya

CSEHORSZÁG

Bohdan HEJDUK igazgató
Legfőbb Audit Hivatal, Állami Bevételi Főosztály

Drahomíra VASKOVÁ
Állami Költségvetési Főosztály vezetője
Pénzügyminisztérium, Pénzügyi Polikai és Elemzés o.

DÁNIA

Hans ANDERSEN főosztályvezető
Rigsrevisionen

FINNORSZÁG

Eija-Leena LINKOLA tanácsos
Pénzügyminisztérium Közigazgatási Főosztály

Samu TUOMINEN szakirányú kutató
Statens Revisionverk

MAGYARORSZÁG

LÁSZLÓ Csaba helyettes államtitkár
Pénzügyminisztérium

NYIKOS László alelnök
Állami Számvevőszék

LENGYELORSZÁG

Barbara BAKALARSKA miniszteri tanácsadó

Pénzügyminisztérium, Állami Költségvetési Főosztály

Pawel BANAS közgazdasági tanácsadó
Az Ellenőrzési, Gazdasági és Európai Integrációs Ügyek Legfelső Kamarája

Agnieszka KITA-KAZMIERCZAK főosztályvezető
EU Integrációs Bizottság, Külföldi Segélyek Főosztály, EU Alapok és programok

Stanislawa KUDACH igazgatóhelyettes
Pénzügyminisztérium, Állami Költségvetési Főosztály

Dr. Jacek MAZUR elnöki tanácsadó
Legfelső Ellenőrzési Kamara

PORTUGÁLIA

Vitor CALDEIRA helyettes főfelügyelő
Inspeccao-Geral de Financas

Helena LOPES
Tribunal de Contas

SVÉDORSZÁG

Ulrika BARKLUND LARSSON gazdasági és pénzügyi tanácsadó
Svéd EU Misszió

(A Pénzügyminisztérium képviselőjében)

Michael KOCH első titkár

Lage OLOFFSON Legfőbb Auditor helyettes
Riksrevisionenverket

EGYESÜLT KIRÁLYSÁG

Nick ILETT, EU pénzügyek vezetője
Kincstár

Cliff KEMBALL, audit menedzser
Brit Állami Számvevőszék