

OECD (97)164

AZ EU CSATLAKOZÁS HATÁSAI

2. rész: KÜLSŐ AUDIT

**SIGMA DOKUMENTUMOK: 20.
SZÁM**

AZ EU CSATLAKOZÁS HATÁSAI

2. rész: KÜLSŐ AUDIT

SIGMA DOKUMENTUMOK: 20. FÜZET

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-nek az Átmeneti gazdaságokkal való együttműködési központja és az Európai Unió PHARE programjának közös 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 29 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 azok fel nem tudják vállalni az Európai Unió tagsággal járó kötelezettségeket.

A Phare és a SIGMA ugyanazokat az országoknak nyújt szolgáltatásokat. Ezek: Albánia, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, a Cseh Köztársaság, Észtország, a korábbi Jugoszláv Macedón Köztársaság, Magyarország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Románia, Szlovákia és Szlovénia.

Az 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, abban, 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 nemzetközivé 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 területeken dolgozik. Ezek: Adminisztratív reform és a nemzeti stratégiák; Irányelvi munka menedzsmentje; Kiadások menedzsmentje; Közszolgálat menedzsmentje; és az Adminisztratív áttekintés. Ezeken felül egy Információs Szolgálati Egység osztja szét a közszolgálati 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 2. External Audit" angol nyelvű hivatalos anyag magyar fordítása.

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, ahol beszámolnak arról, hogy hogyan integrálták az EU költségvetési, pénzügyi ellenőrzési és audit eljárások követelményeit nemzeti rendszerükkel. A publikációk az Európai Bizottság és az ESZSZ által alkalmazott központi szabályozásokat és eljárásokat is leírják. A jelen kiadvány kiegészíti a SIGMA 19. sz. dokumentumban foglaltakat, mely az EU csatlakozás költségtervezésre és pénzügyi ellenőrzésre gyakorolt hatásával foglalkozik: *"Az Európai Unió csatlakozás hatásai - I. rész, Költségtervezés és pénzügyi ellenőrzés"* címmel.

Ezen kiadványok célja, hogy segítsék azon kelet- és közép-európai országokat, melyek kérelmezték felvételüket az EU-ba, 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 (SAI) 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 azon 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 a Belinda Hopkinson, Michael Koch, Françoise Locci és Alette Wernberg adminisztratív támogatásával. A jelen publikáció francia nyelven is hozzáférhető a következő cím alatt: *Incidences de l'adhésion à l'Union européenne - Partie 2, audit externe (Documents SIGMA: N° 20)*.

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 TÉMÁK ÁTTEKINTÉSE	12
Összeállította: C.J. Carey	12
1. Háttér	12
2 A csatlakozás hatása az audit munkára	14
3. Együttműködés az Európai Számvevőszékkel	15
4 Együttműködés a Bizottsággal	17
5 Záró megjegyzések	17
AUSZTRIA	19
Összeállította: Wolfgang Wiklicky	19
1. A fejezet összefoglalása	20
2. Bevezetés	21
3. A külső audit szempontjai Ausztriában	21
3.1 <i>A külső auditra vonatkozó törvények</i>	21
3.2 <i>A külső audit szervezeti struktúrája</i>	22
3.3 <i>Az audit legfontosabb feladata</i>	22
3.4 <i>Rendszerek, módszerek, eljárások a külső audit munkában</i>	23
3.5 <i>Az audit terjedelme</i>	24
3.6 <i>A feladatok megosztása az OSZ és a többi audit testület között</i>	24
3.7 <i>Külső audit és csalás ellenes intézkedések</i>	25
4. Az OSZ és az ESZSZ közötti kapcsolat	26
4.1 <i>Törvényhozás</i>	26
4.2 <i>A Kapcsolattartó Bizottság és az összekötő tisztviselők megbeszélései</i>	26
4.3 <i>Az OSZ és az ESZSZ közötti kapcsolatok vezérlő elvei</i>	27
4.4 <i>Az OSZ gyakorlati tapasztalatai az Európai Számvevőszékkel</i>	28
5. Az OSZ és a Bizottság kapcsolata	30
DÁNIA	31
Összeállította: Hans Andersen	31
1. A fejezet összefoglalása	32
2. Bevezetés	33

3. A külső audit aspektusai	34
3.1 <i>A külső auditra vonatkozó törvények</i>	34
3.2 <i>Az audit fő irányával kapcsolatos új elvárások és változások</i>	35
3.3 <i>Az új kockázati helyzet</i>	36
3.4 <i>A külső audithoz kapcsolódó szervezeti struktúra</i>	37
3.5 <i>A külső audit rendszerei, módszerei, eljárásai</i>	39
3.6 <i>Külső audit és csalás ellenes intézkedések</i>	41
4. A külső és belső audit kapcsolata	42
4.1 <i>Az audit új típusai és terjedelme</i>	44
5. Kooperáció és koordináció	45
5.1 <i>Kooperáció és koordináció az ESZSZel</i>	46
5.2 <i>Együttműködés és koordináció az Európai Bizottsággal</i>	48
5.3 <i>Együttműködés más nemzeti audit intézményekkel, egyebek között a privát audit cégekkel</i>	49
5.4 <i>Együttműködés az EU Tagállamok legfőbb audit intézményeivel és más audit testületekkel</i>	50
6. Információ áramlás	51
6.1 <i>A Bizottságtól érkező információ áramlás menedzsmentje</i>	51
6.2 <i>A Bizottság és az ESZSZ felé készített jelentések</i>	51
7. Az EU funkciókhoz kapcsolódó létszám és kompetencia követelménye	53
FINNORSZÁG	56
Összeállította: Samu Tuominen	56
1. A fejezet összefoglalása	57
2. Az audit feladata	57
3. Az alapok átutalása	58
4. A felügyeleti rendszer legfőbb vonásai	60
5. A SAI-vel való kapcsolat tartás	62
6. Kapcsolatok a Bizottságon belül	63
7. Részvétel az audit látogatásokban	64
8. A kapcsolattartó megbeszéléseken végzett munka	66
8.1 <i>A kapcsolattartási eljárások</i>	66
8.2 <i>Közös auditok</i>	67
8.3 <i>Összehangolt és párhuzamos auditok</i>	67
8.4 <i>Audit irányelvek</i>	68
8.5 <i>Igazoló testület</i>	68
8.6 <i>Közbeszerzés</i>	69
8.7 <i>Az EK megállapodásának 92. és 93. cikkelye</i>	70
8.8 <i>ÁFA a Közösségen belüli kereskedelemben</i>	70
8.9 <i>Igazoló nyilatkozat</i>	71
8.10 <i>A Kormányközi Konferencia</i>	72
8.11 <i>Az audit látogatások összehangolása</i>	72
8.12 <i>Egyéb tevékenységek</i>	73
9 Saját audit tevékenységek	74
9.1 <i>Az egyenlő audit elve</i>	74
9.2 <i>Pénzügyi audit</i>	74
9.3 <i>Teljesítmény audit</i>	75
10. Csalások megelőzése	77
11. Szervezet, források és képzés	79

1. Melléklet: A parlamenti állami auditorok és az Állami Számvevőszék bizonyos, Finnország és az Európai Közösségek közötti hitel transzferek auditálásához való jogát szabályozó törvény (1995/353, március 17.)	81
1. fejezet	81
<i>Az alkalmazás hatálya</i>	81
2. fejezet	81
<i>Hatáskör</i>	81
3. fejezet	81
<i>Az információhoz való hozzáférés</i>	82
4. fejezet	82
<i>Bizalmas kezelés</i>	82
5. fejezet	83
<i>Kapcsolat más törvényekkel</i>	83
6. fejezet	83
<i>Hatályba lépés</i>	83
2. Melléklet: Az állami számvevőszék audit mandátuma, jogalkotói felkészülés az EU tagságra	84
3. Melléklet A 12-21 lábjegyzetek	87
4. Melléklet: A feladatok szervezése és felosztása	91
FRANCIAORSZÁG	92
Összeállította: Benoit Chevauchez	92
A fejezet összefoglalása	93
2 A francia ellenőrzési rendszer	93
2.1 <i>Az állam</i>	93
2.2 <i>Helyi önkormányzat</i>	96
3. A saját források ellenőrzése	96
4. A mezőgazdasági kiadások ellenőrzése	97
5 A strukturális alapok ellenőrzése	99
6. Az auditok szankciói	101
7. A csalások elleni küzdelem	102
PORTUGÁLIA	104

Összeállította: Helena Lopes	104
1. A fejezet összefoglalása	105
2. A portugál Számvevőszék	105
2.1 A jogi keretek	105
2.2. A legutóbbi fejlemények leglényegesebb vonásai	106
3. Portugália EU csatlakozásának hatásai a portugál Számvevőszékre	108
3.1 Általános hatások	108
3.2 Portugália EU csatlakozásának tényleges hatásai a Számvevőszék tevékenységére	111
A. Az ESZSZ munkájában kísérőként való részvétel.	114
B. A közös auditokban való részvétel	114
4. Következtetések	117
SVÉDORSZÁG	120
Összeállította: Lage Olofsson	120
1. A fejezet összefoglalása	121
2. Bevezetés	122
3. A Nemzeti Számvevőszék (RRV)	124
3.1 A feladat	124
3.2 Törvények	125
3.3 Az új követelmények	125
3.4. Szervezet és források	126
4. Az új kockázati helyzet	127
5. Két év audit tapasztalati EU tagállamként: kihívások és megközelítési módok	128
5.1. A nyelvismeret és megértés javítása	128
5.2. Alkalmazás	130
5.3. Együttműködés	130
5.4 Az audit középpontja	131
6. Következtetések	134
EGYESÜLT KIRÁLYSÁG	137
Összeállította: Cliff Kemball	137
1. A fejezet összefoglalása	138
2. Bevezetés	139
3. Az Európai Közösségi költségvetés	140
4. Parlamenti elszámoltathatóság	141
5. Az Egyesült Királyság pénzügyi auditja	142
6. EAGGF	144
7. "Pénzért értéket" vizsgálatok	145
8. Párhuzamos/közös auditok	146
9. Kapcsolatok	148
9.1. Az Európai Számvevőszék	148
9. 2. Igazoló nyilatkozat	149

9. 3. <i>Kapcsolattartási Bizottság</i>	150
9. 4. <i>A NAO munkatársainak ideiglenes áthelyezése</i>	151
9. 5. <i>A Bizottság</i>	151
10. Források	152
11. Következtetések	152
PÉNZÜGYI ELLENŐRZÉS ÉS AUDIT AZ EURÓPAI UNIÓBAN	154
Összeállította: Alan Pratley	154
1. Bevezetés	155
2. A pénzügyi ellenőrzés és audit a Bizottság szintjén és a Bizottságon kívül - áttekintés.	155
3. Pénzügyi ellenőrzés és audit az Európai Bizottságon belül	156
4. Pénzügyi ellenőrzés és audit a tagállamokban	157
4. 1. <i>EAGGF-Garancia Alap</i>	157
4. 2. <i>Strukturális és kohéziós alapok</i>	158
4. 3. <i>Közösségi bevételek</i>	158
5. A pénzügyi ellenőrzés és audit koordinációja a Bizottság és a tagállamok között	159
6. A kiadások és bevételek más területeinek pénzügyi ellenőrzése és auditja ¹⁶¹	162
6. 1. <i>Kelet- és Közép-Európa országai</i>	162
6.2. <i>Közép-európai országok</i>	163
7. Belső ellenőrzés, belső audit, külső audit a kelet-európai országokban	164
1. Melléklet: Költségvetési eljárások	166
A. <i>Az EK költségvetési eljárásainak összefoglalása</i>	166
B. <i>A költségvetési szabályok és gyakorlatok tanulmányozása a tagállamokban</i> ¹⁶⁸	
2. Melléklet: A számlák tisztázásának folyamata	169
3. Melléklet: Hasznos kifejezések listája	171
4. Melléklet: A költségtervezéssel, a pénzügyi ellenőrzéssel és a külső audittal kapcsolatos néhány EU rendelet	182
5. Melléklet: Rövidítések listája	186
6. Melléklet: A referencia csoport tagjai	194

A TÉMÁK ÁTTEKINTÉSE

Összeállította: C.J. Carey¹

1. Az elmúlt évtizedben az Európai Bizottság, mint a Közösség költségvetésének végrehajtásáért felelős intézmény egyre aktívabb érdeklődést tanúsított a tagállamok által a közösségi alapok ellenőrzésére alkalmazott intézkedések iránt. Valóban, a tagállamok közös érdeke, hogy a közösségi alapok felett megfelelő felügyeletet gyakoroljanak. Az EU tagállamok legfőbb audit intézményeinek (SAI) válasza a Bizottság külső audit eljárásaira és követelményeire különböző okok miatt, többek között jogi okok miatt eltérőek. A téma áttekintő dolgozat alapjául azok az ország-dokumentumokra épülnek, melyek részletesebben leírják a kiválasztott nemzeti audit intézmények különböző tapasztalatait, melyeket a Bizottság szolgálataival és az ESZSZel folytatott együttműködés során szereztek. A jelen kiadvány kiegészíti a SIGMA 20. füzetet, melynek címe: *Az EU-csatlakozás hatásai - 1. rész, Költségtervezés és pénzügyi ellenőrzés*. Mindkét esetben a megközelítési mód az volt, hogy kiválasztott témákat elemezzek úgy, hogy azokra reagálni, azokkal vitatkozni lehessen.

2. A SIGMA hisz abban, hogy a különböző tagállamok által a tagsággal kapcsolatos külső audit eljárások és követelmények tárgyában adott válaszok egybegyűjtése segítheti a társulni kívánó közép-és kelet-európai országokat, amellet pedig kijelölheti azokat a témákat, amiket a jövőben vizsgálni kell az EU folyamatban lévő fejlődésének kontextusában a pénzügyi menedzsment és a külső audit terén, ideértve a Bizottság szolgálatait, az ESZSZ és a SAIk tagjai közötti együttműködést.

1. Háttér

3. A Közösség korábbi éveiben a SAIk vezetői általában évente egyszer találkoztak a Kapcsolattartó Bizottság keretében. Ennek a testületnek nincs formális alapja a Közösség törvénykezésében. A korai 70-es években a Kapcsolattartó Bizottság együttműködött a Közgyűléssel (ez volt az Európai Parlament elődje) az Szerződés módosításához szükséges azon tervezet elkészítésében, mely létrehozta az ESZSZet

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 Képviselőtén tevékenykedett. Ezt követően szakosodott a kiadások parlamenti elszámoltatására és az auditra. 1989-ben kilépett a brit közszolgálatból, mert tagként jelölték az Európai Számvevőszékbe kilenc évre szóló megbízással.

(European Court of Auditors, ESZSZ). A módosításokat 1975-ben hagyták jóvá, a Számvevőszék 1977-ben kezdte meg működését.

4. Amire a Számvevőszék felállítására sor került a tagállamok már hozzászórtak a Közösség szolgálataiból érkező audit látogatásokhoz és vizsgálatokhoz. Az ilyen látogatások száma még ma is nagyjából kétszerese a Tagállamokban végzett Számvevőszéki auditoknak (ld. a finn anyagot).

5. A Számvevőszék létrejöttét megelőzően a Közösség ellenőrzési és audit rendszere szükségszerűen autonóm és önszabályozó jellegű volt. A legfontosabb szerep a Legfőbb Pénzügyi Ellenőrnek jutott, aki a kiadások valamennyi tételét előzetesen jóváhagyta. Az ellenőrzés struktúráját tekintve leginkább francia eredetű volt. (ld. a francia anyagot).

6. A Szerződésben végzett módosítás, mely létrehozta az ESZSZet először hivatkozik a nemzeti SAIkra a Közösség törvényhozásában. Az ESZSZ által a Tagállamokban végzett audit munkát a SAikkal együttműködve kell végezni; a SAIknek tájékoztatniuk kell az ESZSZet arról, hogy részt kívánnak-e venni az audit munkában; ezen kívül kérésre a feladat végrehajtásához szükséges valamennyi információt és dokumentumot az ESZSZnek át kell adni. (EK Szerződés 188c.3 cikk).

7. 1979-ben az ESZSZ a Kapcsolattartó Bizottság tagjává vált és azóta jelentősége egyre fokozódott a SAIk szempontjából. Bár formálisan a Bizottság megtartotta önkéntes jellegét, létezésével kapcsolatos de facto kijelentést tartalmaz a 188c.3. cikk. A gyakorlatban az ESZSZ áll a Kapcsolattartó Bizottság munkájának középpontjában és a nemzeti SAIk részére jelentős az a munka, amit a Bizottságban való részvétel jelent időben és teljesítményben egyaránt.

8. Az elmúlt évtizedben a Bizottság, mint az az intézmény, melynek feladata a Közösség költségvetésének végrehajtása egyre fokozottabb érdeklődést mutat a Tagállamok által, a közösségi alapokkal kapcsolatban végrehajtott ellenőrzési intézkedések eredményessége iránt. Két fontos kezdeményezést tett annak érdekében, hogy a nemzeti ellenőrzési szolgálatokat bevonják a mezőgazdasági támogatások és a strukturális alapok auditjába és ellenőrzésébe és aziránt, hogy biztosítva legyen az, hogy munkájuk színvonala elérje a minimum követelmények szintjét. (ld. 17-20 és 29. fejezetet a kezdeményezések részleteivel kapcsolatban.) A SAIk válasza ezekre a kezdeményezésekre egymástól eltérő volt. Amíg egyrészt a Közösség törvényt hozott a SAIk és az ESZSZ kapcsolatáról, addig meg sem kísérelte törvénnyel szabályozni a SAIk és a Bizottság közötti kapcsolatot.

9. Úgy tűnik, hogy a Bizottság továbbra is követni fogja azt az irányelvet, aminek alapján előírja a Tagállamok számára az ellenőrzési

és audit eljárásokat és elvárja, hogy ezen közben bizonyos minimális színvonalat tartsanak be. A kibővítés, mely további követelményeket ró a Bizottság saját ellenőrzési és felügyeleti szolgálataira új lendületet fog adni a folyamatnak. Jelen dolgozat megkísérli bemutatni, hogy milyen változatosak a SAIk válaszai az EU Tagságukkal kapcsolatosan. Ezen közben fény derülhet a következő kérdésekre is: hogyan járulhatnak hozzá az EU pénzügyi menedzsment reformjához a lehető eredményesebben a SAIk úgy, hogy az összhangban legyen független státuszukkal és nemzeti audit testület szerepükkel. Ez a kérdés vonatkozik úgy a Tagállamokra, mint a belépésre várókra egyaránt.

2 A csatlakozás hatása az audit munkára

10. A legtöbb SAI úgy gondolja, hogy a tagság jelentős de nem súlyos növekedést jelent az audit munka mennyiségében. Az Egyesült Királyság SAI-je úgy becsüli, hogy az EU-val kapcsolatos munkaidejének kb. 2%-át foglalja le, ami 'nagyjából arányban áll az Európai Közösség költségvetéséből kapott összeggel'.

11. Az ilyen fajta számítás nem igazolja azt a számtalan változást, melyet a módszerekben és a szervezetekben kellett az egyes SAIknek a taggá váláshoz kapcsolódóan végrehajtani. Az EK szabályaival összhangban levő audit szabályaival való megismerkedés jelentős erőfeszítést igényel. Az új szabályok végrehajtása pedig pótlólagos audit kockázatokat eredményezhet. A felvétel következményei között a portugál SAI az ex ante auditra való áttérést és a több szakma képviselőiből összeálló program értékelő csoportok felállítását említi: 'Ehhez igen erős intézményi rugalmasságra van szükség.'

12. Az ugyancsak szükséges kulturális váltás mértéke a svéd SAI megfigyelései alapján a következő: 'Nem zárhatjuk ki annak lehetőségét, hogy bizonyos mértékig a rossz vezetés, a szabálytalanságok, a csalás és a korrupció az EK kifizetési rendszerén belül abból adódik, ahogyan a rendszer megtervezésre került. Amennyiben nemzeti és 'európai' költségvetési alapokat használnak ugyanazon célokra akkor ott nagyobb a hiba lehetőség a relatíve összetett szabályozási struktúrához viszonyítva. Az az ellenőrzés adminisztratív rendszerével és a struktúrával kapcsolatos alapvető megközelítés, amit jelenleg Svédországban alkalmaznak az EU tagság következtében bizonyos fontos szempontokból eltér nemzeti gyakorlatunktól. Ez azt jelenti, hogy nem mindig könnyű a svéd tisztségviselőknek megérteni és elkezdni ezeket az ellenőrzési rendszereket'. Az auditornak, prioritásai tervezésénél számításba kell venni azt a kockázatot, hogy az adminisztráció nemzeti rendszere nem szentel annyi gondot és figyelmet az EK alapok menedzsmentjére, mint a saját nemzeti alapokéra.

3. Együttműködés az Európai Számvevőszékkel

13. Ma már van egy jól kialakult tervezési rendszer, mely a tagállamokban folytatandó ESZSZ auditok időbeosztásával elvégzésével és utómunkáival foglalkozik. Ezek munkamódszerét az egyes országok által írt dokumentumok tartalmazzák (pl. Portugália 3. pont, 2.3.A alpontja, Finnország 7. Pont). Az együttműködés alapelveit a svéd dokumentum a következőkben foglalja össze: 'Az EU-n belül az audit testületek kooperációját a különböző érintett audit testületek függetlenségével lehet jellemezni, ahol a vezetést nem kötelező szabály írja elő, hanem az igények determinálják alkalmanként, külön-külön. Az a priori feltételek alapvetően olyanok, hogy a testület maga dönti el, hogy az együttműködés jelent-e valami hozzáadott értéket'. Az egyes országok által összeállított dokumentumok eltéréseket tárnak fel az ESZSZel való együttműködés nemzeti módszereivel kapcsolatosan.

14. A Szerződésben foglalt, a SAIk részvételét az ESZSZ auditokban lehetővé tevő opciót különböző módokon értelmezik. Az Egyesült Királyság SAIja úgy gondolja, hogy 'ahol erre jó okot lát' ott nem vesz részt az auditban. A másik oldalról viszont, a portugál SAI részt vett valamennyi számvevőszéki auditban, ahol a Portugáliában történt közösségi bevételekről és kiadásokról volt szó. Néhány SAI a rendelkezésre álló forrásoktól függően pragmatikusan dönt a részvételről (feltehetően az Egyesült Királyság esetében is ez a domináns tényező). A svéd SAI felkészült arra, hogy olyan auditorokat vegyen fel, akik társulnak a Számvevőszékhez, de most úgy gondolják, hogy a kezdeti kapcsolat kialakítások nem voltak megfelelőek.

15. A fent említett esetekben a részvétel formája az volt, hogy a SAI egyik képviselője megfigyelőként csatlakozott az ESZSZ audit csoportjához. Az osztrák SAI úgy gondolja, hogy sokkal aktívabb részvételre van szükség, ami felveti azt a kérdést, vajon az ESZSZ által kezdeményezett és végrehajtott auditban való aktív részvétel nem veszélyezteti-e a függetlenséget. A SAI megoldotta a problémát olyan módon, hogy 'független auditról van szó, amit előre bejelentenek az auditáltaknak. Ez azt jelenti, hogy SAI ugyanazokat a témákat vizsgálta, mint az ESZSZ'... és 'saját módszereit használta a munka során, a feltárt tények értékelésénél, saját jelentési rendszereit követtette, ahogyan azt az alkotmány és a Számvevőszéki Törvény rögzíti.'

16. A Kapcsolattartási Bizottsági keretében lezajlott korábbi tárgyalások nyomán a SAI és az ESZSZ már a 90-es évek elejétől együttműködött korlátozott számú közös audit végrehajtására. Ezeknél az auditoknál az ESZSZ és egy vagy több SAI adja össze a forrásokat egy audit munka elvégzéséhez. Ezen elképzelés egyik változataként voltak kísérletek párhuzamos vagy összehangolt auditok elvégzésére, melyekben két vagy több audit testület egymástól függetlenül vizsgálódik azonos témában. Az osztrák rendszer (ld. előző pontot) az

ESZSZ auditokban való részvételt illetően minden szempontból párhuzamos auditnak tekinthető, bár nevében nem az.

17. Néhány SAI hangsúlyozza a közösen végzett audit oktatási értéket (mindkét fél részére). A SAI a figyelmet azokra a viszonylag súlyos követelményekre irányítja, melyek az ESZSZ-el való bármely kooperációs forma jelenti a rendelkezésre álló emberi erőforrásokra. A portugál SAI támogatja a közös auditokat a következő értelemben: 'A nehézségek és a csatlakozó költségek ellenére a tapasztalat pozitívnek tekinthető és olyannak, ami plusz értékeket hoz, mivel az integráció szempontjából különösen fontos területeken lehetővé teszi az ismeretek hasznos értelmezését, lehetővé teszi a tapasztalat cserét azon módszerek és eljárások terén, melyek mindkét SAI részére hasznosak, valamint az összehangolt auditok létrejöttéhez szükséges uniformizáltság kialakulását'. Az osztrák SAI véleménye ennél kevésbé pozitív: 'Általában, és a SAI szűk forrásaira is tekintettel (pénz, idő személyzet) az ESZSZ-el végzett közös auditokat illetően tartózkodó álláspontot foglal el...mivel az auditok tervezésére és összehangolására fordított munka és kiadás igen jelentős'. Az Egyesült Királyság dolgozata a figyelmet a párhuzamos auditokra hívja fel és a még ennél is nagyobb problémákra, melyek a közös auditok során jelentkezhetnek. A közös auditok a Kapcsolattartási Bizottság keretében jelenleg vizsgálat tárgyát képezik.

18. A SAI és az ESZSZ közötti együttműködés másik formája az ESZSZnek azon kötelezettségéhez kapcsolódik, melyet az Szerződés 188.c.3 paragrafusa mond ki, miszerint 'az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a számlákról és az azok mögött álló mozgások jogszerűségéről és szabályszerűségéről bizonyítványt kell adjon. Ez egy különleges kötelezettség összehasonlítva az audit igazolással, vagy véleménnyel, melyek a privát szektorban az auditorok munkájának végeztével készülnek. Súlyos terhet ró az auditorra - ebben az esetben az ESZSZre - az, hogy gondoskodnia kell arról, szükség esetén pedig be is kell tudni mutatni azt, hogy a következtetések mögött milyen audit által szerzett bizonyíték áll.

19. A Kapcsolattartási Bizottságban lezajlott tárgyalások után az ESZSZ arra törekedett, hogy önkéntes alapon kétoldalú megbeszélésekre kerüljön a SAIkal arra nézve, hogy a SAI audit anyag a Igazoló Nyilatkozat munkájában felhasználható legyen. A megbeszélések célja az ESZSZ munkamennyiségének csökkentése az Igazoló Nyilatkozattal kapcsolatosan és vagy erősíteni az Igazoló Nyilatkozat bázisát. A kulcskérdés az, hogy hoz az a határ, amit az ESZSZ elfogadhatónak tart a SAI audit eredményeinek megbízhatóságát illetően. A fenti 7. pontban említett legutóbbi bizottsági kezdeményezésekkel kapcsolatban található itt kapcsolódás. Mindkét esetben a nemzeti ellenőrző testületeknek a Közösségi Intézmények által lefektetett szabványok, vagy a velük egyeztetett szabványok szerint kell működniük. A tárgyalások még nem fejeződtek be, de ha sikeresek lesznek az utalhat

ara, hogy az ilyen rendszer, melyben a két fél szerepe inkább egymást kiegészítő semmint összeadódik a jövőre nézve a közös auditok esetében az együttműködés költség hatékonyabb modellje lehet.

4 Együttműködés a Bizottsággal

20. Az EU törvényeiben nincs rendelkezés mely szabályozná a SAI és a Bizottság közötti kapcsolatokat és a legutóbbi időkhöz ezek a kapcsolatok ritkán fordultak elő. Az EK SAIk nagyra értékeli ezeket a kapcsolatokat, például a csalással és szabálytalanságokkal kapcsolatos vizsgálat előkészítésében, mely a közös agrárpolitikához kapcsolódik. Az országok dolgozatai arra utalnak, hogy a SAI kezdenek nagyobb érdeklődést tanúsítani a Bizottság munkája iránt.

21. A finn SAI rendszeres, napra kész információt kért a Bizottság finnországi audit munkájáról és azon alapok átutalásáról, melyeket a Bizottság közvetlenül juttat finn rezidenseknek (erről a nemzeti hatóságok nem szereznek automatikusan tudomást. A SAI a Bizottság auditorait belső auditoroknak tekinti és úgy tekinti, hogy a Bizottság audit látogatásával kapcsolatos információ pontosan olyan szükséges a nemzeti külső auditor számára, mint az eredményekről szóló információ, melyekkel a nemzeti belső auditorok rendelkeznek. A közvetlen átutalásokkal kapcsolatos adatok azért szükségesek, hogy a SAI képes legyen teljesíteni a nemzeti törvényekben foglalt kötelezettségét, arra nézve, hogy igazolja a Finnországba átutalt EU alapok korrekt kezelését, függetlenül attól, hogy azok szerepeltek-e a költségtervben vagy sem.

22. Az ország dolgozatok változatos válaszokat adnak a Bizottság két olyan kezdeményezésre, melyről a 7. pontban már szóltunk. Franciaországban, Svédországban és az Egyesült Királyságban a nemzeti hatóságok kijelölték SAIkat arra, hogy a Szabályozás 1663/95 pontja értelmében igazoló testületek legyenek. A feladat szokatlan jellegének elismeréseként a francia SAI egy olyan auditáló bizottságot állított fel, mely a bizonyítványok kiállítását végzi, míg az Egyesült Királyság SAIja szerződéses kapcsolatra lépett nemzeti kifizető ügynökségével. Ugyanakkor a dán és finn nemzeti hatóságoktól jövő hasonló javaslatok ezen országok SAIjainak elvein nyugodnak. Ezek a SAI nem gondolják, hogy a SAI-nak közvetlenül vagy közvetve be kellene avatkozni a Bizottság pénzügyi ellenőre és nemzeti ellenőrzési hatóságok között a strukturális alapok jegyzőkönyveiről folytatott tárgyalásokba. (ld. 16 és 17. pont az összehasonlító iratok témájában).

5 Záró megjegyzések

23. Az EU törvényei az új Tagállam SAIja számára jelentős mértékű szabadságot ad abban, hogy eldöntse milyen aktív szerepet kíván játszani az EK alapjainak ellenőrzésében és auditjában. A Szerződés 188.c.3 cikkében foglalt kapcsolattartási kötelezettség sem automatikusan vonatkozik minden SAIRA minden körülmények között. Ahogyan jelen dokumentum is mutatja, a módszereket illetően meglehetősen nagy eltérések mutatkoznak a jelenlegi EU SAI között.

24. Az országok által összeállított dolgozatok mindazonáltal azt mutatják, hogy a legtöbb EU SAI szeretné tovább fejleszteni együttműködését az Európai Számvevőszékkal és a többi legfőbb audit intézménnyel, valamint az Európai Bizottsággal mindazon formális és egyéb akadályok ellenére, melyekkel eddig már szembesültek. A portugál SAI a kooperáció mellett a következő módon érvel: 'A nemzeti érdek és az ellenőrzés egyre inkább összhangba kerül a ESZSZ-el, különösen olyan projektek vagy programok esetében, melyeket az Európai Unió és a Tagállamok közösen finanszíroznak, így a kooperáció a portugál Számvevőszék és az ESZSZ között is egyre intenzívebbé válik.'

25. A felvételüket kérelmező országok SAIjai számára nincs túl korán elkezdni tervezni az együttműködésben való részvételüket bekerülésüket követően. Az INTOSAI -ban és az EUROSAI -ban való részvétel lehetővé teszi számukra, hogy a meglévő EU SAI és az ESZSZ tapasztalatait saját céljukra hasznosítsák. A Bizottsággal meglévő informális kapcsolatok (DG XX) ugyancsak segíthet abban, hogy megismerkedjenek az EU pénzügyi ellenőrzési és audit struktúrájával általában és a különböző Bizottsági ellenőrzési szolgálat szerepével közelebbről is.

26. A SAInak komoly figyelmet kell fordítani arra, hogy (i.) a létező állami audit törvények és (ii) a rendelkezésre álló emberi és más erőforrások megfelelőek illetve elegendőek-e. A fő kérdés, ami a (i.) kapcsán felmerül, hogy vajon a SAI meglévő jogi hatalma elegendő-e az Szerződés 188c.3 paragrafusában foglalt kapcsolattartási kötelezettség betartására. A következő kérdés nemcsak a munkatársi létszámra hanem képzettségükre és szakmai tapasztaltságukra is vonatkozik. A EU alapok auditjában résztvevő munkatársak ugyanolyan audit és számviteli ismeretekkel kell bírjanak, mint a többi SAiban és az ESZSZben lévők. Felkészülésüknek lényeges elemét jelenti a nyelvi képzés.

AUSZTRIA

Összeállította: Wolfgang Wiklicky²

² Wolfgang Wiklicky 1986. óta az osztrák Számvevőszék auditora, 1996. óta pedig összekötő tisztségviselő az osztrák Számvevőszéknél és az Európai Ügyek főosztály vezetője. Az elmúlt hét évben tanított a Szövetségi Közigazgatási Akadémián. Korábban, 1982 és 1986 között a bécsi Közgazdasági és Üzleti Adminisztráció egyetemen volt a reklám és piackutatási szakon professzor.

1. A fejezet összefoglalása

27. Jelen dolgozat az Osztrák Köztársaság külső auditjának néhány olyan aspektusáról szól, mely érinti a törvényhozást és a szervezeti struktúrát egyaránt.

28. Ausztria 1995. január 1-én vált az Európai Unió tagjává. A kapcsolat az osztrák Számvevőszék (OSZ) és az ESZSZ (ESZSZ) között érintőleges. A hangsúly az olyan gyakorlati kérdéseken van, mint a kapcsolattartás, a kapcsolatot vezérlő iránymutatás, információ áramlás és az auditban való részvétel. Az OSZ -mint független testület - és az ESZSZ közötti kapcsolat egyenlő partnerek közötti, bizalmon alapuló viszonyként jellemezhető.

29. Ausztria bekerülése az EU-ba nem befolyásolta az OSZ jogi kompetenciáját az auditok terén. A kompetencia nem is bővült, bár az audit terjedelme nőtt. Az OSZ feladata mindenféle olyan pénz, melyet Ausztria a EU-tól kap (pl. a Közösségi Strukturális Alapok), és melyet szövetségi és tartomány szinten közszámlákon keresztül költenek el áramlásának - és a kapcsolódó pénzügyi tevékenységnek - az auditja. Ezen túlmenően, az osztrák Számvevőszék feladata az Ausztria által az EU forrásokhoz történő pénzügyi hozzájárulás auditja is. Ezek az auditok a szabályok és szabályozások betartását is vizsgálják, ideértve az EK törvényeinek betartását is, tekintettel a források eltérő eredetére.

30. Ugyanakkor, Ausztria EU-ban történő bekerülésének eredményeként és főként a ESZSZ tevékenységének hatására az OSZ pótlólagos adminisztratív feladatainak ellátását a meglévő forrásokból kell ellátnia (emberek, költségvetés). Másképp kifejezve, az OSZ nem kapott pótlólagos státuszokat vagy pénzügyi alapokat arra, hogy az EU-ba történő bekerülést követően fedezni tudja a kiadásokat, el tudja látni a feladatokat. Azért, hogy a folyamatos kapcsolattartás az ESZSZel lehetővé váljon az OSZ szervezetén belül átalakítások váltak szükségessé, így kialakult az összekötő tisztviselő funkciója.

31. Az audit feladatok objektív és előítéletektől mentes ellátása érdekében az OSZ független a kormányzati adminisztrációtól. Az alapelv az, hogy éves jelentések és speciális jelentések formájában csak a törvényhozó testületeknek tartozik beszámolni (nemzeti Tanács és a tartományi parlamentek). A jelentéseket azok után, hogy átadásra kerültek a megfelelő testületeknek, nyilvánosságra kell hozni.

32. Az OSZ-vel szemben támasztott alkotmányos és jogi kötelezettségek következtében az OSZ jelenleg semmilye csalás ellenes tevékenységet nem végez. Ugyanakkor az OSZ külső auditjai a csalásokat megelőző eszköznek tekinthetők.

33. Az OSZ részt vett az ESZSZel és néhány más SAI-val egy olyan közös auditban, mely az információ források össze nem illőségével foglalkozott a Tagállamokon belüli indirekt adózáshoz kapcsolódóan. Az audit végeztével közös jelentés készül.

2. Bevezetés

34. Ausztria, mint szövetségi köztársaság szövetségi struktúrával rendelkezik, ami azt jelenti, hogy a törvényhozói végrehajtói és jogi hatalom megoszlik a központi kormány (az Osztrák Köztársaság) és a kilenc államalkotó tartomány (Länder) között.

35. Az OSZ létét az alkotmány garantálja (5. fejezet 121-128 cikk). A jogi státútumukat az 1948-as számvevőségi törvény tartalmazza.

36. Az OSZ független a szövetségi kormánytól és közvetlenül a Nemzeti Tanácsnak tartozik beszámolni (a Parlament első háza). Éppen ezért az OSZ nem adminisztratív hatóság, hanem inkább a törvényhozás szerves részének tekintendő, közvetlenül a Nemzeti Tanács alá rendelve.

37. A OSZ auditok kiterjednek az adminisztratív hatóságokra, meghatározott szervezetekre és vállalatokra mind szövetségi, mind tartományi szinten. Az OSZ a egyetlen olyan testület Ausztriában, ami ilyen széles körű hatalommal bír a külső pénzügyi ellenőrzés terén.

38. Az Osztrák Köztársaság 1995. január 1-én csatlakozott az Európai Unióhoz. Ausztria csatlakozása az EU-hoz nem befolyásolta az OSZ audit kompetenciáit. Azok nem is nőttek.

39. Ugyanakkor az audit terjedelme szélesedett. Az OSZ feladata mindenféle olyan pénz, melyet Ausztria a EU-tól kap (pl. a Közösségi Strukturális Alapok), és melyet szövetségi és tartomány szinten közszámlákon keresztül költenek el áramlásának - és a kapcsolódó pénzügyi tevékenységnek - az auditja. Ezen túlmenően, az osztrák Számvevőszék feladata az Ausztria által az EU forrásokhoz történő pénzügyi hozzájárulás auditja is. Ezek az auditok a szabályok és szabályozások betartását is vizsgálják, ideértve az EK törvényeinek betartását is, tekintettel a források eltérő eredetére.

3. A külső audit szempontjai Ausztriában

3.1 A külső auditra vonatkozó törvények

40. A Szövetségi Alkotmány 1929-es évi változatának V. fejezete tartalmazza azokat a rendelkezéseket, melyek az OSZ szervezeti

felépítésére és feladataira vonatkoznak. Az OSZ feladatait az 1948-as Számvevőszéki Törvény tovább szabályozza.

3.2 A külső audit szervezeti struktúrája

41. Ahogy korábban is említettük az OSZ közvetlenül a Nemzeti Tanács alá van rendelve. Az audit feladatot szövetségi és tartományi szinten egyaránt ellátja. Az OSZ audit feladatai átfogóak és különlegesen, mivel maga az OSZ teljesen független (a végrehajtói hatalom értelmében) külső auditot végző állami testület.

42. Funkcionálisan az OSZ a Nemzeti Tanács és a tartományi parlamentek egyik szerve, attól függően, hogy a szövetségi vagy a tartományi kormányok pénzügyi működését vizsgálja-e.

43. Az audit feladatok objektív és előítéletektől mentes ellátása érdekében az OSZ független a kormányzati adminisztrációtól. Az alapelv az, hogy éves jelentések és speciális jelentések formájában csak a törvényhozó testületeknek tartozik beszámolni (nemzeti Tanács és a tartományi parlamentek). A jelentéseket azok után, hogy átadásra kerültek a megfelelő testületeknek, nyilvánosságra kell hozni.

44. A külső audit feladatok ellátásának szervezeti struktúráját az EU-ba történő belépés nem befolyásolta.

45. Ugyanakkor, Ausztria EU-ban történő bekerülésének eredményeként és főként a ESZSZ tevékenységének hatására az OSZ pótlólagos adminisztratív feladatainak ellátását a meglévő forrásokból kell ellátnia (emberek, költségvetés). Másképp kifejezve, az OSZ nem kapott pótlólagos státuszokat vagy pénzügyi alapokat arra, hogy az EU-ba történő bekerülést követően fedezni tudja a kiadásokat, el tudja látni a feladatokat.

46. Azért, hogy a folyamatos kapcsolattartás az ESZSZel lehetővé váljon az OSZ szervezetén belül átalakítások váltak szükségessé, így kialakult az összekötő tisztviselő funkciója.

3.3 Az audit legfontosabb feladata

47. Az auditok a számvitel helyességét és az érvényes szabályozások betartását vizsgálják, valamint azt, hogy mennyire gazdaságos, hatékony és eredményes a tevékenység. Az OSZ tevékenysége semmilyen körülmények között nem korlátozódik a számviteli matematikai szempontból való helyességének ellenőrzésére.

48. A gyakorlatban a leggyakrabban előforduló audit típus a teljesítmény audit. Ez azt jelenti, hogy a középpontban a pénzügyi

menedzsment és működés gazdaságosságának, hatékonyságának és eredményességének vizsgálata áll. Amennyiben eltérése mutatkozik a egyrészről a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség terén, másrészről a szabályszerűség és törvényesség terén, az OSZ feladata, hogy ezekre az eltérésekre rámutasson.

3.4 Rendszerek, módszerek, eljárások a külső audit munkában

49. Általában véve az Alkotmány V. fejezete és két egyszerű törvény - a Számvevőszéki Törvény és a Nemzeti Tanács érvényes rendelete - jelentik az állami külső audit rendszerének sarokköveit Ausztriában. Fontos megjegyezni, hogy az alapelv az, hogy az OSZ kezdeményezi az auditok elvégzését. Alapvetően az OSZ ex post auditokat végez.

50. A rendszeren belül az OSZ különböző módszerekkel, eljárásokkal dolgozik. Például az auditokat egy évre előre tervezik és van egy előzetes terv a következő periódusra vonatkozóan; készülnek specifikus audit tervek, melyek megszabják azokat a területeket vagy témákat, melyekben jobban el kell mélyednie egy auditnak; statisztikai mintavételi eljárás; kockázat elemzés, mely a korábbi auditok tapasztalatain alapul és segít kiválasztani az elmélyültebb audit elemeit. Ezen kívül az OSZ audit kézikönyv hasznos információkkal szolgál meghatározott témákban azzal, hogy elméleti háttér ismereteket ad, szól az alkalmazandó eljárásról, ellenőrzési listát tartalmaz.

51. A helyszínen végzett audit során a következőket tekintik különösen fontosnak.

- Az OSZ véleménye szerint szükséges valamennyi dokumentum átvizsgálása (könyvek, voucherek, szerződések, levelezés, akták és könyvelési tételek, stb., de ide tartoznak az elektronikus adatfeldolgozás fájlljai is;
- Szükséges a mérlegek és a privát hites könyvvizsgálók jelentéseinek tanulmányozása és elemzése;
- Elbeszélgetés a tisztségviselőkkel az auditált szervezet más képviselőivel;
- Kérdőívek kitöltetése;
- Pénztár ellenőrzés.

52. Az OSZ jogában áll szakértők alkalmazása az egyes auditokhoz.

53. Az OSZ - és az általa alkalmazott szakértők - az auditok során és a feltár eredmények nyilvánosságra hozatala során nem sérthetik meg az üzleti és kereskedelmi titkokat.

3.5 Az audit terjedelme

54. Az OSZ elnöke, vagy maga az OSZ többek között a következő feladatoknak kell eleget tegyen:

- a szövetségi pénzügyi kimutatások elkészítése;
- ellenjegyezni (az elnök feladata) valamennyi eszközt, köztük pénzügyi kölcsönöket;
- a Szövetségi Kormány pénzügyi működésének vizsgálata (ideértve valamennyi alapítványt és olyan intézményt, melyet szövetségi ügynökséges vagy erre a célra a szövetségi kormány ügynökségei által erre kijelölt személyek irányítanak. Ez a jog vonatkozik az olyan vállalatokra is, melyekben a szövetségi kormány egyedül vagy más jogi személlyel együtt az OSZ hatáskörébe tartozik, a részvények, alaptőke vagy vagyon legalább ötven százalékaival rendelkezik, csakúgy mint azon vállalatok pénzügyi működése, melyeket a szövetségi kormány egyedül, vagy olyan jogi személyekkel együtt irányít;
- a tartományok, olyan helyi önkormányzatok pénzügyi működésére nézve, ahol legalább 20.000 lakos él, valamint a közösség szervezetekben az audit terjedelme azonos;
- az olyan vállalatok pénzügyi tevékenységének vizsgálata, melyek szövetségi vagy tartományi alapokat használnak fel;
- a törvény által megjelölt más testületek pénzügyi működésének vizsgálata;
- a társadalmi biztosítási intézmények pénzügyi tevékenységének vizsgálata; valamint
- a törvényes szakmai képviselői szervezetek pénzügyi működésének auditja.

55. Az audit terjedelmén belül az OSZ dönthet arról, megvizsgálja-e a az EU alapokból Ausztriába befolyó valamennyi pénzt - ideértve az odatartozó szervezeti struktúrákat, a kormányzati adminisztrációt és a belső audit rendszerét - és vizsgálja-e Ausztria EU költségvetéshez történő pénzügyi hozzájárulásának szabályszerűségét, a szabályok betartását, ideértve az EU törvényeit is. Mindez inkább gazdagítja, semmint bővíti az OSZ audit tevékenységét.

3.6 A feladatok megosztása az OSZ és a többi audit testület között

3.6.1 Az OSZ feladata

56. Az OSZ jogosítványa kiterjed a belső auditot végző egységek vizsgálatára is mind szövetségi mind tartományi szinten valamint azon szervezetek vizsgálatára, melyek tartományi szinten a külső audit elvégzéséért felelősek. Így az OSZ rendelkezik a legszélesebb körű audit feladatokkal az Osztrák Köztársaságban.

57. Az auditok végzése során az OSZ azon van, hogy koordinálja tevékenységeit azokkal a szervezetekkel, melyek feladata a szövetségi szintű belső audit valamint azokkal a szervezetekkel, melyek tartományi szinten a külső és belső auditért egyaránt felelősek.

3.6.2 Szövetségi szint

58. Az egyes szövetségi minisztériumok szervezetén belül vannak a belső auditért felelős testületek. Általában a belső audit független az adminisztrációtól és modellként, közvetlenül a miniszter alá tartoznak, neki készítik jelentéseiket is.

3.6.3 Tartományi szint

59. A tartomány kormányokon belül léteznek olyan különböző szervezeti egységek, melyek feladata a belső és a külső audit munka. Ezen egységek külső és belső auditra vonatkozó hatásköre az adott tartományi kormány pénzügyi menedzsment auditjára vonatkozik.

60. Általában, tartományi szinten a belső audit, modellként független az adminisztrációtól és közvetlenül a tartományi kormányzó alá van rendelve, neki készíti jelentéseit is.

61. A külső auditért felelős szervezetek a tartományokban szintén függetlenek az adminisztrációtól, bár szervezeti értelemben a tartományi kormány részei. Ugyanakkor, az audit feladatok ellátása során a tartományi parlament alá vannak rendelve, jelentéseiket a parlamentek részére készítik.

3.6.4 A kormányzati audit egységek feladatai az EU összefüggésében

62. A Mezőgazdasági Ügyek Minisztériumában a belső auditért felelős egység és három tartomány kormányban működő ilyen egység kapta azt a feladatot, hogy a kifizető ügynökségekhez kapcsolódóan az igazolási feladatokat ellássa az Európai Mezőgazdasági Irányító és Garancia Alaphoz (EAGGF) kapcsolódóan (ld. 1287/95 sz. Tanácsi Szabályozás és 1663/95 sz. Bizottsági Szabályozás. Az EU feladatok ellátása terén sem az OSZ, sem a privát cégek (hites könyvvizsgálók) nem látnak el komoly feladatokat.

3.7 Külső audit és csalás ellenes intézkedések

63. Az OSZ alkotmányos és jogi kötelezettségei közé jelenleg a csalás elleni fellépés nem tartozik. Ennek ellenére az OSZ külső auditja gyakorlatilag a csalások megelőzését szolgálhatják.

4. Az OSZ és az ESZSZ közötti kapcsolat

4.1 Törvényhozás

64. A Szerződés 188 cikkében foglalt rendelkezések szerint az ESZSZ a Közösség külső auditora. Az ESZSZ autonóm hatalommal rendelkezik arra - az elsődleges Közösségi törvények alapján és attól függetlenül, hogy a Tagállamok legfőbb audit intézményeinek (SAI) van-e vagy sem hasonló kompetenciája - hogy a Tagállamokban és a Közösség intézményeiben auditot végezzen.

65. Az ESZSZ feladata valamennyi Közösségi kiadás és bevétel auditja nagyjából ugyanúgy, ahogyan az OSZ feladata szövetségi, tartományi és helyi szinten a pénzügyi menedzsment és működés auditja.

66. Az EU Szerződés előírja, hogy az ESZSZ az elszámolások megbízhatóságát illetően bizonyítványt állítson ki (Igazolónyilatkozat). Vizsgálna kell a tranzakció szabályszerűségét és jogszerűségét. Az ilyen típusú audit, mint pénzügyi audit az ESZSZ különleges feladata.

67. A Szerződés 188c cikke a következőket mondja ki az ESZSZ és a nemzeti audit testületek közötti együttműködésről és koordinációról: 'A Tagállamokban az auditot a nemzeti audit hatóságokkal együtt, ha ezeknek nincs meg a szükséges felhatalmazása, a kompetens nemzeti minisztériumokkal kell elvégezni.'

68. Függetlenül attól, hogy egy nemzeti legfelső audit intézmény (mely rendelkezik a szükséges hatalommal) együttműködik az ESZSZel vagy sem, az ESZSZnek joga van a Tagállamokban helyszíni auditokat végezni a Közösségi törvények értelmében. A Szerződés ugyanazon pontja rendelkezik a következőkről: 'az auditotszükség esetén a Tagállam területén, a helyszínen kell elvégezni.'

4.2 A Kapcsolattartó Bizottság és az összekötő tisztviselők megbeszélései

69. Az ESZSZ és a Tagállamok SAIjai közötti folyamatos információ áramlás érdekében két informális eszköz áll rendelkezésre (az informális azt jelenti, hogy nincs írott szabály vagy előírásszerű eljárás). Ezek az összekötő tisztviselők és a SAI elnökeinek kapcsolattartó bizottsági találkozói. Az összekötő tisztek évente kétszer találkoznak

(tavasszal, amikor a Tagállam SAIja a házigazda; nyár végén vagy kora ősszel pedig az ESZSZ szervezésében Luxemburgban). Ezen megbeszélések feladata, hogy a Tagállamok SAIjai évi egyszeri, késő őszi Kapcsolattartási Bizottság keretében zajló megbeszélésére előkészítse a témákat. Az ilyen megbeszélések közül minden másodiknak az ESZSZ a házigazdája.

70. 1995. óta többek között a következő témákat vitatták meg a találkozókön (néhány téma előkészítését az összekötő tisztviselők közötti ad hoc munkacsoportokra bízta):

- az együttműködés lehetőségei az ESZSZ és a SAI között a közös auditok terén;
- az Európai Unió Szerződés 188c cikkében foglalt 'összeköttetésben' kifejezés gyakorlati jelentése (ez kulcskérdés az ESZSZ és a SAI közötti kapcsolat szempontjából és sosem került teljesen tisztázásra az ESZSZ 1975-ös megalakulása óta);
- európai audit normák az INTOSAI alapján;
- Áfa audit a Tagállamokban;
- a 92. és 93. cikk alkalmazása (a tagállamok által adott támogatás bejelentése) a Tagállamokban
- az auditok koordinációja az ESZSZ a Bizottság és a Tagállamok között (ez különösen fontos); valamint
- a Kormányközi Konferencián folyó tárgyalásokkal kapcsolatos jelentések, amennyire az az ESZSZ és a SAI viszonyít érinti (az ESZSZ javasol egy új 188(5) cikket, aminek értelmében az ESZSZ bekerülne az Európai Bíróságba azért, hogy a tagállamokkal szemben megőrizze jogait és előjogait.)

71. Nyilvánvalóvá kell tenni, hogy az összekötő tisztviselők és a Kapcsolattartó Bizottság találkozási komoly kiadásokkal járnak (főként az iratok fordítása, a tolmácsok és a tolmács berendezések költségei miatt) a SAIRA nézve, aki ezeknek a megbeszéléseknek a házigazdája. Így például az összekötő tisztviselők megbeszélésein angolul, németül és franciául beszélnek. A Kapcsolattartó Bizottság megbeszélésein minden küldöttség saját nemzeti nyelvét használhatja. Ez azt jelenti, hogy tolmácsolásra van szükség majdnem minden Unió nyelvéről és nyelvre.

4.3 Az OSZ és az ESZSZ közötti kapcsolatok vezérlő elvei

72. Az OSZ szempontjából (ezt osztja az ESZSZ is) a kapcsolati alapja az egyenlő partnerek közötti bizalom. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy valamennyi információ csere, együttműködés és koordináció az ESZSZel a (közös- auditok vagy a pénzügyi auditok esetében, melyeket az Igazoló Nyilatkozatok céljából készítenek, az OSZ önkéntességén múlik. Az ESZSZ eddig respektálta ezt az álláspontot.

73. Az ESZSZ rendszeresen megküldi éves jelentéseit, az Igazoló Nyilatkozatot és a többi különleges jelentést az OSZ-nek további használatra. Fordítva is, az OSZ éves jelentése, - ami a Nemzeti Tanácsnak történt átadást követően nyilvános - átadásra kerül az ESZSZ-nek.

4.4 Az OSZ gyakorlati tapasztalatai az Európai Számvevőszékkel

4.4.1 Az auditok bejelentése és az információ áramlás

74. Az OSZ az ESZSZ kapcsolattartási pontja. Az ESZSZ értesíti az OSZ-t folyamatosan négy hónapra előre a tervezett audit tevékenységekről. Az egyéni auditokat általában hat héttel korábban jelentik be az OSZ-nek.

75. Az Igazoló Nyilatkozathoz kapcsolódó számos pénzügyi audit esetében a hat hetes periódus túl rövidnek bizonyult ahhoz, hogy az ESZSZ által az audit előkészítéséhez szükséges információkat beszerezzék. Ezeket az információ kéréseket az OSZ-hez irányítják, ami továbbítja azokat az osztrák kormányon belüli kompetens hatósághoz. Később az OSZ visszaküldi a kapott dokumentumokat és információkat. Sürgős esetben az ESZSZ és kompetens hatóságok között történhet közvetlen kapcsolat felvétel, amennyiben az OSZ-t tájékoztatják ezekről a kapcsolat felvételekről és az eredményekről.

4.4.2 Az ESZSZ audit területei

76. Az ESZSZ pénzügyi és teljesítmény auditokat végez a tagállamokban. Az ESZSZ által végzett teljesítmény auditok esetében az audit középpontjában egy bizonyos irányelv megvalósulásának eredménye áll. Az ilyen típusú rendszerek és mechanizmusok értékeléséből áll, melyek azért alakultak ki, hogy a kívánt célkitűzések elérhetővé váljanak. A bevételeket és kiadásokat a pénzért értéket szempontból vizsgálják és nyilvánvalóan magában foglal bizonyos mértékű pénzügyi auditot, még ha csak a rendszerek működését ellenőrzi is.

77. Ezidáig az OSZ több tapasztalatot szerzett az ESZSZ által végzett pénzügyi auditok során. Az ilyen típusú audit célja, hogy ellenőrizze az EU felé fennálló tartozások, illetve az onnan esedékes összegek jól megalapozottak, nyilvántartottak, lekönyveltek, fizetettek vagy visszaszerzettek-e. Ezt a munkát általában az Igazoló Nyilatkozathoz kapcsolódóan végzik.

78. Az ilyen pénzügyi auditok, melyeket az ESZSZ 1995, 1996, és 1997. első négy hónapjában Ausztriában végzett elsősorban a Európai Mezőgazdasági Útmutató és Garancia Alaphoz kapcsolódtak. Ezen

auditok középpontjában a szabályoknak és rendelkezéseknek való megfelelés, a könyvelés tételek és számlák helyessége állt.

4.4.3 Az OSZ részvétele az ESZSZ auditjaiban

79. a Szerződés 188c.3. cikke többek között kimondja, hogy a nemzeti SAInek tájékoztatni kell az ESZSZ-t arról, hogy részt kívánnak venni azok auditjaiban.

80. Az OSZ (az érintett audit részlegek auditorai) önkéntes alapon vett részt az ESZSZ által Ausztriában végzett auditokban. Az OSZ ezt független audit formájában tette, amit előre bejelentettek az auditálandó szervezetnek. Eszerint a OSZ ugyanazokat a témákat vizsgálta, mint az ESZSZ (hasonlóan az OSZ párhuzamos auditjához). Az OSZ saját módszereit alkalmazta az audit által feltárt tények értékeléséhez is, és saját jelentés készítési eljárásait, melyeket az Alkotmány és az auditról szóló törvény rögzít. Az ilyen eljárás előnye, hogy az OSZ autentikus jelentést tud tenni a Nemzeti Tanács felé az ESZSZ ausztriai tevékenységéről. Emellett ez az eljárás lehetővé teszi, hogy a helyszínen lehessen tapasztalatokat szerezni az ESZSZ auditjaival kapcsolatban.

81. Általában és az OSZ szűk forrásokat is figyelembe véve (pénz, személyzet, idő) fordított helyzetben van az ESZSZ-el közösen végzett auditok során. A megbeszélések és az tapasztalatok azt mutatták, hogy a közösen végzett auditok során előfeltétele egy közös érdeklődésre számot tartó téma és valami előre látható haszon minden résztvevő számára, hiszen a közös auditok tervezése, koordinálása komoly kiadásokkal és erőfeszítésekkel jár.

82. Az OSZ részt vett egy, a tagállamokban folytatott közös auditban az információs források inkompatibilitásának tárgyában a közvetett adók terén. Ennek eredménye közös jelentés lesz.

4.4.4 Az ESZSZ auditok során feltárt eredmények

83. Az ESZSZ tipikus auditja végén készül egy jelentés és két szektor levél, ebből egyet a Bizottság, a másikat az OSZ-en keresztül az auditált szervezet kap meg. Ez utóbbi általában két hónapot kap a válaszadásra (a Igazoló Nyilatkozat céljából néha szorosabb határidőre van szükség).

84. Az auditált egység az OSZ-en keresztül megküldi válaszát az ESZSZ-nek. Az eljárás ezen pontján az OSZ fűzhet, bár ez nem kötelező, megjegyzést az auditált egység válaszához. Alapvetően ez független attól a nemzeti audit eljárástól, amit az OSZ kezdeményezett azzal, hogy részt vett a ESZSZ auditjában.

85. Az ESZSZ a válaszok egy példányát megküldi a Bizottságnak.

86. Fontos megjegyezni, hogy a Bizottság rendelkezik a végső felelősséggel a költségvetés végrehajtásáért még akkor is, ha a valójában a tagállam kezeli a kiadásokat és bevételeket. Sem a tagállamok kormányai, sem a SAI nem vesznek részt abban a folyamatban, ami az ESZSZ és a Bizottság között zajlik az ESZSZ éves jelentésének vagy különleges jelentéseinek elkészítésekor.

87. Ha már a végső szöveg elfogadásra került az ESZSZ tagjai által azt az EU Hivatalos Közlönyében hozzák nyilvánosságra a Bizottság válaszával együtt, de a tagállamok válaszait nem publikálva. Ezzel együtt az ESZSZ és a Bizottság ezeket a válaszokat figyelembe veheti, ez rajtúl múlik.

88. Az ESZSZ jelentéseit az Európai Parlament is figyelembe veszi a kifizetési eljárások során (a Bizottság költségvetés végrehajtásának formális elfogadása).

89. Ausztriának csak korlátozottak a tapasztalatai a ESZSZ jelentési gyakorlatával kapcsolatban, mivel az 1996. novemberében publikált audit eredménye nem tártak fel komoly problémákat.

5. Az OSZ és a Bizottság kapcsolata

90. Az OSZ állami külső audit intézményként nem áll közvetlen kapcsolatban a Bizottsággal. Nincs formális folyamatos információ áramlás a Bizottság és az OSZ között egyik irányban sem. Ugyanakkor az Összekötő Tisztviselők megbeszéléseinek lényeges az információ csere.

91. Az OSZ használja az EU Hivatalos Közlönyét tájékozódik a Bizottsággal kapcsolatos bizonyos témákban (pl. SEM 2000) és közvetlenül is tesz fel kérdéseket a Bizottság felé.

DÁNIA

Összeállította: Hans Andersen³

³ Hans Andersen az Élelmezési, mezőgazdasági és halászati valamint az északi országok kooperációs tevékenységéért felelő minisztérium audit főosztályának vezetője. Végzettsége közgazdász és mielőtt 1984-ben csatlakozott volna a dán Legfőbb Számvevő irodájához az ENSZ megbízásából Mozambique-ban dolgozott. Nemzetközi együttműködések és mezőgazdasági tevékenységeket auditált, 1991 és 1995 között ideiglenes jelleggel az Európai Számvevőszéken dolgozott, az EAGGF kiadások auditálása volt a feladata.

1. A fejezet összefoglalása

92. Dániában az Európai Unió bevételeket és kiadásokat belefoglalják a Kormány éves költségfelosztásába. Ez azt jelenti, hogy a Legfőbb Auditor hivatal (*Rigsrevisionen*) feladata az alapok külső auditjának elvégzése. A *Rigsrevisionen* szervezete azonos a minisztériumok szervezetével. Általános szabály, hogy minden audit részleg más és más minisztériumot auditál. A második és a kilencedik főosztály érintett különösen az EU alapok auditjában olyan módon, hogy az ő feladatuk az Élelmezési, mezőgazdasági és halászati minisztérium, valamint az Adóügyi Minisztérium auditja. Mostanáig majdnem valamennyi alap a mezőgazdasági szektornak jutott, de a más területeken növekvő együttműködés miatt a többi részleg is egyre inkább bevonásra kerül.

93. A *Rigsrevisionen* és az ESZSZ közötti kapcsolat az egyenlő partnerek közötti együttműködésen alapul és különösebb problémák nélkül fejlődik. Nagy valószínűséggel ez a gyümölcsöző együttműködés a hasonló jogosítványokból és a két intézet hasonló munkamódszereiből adódik. Ezen kívül a *Rigsrevisionen* arra törekszik, hogy a lehető legtöbb pozíciót birtokolja az ESZSZ-en belül úgy, hogy részt vesz a Kapcsolattartó Bizottság találkozóin, az Összekötő tisztviselők értekezletein, a munkacsoportokban, jelentés csere és látogatás útján. Alkotmányos okok miatt a *Rigsrevisionen* és az Európai Bizottság közötti kapcsolattartás csak önkéntes alapon történik.

94. A Legfőbb Auditor hivatalában koncentrálódnak a nemzetközi kapcsolatok és ez teszi lehetővé a külkapcsolatok összehangolását és azt, hogy a Legfőbb Auditor teljes körű és pontos információkkal rendelkezzen az ESZSZ-el zajló kommunikációról. Az is lehetővé vált, hogy az ESZSZ-nek és az odalátogató auditoroknak jó szolgáltatást tudjanak nyújtani, azon audit részlegeknek pedig melyeknek kapcsolatai korlátozottak az ESZSZ-el belső segítséget tudjanak nyújtani.

95. Az EAGGF - Garancia és Irányító Alapok, melyek Dániában a teljes EU kiadások 95%-át teszik ki - pénzügyi és teljesítmény auditja a *Rigsrevisionen*-en belül egy külön EU egység feladata. Ez az egység az ESZSZ-el összehangoltan tervezi meg az audit látogatásokat és a helyszínen végzett vizsgálatokhoz segítséget nyújt. A legtöbb pénzügyi audit feladatot a Dán Kifizető Ügynökség egyik belső audit testületéhez delegálták, mely ugyancsak feladatul kapta a számlák igazolását.

96. Az egyetlen kifizető ügynökség megalakítása egyszerűsítette az EAGGF Garancia alapok adminisztrációját és külső auditját és nagyban megkönnyítette a különböző adminisztratív, ellenőrző és auditáló testületek közötti kommunikációt. A kifizető ügynökség elektronikus adatfeldolgozó rendszere fokozatosan elavult és az új rendszer

kialakítása most van folyamatban. Ez azonban nem csökkenti ennek a rendszernek az előnyeit.

97. Nehéz megbecsülni az EU alapok auditálásához szükséges források mértékét, mivel az audittal kapcsolatos elvárások és az audit módszerek állandóan változnak; így az adminisztráció új és új feladatokat kap, a privát auditáló cégek is egyre inkább bekapcsolódnak a munkába, stb. Kijelenthetjük, hogy az EAGGF alapok auditja, melyeknek összege évente kb. 10 milliárd DKR nyolc belső auditor és 4-5 *Rigsrevisionen*-ben dolgozó auditor munkáját teszi szükségessé. Ezen felül az Titkárság az EU intézményekkel való külső kapcsolattartásra 10 ember egy havi munkáját veszi igénybe a Kapcsolattartó Bizottságok üléseinek költségein felül.

98. Az EU alapok auditja különleges tudást is ismereteket igényel, többek között idegen nyel tudást, az EK jogrendjének, szervezetének és statisztikai mintavételi módszerének ismeretét - mindezt nem lehet csupán képzési programok révén elsajátítani, hanem munka közben is kell tanulni.

2. Bevezetés

99. Jelen dolgozat a dán, az EU alapokhoz kapcsolódó külső audit gyakorlatának általános ismertetését kívánja adni. A hangsúly a EAGGF Garancia alapok auditján van, hiszen ezek a különösen fontosak.

100. Manapság nehéz eldönteni, hogy az Európai Közösségbe történt 1973-as belépés milyen hatást tett a dán külső audit eljárásokra és nehéz elkülöníteni mindezt más fontos eseményektől is. Így például 1975-ben született az új Legfőbb Auditor törvény, mely a rákövetkező években számos változást eredményezett a módszerekben és az audit szempontjaiban egyaránt.

101. Jelen dolgozat az audittal szemben támasztott elvárásokban bekövetkezett legutóbbi változásokra összpontosít, így pl. a kifizető ügynökségben a belső audit részleg felállítására, az ESZSZ által, a számlákkal kapcsolatos bizonyítvány kiállítása, az igazoló testület felállításának kötelezettsége az EAGGF számlákhoz kapcsolódóan és az Európai Bizottság SEM 2000 elnevezésű, a megbízható pénzügyi menedzsmenttel kapcsolatos kezdeményezése.

102. Meg kell jegyezni, hogy a dán adminisztráció egyik különleges jellemzője, hogy a taggá válás óta az EU alapok főként a mezőgazdasági szektorra koncentráálódtak és az alapokat egyetlen kifizető ügynökség kezeli.

103. A taggá válást követően néhány évig az adminisztráció és a belső ellenőrzési rendszerek relatíve modernnek és költséghatékonyak tűntek. Általában véve a rendszerek megfeleltek a Tagállamok igényeinek és annak az egyre inkább összetettebbé váló jogrendszernek, ami a mezőgazdasági támogatásokhoz kapcsolódott. Egy kivétel volt ez alól, mégpedig az elektronikus adat feldolgozó rendszer, ami kezdett fokozatosan elavulni. Ennek kapcsán elhangzott néhány megjegyzés a Legfőbb Auditor hivatala és az ESZSZ részéről, aminek eredményeként egy új integrált hardver és szoftver rendszer létesült.

3. A külső audit aspektusai

3.1 A külső auditra vonatkozó törvények

104. Az EU támogatásokat általában beleveszik az éves költségvetés felosztásába és a tényleges kiadások és bevételek megjelennek az állami számlákon. Dániában a felosztás nem csak a kapcsolódó tevékenységekre ad felhatalmazást, hanem a miniszterrel közösen történő elköltés kötelezettségét is jelenti. Elvben az EU alapok, melyeket a kormány hatóságai, magán személyek vagy a helyi önkormányzatok kapnak meg nem különböztethetők meg bármilyen más állami támogatástól. Ezt azt jelenti, hogy a dán Legfőbb Auditor hivatala (*Rigsrevisionen*) rendelkezik ezen tranzakciók auditálásához szükséges kompetenciával; továbbá, az EU támogatások auditjának formája megegyezik a nemzeti támogatásokéval.

105. Meg kell jegyezni, hogy az európai szabályok nem írják elő, hogy *Rigsrevisionen* hogyan auditálja az EU támogatásokat. Az Európai Bizottság és az Európai Közösség Tanácsa szintén nem támasztanak követelményeket arra vonatkozóan, hogy mi legyen az audit tartalma. EU támogatásban részesülő intézmények vagy egyének külső auditja ebből következően nemzeti ügy.

106. A különböző EU támogatási rendszerek mögött különböző, az ellenőrzéssel kapcsolatos elvárások állnak. Az ellenőrzés feladata a dán hatóságokra hárul, akik a szóban forgó kérdést irányítják, de ki kell választani egy auditort, aki azon intézmények részére elvégez egy vagy több ellenőrzési feladatot, amely intézmény a támogatást kapta.

107. Jóllehet az 1973-as belépést megelőzően nem voltak formális elvárások az EU Tagállamok LEGFŐBB AUDIT INTÉZMÉNYEIVEL szemben mégis az a benyomás alakult ki, hogy a SAI-vel szemben nem hivatalos elvárások mégis csak vannak. Így például azt várták, hogy az EU alapokat ugyanolyan terjedelemben auditálják, ahogyan a nemzeti alapokat és hogy az auditot a nemzetközi szabványoknak megfelelően végzik. Azt is várták, hogy az auditot független formában és ex post alapon fogja végezni megfelelő létszámú és felkészültségű csapat. A

Rigsrevisionen rendelkezett a szükséges jogosítványokkal és kompetenciával és sosem okozott problémát ezen általános elvárások teljesítése.

108. A jelenlegi állami auditálási rendszer az 1976. január 1-én életbe lépett törvényen alapul. Ez részben az 1975. június 26-i Legfőbb Auditor törvény (ld. 321. sz. törv. és módosításai, 1991. április 22. 245.sz. és 1996. június 12. 465.sz.) valamint ugyanezen dátummal a Parlament Közzámlák Bizottságával foglalkozó törvény (ld. az Alkotmány 47. paragrafusa.)

109. Adminisztratív szempontból a *Rigsrevisionen* a dán Parlament alá van rendelve. A *Rigsrevisionen* függetlenül látja el feladatait és a Parlament által kijelölt hat bizottsági tag (Parlament Közzámlák Bizottság) részére készíti jelentéseit. A *Rigsrevisionen* senki más, csakis a Bizottság felkérésére végezhet vizsgálatokat.

110. A *Rigsrevisionen* és a Közzámlák Bizottság ellenőrzik a Parlament nevében azt, hogy a Kormány bevételei és kiadásai megfelelnek-e a költségvetés felosztásában foglaltakkal és általában törvényesek-e, az alapok kezelésében érvényesült-e a megbízható pénzügyi menedzsment elve. Röviden, a *Rigsrevisionen* ugyanazon jogosítványai vannak, mint a feladatok ellátásához, mint az ESZSZnek.

111. A Parlament a törvény erejénél fogva felhatalmazta a minisztereket, hogy meghatározott adminisztratív területek vonatkozásában a szükséges szabályokat és szabályozásokat az EK szabályainak Dániába történő átültetéséhez végrehajtsák, pl. a mezőgazdasági termékek közös piacának megszervezéséhez kapcsolódó EK szabályozások, stb. (1990. június 13-i 414. sz. törvény és annak módosításai, melyek közül az utolsó az 1995. június 14-i 399. számú törvény.)

3.2 Az audit fő irányával kapcsolatos új elvárások és változások

112. Dánia 1973-as Európai Unióba történő belépése óta a *Rigsrevisionen* folyamatos változásokat tapasztalt az audittal kapcsolatos elvárások terén és ennek megfelelően változtatta az audit fő irányait. Ugyankor néhány alapvető változás nem a taggá váláshoz kapcsolódik, inkább az audit elvárásokkal kapcsolatos általános változásokhoz.

113. A taggá válás idején a *Rigsrevisionen* általános átalakuláson ment keresztül az audit módszert illetően, mely korábban a tranzakciós auditon alapult és átalakult a sokkal hatékonyabb rendszer-alapú audittá. Ugyanakkor nagyobb fontosságot kaptak a teljesítmény auditok is.

114. Egy másik változást jelezett a nagy számú minisztériumokban kialakított belső audit testületek számának növekedése. Ezek vagy csúcsmisztériumokban alakultak meg, vagy olyan intézményekben, melyek a közcélú támogatások adminisztrációjára specializálódtak.

115. Annak ellenére, hogy a fejlődés egyre inkább a strukturális alapokhoz kapcsolódó projektek irányába mutat, vagyis a Regionális Alapok, a Szociális Alapok és az EAGGF felé, a strukturális alapok mégis csak az EU által Dániának adott alapok 5%-át teszik ki. Az EU támogatás legnagyobb része még mindig az EAGGF Garancia révén jut a mezőgazdasági szektorba.

116. Az 1992-es mezőgazdasági reform volt annak a jelentős változásnak az oka, ami a Garancia Szekcióban végbement, a feldolgozóiparnak fizetett támogatások helyett közvetlenül a farmereknek fizetett támogatások felé. Ez a változás különösebb logisztikai problémák nélkül ment végbe Dániában, bár a kifizető ügynöksége számítógépes fizetési rendszerei lassanként elavultak.

3.3 Az új kockázati helyzet

117. Az EAGGF Garancia Szekcióhoz kapcsolódó egyre szigorodó szabályok és szabályozások csökkentették az ezen alapok helytelen felhasználásával kapcsolatos általános kockázat becslést és a figyelem fokozatosan a strukturális alapok felé fordult, amiket általános és kevésbé fontos szabályozások irányítottak. Az EU támogatások kockázata és az audit középpontjában álló kérdések a strukturális alapok irányába tolódtak el.

118. A *Rigsrevisionen* úgy értékelte, hogy a kockázat ezeken a területeken meglehetősen fontos, ezért két nagyszabású vizsgálatot végzett a strukturális alapok adminisztrációjával kapcsolatban 1990-ben és 1991-ben. Ezen tanulmányok eredményeként két jelentés született a Közszámlák Bizottsága felé, melyben többek között javasolják, hogy a Kormány próbáljon oda hatni, hogy az Európai Bizottság tisztázza a szabályozásokat és a Kormány dolgozzon ki az alapok adminisztrációjával kapcsolatos általános szabályokat, különösen a privát auditorok által végzett számviteli és audit munka terén.

119. Az elmúlt néhány évben az EU Tagállamok és intézmények figyelme egyre inkább a közösségi alapok hatékonyabb felhasználása felé fordul. Erre válaszul kezdeményezte az Európai Bizottság a SEM 2000 programot. E program szerint a strukturális alapokhoz kapcsolódó kockázat magas; a Bizottság hangsúlyozta annak szükségességét, hogy az alapokkal kapcsolatos szabályokat tisztázni és összhangba hozni szükséges. A nagyobb kockázatnak való megfelelés érdekében a Bizottság Legfőbb Pénzügyi Ellenőre most tárgyal a Tagállamokkal az külön-külön kötendő megállapodásokról.

120. Dániában ugyanakkor nehéz a Bizottság Legfőbb Pénzügyi Ellenőrének megtalálnia tárgyalópartnerét. A legtöbb Tagállammal ellentétben a dán miniszterek sokkal autonómabbak és nincs olyan koordináló minisztérium, mely kiemelt hatalommal rendelkezne. Egyrészt a Külügyminisztérium és a Pénzügyminisztérium képviseli Dániát a SEM 2000-ben, másrészt viszont mindazon minisztériumok, melyek az EU strukturális alapokból finanszírozott projektek és programok adminisztrációjáért felelősek a tárgyalópartnerei a Legfőbb Pénzügy Ellenőrnek. Ezekben a minisztériumokban most tervezik, vagy már állítják is fel a belső ellenőrzési területeket.

121. A Maastrichti Szerződés rendelkezése, mely előírja az ESZSZnek, hogy igazolja az Európai Közösségek számláit, változáshoz vezetett a központi feladatok terén, nem csak az ESZSZben, de a nemzeti audit testületekben is. Ez a változás az egyedi feladatoktól inkább a központosított eljárások felé mutat, különösen az elektronikus adatfeldolgozású kifizető rendszereket illetően. Ez a változás különösen jelentős volt Dániában, ahol az Intervenciós Tanács számítógépes rendszere fokozatosan elavult. Nyilvánvalóvá vált, hogy a az új rendszernek nem csak az ügykezelési és kifizetési rendszerbe kell integrálódnia, hanem az eredményesség biztosításának érdekében a pénzügyi rendszerbe is.

122. A 729/70 számú, a Közös Agrárpolitika finanszírozásával kapcsolatos Tanácsi Határozat 1995-ös változtatása és a szabályok jelenleg folyó végrehajtása, vagyis a 1663/95. számú Tanácsi Határozat, jelentős változásokat hozott az EU mezőgazdasági alapok auditjával szemben támasztott követelményeket illetően.

3.4 A külső audithoz kapcsolódó szervezeti struktúra

123. A *Rigsrevisionen* három főosztályból és 23 osztályból, tanácsadói részlegről és egységből épül fel. A főosztályok munkáját a heti kétszer ülésező Végrehajtó csoport koordinálja. A Csoport tagjai a Legfőbb Auditor, három helyettese, a Titkárság vezetője és az Adminisztráció vezetője. A Titkárság és az Adminisztratív főosztály, ideértve az elektronikus adatfeldolgozó részleget a munkatársak értekezletein vesz részt. A horizontális feladatokat ad hoc módon felállított projekt csoportok látják el. Állandó szakmai bizottságok dolgoznak ki módszereket olyan fontos területeken, mint a pénzügyi audit, teljesítmény audit és a munkatársak szakmai továbbképzése. Általános szabály, hogy minden főosztály egy-egy minisztériumot auditál, és rendszer alapú pénzügyi és teljesítmény auditot is végez, gyakran integrált formában.

124. A EU kiadások és az EU Dániától származó bevételei a kormány számlái között szerepelnek, az érdekelt minisztériumok részére lebontott költségvetésben és nemzeti alapokként kerülnek auditálásra az

illetékes *Rigsrevisionen* főosztályok által. A leggyakrabban érintett főosztályok és azok feladatai a következők:

- Titkárság* Koordínálja azon audit feladatokat, melyben több főosztály is érintett, ide tartoznak a nemzetközi kapcsolatok, beleértve az ESZSZel folytatott kommunikációt
2. *Főosztály* Az Élelmezési, mezőgazdasági és halászati minisztériumot, vagyis az EAGGF- garancia Szekciót auditálja, melybe az EU támogatások kb. 95%-a tartozik. A mezőgazdasági termékek után járó export visszatérítések auditját koordínálja a 9. főosztállyal
3. *Főosztály* A Munkaügyi és a Szociálisügyek minisztériumát auditálja, vagyis a Szociális alapból származó támogatásokat
9. *Főosztály* Az Adóügyi Minisztériumot auditálja, ideértve a vámellenőrzési eljárásokat és az EU-ba befizetett dán hozzájárulásokat. A mezőgazdasági termékek után járó export visszatérítések auditját koordínálja a 2. főosztállyal
10. *Főosztály* Az Ipari és Vállalkozási minisztériumot auditálja, vagyis a Regionális Alapból származó támogatásokat

125. A 2. Főosztály mindig kulcs szerepet játszott az EU alapok külső auditjában. A főosztály feladata volt az EU kiadások többségének auditja. Az 1980-1995 időszakban a főosztály megkapta a 'Nemzetközi Főosztály' címet, mivel a külkapcsolatokkal is foglalkozott, ideértve az ESZSZel való együttműködést. 1996-ban ez a feladat átkerült a Titkársághoz bizonyos audit feladatokért cserébe.

126. Az audit elvárásokban, a fő témákban és az új kockázat becslésben végbemenő változások nemcsak a kívánt irányba terelték az audit módszert, de a munkatársak létszámának fokozatos csökkenéséhez is vezetett. Az 1975-ös új Legfőbb Auditor törvényt követő 10-15 évben az 1975-ös 370 főről 1988-ra 250 főre csökkent. Ez a szint meg is maradt. A *Rigsrevisionen* ma 270 munkatárssal dolgozik; relatív növekedés volt tapasztalható az auditorok számában, összehasonlítva a segéd auditorok létszámával.

127. Ehhez hasonlóan alakult a 2. Főosztály létszáma is. Az 1980-as 25 főnyi auditor létszám 1997-re 13-ra csökkent. A csökkenés oka részben a *Rigsrevisionen* általános csökkentéseinek volt köszönhető, részben pedig az 1990-ben történő új belső audit részleg felállításának a kifizető ügynökségen belül.

3.5 A külső audit rendszerei, módszerei, eljárásai

128. A *Rigsrevisionen* általános audit koncepciója

- Rendszer elemző audit és elektronikus adat feldolgozós audit;
- Szakmai/pénzügyi audit;
- Teljesítmény audit (menedzsment audit/pénzért értéket audit)
 extenzív vizsgálatok
 eljárások és egyedi diszpozíciók
- A felosztások ellenőrzése

129. A jelenlegi audit módszerek a rendszer analitikai auditból, a pénzügyi auditból és az eljárások és egyedi diszpozíciók auditjából tevődnek össze. A munkát audit jelentésekben dokumentálják és utólag írt leveleket küldenek az intézményekbe. A vizsgálatokról külön jelentésekben, éves jelentésekben és feljegyzésekben számolnak be a Parlamenti Bizottságnak. A Bizottság nyilvánosságra hozza a jelentéseket és további azokat a Parlamentnek. Az audit koncepcióját a kifizető ügynökség által alkalmazott módszer illusztrálja.

130. Jóllehet bizonyos feladatok végrehajtásának kötelességét az engedélyező és ellenőrző testületekre helyezték, a közös piaci szervezetek adminisztrációjának feladata továbbra is a kifizető ügynökségre hárul. A kifizető ügynökség megállapodásokat kötött az EAGGF alapokat kezelő és ellenőrző igazgatóságokkal. Így például a dán Fejlesztési Igazgatóság ad felhatalmazást az EAGGF szekció alá tartozó támogatásokon felüli támogatási formákhoz. Hasonló módon, a szakmai ellenőrzési tevékenység végrehajtásának feladatát átadták többek között a Növény Igazgatósághoz és az Állatorvosi Igazgatóságnak. Együttműködési megállapodás született az Adóügyi Minisztériummal is, mely az export támogatások ellenőrzéséért felelős. Ugyanakkor a többi minisztérium autonóm helyzete megakadályozza a kifizető ügynökséget abban, hogy pontos utasításokat adjon az ellenőrzés elvégzésének módjával kapcsolatban.

131. 1996-ig a kifizető ügynökség részére visszafizették az ellenőrzési tevékenységgel kapcsolatos kiadásait, ideértve a többi igazgatóság és minisztérium tevékenységét is. 1996. óta ezeket a visszafizetéseket azok a testületek kapják, melyek ténylegesen végzik az ellenőrzési tevékenységeket.

132. A rendszer analitikus audit az eljárások számbavételét és az azzal kapcsolatos becsléseket jelenti, valamint azokat belső ellenőrzési eljárásokat, melyek a kifizető ügynökség pénzügyi és számviteli rendszeréhez kapcsolódik. Az elektronikus adatfeldolgozó eljárások és belső ellenőrzés nyújtotta biztonság beigazolódott. A külső ellenőrzési funkciók nyilván vannak tartva és értékelésre kerültek.

133. A szakmai/pénzügyi audit olyan ellenőrzést jelent, ami a következőkkel foglalkozik: (a) holdingok; (b) végső mérleg, vagyis a különböző EAGGF számlák ellenőrzése és a számlák egyeztetése az Igazgatósági számvittel; (c) voucherek; (d) termék specifikációk számítógépes listájának összevetése az export visszatérítések és kifizetések visszafizetésével; (f) intervenciós részvények, pl. részvénytulajdonosi jelentések és a regisztrált nettó veszteség igazolása; (h) szabálytalanságok, kártérítési igények, valamint (I) garancia elszámolás, vagyis a közös piaci szervezetek ellenőrzése.

134. Az audit területeit éves és kétéves tervek tartalmazzák, melyek tekintetbe veszik a kockázatot és a pénzügyi fontosságot. Ameddig a kifizető ügynökségen belül a belső audit testület el nem kezdett működni, a 2. Főosztály auditálta valamennyi közös piaci szervezetet öt éve perióduson belül.

135. A teljesítmény audit (menedzsment audit/pénzért értéket audit) a Kormány alapjainak menedzsmentjét jelenti analitikus formában. Többek között vizsgálják, hogy a feladatokat a lehető legjobban hajtották-e végre, hogy azok egybeesnek-e a Parlament által szabott célkitűzésekkel. A következő szempontok közül egy vagy több érvényesül: gazdaságosság (Az árukat vagy szolgáltatásokat a lehető leggazdaságosabb módon, a minőség figyelembe vételével szerezték-e be?), hatékonyság (A lehető legalacsonyabb szintű forrás felhasználással érték-e el a maximális outputot?) és eredményesség (A hosszú távú célok és hatások bekövetkeztek-e?).

136. A különböző területekhez kapcsolódó kockázatok és az ügyek fontossága miatt a 2. Főosztály évente teljesítmény auditot végez a kifizető ügynökségnél. Ezzel szemben a Mezőgazdasági, Élelmezési és halászati minisztérium többi igazgatóságát, egyenként, az audit tervnek megfelelően négy évente ellenőrzik.

137. Az 1975. évi Legfőbb Auditor törvényt követően a vizsgálatok általában szélesebb körűek lettek. Ez vonatkozik a kifizető ügynökség menedzsmentjének vizsgálatára éppúgy, mint a különböző közös piaci ügyek adminisztrációjára. 1975. óta kb. 15 nagyszabású vizsgálatot fejeztek be az EU alapok kezeléséhez kapcsolódóan és ezek közül a legtöbb a mezőgazdasági alapokkal foglalkozott. Néhány, a Parlamenti Bizottságnak átadott jelentés címe jól illusztrálja a változatos témákat:

- Jelentés Dánia hozzájárulásáról az EGK saját forrásaihoz, bevételek és kiadások a piaci intézkedésekhez kapcsolódóan, 1981. június
- EGK Strukturális Alapok. Általában az Alapokról, I. rész, 1991. november
- EGK Strukturális Alapok. Az Alapok működése, II. rész, 1993. január

- Jelentés az EU Intervenciós részvények kezeléséről és ellenőrzéséről Dániában, 1994. január
- Az EU Mezőgazdasági reform végrehajtásáról szóló jelentés, 1995. június
- A feta sajt Dániában történő ellenőrzésével kapcsolatos jelentés, 1996. március

138. Ezeken kívül még számos memorandum született kisebb vizsgálatokhoz kapcsolódóan és került átadásra a Parlament Közzámlák Bizottságának, korábbi jelentések vagy előzetes vizsgálatok nyomon követő jelentéseiként.

139. A kormányzati számlák és az egyes kormány testületek összevetése, valamint a felhasználás számlákon belüli összehasonlítása jelenti a felhasználás ellenőrzését. Az EAGGF átutalások beletartoznak a nemzeti felhasználási rendszerbe, következésképpen a *Rigsrevisionen* feladatkörébe tartoznak. A felhasználással kapcsolatban éves jelentés készül a Parlamenti Közzámlák Bizottság részére.

140. A 2. Főosztály átfogó feladata a kifizető ügynökség auditja, de ezt a belső audit testülettel összehangolva végzi. Különös hangsúlyt kapnak a következők:

- teljesítmény audit;
- az adminisztratív költségek pénzügyi auditja;
- a közös piaci és egyéb támogató intézkedések kiegészítő pénzügyi auditja;
- tanácsadói segítség nyújtás;
- a belső audit és igazoló testület felügyelete és minőségi ellenőrzése;
- a Bíróság ítéleteivel kapcsolatos nyomon követése; valamint
- hálózatban történő együttműködés más SAI-kal.

3.6 Külső audit és csalás ellenes intézkedések

141. A *Rigsrevisionen* nem tartja magát csalás ellen küzdő testületnek, bár igyekszik a csalást és a szabálytalanságokat megelőzni azzal, hogy ellenőrzi a belső ellenőrzési eljárások megbízhatóságát. Az auditor által feltárt potenciális csalási eseteket közvetlenül az auditált intézmény vezetője felé jelentik. A *Rigsrevisionen* felügyeletet lát el annak érdekében, hogy biztosítva legyen az utólagos nyomon követés is. Ezen kívül a *Rigsrevisionen* felkérte az összes minisztériumot, hogy a feltárt csalási és szabálytalansági esetekkel kapcsolatban az információkat továbbítsák. Amennyiben szükséges a belső ellenőrzési

eljárásokat további vizsgálatnak vetik alá, hogy a gyenge pontok megerősíthetők legyenek.

142. Az EAGGF alapokkal kapcsolatban a *Rigsrevisionen* megkapja valamennyi olyan, csalással vagy szabálytalansággal kapcsolatos jelentés egy-egy példányát, melyet a Bizottság is megkapott, de a *Rigsrevisionen*-nek nincs együttműködő kapcsolata az UCLAF-fal, ami a Bizottság csalás ellenes egysége.

143. A *Rigsrevisionen* kérte a minisztériumokat, hogy tájékozódjanak a bírósági ügyekben született döntésekkel kapcsolatban, ideértve az Európai Bíróság elé került eseteket is és kövessék nyomon ezeket az ügyeket. Jelenleg a *Rigsrevisionen* a fizető ügynökség pénzügyi menedzsmentjével kapcsolatban készít vizsgálatot mely a szabálytalanságok megelőzésével, kezelésével és nyomon követésével kapcsolatos vizsgálódást is magában foglalja. Ennek a vizsgálatnak az esetében a *Rigsrevisionen* a brit Számvevőszék (NAO) által egy két évvel ezelőtt, hasonló esetben alkalmazott hipotézisekre fognak támaszkodni.

4. A külső és belső audit kapcsolata

144. Minden miniszternek jogában áll független belső audit vagy ellenőrző testület létrehozása; az elmúlt tíz évben számos új belső audit testület jött létre. Általában ezzel a Legfőbb Auditor törvény 9. paragrafusának megfelelően jönnek létre. E törvény tette lehetővé az Legfőbb Auditor számára, hogy decentralizáljon bizonyos feladatok végrehajtásával kapcsolatos felelősséget és azt a belső audit testeltekre hárítsa.

145. Érdemes megjegyezni, hogy az Élelmezési, mezőgazdasági és halászati minisztérium két belső audit testületet állított fel: egyet olyat, mely kívül esik, és egy olyat, ami 9. paragrafus rendelkezésein belül marad. Az előbbi van a minisztériumi főosztályon belül, az utóbbi a kifizető ügynökségben. A minisztérium szerint egy olyan belső audit testület, melyet a 9. paragrafusban leírt rendelkezéseken kívül esően hoznak létre, nagyobb függetlenséget jelent az audit feladatok kiválasztásában és jobb lehetőségeket ad tanácsadói segítség nyújtáshoz a minisztérium egyes intézményei részére.

146. A nemrégiben a dán Fejlesztési Igazgatóságon, a Vállalkozási és Ipari Minisztériumban és a Munkaügyi Minisztériumban létrehozott ellenőrző testületek vizsgálják a belső ellenőrzés eljárásokat és információt adnak a menedzsmentnek a pénzügyi menedzsment színvonalát illetően minden szintet érintően. Nagy fontosságot tulajdonítanak a tanácsadói feladatoknak is.

147. Az egyik nagy hátránya a 9. paragrafuson kívül esően létrehozott ellenőrző testületeknek és belső ellenőrző testületeknek az, hogy a *Rigsrevisionen*-nek kell megítélnie az ellenőrző testület szervezeti pozícióját, a feladatokhoz kapcsolódó irányelveket csakúgy, mint az audit terveket és jelentéseket azért, hogy meg lehessen ítélni mennyit tud a *Rigsrevisionen* hasznosítani az audit eredményekből és az elvégzett ellenőrzési munkából. Néhány esetben ezek a testületek nem rendelkeznek a szükséges függetlenséggel; ebből következően a *Rigsrevisionen*-nek kell saját auditjait elvégezni azért, hogy a számlákkal kapcsolatban véleményt tudjon alkotni. Ugyanakkor a *Rigsrevisionen* az ellenőrző testületeket hasznosnak találja az eljárások és a belső ellenőrzési folyamatok javításában.

148. Szerencsére nem gyakoriak az egymást átfedő tevékenységek, mert a legtöbb miniszter a belső audit létrehozását a 9. paragrafussal összhangban végezte. A legtöbb belső audit testületet a fontos minisztériumok kormány intézményeiben alakították ki egy olyan struktúrában, mely magas fokú pénzügyi autonómiát biztosít a számukra. Néhány más belső audit testület olyan intézményben jött létre, mely a közcélú támogatások kezelésére szakosodott. Ezekben az intézményekben különös szükséges volt a megfelelő belső ellenőrzés kialakítása és egy olyan belső audit létrejötte, mely a rendszernek való megfelelést ellenőrzi. Az Adó és Vámügy Igazgatóságok, valamint a Kifizető ügynökség belső audit testületei példaként hozhatók, mint olyan intézmények, melyekre az előbbiek vonatkoznak.

149. Az érintett miniszter együttműködési megállapodást ír alá a Legfőbb Auditorral, amikor a belső audit testület a 9. paragrafusban foglaltakkal összhangban megalakul. Ez a megállapodás általában tartalmaz egy olyan rendelkezést, mely előírja, hogy az audit tevékenységet hangolják össze, hogy az egymást átfedő tevékenységek elkerülhetők legyenek és kiderüljön, hogy a minisztériumok auditálása a *Rigsrevisionen* teljes körű kötelezettsége.

150. A szabvány megállapodásban kijelentik, hogy a belső audit testületnek a következőket kell elvégezni; az éves számlák pénzügyi auditja; a belső eljárások és ellenőrzés értékelése; készpénz és alapok előre be nem jelentett egyeztetése; teljesítmény auditok elvégzése; a költségvetés és a pénzügyi jelentések ellenőrzése és nyomon követése; rendszerint tanácsadó cégek által végzett speciális és egyéb vizsgálatok kezdeményezése; tanácsadás és segítség nyújtás az új törvényekkel és szabályozókkal kapcsolatban.

151. A Élelmezési, mezőgazdasági és halászati minisztériummal kötött megállapodásban a Dán Kifizető ügynökség belső audit testülete és a (Belső audit) *Rigsrevisionen* közötti feladat megosztás eltért a szabványos megállapodási formától. Ez elsősorban annak a ténynek tudható be, hogy a kifizető ügynökség erősen szakosodott a támogatások kezelésére; másodsorban annak, hogy az EAGGF garancia alapok

auditjához a nemzeti adminisztráció ismeretén kívül a szabályokkal és szabályozókkal kapcsolatos komplex ismeretekre is szükség van. Néha a nemzeti és az EU szabályozások egymással ellentétesek. Így például a kifizetéseket készpénz alapon és a kifizetéshez szükséges jogalap megszerzése alapján regisztrálják.

152. Ehhez arra van szükség, hogy a Belső audit inkább a pénzügyi audit területén szakosodjon és szorosabban működjön a *Rigsrevisionen*-nel, mint más belső audit testület. A Belső audit a folyó kiadásokkal kapcsolatban nem végez pénzügyi auditot, nem egyezteti a készpénzt az alapokkal, nem végzi el a kifizető ügynökség teljesítmény auditját. A Belső auditnak kevesebb a speciális vizsgálatokra rendelkezésre álló ideje is.

153. A Belső audit célja, hogy Dániában a közös piaci szervezetek kifizető ügynöksége által végzett munkával kapcsolatos audit feladatokat ellássa, vagyis hogy ellenőrizze, hogy;

- a kifizető ügynökség adminisztrációja megfelel-e az EU szabályozásoknak;
- a kifizető ügynökségen belül a belső ellenőrzési eljárások képesek-e biztosítani, hogy a nyilvántartás megbízható alapot képezzen az éves elszámoláshoz;
- a kifizető ügynökség eljárásai megfelelően működnek a kifizetéseket illetően; valamint
- az elektronikus adat feldolgozási eljárások biztonságosak-e.

154. A *Rigsrevisionen* néhány speciális vizsgálat kivételével minden egyéb feladatot elvégez. Ezeket általában a kifizető ügynöksége által megbízott tanácsadók végzik. A minisztérium belső audit testülete nem avatkozik a kifizető ügynökség auditjába.

155. A ígéretes 1990-es 1991-es kezdet után hamar világossá vált, hogy a kifizető ügynöksége Belső auditja nem tud kielégítően működni a nem megfelelő létszám ellátottság és menedzsment problémák miatt. Ennek ellenére 1996-ban a megállapodást újabb öt évre meghosszabbították.

4.1 Az audit új típusai és terjedelme

156. A 729/70 számú Tanácsi Szabályozás módosítását és a 1663/95 számú Bizottsági Szabályozás elfogadását követően minden Tagállamnak létre kellett hoznia egy igazoló testületet. A módosítás mögött az a szándék állt, hogy független testületként az Igazoló Testület kiegészíti az elégtelen auditot egy belső audittal úgy, hogy további auditálást végez. Dániában a Legfőbb auditor számára a törvény nem tette lehetővé, hogy a Bizottságtól vagy bárki mástól utasításokat fogadjon el, kivéve a Parlamenti Közszámlák Bizottságot, ezen felül az állami számlákkal kapcsolatos audit felelősséget sem

oszthatja meg senkivel. Ez az audit felelősség csak a belső audit egységekre ruházható át, a Legfőbb Auditor törvény 9. paragrafusának megfelelően. Az nem volt előre látható, hogy két belső audit egység alakul egyazon kormányzati intézményen belül. Így az egyetlen megoldás az volt, hogy igazoló testületként a Belső auditot jelöljék ki.

157. Ez, természetesen az igazoló testületnek ugyanazt a független funkciót biztosítja, mint a Belső Audit testület. Az igazoló testület felügyelete céljából létrejött egy audit bizottság, melyben a minisztériumok, a kifizető ügynökség és a *Rigsrevisionen* képviselői vesznek részt.

158. A belső audit, ill. igazoló testület és a *Rigsrevisionen* az EAGGF év elején összehangolják éves és két évre szóló audit terveiket. Az éves terv tevékenységekre van lebontva, a munkához szükséges időtartammal és tartalmazza, hogy ki és mikor végzi el a feladatot. Értékelik, hogy a közös piaci szervezetek tervei megvalósultak-e, a kifizetési eljárások és a elektronikus adatfeldolgozás kielégítő-e és a szükséges források rendelkezésre állnak-e. Az EAGGF év során a tevékenységeket a tervhez viszonyítják és a szükséges kiigazításokat megtárgyalják.

159. A *Rigsrevisionen* régebben végzett kiegészítő auditokat a közös piaci szervezeteket illetően, de 1996. óta már csak néhány esetben. Ugyanakkor nagyobb hangsúlyt kaptak a felügyeleti és minőség ellenőrzési feladatok.

160. A *Rigsrevisionen* a felügyelet különböző formáit alkalmazta:

- negyedévente Audit Bizottsági ülések a minisztériumi igazgatókkal és az Intervenciós Tanáccsal;
- havi megbeszélések a Belső audittal;
- ad hoc megbeszélések a Gazdasági Főosztállyal;
- éves értékelés a 9. paragrafus alapján történt megállapodások teljesítése tárgyában, a Belső Audit teljesítményének értékelése;
- részvétel az ESZSZ Dániában végzett auditjaiban és az Európai Bizottság néhány auditjában;
- az Európai Bizottság, a minisztérium, az Intervenciós Tanács, stb., által rendelkezésre bocsátott írásos információ.

161. Végül meg kell jegyezni, hogy a belső audit testület és a *Rigsrevisionen* közötti jó kapcsolat hozzájárult ahhoz, hogy az audit által lefedett terület mérete kielégítő legyen, hogy jelentős javulás álljon be az audit tevékenységek minőségében.

5. Kooperáció és koordináció

5.1 Kooperáció és koordináció az ESZSZel

162. A *Rigsrevisionen* és az ESZSZ közötti együttműködés alapja az Európai Gazdasági Közösség szerződésének 188c cikkelye, melynek értelmében a Tagállamokban az auditot a kompetens nemzeti audit testületekkel együttműködve kell végezni.

163. Az ESZSZ által használt módszerek a pénzügyi és a teljesítmény auditok vonatkozásában nagyon hasonlóak a *Rigsrevisionen* által alkalmazottakhoz. Ez nagyban megkönnyítette az együttműködést.

164. Az ESZSZ prioritásai az 1994. évi számlákra nézve némileg változtak a Szerződés létrejötte óta. Így megkövetelik, hogy az ESZSZ évente nyilatkozatot adjon arról, hogy az elszámolások helyesek, a számlák mögött álló tranzakciók törvényesek és korrektek. Ennek a kötelezettségnek a teljesítése érdekében az ESZSZ növelte a Tagállamokban tett látogatásai számát és a pénzügyi audit terén a statisztikai mintavételre és az audit egész menete végigvitelének vizsgálatára helyezte a hangsúlyt.

165. A együttműködés jó néhány területen történik. A Legfőbb Auditor az ESZSZel és az EU Tagállamok legfőbb audit intézményeinek (SAI) (SAIk) elnökeivel közösen vesz részt a Kapcsolattartó Bizottság ülésein. Ebben a bizottságban tárgyalják meg az intézmények közötti együttműködést és döntenek olyan irányelvek tekintetében, mint az INTOSAI audit szabványainak végrehajtása, a nemzeti támogatások (az Szerződés 92. és 93. cikke) és az ESZSZ és a SAI közötti együttműködés. Munkacsoportok alakultak ezekben a témákban, a *Rigsrevisionen* igazgatói szinten képviselteti magát.

166. A SAIk-ból választott összekötő tisztviselők készítik elő a kapcsolattartó értekezleteket, megbeszélnek a napirendi pontokat és a közös érdeklődésre számot tartó egyéb ügyeket. A Titkárság vezetője részt vesz ezeken a megbeszéléseken, összekötő tisztviselői minőségben. 1995-ben a *Rigsrevisionen* volt a SAIk összekötő tisztviselői találkozásának házigazdája.

167. A *Rigsrevisionen* újból házigazda lesz 1997. októberében a Kapcsolattartó Bizottság újabb találkozásánál. A koppenhágai találkozóval kapcsolatos gyakorlati előkészületeket a *Rigsrevisionen* által létrehozott munkacsoport végzi. A napirenden szereplő témák között valószínűleg ott lesz a Kormány Konferencia, a harmadik országok SAI-jaival való együttműködés és azok a jelentések, melyeket a különböző munkacsoportok állítottak össze az olyan témákban, mint az ESZSZ és a SAIk közötti együttműködés, a nemzeti támogatások, ÁFA a Közösségen belüli kereskedelemben, és az INTOSAI audit szabványainak végrehajtása.

168. Az együttműködés egy másik fontos területe Dániában az ESZSZ auditokhoz kötődik. 1995-ben 14 ilyen látogatás volt: öt foglalkozott az ESZSZ által kibocsátandó igazoló nyilatkozattal, három az export visszatérítésekkel, három a mezőgazdasághoz kapcsolódó ellenőrzési rendszerekkel, három a vízügyekkel kapcsolatos párhuzamos audittal és öt különböző más témákkal. 1996-ban csak négy audit látogatás volt a ESZSZ részéről, melyek közül kettő kapcsolódott az igazoló nyilatkozathoz. A látogatások témája volt a 'saját források', a hektáronkénti támogatás, a halászati termékek és a vízügyek, valamint a Szociális Alap.

169. Az ESZSZ által végzett auditokat legalább két hónappal előre be kell jelenteni egy levél formájában, melyet az ESZSZ küld. A levélben a szóban forgó Tagállamot tájékoztatják az audit háttéréről, a céljáról, időtartamáról, valamint a munkát végző auditorok neveit is megadják. A *Rigsrevisionen* ezután tájékoztatja a megfelelő intézményeket és felvázolja az érintett minisztériummal együttműködve a részletes audit programot.

170. Az audit látogatások általában a *Rigsrevisionen*-ben vagy a minisztériumban tartott megbeszélésekkel kezdődnek és fejeződnek be. A bevezető beszélgetés során szó van a látogatás céljáról és az audithoz kapcsolódó nemzeti tapasztalatokról és érdekekről. Ezen kívül az audit programja kerül részletes kidolgozásra. A záró megbeszélésen a feltárt tényeket tárgyalják meg az érintett főosztályok vezetőivel. Az ESZSZ auditorai elkíséri a *Rigsrevisionen* a vizsgálatokra, megkönnyítve ezzel a munkájukat, a harmadik félnek elmagyarázzák az auditorok szándékait, jogosítványait, stb.

171. Az ESZSZ és a *Rigsrevisionen* közötti jelentés készítési gyakorlatot az információ áramlással foglalkozó fejezetben írjuk le.

172. Az együttműködés harmadik érdekes területe az ESZSZel párhuzamosan vagy közösen végzett auditok. Lássunk két példát!

173. 1995-ben az ESZSZ és a *Rigsrevisionen* a Halászati minisztériumban párhuzamos auditot végzett bizonyos EU strukturális programok tekintetében (ez a minisztérium azóta beolvadt az Élelmezési, Mezőgazdasági és Halászati Minisztériumba). A különböző megfigyeléseket nagyjából azonos időben publikálta éves jelentésében az ESZSZ és költségvetés felhasználásáról szóló jelentésében a *Rigsrevisionen*.

174. Jelenleg a *Rigsrevisionen* együttműködik az ESZSZel egy mezőgazdasági-környezet vizsgálatban. Az ESZSZ tájékoztatta a *Rigsrevisionen*-t az előzetes tanulmányról és kérte a *Rigsrevisionen*, hogy tegyen javaslatot az audit terv memorandumhoz. A kezdeti fázisban csak a *Rigsrevisionen* kért vagy kapott információt a témában a Élelmezési, Mezőgazdasági és Halászati Minisztériumtól és a

Környezeti Minisztériumtól. A záró szakaszban, 1998-ban a *Rigsrevisionen* fogja vizsgálni Dániában a tanulmány bizonyos aspektusait.

175. A *Rigsrevisionen* és az ESZSZ együttműködése jó és gyümölcsöző. Az ESZSZ Dániába tett audit látogatásai kapcsán a *Rigsrevisionen* információ csere, európai kapcsolattartó megbeszélések, munkacsoportok, stb. terén való együttműködése említésre méltó problémák nélkül zajlott. A munkakapcsolatot nagy mértékben megkönnyítette az, hogy a *Rigsrevisionen* tagokat küld a ESZSZbe. Különösen a volt Legfőbb auditor, az ESZSZ tagja gyakorolt pozitív befolyást az ESZSZ és a *Rigsrevisionen* közötti kapcsolatra.

5.2 Együttműködés és koordináció az Európai Bizottsággal

176. A *Rigsrevisionen* mindig hangsúlyozta az adminisztratív és ellenőrzési szint közötti különbség tételét úgy nemzeti, mint európai szinten. A dán adminisztráció és az Európai Bizottság együttműködik az EU szabályozások előkészítésében, végrehajtásában és belső ellenőrzésében. Ezzel párhuzamosa az ESZSZ és a *Rigsrevisionen* együttműködnek az EU kiadások és bevételek hatékony külső auditjában. Ugyanez a megkülönböztetés megtalálható az Európai Közösséget létrehozó Szerződésben. Így az Európai Bizottság és a *Rigsrevisionen* közötti kommunikáció önkéntes alapon történik.

177. A belépést követő első évben a *Rigsrevisionen* elkísérte a Bizottságot audit munkáira, de ez később azokra a munkákra korlátozódott, ahol a *Rigsrevisionen* maga tervezte vagy hajtotta végre az audit vizsgálatot. Azóta a *Rigsrevisionen* szükségesnek látta, hogy kicsit közelebbről kövesse a Bizottság tevékenységét. Ennek két alapvető oka van.

178. Először az, hogy a SEM 2000 program értelmében a Bizottság Legfőbb pénzügyi ellenőre hivatalának az audit módszert az ex post ellenőrzések irányába kell vinnie. A közösségi alapok ellenőrzésének erősítése részeként a Legfőbb Ellenőr jegyzőkönyveket akart aláírni azokkal a belső audit testületekkel, melyek a Tagállamokban a strukturális alapokat auditálják.

179. Dániában a Legfőbb Auditor nem tudta támogatni ezt az elképzelést, mivel a belső audit testületekkel való együttműködést a Legfőbb Auditorral kapcsolatos törvény 9. paragrafusa szabályozza. A javasolt terv nem vette volna tekintetbe az adminisztratív és a külső audit funkciók elkülönülését. Ezen kívül gyakorlati problémát okoz, ha egy belső audit testületet a Legfőbb Auditor és a Legfőbb Pénzügyi Ellenőr alá rendelnek egyszerre. Például ki döntené el, hogy az audit tervben mik legyenek a prioritások? Végül az Legfőbb Auditor rámutatott, hogy Legfőbb Pénzügyi Ellenőr volt egészen a közelmúltig

az a francia értelemben vett pénzügyi ellenőrző testület, mely elsősorban ex ante ellenőrzéseket végzett.

180. Most a strukturális alapok kezeléséért felelős minisztériumok létrehozta belső ellenőrzési testületeket, főként azért, hogy ezek a testületek együttműködjenek a Legfőbb Ellenőrrel. A Legfőbb Auditor amellet van, hogy legyen erősebb belső ellenőrzés és mint olyan nincs ellenvetése ezzel a megoldással szemben, bár lehet, hogy egymást átfedik a tevékenységek a *Rigsrevisionen*-nel.

181. Másodszor, a 729/7. számú Tanácsi Szabályozásban történt változtatást és az ahhoz kapcsolódó 1663/95 számú Bizottsági Szabályozás súlyos kérdéseket vetett fel.

182. A szabályozás változtatásának fő oka többek között az volt, hogy erősödjön az EAGGF Garancia alapok ellenőrzése. A második cél az volt, hogy szabályozzák a kapcsolatot azon nemzeti testületek közötti kapcsolatot, melyek az alapok kezelésében részt vesznek, vagyis a felelős minisztériumok, a Kifizető Ügynökség, a szakmai és irányító testületek és nem utolsó sorban a belső audit testületek, valamint az igazoló testületek. Az igazoló testületeknek rögtön a szabályozás megszületését követően fel kellett állniuk.

183. A Legfőbb Auditor törvény értelmében a Legfőbb Auditor nem köteles jelentést tenni senkinek, csakis a Parlament Közzámlák Bizottságának. Ugyancsak a törvény értelmében magán cég nem auditálhat a kormányhoz tartozó intézményt. Az igazoló testületnek, a szabályozás értelmében a kifizető ügynökségtől függetlenül kell működnie. vagyis eldöntötték, hogy a belső audit testületnek kell ellátnia ezt a feladatot. Ezt a megoldást nagyon praktikusnak találták, mivel így elkerülhető lett egy újabb ellenőrzési szint létrejötte.

5.3 Együttműködés más nemzeti audit intézményekkel, egyebek között a privát audit cégekkel

184. A közös érdeklődésre számot tartó témákat a *Rigsrevisionen* negyedévente megtárgyalja a szakmai audit szövetségekkel. Ugyanakkor, mivel az EU kiadások és bevételek az állami számlák között szerepelnek, a *Rigsrevisionen* kizárólagos feladata ezen számlák auditálása. Ez nem jelenti azt, hogy a privát cégeknek nem jut szerep. Ellenkezőleg, ezek a cégek bizonyos területeken főszerepet kapnak. A strukturális alapok támogatásaiban részesülők oldaláról a privát cégek feladata a kötelező auditok elvégzése. Az intervenciók termékek raktározásáért a raktárak tulajdonosainak juttatott segélyek kötelező auditját is a privát cégek végzik.

185. A privát cégek által végzett közcélú támogatások auditját a törvényben foglalt instrukciók alapján kell elvégezni. Így például az

intervenciós termékek raktározásban levő termékek auditjának jogi alapja a Közös Agrárpolitika közös piaci szervezetek adminisztrációjával kapcsolatos törvény. Az ilyen auditra vonatkozó utasításokat a *Rigsrevisionen*-nek jóvá kell hagynia, nem csak tartalmát tekintve, hanem törvényességi szempontból is. A *Rigsrevisionen* konzultál a szakmai audit szövetségekkel az instrukció tervezetről és kéri javaslataikat azzal kapcsolatban.

186. A privát cégek tanácsadói szolgáltatásokat nyújtanak a kormány intézményeinek konzultánsi minőségben. Ezek olyan szolgáltatások, melyeket a *Rigsrevisionen*-től nehéz lenne megkapni, mivel vagy azok kívül esnek a *Rigsrevisionen* körén, vagy mert a belső ellenőrzési eljárásokkal kapcsolatos tanácsadás nem egyeztethető össze a *Rigsrevisionen* audit felelősségével.

187. Amennyiben a cégek konzultánsi feladataikat kulcsfontosságú számviteli területek látják el, úgy a kormány intézményeknek erről előre tájékoztatniuk kell a *Rigsrevisionen*-t, hogy az átfedések és a források pazarlása elkerülhető legyen. A következő példák jól mutatják, hogy milyen jellegű segítségre van szükség:

- tanácsadás egy integrált adat feldolgozó rendszer kiépítésének folyamatához;
- annak felbecsülése, hogy a számítógépre vitt rendszer pénzügyi része két elkülönülő vagy egy integrált számlán alapuljon;
- annak felbecsülése, hogy milyen létszámra van szükség ahhoz, hogy az igazoló testület meg tudjon felelni feladatainak;
- a Belső Audit/igazoló testület vezetője mellé további munkatársak felvétele akkor, amikor a létszám kevésnek bizonyul; valamint
- az igazoló testület által alkalmazandó mintavétel módszertanának kialakítása.

5.4 Együttműködés az EU Tagállamok legfőbb audit intézményeivel és más audit testületekkel

188. A *Rigsrevisionen* az INTOSAI és az EUROSAI tagja és mindig nagyon fontosnak tartotta a nemzetközi tevékenységet, a többi SAival való együttműködést. Meg kell azt is jegyezni, hogy a *Rigsrevisionen* már néhány éve együttműködik a Kelet-európai országokkal is, különösen a tapasztalatcsere és a különböző képzési programok terén.

189. Az ESZSZel és az EU SAikkal való együttműködés a Kapcsolattartási Bizottság keretében, valamint az összekötő tisztviselők közötti együttműködés már említésre került ebben a dolgozatban a *Rigsrevisionen* és az ESZSZ közti együttműködéshez kapcsolódóan.

190. 1996-ban a *Rigsrevisionen* részt vett a Közös Agrárpolitika auditjával kapcsolatos szemináriumon, melynek házigazdája a svéd SAI

volt. Ennek a szemináriumnak az eredményeként a résztvevők kialakítottak egy hálózatot és két párhuzamos auditot kezdeményeztek a résztvevők csoportjai.

6. Információ áramlás

6.1 A Bizottságtól érkező információ áramlás menedzsmentje

191. A *Rigsrevisionen* megkapja és körbe is küldi az Európai Bizottság különböző kiadványait, ideértve az Európai Közösségek hivatalos lapját, valamint a havi és éves kiadványokat. Természetesen a legtöbb információ a kifizető ügynökséget érinti és így a *Rigsrevisionen* 2. főosztályát.

192. A 2. Főosztály kérte a kifizető ügynökséget, hogy továbbítsa valamennyi, az EAGGF piac szervezetekhez fűződő EU szabályozással kapcsolatos aktuális hírt, csakúgy, mint a szabályozásokhoz kapcsolódó hivatalos értelmezéseket és követelményeket. Ezen felül a Főosztály még azt kérte az ügynökségtől, hogy az EAGGF Bizottság üléseinek jegyzőkönyveit is küldje meg. Ez nagyon hasznosnak bizonyult az igazoló testület munkájával foglalkozó 1663/95 számú Bizottsági Szabályozás kapcsán. A *Rigsrevisionen* megkapja a Bizottságban Dániában tartott üléseinek jegyzőkönyveit csakúgy, mint a látogatásokat követő Bizottsági jelentéseket. Ez független attól, hogy a *Rigsrevisionen* részt vesz-e a megbeszélésen vagy sem.

193. A *Rigsrevisionen* részt vesz a Bizottság auditjában, ha az átfedi a *Rigsrevisionen* valamilyen tevékenységét, vagy ha az audit különösen fontos, pl. az éves számlák auditja. A témától függően a *Rigsrevisionen* a végső megbeszélésen csak azért vesz részt, hogy tudomást szerezzen a Bizottság előzetes vizsgálati eredményeiről. Végezetül a *Rigsrevisionen* bekérhet dokumentum másolatokat, ha egy megbeszélés anyagát fontos találja.

6.2 A Bizottság és az ESZSZ felé készített jelentések

194. A *Rigsrevisionen*-nek két okból meglehetősen korlátozott a kapcsolata a Bizottsággal. Először azért, mert a *Rigsrevisionen* az ESZSZet EU ügyekben egyenrangú partnerének tartja, míg a Bizottság egyenrangú partnere a dán adminisztráció. Másodsor, a Legfőbb Auditor kötelessége a Parlament Közzámlák Bizottságának jelentéseket készíteni, és a Parlament Közzámlák Bizottságán kívül senki más nem kérheti fel a Legfőbb Auditort valamely feladat elvégzésére.

195. A Legfőbb Auditor tájékoztatja a minisztereket az audit és a vizsgálat eredményeként feltárt tényekről és a miniszterek ezeket az információkat általában szabadon használhatják a Bizottsággal szemben. A Bizottsági látogatásokat általában a felkeresett

minisztériumok jelentik a *Rigsrevisionen*-nek és esetenként ezek látogatások egybeesnek az ESZSZ vagy valami más szerv látogatásával. Amennyiben ez történne a *Rigsrevisionen* összehangolja a látogatásokat, gondoskodik arról, hogy a két látogatás ne zavarja egymást, vagy éppen az egyiket halasszák el a másik kedvéért.

196. Az ESZSZnek nyújtott jó szolgáltatás és a jó együttműködés érdekében a *Rigsrevisionen* fontosnak tartja hangsúlyozni, hogy maga a *Rigsrevisionen* áll a Dánia és az ESZSZ közötti kommunikáció középpontjában. Ugyanezen ok miatt a Titkárság kapta azt a feladatot, hogy az ESZSZel folytatott írásbeli kommunikációt koordinálja. Ennek az az előnye, hogy a Titkárság pontosan tájékozott lesz és így kielégítő módon tudja tájékoztatni a Legfőbb Auditort is az ESZSZ dániai tevékenységét illetően. Ez ugyancsak lehetővé teszi a Titkárság számára, hogy hasznos tanácsadói segítséget nyújtson azon főosztályoknak, melyeknek kevés ESZSZel kapcsolatos tapasztalata van. Az együttműködésért felelős audit főosztály feladata az auditált minisztériummal való minden kommunikáció bonyolítása. A főosztály csak írásban tehet megjegyzéseket és a Dániába tett audit látogatáshoz kapcsolódó gyakorlati kérdéseket intézheti az ESZSZ auditoraihoz fűződő informális kapcsolatokon keresztül.

197. Az ESZSZ és a *Rigsrevisionen* közötti jelentés tétel az ESZSZ audit feladatához kapcsolódik. Az audit látogatást követően az ESZSZ tagjának a feladata, hogy az audit előzetes eredményeit a *Rigsrevisionen* felé továbbítsa. A *Rigsrevisionen* szétosztja ezeket az érintett minisztériumok között és kéri megjegyzéseiket még a határidő lejárta előtt. A minisztériumok feladata az alájuk rendelt intézmények kikérdezése, és ha szükségesnek ítélik, a privát cégek és személyek megkérdezése is. A *Rigsrevisionen* koordinálja a válaszokat, összeállítja és követi az együttműködéssel kapcsolatos szabályokat.

198. Az ESZSZ tekintetbe veszi a Tagállam hivatalos válaszát még azelőtt, hogy az eredményeket az éves jelentésben publikálnák. A *Rigsrevisionen* hangsúlyozza az előzetes megfigyelések bizalmas voltát egészen addig, amíg azok publikálásra nem kerülnek. Visszatérő tapasztalat azonban, hogy a jelentéseket kiszivárogtatják a sajtónak, gyakran a tervezett változatot a tagállamok megjegyzései nélkül. Ez természetesen nem kielégítő és a *Rigsrevisionen* azt javasolta a Külügyminisztériumnak, hogy vesse fel az ügyet a Tanács Költségvetési Bizottságában. A többi tagállam is felvetette ezt a kérdést és a Tanács két esetben is kérte, hogy az ESZSZ a tagállamok megjegyzéseit vegye figyelembe, mielőtt a jelentések tervezet-változatát a Bizottság felé továbbítaná.

199. Bár közvetett módon, a kifizetési eljárások is a jelentés készítés egyik területét képezik. Az ESZSZ jelentései a kifizetési eljárások részét képezik. Az Európai Bizottságot az ESZSZ jelenleg tájékoztatja a tagállamokban szerzett megfigyeléseiről. A Bizottság felkérte a dán

kifizető ügynökséget, hogy a megfigyelésekhez fűzött megjegyzések egy példányát továbbítsák a számára. Ugyanakkor a *Rigsrevisionen*, ismervén az ESZSZ módszereit, gyakran módosítja vagy próbálja tisztázni a hivatalos választ. Így annak érdekében, hogy az ESZSZ és a Bizottság ugyanazt a választ kapja, a *Rigsrevisionen* felkérte a kifizető ügynökséget, hogy csak a *Rigsrevisionen* hivatalos válaszának másolatát küldje meg.

200. Az ESZSZ jelentések publikációjakor a *Rigsrevisionen* a jelentéssel kapcsolatosan feljegyzést készít a Különleges Bizottságnak az EU költségvetési eljárások kapcsán. A Bizottság elnöke a Külügyminisztérium. A *Rigsrevisionen*-t rendszerint meghívják egy olyan megbeszélésre, amelyet az instrukciók elkészítése előtt hívnak össze. Az instrukciók a Tanács Költségvetési Bizottságának állandó képviselője számára készülnek.

201. A *Rigsrevisionen* ugyancsak tájékoztatja a Közszámlák Bizottságát az ESZSZ jelentésben foglalt megfigyelésekről csakúgy, mint a Parlament kifizetést engedő eljárásának folyamatáról.

202. A *Rigsrevisionen* valamennyi jelentését továbbítják az ESZSZ-be, ahol azokat az érdekes információk végett átvizsgálják. A *Rigsrevisionen* számos jelentését részben vagy egészben lefordították angolra vagy franciára az ESZSZ fordítószolgálatánál és szétosztották az érintett audit szektorokban.

7. Az EU funkciókhoz kapcsolódó létszám és kompetencia követelménye

203. Az EU ügyekkel foglalkozó munkatársak elsősorban auditorok, de csak a Második Osztályban foglalkoztatottak teszik ezt teljes munkaidőben.

204. Az auditra fordított időt az auditált intézményeknél tüntetik fel és nem lehet elkülöníteni azokat a források eredetétől, vagyis nemzeti vagy EU források. Megjegyezhető azonban, hogy a Titkárság évente kb. tíz hónapot fordít az EU intézményekkel való kommunikációra és koordinációra. A Kapcsolattartó Bizottság megbeszéléseire szánt idő ebben nincs benne.

205. A kifizető ügynökség belső audit egységében a szükséges nyolc auditor alkalmazása azt eredményezte, hogy a Második Osztály EU egységében csökkenteni kellett a létszámot. Jelenleg ott öt auditor dolgozik, vagy egy auditor és két helyettes auditor, aki teljes munkaidőben foglalkozik a kifizető ügynökség auditjával, míg egy auditot és egy helyettes auditor foglalkozik a Dán Fejlesztési Igazgatóság auditjával részmunkaidőben. Az Osztály vezetője sok időt szentel az EU-val kapcsolatos feladatoknak. A munkatársak pénzügyi és teljesítmény auditokat egyaránt végeznek.

206. A *Rigsrevisionen* új munkatársai számára összeállított képzési programok mellett nincs külön képzési program az EU feladatokat ellátók számára. Jó audit tapasztalatok és az EU rendszerek és eljárások ismerete fontos minősítők. Az új munkatársaknak hosszú időbe telik megismerkedni az EU rendszerekkel és eljárásokkal. A munkatársak a rendszerekkel és eljárásokkal kapcsolatos ismereteiket a gyakorlati munka során szerzik meg.

207. Nagyon fontos, hogy a munkatársak értsenek, beszéljenek és olvassanak angolul. Nagyon sok dokumentum készül angol nyelven és a kifizető ügynökség hozzájárult, hogy az ESZSZ auditorokkal folytatott megbeszélések többsége angol nyelven történjen. Angol és francia nyelvtanfolyamokat házon belül és a Külügyminisztérium nyelvviskolájának segítségével szervezünk.

208. Fontos terület a számítástechnika bevezetése. A *Rigsrevisionen* számos belső funkciót tett számítógépre (tervezés, befejezett feladatok regisztrációja, külső és belső kommunikáció stb.) és a számítógépes rendszerek auditja is része a belső audit programnak. Ezen kívül az auditoroknak általában állandó hozzáférésük van az auditált rendszerekhez és képzési programokon vesznek részt, hogy ezeket a rendszereket megtanulják használni. A számítógépes rendszerek auditjával kapcsolatos további tréningek azonban szükségesek. Amikor egy auditált intézmény új, elektromos adatfeldolgozó rendszert vezet be, vagy az érintett Osztálynak szüksége van segítségre, akkor a belső számítógépes egységhez fordulhatnak. Ez történt a kifizető ügynökség új, integrált számítógépes rendszerének tervezésénél és megvalósításánál.

209. Az 1663/95. sz. bizottsági rendelet végrehajtása a kifizető ügynökségben azt jelentette, hogy az Igazolást a statisztikai mintavételi módszer alapján készítsék el, bizonyos hibaszázalék beszámításával. A Második Osztály már rendelkezett tapasztalatokkal ezekben az audit technikákban, de további segítséget kér a *Rigsrevisionen* egy másik osztályától. Ezen a területen is további képzésekre van szükség.

210. A *Rigsrevisionen* két látogatást szervezett azon munkatársainak, akik EU-val kapcsolatos feladatokat látnak el az ESZSZ-ben és más EU intézményekben, hogy jobban megismerhessék az intézményeket és az eljárásokat. Az ESZSZ-ben minden tagállam SAIja számára van egy pozíció, az ún. *Institution de controle nationale (ICN)*. Az ún. ICN funkció célja az ESZSZ és a tagállamok közötti kölcsönös tapasztalatcsere. Ezeknek a pozícióknak nincs körülhatárolt feladatléírása, de a legtöbb ICN ügynök audit munkacsoportokat vezet. A csatlakozás óta a *Rigsrevisionen* fontosnak tartja, hogy tagként az ESZSZ-ben betöltse a pozíciókat, mint ICN ügynökök, illetve a kabinet munkatársai. Mára kb. tíz auditor szerzett tapasztalatokat azáltal, hogy 4-6 évet töltött el az ESZSZ-nél. Nagyon fontosnak bizonyult, hogy a

legfontosabb feladatot ellátó személyek ezt a tudást az ESZSZ-en keresztül szerezhették meg.

FINNORSZÁG

Összeállította: Samu Tuominen⁴

⁴ Samu Tuominen finn Állami Számvevőszék különleges ügyekkel foglalkozó kutatója

1. A fejezet összefoglalása

211. Az ESZSZ az 1995. évi Közöségi költségvetéssel kapcsolatos jelentéseit 1996. november 12-én adta át a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. Ugyanazon a napon a finn Állami Számvevőszék tájékoztató célú megbeszélést szervezett az ESZSZ finn tagjával, melynek során ismertették a ESZSZ által az 1995-ös pénzügyi évre nézve végzett audit eredményeit.

212. Ezt a dokumentumot a finn Állami Számvevőszék már 1996. december 12-én publikálta azzal a céllal, hogy a fent említett megbeszélés résztvevőit tájékoztassa a Hivatal azon szerepéről, melyet az Európai Unió-val kapcsolatos ügyekben játszik. A SIGMA kiadvány céljaira történő felhasználás érdekében az eredeti francia változatot fordították angolra. Az eredeti szöveg sok részét aktualizáltuk, módosítottuk vagy töltöttük, viszont új részekkel, magyarázó megjegyzésekkel és függelékekkel ki is egészítettük a SIGMA céljaira történő felhasználás miatt. Mindazonáltal ahhoz, hogy a jelen dokumentum jól érthető legyen fontos tudni, hogy az eredeti dokumentum milyen célból és körülmények között készült ki.

213. Finnország tagsága az Európai Unióban különböző következményekkel járt a Finn Állami Számvevőszékre nézve. A Finnország által történt befizetések a Közöségi költségvetésébe, valamint az onnan származó támogatások az audit új területét jelentették a Finn Állami Számvevőszék számára. Bizonyos nemzeti alapok tekintetében is az EK törvényeit kell fontos tényezőként figyelembe venni. A Finn Állami Számvevőszék tölti be a ESZSZ és a nemzeti hatóságok közötti összekötő szerepet. Jelen dolgozat mindezekkel és a Finn Állami Számvevőszék szerepével és az EU tagság miatt megtett intézkedésekkel foglalkozik.

2. Az audit feladata

214. A finn Alkotmány (1919. 94-es számú törvény) és az Állami Számvevőszékekkel kapcsolatos törvény (1947. évi 967. számú) alapján a Finn Állami Számvevőszék feladata az állam pénzügyi menedzsmentje jogszerűségének és a költségvetéshez való megfelelésének auditálása. A Számvevőszék auditálja az Államtanácsot és a minisztériumokat; az állami ügynökségeket és hivatalokat; az állami vállalatokat, az állami támogatásokat és az állami költségvetést; az államilag finanszírozott közösségeket, nagyvállalatokat és testületeket; az olyan részvénytársaságokat, ahol az állam és az állami tulajdonban levő vállalat birtokolja a részvények alapján a szavazati jog több, mint ötven

százalékát; az olyan magán alapokat, melyek az állami hatóságok tulajdonában vannak.⁵

215. A Számvevőszéknek jogában áll a Finnország és az Európai Közösség közötti átutalásokat auditálni éppúgy, mint ellenőrizni, valamint a közvetítők, a támogatást nyújtók, az azt kapók, pénzügyeit és működését, vagy bármely hitel átutalásának befizetőjét és azt a felet, akihez a hitel átutalás elfogadója a kapott alapokat átutalta az audit mértékének megfelelően ellenőrizni. Ezen hatáskör alapja a parlamenti állami auditorokkal kapcsolatos törvény, valamint az Európai Közösségek és Finnország közötti egyes hitel átutalásoknak a Finn Állami Számvevőszék által történő auditra való felhatalmazás (1995. évi 353. számú törvény). A törvény értelmében a Számvevőszék vizsgálhatja a Finnország és a Közösség közötti átutalásokat, függetlenül attól, hogy azok állami pénzeszköznek minősülnek-e vagy sem⁶.

3. Az alapok átutalása

216. A Finnország által az Európai Közösségbe befizetett összeg 1995-ben 5.8 milliárd finn márka volt. Finnország 1995-ben ennek megfelelően 5.9 milliárd finn márkát kapott. Ezen felül még ismeretlen összegben utaltak át különböző támogatásokat Finnország számára. A Bizottság vegyes támogatásokat ad az állami költségvetés körén kívül eső célokra, mint például kutatás vagy képzés. Ezeket a támogatásokat közvetlenül a kedvezményezetteknek fizetik anélkül, hogy erről az állami hatóságokat tájékoztatnák. Ezek levonásával a nettó haszon 1995-ben 94 millió FMK volt, vagyis Finnország nettó hozzájáruló lett.

⁵ A Finn Állami Számvevőszék nem auditálja a finn központi bankot, a Nemzeti Biztosító Intézetet, a Postipnakkki-t (állami tulajdonú takarékbank), azokat az alapokat, melyekért a Parlament felelős, sem pedig magát a Parlamentet. A Finn Állami Számvevőszék ugyancsak nem auditálja a költségvetés minden elemét le egészen a végső felhasználókig, kedvezményezettekig. A magán átutalások címzettjeit és az adófizetőket szintén nem auditálja (kivéve, ha Finnország és az EK között alapok kerültek átutalásra). A Számvevőszék hozzáfér minden, az audithoz szükséges információhoz, mely a hatóságok birtokában van, de ahol az információ egyéneket érint, ott csak a hatóságok auditálásához használható.

⁶ A 353/95. számú törvényt az 1. melléklet tartalmazza. Az EU-ba történő belépéshez szükséges jogi előkészületeket a 2. melléklet tartalmazza.

**AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉG ÉS FINNORSZÁG KÖZÖTT TÖRTÉNT
ÁTUTALÁSOK 1995-BEN
MILLIÓ FMK-BAN**

Befizetések az EK-ba	az 5812	Bevételek EK-ból	az 5906 + x
Állami költségvetés			
Költségvetési kiadások	4816	Költségvetési bevételek	5499
ÁFA fizetés	3027	Átmeneti időszakra szóló támogatás	2701
GNP fizetés	1272	EAGGF garancia	1882
EIB Európai Befektetési Bank	484	ESF	379
ECSC (Európai Szén és Acél Közösség)	34	EAGGF irányítás	300
Euratom	0	ERDF	174
EDF	-	FIFG	13
		Beszedési díjak	87
		TEN finanszírozás	22
		Vámok, nettó összegben	3
		Egyéb bevételek	1
Egyéb átutalások			
Költségvetésen kívül eső egyéb kiadások	995	Költségvetésen kívül eső bevételek	407
-Vám díjak	891	-Intervenciós alap	407
-Mezőgazdasági import díjak	76	-Vidék fejlesztési alap	-
Cukor díjak	18	Vegyes támogatások	X
ECSC termelési díjak	10		

Források: 1) Ipari és Kereskedelmi Minisztérium; 2) Országos Vámhivatal; 3) Mezőgazdasági és Erdőgazdálkodási Minisztérium; 4) Pénzügyminisztérium; ezeken kívül az 1995. évi lezárt állami számlák

Megjegyzések: 5) Az EIB és az EDF az EU-hoz tartozik, de nem az EK-hoz; 6) A PM becslése szerint a különböző támogatásokkal kapcsolatos kötelezettség vállalások meghaladták a 600 millió FMK-t, de az 1995-ben ténylegesen kifizetett összegek valószínűleg jelentősen alacsonyabbak voltak; 7) A finn ÁSZ audittal még nem igazolta ezeknek a számoknak a pontosságát és valódiságát.

217. A Finnország és Közösség között mindkét irányba történő történő átutalások új, Finnország taggá válásával járó feladatot rótt Számvevőszékre. Ezek egyébként a teljes állami költségvetés 3%-át teszik ki⁷. Amikor a nemzeti hozzájárulás a strukturális alapokhoz, az

EAGGF garancia szekcióhoz kiszabásra kerül és ehhez hozzáadják az átmeneti időszakokra szóló támogatást, a teljes összeg kb. 14 milliárd FMK, vagyis a teljes állami költségvetés 7 %-a. A Számvevőszék tényezőként figyelembe veszi ezt az összeget amikor az EU-val kapcsolatos audit munkára fordított források felosztásáról dönt.

218. Egy másik tényezőként a Számvevőszék tekintetbe veszi mindazokat az állami bevételi és kiadási tényezőket, melyeknek nincs közvetlen kapcsolata az EK pénzügyi átutalásokkal, de amelyeket az EU miatt vezettek be, vagy módosítottak; vagy melyeknek beszedése vagy felhasználása EU engedélyhez kötött; vagy aminek kapcsán az EU által meghatározott vagy onnan származó eljárásokat kell alkalmazni. Néhány példa lehet erre az ÁFA⁸ (1995-ben 36.9 milliárd), az iparágaknak és a szolgáltatásnak nyújtott állami támogatások (1995-ben 4.6 milliárd FMK) és a közbeszerzés (1995-ben 45-50 milliárd FMK, ami magában foglalja az önkormányzatok kiadásait is).

4. A felügyeleti rendszer legfőbb vonásai

219. Az állami pénzügyi menedzsment felügyeletének célja, hogy biztosítsa a jogszerűséget és a gazdasági szempontból helyes működést. A felügyelet a belső ellenőrzésre, a külső auditra és egyéb külső ellenőrzések csoportjára bontható. A Finnország és az EK között történő átutalások felügyeletét nemzeti és nemzeteken kívüli⁹ testületek végzik. Ez utóbbiak nemcsak Finnországon belül, hanem szupranacionális szinten is vizsgálják az EK alapok kezelését. A nemzeti testületek felügyeleti hatalma csak a Finnországon belül végzett pénzügyi kezelésre vonatkozik és a szupranacionális pénzügyi menedzsment nemzeti előkészítésére¹⁰.

⁷ Az állami költségvetés nem teljes egészében tartozik a finn ÁSZ audit területéhez (ld. jelen dolgozat 1. pontját). Ugyanakkor mivel nehéz a költségvetésen kívül eső audit tényezők volumenét mérni összehasonlítva az EK pénz átutalásokkal, a költségvetés végeredményét használják mérceként.

⁸ Az ÁFA úgy kapcsolódik az EK pénzügyi átutalásokhoz, hogy a nemzeti ÁFA alap határozza meg a saját forrásból a Közösségnek fizetendő ÁFA összegét. Az ÁFÁ-t mindazonáltal itt a nemzeti költségvetés egyik elemeként olyan példának hoztuk, mely az EU befolyása alá tartozna még akkor is, ha ilyen kapcsolat nem lenne.

⁹ A nemzeteken felüli (szupranacionális) felügyelet arra a felügyeletre értendő, melyre a Tagállam jogosítványain túlmutat, azon kívül esik. A 'szupra' nem azok fölött állót jelent ebben az értelemben.

¹⁰ A pénzügyi menedzsment fogalma nem csak a szűk értelemben vett forrás adminisztrációt jelenti, de az irányelvek előkészítését és végrehajtását is. A finn rendszer nagymértékben azon az elven alapul, hogy a pénzügyek nem választhatók el az irányelvek adminisztrációjától. A finn ÁSZ gazdasági szempontból auditálja az irányelvek megfogalmazását és végrehajtását is.

220. A pénzügyek kezeléséért felelős adminisztráció belső akcióin keresztül szervezik a belső ellenőrzést. A belső ellenőrzésbe tartozik a menedzsment által végzett felügyeleti munka, a belső monitoring és a belső audit. A belső ellenőrzés egy ránt végez ex ante és post ellenőrzést. A Finnország és az EK között történő átutalások szupranacionális belső ellenőrzését a Bizottság és az annak alárendelt adminisztratív hatóságok végzik. A belső ellenőrzést nemzeti szinten az Államtanács és az annak alárendelt hatóságok végzik¹¹. A szupranacionális belső ellenőrzést a pénzügyi ellenőrzésért felelős főigazgatóság (DG XX) koordinálja, melyhez az összekötői feladatokat a Pénzügyminisztérium látja el.

221. A külső auditot olyan testület végzi, mely működésileg különálló és független attól a szervezettől, amely a pénzügyek kezeléséért felelős - melynek audit hatásköre kiterjed az adminisztráció egészére és melynek tevékenysége magában foglalja a pénzügyi menedzsment jogszerűségének és helyességének A Finnország és az Európai közösség között zajló átutalások nemzeti külső auditját a Finn Állami Számvevőszék¹² végzi, ami az audit jelentéseit a parlamenti állami auditoroknak, az auditált egységeknek, az ezen egységeket irányító minisztériumoknak és a Pénzügyminisztériumnak adja át. A szupranacionális külső auditot az ESZSZ végzi, mely az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak tartozik jelentés tétellel. Az összekötő szerepet a ESZSZhez a Számvevőszék játssza.

222. A pénzügyi menedzsment egyéb külső ellenőrzését képviseleti szervek, olyan felügyelő testület, mely parlamenti képviselőkből áll, olyan közhatóság, mely átlátja a közigazgatás általános törvényességét, valamint az adófizetők¹³ és a nagy nyilvánosság látja el. Az átutalások külső ellenőrzését nemzeti szinten a finn Parlament¹⁴, a Parlamenti

¹¹ Az Államtanács a miniszterek kollégiuma alá és néha maguk a minisztériumok és az ott dolgozó köztisztviselők alá tartozik. A Tanács pénzügyi bizottsága és a Pénzügyminisztérium ex ante típusú pénzügyi ellenőrzést végez, főként a különösen fontos gazdasági érdekeket érintő ügyekben. Ide tartoznak bizonyos, az EU-val kapcsolatos ügyek is. A többi belső ellenőrzés decentralizált formában működik. Minden állami hivatal és ügynökség vezetője felelős a belső ellenőrzés megszervezéséért. Finnországban nincs ex post vizsgálatokra közvetlenül felhatalmazott központosított belső ellenőrzési szervezet, de minden magasabb rangú adminisztratív hatóság általános kötelezettsége neki alárendelt szervezet pénzügyi menedzsmentjének felügyelete. Az EU-ba történő belépés ezidáig nem befolyásolta a belső ellenőrzés alapvető szabályozási kereteit. Ezzel együtt, egy, a PM által kijelölt személy most éppen ezt vizsgálja.

¹² A 12-21 számú lábjegyzeteket a 3. melléklet tartalmazza

¹³ Ld. 3. melléklet

¹⁴ Ld. 3. melléklet

Állami Auditorok¹⁵, az Államtanács Igazságügyi minisztere¹⁶ és a parlamenti ombudsman¹⁷ végzik. A szupranacionális külső ellenőrzést végzők az Európai Parlament¹⁸ a Tanács¹⁹, és az Európai Ombudsman²⁰. Természetes kapcsolódási pont Finnországban az Európai Parlament Költségvetési Ellenőrzési Bizottság számára a parlamenti állami auditorok²¹. A Pénzügyminisztérium résztvesz a Tanács munkájában amíg az hatáskörével egybe esik.

5. A SAI-vel való kapcsolat tartás

223. Az Számvevőszék kapcsolatot tart a ESZSZ-el, és Európai Unió Tagállamainak legfőbb audit intézményeivel. A nemzeti audit intézmények és az ESZSZ közötti kapcsolattartás az Európai Közösséget létrehozó Egyezmény 188c(3) cikkelyén alapul, valamint az Európai Szén és Acél Közösséget és az Euratomot létrehozó megállapodások ide vonatkozó rendelkezései szabják meg. Ez a kapcsolat a független audit intézmények között jön létre és egyenlő jogok alapján gyakorolják. Amikor az ESZ Finnországban auditál felveszi a kapcsolatot a Finn Állami Számvevőszékkel. A Finn Állami Számvevőszék szerepével az ESZ által végzett auditokban a 6. pont foglalkozott.

224. A Tagállamok legfőbb audit intézményeinek (SAI) kapcsolattartása azon a közös érdeken alapul, ami a jogszerűség és az Unió megfelelő pénzügyi menedzsmentjéhez kötődik. A nemzeti audit intézmények az EK keretében már az előtt felvették a kapcsolatot, hogy az ESZ létrejött volna. Az EU-ban a nemzeti audit intézmények közötti kapcsolat vonatkozhat olyan finanszírozási kérdésekre is, melyek nem tartoznak az ESZ kompetenciájába²². Ilyenek lehetnek a közös kül- és biztonságpolitikához és a belügyi és igazságügyi együttműködéshez kapcsolódó finanszírozás. A SAI vezetőinek Kapcsolattartó Bizottsága

¹⁵ Ld. 3. melléklet

¹⁶ Ld. 3. melléklet

¹⁷ Ld. 3. melléklet

¹⁸ Ld. 3. melléklet

¹⁹ Ld. 3. melléklet

²⁰ Ld. 3. melléklet

²¹ Ld. 3. melléklet

²² A Finn Állami Számvevőszéknek nincs tudomása arról, hogy ilyen együttműködésre a legfőbb audit intézmények között volt-e példa a gyakorlatban. Amennyire a Számvevőszék tudja, analóg példa valósult meg azonban a NATO esetében (Eurofighter-audit).

jelenti a nemzeti audit intézmények közötti kapcsolattartás legfelső szervezetét.

225. Az ESZSZ-t 1979-ben tagként meghívták a Kapcsolattartó Bizottságba így a gyakorlatban kapcsolattartó szervezetként működik a nemzeti audit intézmények és az ESZSZ között. A Kapcsolattartó Bizottság megbeszéléseit a nemzeti audit intézmények és az ESZSZ által kijelölt összekötő tisztviselők és azok a munkacsoportok készítik elő, melyeket maga a Kapcsolattartó Bizottság hozott létre.

226. Ezidáig a Finn Állami Számvevőszék négy Kapcsolattartó Bizottsági ülésen és öt összekötő tisztviselői megbeszélésen vett részt. Ezen kívül az Számvevőszék részt vett néhány EU audit szemináriumon, melyeket más nemzeti audit intézmények hívtak össze, részt vett olyan, az EU munkájával kapcsolatos kétoldalú látogatásokon, melyeken további hat nemzeti audit intézmény és az ESZSZ²³ is képviseltette magát. A SAI és az Számvevőszék közötti megbeszélések eredményeivel a 7. pont foglalkozik.

6. Kapcsolatok a Bizottságon belül

227. Gyakorlati okokból a Számvevőszék tart fent kapcsolatot az Európai Bizottsággal is. Ezidáig ezek a kapcsolatok azért álltak fenn, mert az Számvevőszék arra törekedett, hogy az információk beérkezése rendszeressé váljon, ami nagyon fontos ahhoz megfelelő módon lehessen auditálni az alapok utalásait Finnország és az EK között. A Számvevőszék tárgyalt a Bizottsággal arról, hogy rendszeresen kaphasson információt a Finnországot érintő számviteli eseményekről csakúgy, mint értesítést a Bizottság különböző Főigazgatóságai és az UCLAF által tett audit látogatásokról és az elkészült jelentésekről.

228. A Számvevőszék elvárja, hogy ugyanolyan hozzáférése legyen a SINCOM adatbázishoz a Finnországot érintő számviteli műveletekkel kapcsolatban, mint az ESZSZ-nek van. Az 5. cikkből és a 209a cikk első paragrafusának asszimilációs elve, a 353/95 számú törvénnyel általánosan a Finn Állami Számvevőszéket teszi felelőssé a Finnország és a EK közötti átutalások auditálásáért ugyanolyan mértékben, ahogy a Finn Állami Számvevőszék a nemzeti alapok auditálja, de a gyakorlatban a Finn Állami Számvevőszék ezt nem képes elvégezni valamennyi EK átutalás vonatkozásában, mivel a Bizottság nem értesíti a pénzek címzettjeinek nemzeti hatóságait azokról a vegyes támogatásokról, amiket a Bizottság az állami költségvetésen kívül juttat.

²³ A Számvevőszék politikája értelmében fel kell mérni, hogy mennyire van tényleges szükség kétoldalú látogatásokra és azok tartalmát lényegi kérdésekre kell szorítani, elkerülve ezzel más szervezetek túlterhelését, és a felesleges kiadásokat.

229. Ami a finn Számvevőszéknek azt a kérését illeti, hogy a Bizottság tájékoztassa az audit látogatásokról és az audit jelentésekről, azzal a finn Számvevőszék azt kívánja elérni, hogy felmérhesse a szupranacionális belső audit és a nemzeti belső audit egymásnak való megfelelését és összehangolja a finn Számvevőszék audit tevékenységét saját kezdeményezésére a Bizottsági szolgálatokkal olyan alapon, ahogyan a finn Számvevőszék koordinálja saját audit tevékenységét saját kezdeményezésére a nemzeti belső audittal és az ESZSZ-vel. A finn Számvevőszék tekintetbe veszi azok audit terveit, amikor saját audit munkáját tervezi.

230. Ezeknek a kérdéseknek a megoldása érdekében a finn Számvevőszék megkereste a DG XX-t 1996. július 23-án. Liikanen és Gradin bizottsági tagok, az ESZSZ, a DG IX, és a Pénzügyminisztérium tájékoztatást kapott erről a levélről. A DG XX 1996. november 19-i és december 19-i válaszában tájékoztatta a finn Számvevőszéket, hogy nemzeti audit testületeknek a SINCOM-hoz való hozzáféréssel kapcsolatos kérésekkel az ESZSZ-hez kell fordulniuk és a DG XX-nak nincs kifogása az lenne, ha az ESZSZ havi kimutatást juttat el a finn Számvevőszéknek a számviteli műveletekkel kapcsolatban. A DG XX szerint az ESZSZ elemzi az eljárást és tájékoztatni fogja a DG XX-t az elemzés eredményéről, amint az elkészült. A Bizottság szolgálatai és a Pénzügyi Ellenőrzés által az audit látogatásokkal kapcsolatban adandó tájékoztatást illetően a DG XX-nak nincs kifogása, feltéve ha az ESZSZ is beleegyezik abban, hogy a finn Számvevőszék kapjon egy példányt a Bizottság által Finnországban tervezett ellenőrzési és vizsgálati célú látogatások programjáról és a finn nemzeti hatósághoz eljuttassa az ellenőrzési jelentések másolatát is.

231. Ezen felül, a finn Számvevőszék részt vett néhány, a Bizottság által rendezett megbeszélésen is. A tagság első évében a Pénzügyminisztérium lehetőséget adott a finn Számvevőszéknek a család megelőzéssel foglalkozó tanácsadó bizottság és az Európai Unió pénzügyi ellenőreinek ülésein való részvételhez, megfigyelőként. 1996-ban a finn Számvevőszék Helsinkiben részt vett a Strukturális Alapokkal foglalkozó azon szemináriumon, melynek elnöke a Legfőbb Pénzügyi Ellenőr volt.

7. Részvétel az audit látogatásokban

232. Az ESZSZ finnországi audit munkája során kapcsolatot tart a állami Számvevőszékkel. Az ESZSZ havi tervet küld a finn Számvevőszék a Finnországba a következő négy hónapra tervezett audit látogatásokkal kapcsolatban. Az audit látogatásokkal kapcsolatos részletesebb tájékoztatást hat héttel korábban kapja meg. A finn Számvevőszéknek mindig jogában áll a ESZSZ által Finnországban végzett audit munkában részt venni. A jelenlegi gyakorlat az, és az is

volt, hogy a finn Állami Számvevőszék kijelöl egy megfigyelőt²⁴, aki értesíti az auditálandó szervezetet. A részletes programot az ESZSZ és az auditálandó szervezet egymás között egyeztetik. Az ilyen audit látogatások időtartama nem haladja meg az egy hetet. A vizsgálandó szervezet munkatársainak joga van anyanyelvükön beszélni. Az auditálnak az audit elvégzéséhez szükséges valamennyi dokumentumot, függetlenül azok formájától, át kell adnia az ESZSZ-nek.

233. A finn Számvevőszék megfigyelőként 11, az ESZSZ által Finnországot érintő auditban vett részt: GNP-re alapozott saját források (1995. szept. 19-21); vám és mezőgazdasági előleg nyilvántartási összefogási módszerei, nettó ÁFA bevétel nyilvántartás és összefogási módszerek, ÁFA alapján történő számítási módszerek (1995. október 9-12.); halászati és tejipari termék szektor (1995. október 11-13.); ERDF (1996. január 8-9.); vámok és mezőgazdasági illetékek (1996. április 1-4.); ESF (1996. április 9-12.); az EAGGF Garancia szekció kiadásai (1996. június 24-28.); ERDF által a SME-nek adott segély (1996. december 16-19.); EAGGF-Garancia (1997. március 17-21.); vámok és mezőgazdasági illetékek (1997. március 5-7.), ESF (1997. április 23-25.)²⁵

234. Az audit munka befejezését követően kb. két hónap múlva a ESZSZ rapporteur tagja, az adott audit szektor felelőse megküldi az ún. szektor levelet a finn Számvevőszékhez, ami az audit előzetes eredményeit tartalmazza. A finn Számvevőszék továbbítja ezt a levelet az auditált szervezethez. Ez általában két hónapon belül válaszol a levélre. A finn Számvevőszék, a nemzeti adminisztráció levelével együtt megküldi a ESZSZ-nek a megjegyzéseit tartalmazó levelet, melyek figyelembe vételét kéri. Az ESZSZ a szektor leveleket és a válasz leveleket az audit jelentés elkészítésekor figyelembe veszi. A előbbieket az ESZSZ és az Európai Bizottság megbeszélésein is számításba veszik, amikor az jelentés tervezetét tárgyalják. Ezeket a megbeszéléseket szokták "ellentmondó eljárásoknak" nevezni.

235. Amikor az ESZSZ tagja elfogadták az audit jelentés végleges szövegét, a jelentést a Bizottság válaszaival együtt átadják az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Az ESZSZ jelentései és Bizottság válaszai megjelennek a az Európai Unió hivatalos lapjában. A hivatalos lapban történő publikáláson kívül a ESZSZ megküldi azokat a nemzeti

²⁴ A Számvevőszék azon politikája, hogy megfigyelőként legalább az első néhány évben részt vegyen az ESZSZ audit munkájában lehetőséget ad arra, hogy megismerkedjenek az ESZSZ munkamódszereivel és ötleteket kapjanak a Számvevőszék saját auditjainak elvégzéséhez. A # felelősnek tartja magát azért, hogy a segítse az ESZSZ-t abban, hogy a Finnországban végzett audit munkájuk simán, zökkenőmentesen kezdődjön.

²⁵ A 8. fejezet foglalkozik az EK által Finnországnak juttatott alapok auditálásának volumenével.

feleknek is, tájékoztatás céljából. A finn Számvevőszék gyakorlata az, hogy az ESZSZ által küldött bármely különleges jelentés finn változatát (kivéve az Igazoló Nyilatkozathoz (INY) szükséges alátámasztó dokumentumokat) tájékoztatás céljából megküldik az érdekelt nemzeti hatóságoknak. Ezt teszik annak ellenére, hogy a jelentések megjelennek a hivatalos közlönyben is. Az ESZSZ éves jelentése és az INY-hoz kapcsolódó különleges jelentést illetően a finn Számvevőszék ezt az eljárást feleslegesnek tartja, mivel az adminisztratív hatóságok rendelkezésére áll a hivatalos közlöny és ezek a jelentések különben is az érdeklődésükre tartanak számot. Pénzügyminisztérium felkéri az adminisztratív hatóságokat arra, hogy az éves jelentések és az INY-tal kapcsolatos észrevételeiket a publikációt követő egy hónapon belül juttassák el a Minisztériumhoz. A Minisztérium ezeket az észrevételeket felhasználja azokhoz a jelentésekhez, melyeket a Kormány álláspontjával kapcsolatban készít. A kormány képviselője ezt az álláspontot a Tanács előtt is kifejtetheti.

8. A kapcsolattartó megbeszéléseken végzett munka

236. Az Európai Unió legfőbb audit intézményeinek (SAI) találkozói a nemzeti audit intézmények és az ESZSZ közötti kapcsolatokat irányító eljárásokkal, az említett szervezetek által közösen végzett auditokkal, az egy vagy több SAI által összehangoltan vagy párhuzamosan végzett auditokkal, az Európai Közösségek számára kidolgozandó audit útmutatókkal; az EAGGF számla igazolásokkal; a közbeszerzések felügyeletével, az Európai Uniót létrehozó Egyezmény 92. és 93. cikkével, az ÁFA beszédésével és auditálásával, az Igazoló Nyilatkozattal, a Kormányközi Konferencia számára az ESZSZ-vel kapcsolatos rendelkezések módosítására vonatkozó javaslattal, az audit látogatások koordinálásával, a Maastricht-i, a köztartozások és az állami deficit paraméterek alkalmazásának igazolásával, az euro bevezetésével és a SAI valamint a "harmadik", nem EU-tag államokkal való együttműködésével foglalkoztak.

8.1 A kapcsolattartási eljárások

237. A nemzeti audit intézmények és az ESZSZ közötti kapcsolat 1978. óta napirenden van. Amióta Finnország bekerült az Unióba a állami Számvevőszék tárgyalta azokat az eljárásokat, melyeket kétoldalú kapcsolataiban az ESZSZ-vel szemben követnie kell. A kétoldalú kapcsolatok során nem voltak különösebb problémák. A Kapcsolattartó Bizottság 1996. novemberében munkacsoportot állított fel, hogy javaslatot dolgozzanak ki egy elvi döntésre a kapcsolattartásra vonatkozóan. Az audit feladatok vizsgálatán kívül a munkacsoport különleges feladatai közé tartozik az együttműködésből származó problémák vizsgálata (ide tartozik az Igazoló Nyilatkozattal kapcsolatos probléma is), valamint azon lehetőségek feltárása, hogy az audit partner

hogyan hasznosíthatja az audit által feltárt eredményeket. További feladat az auditorok szerepének megvitatása, akiket jelölés alapján a Számvevőszék választ ki arra, hogy két évet náluk eltöltve javítsák az együttműködést az audit látogatások során és segítsék az audit jelentések prezentációjának eljárásait.

8.2 Közös auditok

238. A nemzeti audit intézmények és az ESZSZ által közösen végzendő auditok 1978. óta napirenden vannak. Az 1990-es évek eleje óta nyolc Tagállam SAIja már közös auditokat végzett az ESZSZ-vel. Ezek az auditok foglalkoztak a Közösség halászati flottájának újjászervezéséhez szükséges intézkedésekkel, a halászati és vízügyi termékek feldolgozására és marketingjére fordított segélyekkel, a sertéshús piac közös megszervezésével és az közösségen belüli ÁFA elszámolásokkal. Hivatkozva a közösen végzett auditok tapasztalataira 1995-ben a Kapcsolattartó Bizottság azt javasolta, hogy a közös auditokat ki kell terjeszteni más szektorokra is, így pl. a Strukturális Alapokra, a környezeti politikára, a nem-tagállam országoknak nyújtott segélyekre és a GNP számítására. A megbeszélésen kérték az összekötőket, hogy készítsék el a közös auditok több évre szóló munkaprogramjának tervezetét. Ezen kérés eredményeként a nemzeti audit intézmények és az ESZSZ kicserélte egymással audit programjait és az összekötő találkozóján megvitatották annak lehetőségét, hogy találjanak olyan területeket, ahol a közösen végzett audit jobb eredményeket hoz, mint az egyetlen hatóság által végzett audit. 1996. novemberében a Kapcsolattartó Bizottság felkérte a munkacsoportot, hogy a közös auditok kérdését foglalják bele azon témák körébe, melyekkel a jövőben foglalkozni kívánnak. A állami Számvevőszék ezidáig még nem végzett közös auditot az ESZSZ-vel.

8.3 Összehangolt és párhuzamos auditok

239. A közösen végzett auditokhoz hasonlóan a SAI összehangolt vagy párhuzamos auditjai kezdettől fogva napirenden szerepeltek. Az összehangolt vagy párhuzamos auditok kevésbé erőteljes kapcsolattartást igényelnek, mint a közösen végzett auditok, melyet közös irányítás alatt végeznek, és melynek eredménye egy közösen elkészített jelentés. Az összehangolt auditot két, vagy több audit intézmény végzi ugyanabban a témába, azonos módszerekkel, azonos időben, de különböző helyeken és egymástól független jelentés készítési szabályokat követve. A párhuzamos auditokat egyidejűleg végzik ugyanabban a témában, de nincsenek formális szabályok arra, hogy az audit módszert össze kellene hangolni. A állami Számvevőszék 1995. óta részt vesz koordinált auditban a nemzetközi információ csere jegyében, a Tagállamok direkt adóztatásának témájában. A finn Számvevőszék ugyancsak részt vett azokban a megbeszélésekben,

amelyek a párhuzamos teljesítmény auditok elindításával foglalkoztak a közös agrárpolitika területén. Ezt követően a finn Számvevőszék elindított egy teljesítmény auditot a közös agrárpolitika tárgyában.

8.4 Audit irányelvek

240. Az Európai Közösségek által használandó audit irányelvek kérdése 1980. óta napirenden van. 1991-ben a Kapcsolattartó Bizottság munkacsoportot állított fel azzal a feladattal, hogy állítsanak össze olyan általános auditálási irányelveket, melyeket az Európai Közösség használni tudna, és melyek az INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions, A SAI Nemzetközi Szervezete) szabványain alapulnak. A munkacsoport tíz tervezetet készített el: Audit tervezés; Audit bizonyítékok és módszerek; Belső ellenőrzés értékelése, és a megfelelés ellenőrzése; Dokumentálás; Minőség biztosítás; Ésszerűség és kockázat; Audit mintavétel; Jelentés; Szabálytalanságok; Más auditorok és szakértők munkájának hasznosítása. További öt tervezet most készül. A már elkészült tíz irányelv tervezetét a finn Számvevőszék most értékeli. Alkalmazhatóságukat külön fogják értékelni a teljesítmény audit és a pénzügyi audit tekintetében. A finn Számvevőszék ezen értékelés eredményeit fel kívánja használni saját instrukcióiban és vissza fog jelezni a munkacsoportoknak a szabványokkal kapcsolatban.

8.5 Igazoló testület

241. Az EAGGF -garancia szekció auditálása 1980. óta van napirenden. Az 1995-ös megbeszélések óta az egyes Tagállamokban az EAGGF-garanciával kapcsolatos Igazoló testület feladatainak szervezésével kapcsolatos tájékoztatás megváltozott. Nincs olyan rendelkezés, mely az Igazoló Bizottságra vonatkozóan részletesen rendelkezne a 729/70 Tanácsi Szabályozáson felül az 1663/95 számú Bizottsági Szabályozás 3. cikkelyéhez kapcsolódóan. A Bizottság úgy értelmezte rendelkezését, hogy rendszeren nem töltheti be az Igazoló Testület szerepét az a belső audit egység, mely azon a szervezeten belül helyezkedik el, mely kifizető ügynökségként jár el az EAGGF kifizetések esetében. A Bizottság ezen értelmezése azon a szemponton alapul, hogy azon Tagállamok, melyekben a belső ellenőrzés rendszere decentralizált alapon működik, vagy létre kell hozzanak egy centralizált belső auditot, vagy meg kell vásárolniuk az audit szolgáltatást egy privát auditáló cégtől, vagy fel kell kérniük nemzeti külső audit intézményt, hogy vállalja el a feladatot.

242. Hollandia, Dánia és bizonyos fenntartásokkal Németország és Ausztria egy olyan értelmezés mellett tartanak ki, ami lehetővé teszi a nemzeti adminisztratív rendszerek közötti különbségeket, tekintve, hogy az EAGGF számlák igazolását az 1995. október 16. és 1996.

október 15. közötti pénzügyi évre azon belső auditokra alapozták, melyeket az EAGGF kifizetését végző ügynökségek adtak meg. A többi Tagállam ehelyett, úgy tűnt, elfogadta a Bizottság értelmezését. Finnország, Belgium és Írország privát audit céget bízott meg a feladattal; az Egyesült Királyság versenyeztetés eredményeként az Állami Számvevőszéket választotta; Spanyolország, Portugália és Luxemburg központosított belső ellenőrzési szervezettel rendelkezik; Svédország saját Állami Számvevőszéke mellett döntött; Franciaország olyan ad hoc igazoló testületet állított fel, melynek elnöke a francia Számvevőszék korábbi tagja. Olaszország és Görögország esetében a helyzet még nem tisztázódott.

243. A Mezőgazdasági és Erdőgazdálkodási Minisztérium 1995. május 15-én felkérte a finn Számvevőszéket, hogy igazoló testületként működjön. A Hivatal 1995. június 2-án azt válaszolta, hogy a rendelkezésre álló információk alapján nem vállalhatja. A visszautasítás oka igen egyszerű volt: az Igazoló Testület a Bizottság egyik eszköze arra, hogy végrehajtsa az EK költségvetését. Az Igazoló Testület feladatai természetüknél fogva ezért belső ellenőrzési feladatok. Az ESZSZkel azonos szinten, mint nemzeti audit intézmény az finn Számvevőszéknek képesnek kell lennie az Igazoló testület külső auditjának elvégzésére, csakúgy, ahogy az ESZSZ képes, a finn Számvevőszék nem vetheti alá magát az ESZSZ auditjának sem pedig a Bizottságnak. Ezen felül a finn Számvevőszék szerint tisztázni kellene, hogy a EU intézmények a 1663/95 számú Tanácsi Szabályozás 3. cikkelyének értelmezése összhangban áll-e a Tagállamok szervezeti autonómiájával.

244. A finn Számvevőszék 1995. június 2-án kelt levelében azt javasolta a Mezőgazdasági Minisztériumnak, hogy az EAGGF Garancia Igazoló testületi feladatai legegyszerűbb ellátásnak érdekében erősítsék meg a Minisztérium belső audit szervezetét úgy, hogy a Bizottság azt elfogadhassa igazoló testületként. A minisztérium azonban más megoldást választott, egy privát audit céget bízott meg. Az EAGGF garancia számlái igazolásának rendszere elvi döntés alapja is lehet az egész nemzeti felügyeleti rendszerre nézve, amennyiben a Bizottság tervei megvalósulnak, és azon elvek köre, melyeket az EAGGF garancia számlák elszámolási eljárásának során figyelembe kell venni kibővülnek azzal, hogy abban bevonják a strukturális alapokat és a hagyományos saját forrásokat is.

8.6 Közbeszerzés

245. A közbeszerzések felügyelete 1991. óta van napirenden. 1996. novemberében a Kapcsolattartó Bizottság munkacsoportot állított fel annak vizsgálatára, hogy a Közösség közbeszerzéssel kapcsolatos direktíváit hogyan ültetik át a nemzeti törvényekbe és érteljék e téren a SAI ellenőrzési módszereit és szerepét. Az finn Számvevőszék részt

vesz a munkacsoport munkájában. A finn Számvevőszék kijelölt egy személyt, aki részt vesz a munkacsoportban és követi a közbeszerzéssel kapcsolatos munkát. A finn Számvevőszék folyamatban levő auditjaiban figyelmet fordít a közbeszerzésekre is. A finn Számvevőszék a közbeszerzések terén megkezdett egy teljesítmény auditot is az egészségügyi ellátáshoz kapcsolódóan. A további audit szükségessége annak alapján fog eldőlni, ami az audit eredményéből és a nyomon követő munka²⁶ során gyűjtött információkból, valamint a munkacsoport munkavégzése során kiderül.

8.7 Az EK megállapodásának 92. és 93. cikkelye

246. Az EK-t létrehozó megállapodás 92. és 93. cikkelye 1992. óta napirenden van. Ezek a cikkelyek szabják meg a korlátokat és az engedélyezési eljárásokat ahhoz, hogy a Tagállamok közigazgatása segélyeket adhasson vállalkozásoknak vagy termelési ágaknak. A Kapcsolattartó Bizottság által felállított munkacsoport jelenleg vizsgálja a SAI szerepét az állami segélyek bejelentésének igazolásában és a várakozási eljárásár és egy segélyezés végrehajtását a Bizottság által történt jóváhagyást követően. A munkacsoport már két időközi jelentést készített, végső jelentésük várhatóan 1997-ben készül el. A finn Számvevőszék 1996. januárban felállított egy saját munkacsoportot, melyben két audit vezető is részt vesz. Feladatuk a 92. és 93. cikkelyhez kapcsolódóan annak vizsgálata, hogy milyen a finn Számvevőszéken belül az audit és szakértői tevékenység. A munkacsoport jelentésének alapján (felhasznált források: 5-10 munkanap) a finn Számvevőszék kijelölt egy audit csoportot arra, hogy az e téren jelentkező problémákat figyelemmel kísérje. A nemzeti szintű audit intézkedések felmérésének igénye a nyomon követő munka során összegyűjtött információkon alapul. Ezt követően a finn Számvevőszék a témában teljesítmény auditot indított.

8.8 ÁFA a Közösségen belüli kereskedelemben

247. A Közösségen belül zajló kereskedelemhez kapcsolódó ÁFA beszédésének és auditálásának körülményei 1993. óta vannak

²⁶ A finn Állami Számvevőszék az igazgatást az ott dolgozók valamennyiének bevonásával végzi, így lehet a teljesítmény auditok megfelelő választékát kialakítani az éves audit terv céljaira. Miután a nyomon követési területek szélesek és a monitoringra rendelkezésre álló források némileg korlátozottak (két hét/év/teljesítmény auditor) azt követően, hogy az egyes témák bekerültek az audit tervbe egy megvalósíthatósági tanulmány készül. A megvalósíthatósági tanulmány célja annak megállapítása, hogy vajon az első benyomás arra vonatkozóan, hogy az auditra szükség van, helyes volt-e, vagy sem. Amennyiben az első benyomás nem volt helyes, a témát vagy ejtik, vagy más módon kezelik (pl. kezdeményezés egy igazgatási hatóságnál) ahelyett, hogy teljes auditot végeznének. Ennek célja, hogy a források elpazarlását elkerüljék.

napirenden. A Kapcsolattartó Bizottság által felállított munkacsoport jelenleg a Tagállamok azon a téren való együttműködését vizsgálja, ahol a Közösségen belüli kereskedelemben az ÁFA csalások megelőzésére törekszenek. A munkacsoport két időközi jelentést adott ki: "ÁFA ellenőrzés a Közösségen belül zajló kereskedelemben" és "Az átmeneti szabályok működése és átmenet az ÁFA-ra alkalmazható végleges szabályok a Tagállamok egymással folytatott kereskedelmében". A munkacsoport végső jelentésének 1997-ben kell elkészülnie. 1996. januárban a finn Számvevőszék felállította saját munkacsoportját, két audit vezetővel a csoportban, hogy vizsgálják meg a finn Számvevőszék belül a Közösségen belüli kereskedelem ÁFÁ-jához kapcsolódó audit és szakértői tevékenységet. A munkacsoport jelentésének alapján (felhasznált forrás: 2-3 munkanap) a finn Számvevőszék kijelölt egy audit csoportot arra, hogy az e téren felmerülő problémákat figyelemmel kísérje. Ezt követően a finn Számvevőszék elindított egy ÁFA-val kapcsolatos teljesítmény auditot. Az audit fő témája nem a Közösségen belüli kereskedelem, bár az audit érintheti az ehhez kapcsolódó problémákat is. A további auditokkal kapcsolatban felmerülő igényeket az audit során és a nyomon követés során összegyűjtött információkar alapozzák.

8.9 Igazoló nyilatkozat

248. Az Igazoló Nyilatkozat 1993. óta van napirenden. Az ESZSZ évente készíti el az Igazoló Nyilatkozatot az Európai Parlament és a Tanács számára, amivel az elszámolások megbízhatóságát igazolja (a konszolidált bevételi és kiadási számlák és a mérleg), valamint az azok mögött álló tranzakciók jogszerűségét és megbízhatóságát. Ezeket az ügyleteket a statisztikai mintavétel módszerével auditálják. Mivel a Közösség költségvetésének nagy részét a Tagállamok szintjén kezelik a mintaként kiválasztott tranzakciók auditálásának gyökerei a Tagállamokhoz vezetnek. Ebből következik, hogy az ESZSZ sok auditorának a tranzakciókhoz kapcsolódó audit látogatása a Tagállamokba történik. A Tagállamokba történő audit célú utazások számának csökkentése érdekében és anélkül, hogy az Igazoló Nyilatkozat megbízhatósága veszélybe kerülne az ESZSZ arra törekszik, hogy a nemzeti audit intézmények audit eredményeit használják az Igazoló Nyilatkozat összeállításánál.

249. Az ESZSZ Igazoló Nyilatkozat munkacsoportja felkereste a Tagállamok nemzeti audit intézményeit azért, hogy feltárják az együttműködés útjában álló bármely jogi, módszertani vagy gyakorlati akadályokat és a konkrét együttműködés lehető formáit. Az ESZSZ késznek mutatkozik kétoldalú projektek indítására azon audit intézményekkel együttműködve, melyek képesek olyan időbeosztás szerint dolgozni, ami lehetővé tenné az audit eredmények felhasználását az 1997-es pénzügyi éve Igazoló Nyilatkozatában.

250. A finn Számvevőszék felkészül az Igazoló Nyilatkozat terén történő esetleges konkrét együttműködésre, vagyis átvizsgálja azokat az irányelv tervezeteket, amiket az EK tevékenységek auditjával kapcsolatban állítottak össze, tanulmányozás az ESZSZ munkamódszerét és munkája eredményét, az INY-ta kapott válaszok monitoringját a Közösség egészében és az egyes Tagállamokban, követi az ESZSZ és a nemzeti audit intézmények közötti együttműködés alakulását az Igazoló Nyilatkozatok vonatkozásában. Az együttműködés konkretizálása a finn Számvevőszék és az ESZSZ közötti esetleges további tárgyalások eredményének függvénye.

8.10 A Kormányközi Konferencia

251. Az ESZSZre vonatkozó szabályozások módosítására vonatkozó javaslatok a Kormányközi Konferencia felé 1995. óta napirenden vannak. Egy, 1995. májusában a Kormányközi Konferencia Reflexió csoportjának átadott jelentés szerint az ESZSZ többek között azt javasolta, hogy közvetlenül fordulhasson az Európai Bírósághoz amennyiben jogait és jogosítványait valamilyen sérelem éri. A Kapcsolattartó Bizottságban zajlott megbeszélést követően az ESZSZ tisztázta eredeti javaslatát a Tanács elnöksége felé úgy, hogy az ESZSZ joga arra, hogy közvetlenül az Európai Bírósághoz forduljon a Közösség testületei vagy a Közösség alapjainak kezelésével megbízott nemzeti ügynökségek elleni jogi fellépésre korlátozódjon.

252. Egy 1996. május 23-i keltezésű levélben a Tagállamok nemzeti audit intézményei kifejtették nézeteiket a Kormányközi Konferencia Reflexió csoportjának 122. számú memorandumára és az Európai Parlament által 1996. március 13-án elfogadott 22.3 számú határozatra, mely szerint a nemzeti audit intézményeknek kötelezniük kell magukat arra, hogy együttműködnek az ESZSZ-vel az Igazoló Nyilatkozat összeállításához kapcsolódóan. Az előbbieket alapján az Igazoló Nyilatkozathoz fűződő felelősség az ESZSZ-é és a nemzeti audit intézmények részvétele nagy valószínűséggel csak önkéntes alapon képzelhető el. Az ESZSZ elnökének javaslata alapján a nemzeti audit intézmények véleményére felhívták a Tanács elnökének, az Európai Parlament Költségvetési Ellenőrzési Bizottság elnökének és a költségvetési ügyekért felelős főbiztos²⁷ figyelmét is.

8.11 Az audit látogatások összehangolása

²⁷ Ezen fejlemények óta a finn Állami Számvevőszék természetesen igyekezett információkat szerezni a Kormányközi Konferencián zajló eseményekről és szükség esetén tájékoztatni a Pénzügyminisztériumot is.

253. Az audit látogatások összehangolásának kérdése 1996. óta van napirenden. Az ESZSZ 1995-ben 243 audit látogatást tett a Tagállamokba. A Bizottság által tett látogatások száma 492, vagyis a duplája. Az évek során a Tagállamok bírálták az ESZSZ-t és a Bizottságot azért, mert nem megfelelő módon hangolják össze látogatásaikat. Éppen ezért a szóban forgó intézmények bejelentették, hogy meg fogják kezdeni audit programjaik koordinálását. A jelenleg használatos négy hónapos tervezési periódust éves tervezés fogja felváltani. Miután az előzetes tervek elkészültek (augusztusban) koordinációs megbeszélésekre kerül sor (szeptember és november között) ami után a terveket módosítják és végleges formába öntik (november-december). Ezen felül az audit jelentések egymás között történő kicserélése szigorúbb lesz, az audit módszerek koherensebbek és több figyelmet fordítanak a megfelelő adatok összeállítására azért, hogy az audit nyomon követhesse az eseményeket egészen a végső kedvezményezett szintjéig.

254. Arra is történtek erőfeszítések, hogy a nemzeti belső ellenőrzés koordinációjáért felelős testületeket bevonják a Bizottság által kezdeményezett koordináció projektbe, vagyis az északi Tagállamok pénzügyminisztériumai és centralizált belső ellenőrzési egységek a déli Tagállamokban. A Bizottság projektje nem érinti a nemzeti audit intézményeket²⁸, mint olyat. Ugyanakkor a finn Számvevőszék kész arra, hogy a Bizottság audit útjainak tervét és a jelentéseket számításba vegye saját tevékenysége tervezésénél éppen úgy, ahogy azt az ESZSZ és a nemzeti belső ellenőrzés esetében is teszi. A állami Számvevőszék saját éves munkatervét átadta az ESZSZnek.

8.12 Egyéb tevékenységek

255. Már 1996. óta napirenden van a Maastricht-i paraméterek alkalmazásának igazolása az állami deficit és az állam adósságok

²⁸ Néhány SEM 2000/3 dokumentumban és jegyzőkönyv tervezetben a Bizottság belefoglalta az ESZSZ nemzeti megfelelőit, mint olyanokat, akiknek részvétele kívánatos a közös éves nemzeti vagy szupranacionális audit programok összeállításánál. A SEM-mel foglalkozó határozat P pontja, melyet az Európai Parlament 1996. november 15-én fogadott el összhangban áll a Bizottság fenti kívánságával. A finn Számvevőszék elismeri azt az igényt, hogy az EU alapokkal kapcsolatos audit látogatásokat össze kell hangolni és nagyra értékeli a Közösség intézményeinek erőfeszítéseit is ez irányba. Ugyanakkor a # szerint egy közös éves audit terv összeállítása a Közösség és a Tagállamok valamennyi külső és belső audit testületének bevonásával intézményi és gyakorlati szempontokból egyaránt problematikus. A finn Számvevőszék jelenleg legalábbis a saját kezdeményezésre történő koordinálás mellett van, semmint, hogy valami közös tervezési feladatban vegyen részt. Ami a Számvevőszék saját koordinációs tevékenységek feltételeit illeti a többi érintett audit szervezet irányába, a Számvevőszék a fő problémát abban látja, hogy hiányzik a szisztematikus információ áramlás Bizottság audit látogatásai és a látogatások eredményeinek közzétevése terén. Az 5. fejezet foglalkozik azzal, hogy mit tett a Számvevőszék ezen problémák kiküszöbölésére.

tekintetében. Az euro bevezetésének kihatása a nemzeti audit intézményekre és a harmadik országok nemzeti audit intézményeivel való együttműködésre 1997-ben került napirendre. A Kapcsolattartó Bizottság még nem fogadott el semmilyen határozatot ezekben a kérdésekben. A finn Számvevőszék szerint ezeket a kérdéseket még tanulmányozni és vitatni kell egészen addig, amíg valami hasznos információ ki nem alakul.

9 Saját audit tevékenységek

9.1 Az egyenlő audit elve

256. A állami Számvevőszék a Finnország és az Európai Közösségek közötti átutalásokat ugyanolyan mélységben és alapelvek alapján vizsgálja, mint a nemzeti alapokét. Az EK egyezmény 209. cikkének első bekezdése és az 5. cikk alapján a Tagállamoknak kötelezően ugyanolyan hatékonyan kell védeniük a Közösség pénzügyi érdekeit, mint ahogyan saját pénzügyi érdekeiket védik. A Tagállamok közös érdeke, hogy a Közösség alapjait megfelelő ellenőrzés alatt tartsák.

257. A állami Számvevőszék az Európai Unió döntéseinek nemzeti előkészítését és végrehajtását ugyanúgy auditálja, mint a nemzeti döntéshozatal előkészítését és végrehajtását. A Tanácsnál és a bizottságokban, valamint a Bizottság munkacsoportjaiban a Tagállamok részt vesznek azon törvények előkészítésében, melyek a Közösség pénzügyi menedzsmentjére és a pénzügyi ellenőrzésre vonatkoznak. Részt vesznek ezen kívül a programok finanszírozásával kapcsolatos, a Közösség költségvetéséhez és minden olyan más döntésben is, aminek kihatása lehet a nemzeti költségvetésre. A Tagállamok felelősek a Közösség törvényeinek végrehajtásáért és gyakorlatban történő alkalmazásáért. Amennyiben ezen köteleességeknek nem tesznek eleget úgy az egyéneknek okozott károkért felelősséget kell vállalni, és vállalni kell a Közösség intézményei által kirótt szankciók következményeit is.

9.2 Pénzügyi audit

258. A finn Számvevőszék által évente végzett pénzügyi audit az állam valamennyi számviteli hivatalát érinti. A pénzügyi audit a pénzügyi menedzsment munkájának jogszerűségét és a költségvetésnek való megfelelést vizsgálja. Ezen felül a belső ellenőrzést és könyvvezetést és más számviteli műveletek helyességét, az ügynökségek végszámláinak pontosságát és az éves jelentésben foglaltak pontosságát és helyességét auditálják. A pénzügyi audit tartama általában 45 munkanap.

259. Az egyes számviteli egységek szintjén a pénzügyi audit olyan kérdésekre összpontosít, melyek kockázatos területek és a pénzügyi audit valamennyi alszektorában lényegesek. Az EU szempontjából lehetnek kockázatosak olyan tevékenységek is, melyek kártérítési kötelezettséggel járnak; a segélyezés csökkentése, felfüggesztése vagy felmondása; visszatérítések; vagy más olyan szankciók, melyeket az EU a nemzeti költségvetés terhére szab ki. Itt arány érzékre van szükség, hogy a kockázatok elkerülhetőek legyenek.

260. Az állam kb. száz számviteli egységének kétharmadának volt köze az EK alapokhoz 1995-ben. Ezeket ugyanolyan módszerek és alapelvek alkalmazásával auditálták, mint a hazai alapokat. Amikor a pénzügyi audit során a könyvvezetéssel és belső ellenőrzéssel, valamint a költségvetéssel illetve annak betartásával kapcsolatban megállapítások születtek, és a lehetséges hiányosságok vagy hibák kiküszöbölésére megtörténtek a szükséges lépések az nem csak a nemzeti alapok kezelését, hanem az EK alapok kezelését is azonos módon befolyásolja.

261. Az 1995. pénzügyi év éves auditjának megfigyeléseit, következtetéseit és ajánlásait a nemzeti hatóságok és a parlamenti állami auditorok figyelmébe ajánlják. Az adminisztráció ezidáig még nem volt képes az EU valamennyi követelményének eleget tenni, de már megfigyelhetők pozitív változások. A finn Számvevőszék a helyzet javításában valamennyi számviteli egység szerepét fontosnak ítéli meg.

262. Az finn Számvevőszéknek kb. 70 pénzügyi auditja van előkészületben. Azokat a számviteli egységeket fogják vizsgálni, melyek az 1996-os pénzügyi évben EK alapokat kezeltek. Az audit alapján készült jelentéseket a finn Számvevőszék 1997. tavaszán el fogja juttatni a nemzeti hatóságokhoz és parlamenti állami auditorokhoz.

9.3 Teljesítmény audit

263. A állami Számvevőszék által végzett teljesítmény auditok egyszeri jellegűek és vagy olyan területekre irányul, melyek több szereplőt fognak össze, vagy olyan részvénytársaságokra, ahol az állam, vagy egy állami tulajdonú vállalat birtokolja a szavazati jogok több mint ötven százalékát. Az előbbi, több szereplő területek; az igazgatást átszövő tevékenységek; bizonyos adminisztratív szektor, hatóság vagy az állami segélyben részesülő más befogadó által végzett korlátozott feladat; az állami költségvetésen kívül eső állami alapok; állami vállalatok. A teljesítmény audit vizsgálja a feladatok elvégzésének hatékonyságát, eredményességét valamint a váratlan hatásokat; az eredményekkel kapcsolatos külső információ megbízhatóságát és pontosságát; a célkitűzések alapjául szolgáló helyzet pontosságát; az ellenőrzési, nyomon követési és értékelési rendszerek működőképességét; a feladatok végrehajtásának jogszerűségét és a célokra való

megfelelését; a költségvetésnek való megfelelést. Egy teljesítmény audit tartama kb. 230 munkanap, beleértve azt a 10-60 munkanapot, ami a megvalósíthatósági tanulmány elkészítéséhez szükséges.

264. A teljesítmény audit témáit fontosságuk és a kockázat alapján választják ki az állami pénzügyek teljes spektrumából. A bevételekkel és kiadásokkal foglalkozó téma javaslatok, melyek az EU befolyási szférájába tartoznak ugyanúgy megfontolandók, mint az egyéb javaslatok²⁹.

265. Az EU-val kapcsolatos témákat nem csak a korábban említett kockázat miatt választják ki, hanem azért is, mert a pénzeket elköltő hatóságok számára nem biztos, hogy nyilvánvaló, hogy azt a pénz, amiből a EK költségvetés valamit finanszíroz, a finn állampolgárok és vállalatok fizették be adóként és illetékként. Sem az addicionalitás elve, sem pedig az a komplex rendszer, mely az EK alapok kezelésére jött létre, nem igazán ösztönzi a pénzt elköltő hatóságokat a gazdaságos viselkedésre. A Közösség felügyeleti szervei a maguk részéről a Közösség céljait adottnak tekintik és nagyobb figyelmet fordítanak a működés pontosságára, magukra az eljárásokra, mint célkitűzések alapjainak megvetésére, a “pénzért értéket” szempontokra és arra, hogy a Közösség beavatkozásának milyen váratlan hatásai lehetnek.

266. A állami Számvevőszék ezidáig 20 EU-val kapcsolatos teljesítmény audit témát foglalt bele audit tervébe. Ezek közül 11 érinti az EK alapokat és 9 olyan nemzeti alapokat, melyek az EU befolyása alatt állnak. Az EU-val kapcsolatos témákat azonos elvekre és eljárásokra építve vizsgálják, mint az EU-val nem kapcsolatos témákat.

267. Ezidáig három olyan teljesítmény audit fejeződött be, ami az EK alapokat és érinti: az állami költségvetési projekt (2/97. számú audit jelentés); a Strukturális Alapok 6. célkitűzésének előkészítése, finanszírozása és végrehajtása Finnországban (5/97. számú audit jelentés; a regionális fejlesztési alapok felhasználása (a pénzügyi audit egység publikációja). Négy olyan audit fejeződött már be, mely olyan nemzeti alapokkal foglalkozott, amikre az EU közvetett hatással van:

²⁹ A finn Számvevőszék arra törekszik, hogy a teljesítmény auditok azokra a területekre összpontosítsanak, melyeknek jelentős közvetett vagy közvetlen gazdasági kihatásuk van. A témák megfelelő kiválasztásának céljából a # kapcsolatot tart az állami pénzügyek ellenőrzésében és irányításában részt vevő legfontosabb érdek csoportokkal. Ezen túlmenően teljes létszámával figyelemmel kíséri az adminisztratív tevékenységet. Az újabb és újabb teljesítmény auditokra a javaslt az auditoroktól és a felső vezetéstől érkezik. A pénzügyi auditoroknak kell “pénzért értéket” témákat felvetni olyan tapasztalatok alapján, amit saját audit munkájuk során szereztek. A teljesítmény audittal foglalkozó munkatársak átnézik audit fájljaikat és javaslatokat készítenek a nyomon követő munka alapján. Évente kb. 200 ötlet születik, ebből 10-15%-ot hagynak jóvá és jut el a megvalósíthatósági tanulmány szintjéig. (Idézet az “Állami audit és elszámoltathatóság”, című kiadványból, Egyesült Királyság, Állami Számvevőszék, 1996.)

Az EU ügyek hatása a nemzeti adminisztrációban (8/96. számú audit jelentés); a kis- és közép-vállalatok vállalkozói képzésének támogatása a gazdasági recesszió idején (7/96 audit jelentés); jövedéki adó (14/96 audit jelentés); élelmiszer ellenőrzés (3/97 audit jelentés). A hét, már befejezett audit megfigyeléseit, következtetéseit és ajánlásait a nemzeti hatóságok és a parlamenti állami auditorok figyelmébe ajánlották.

268. Jelenleg nyolc olyan teljesítmény audit áll előkészület alatt, mely valami módon kapcsolódik az EK alapokhoz: az ERDF és a nemzeti alapok felhasználása a foglalkoztatás terén, a 6. és 2. célkitűzés figyelembe vételével; az állami támogatási rendszerek állapotával kapcsolatos második tanulmány; a regionális fejlesztési alapokból származó segélyek odaítélése, monitoringja és ellenőrzése; különböző irányító hatóságok által, főként észak Finnországban finanszírozott projektek monitoringja; közös mezőgazdasági politika; az Európai Szociális Alap 3. célkitűzésének végrehajtása és működtethetősége; a strukturális alapok kifizetésének információ átviteli rendszere; halászati támogató intézkedések.

269. Öt olyan teljesítmény audit van függőben, ami az EU befolyás által érintett nemzeti alapokat érinti; egy összehangolt audit a nemzetközi információ cserére vonatkozóan, EU Tagállamok közvetlen adótatásával kapcsolatban; útépités tervezése és a finanszírozási rendszerek; állami segélyek az EK Egyezmény 92. és 93. cikke alapján; közegészségügy és állami szerződések; az ÁFA-ra vonatkozó kiadási és bevételi klauzula működtethetősége.

10. Csalások megelőzése

270. A állami Számvevőszék munkájának egyik célja, hogy az állami pénzügyek terén a csalásokat kiküszöbölje. A csalás megelőzésében a pénzügyi audit az elsődleges eszköz. Folyamatos figyelmet fordítanak a teljesítmény auditokra is, mert ott kiderül, hogy mennyire van kitéve a vezetési és a támogatás rendszerek a csalásnak és mit tettek a hatóságok a csalások megelőzése és kinyomozása érdekében. Másrészt az egyes csalási esetek megelőzése, a feltárása és nyomozása nem a finn Számvevőszék feladata. Ez az adminisztratív hatóságokra tartozik, a rendőrségre és más, elsősorban nyomozással foglalkozó szervezetekre.

271. A állami Számvevőszék auditjai során időről időre csalási esetekre is fény derül. A finn Számvevőszékhez a köztisztviselők által benyújtott kezdeményezések és petíciók³⁰ gyakran szólnak törvény

³⁰ A petíció olyan beadvány, amiben nyomozás elindítását kérik. Szerepel rajta a beadó neve, és a Számvevőszéknek van címezve. Bárki beadhat ilyen petíciót. Nincs határidő megszabva, amíg illet be lehet adni. a Számvevőszék kb. 50 petíciót kap évente. A petíció nyilvános dokumentum. A petíció nem mindig indít el nyomozást, de a Számvevőszéknek válaszolnia kell minden beadványra. (Ld. még 10. pont)

ellenes tevékenységekről. A finn Számvevőszék értesíti az érintett állami hatóságot, intézményt vállalatot vagy az általános felügyeleti hatóságot azokról a helytelen gyakorlatokról, melyről az audit során szereztek tudomást. Amennyiben az értesített szervezet nem tesz lépéseket az ügyben és az ügy bűncselekménynek minősíthető, úgy a finn Számvevőszék intézkedik arról, hogy vádat emeljenek a csalást elkövetők ellen. A finn Számvevőszék ellenőrzi azt is, hogy az auditált fél kompenzálja-e az államot azokért a károkért, amit a csalás miatt szenved el. A finn Számvevőszéken van egy különleges egység, amely a petíciókat vizsgálja és segít az auditok során feltárt rendellenességek nyomozásában.

272. Az Európai Közösség tagállamainak kötelező tájékoztatniuk a Bizottságot az EU alapokhoz kapcsolódóan feltár szabálytalanságokról. A finn hatóságok 1995-ben 14 esetben küldtek tájékoztatást a Bizottságnak. Ebből 12 hagyományosan saját forrásokra vonatkozott. Főként hibás vámáru nyilatkozatokról volt szó. Két további tájékoztatás témája az EAGGF garancia szekcióval kapcsolatos kiadások voltak. Hibát fedeztek fel két farmer támogatás iránti kérelmében. Mivel tévesen nem került támogatás kifizetésre nem volt szükség a pénz visszafizetéséről rendelkezni. A tranzit forgalom során elkövetett és napvilágra került csalások összege kb. 15 millió FMK³¹ volt 1996-ban.

273. Az állami auditot szabályozó határozat (1996. évi 733. számú) kiegészült a 18a ponttal, melynek alapján a finn Számvevőszéket haladéktalanul tájékoztatni kell minden olyan helytelen gyakorlatról, melyet az állami hatóságok vagy intézmények által kezelt alapok kapcsán fedeznek fel. Ez a rendelkezés 1996. november 1-én lépett hatályba.

274. Egy hasonló rendelkezést viszont kivettek az 1990. évi állami audit határozatból. A finn Számvevőszék javasolt, hogy a rendelkezést töröljék az állami audittal foglalkozó határozatból és helyezték bele egy sokkal általánosabb jellegű statútumba, mint pl. költségvetési törvénybe, a költségvetési határozatba. Az, hogy egy ismeretlen szervezeti statútum hogyan rendelkezik az nem volt elég ahhoz, hogy automatikussá váljon az értesítési gyakorlat, az állami audit törvény pedig felruházta a finn Számvevőszéket olyan hatalommal, aminek alapján bekérhet bármilyen, az audit munkához szükséges információt a hatóságoktól. Másrészt viszont hosszabb távon egy jól látható rendelkezés még mindig jobb, mintha egyáltalán nincs rendelkezés.

³¹ Tranzit csalások közé tartozik pl. a cigaretta csempészet. A Finnország által 1996-ban bejelentett szabálytalanságok témájában további adatok tudhatók meg a Bizottság 1996. évi, a csalások ellen folytatott küzdelemmel kapcsolatos jelentéséből.

Ugyanakkor a finn Számvevőszék javaslatának csak az első része valósult meg.

275. Éppen ezért a finn Számvevőszék 1996-ban javasolta, hogy a rendelkezést helyezték vissza az állami audit határozatba addig, amíg el nem jön az ideje annak, hogy bekerüljön egy általánosabb jellegű törvénybe. A finn Számvevőszék nem csak azt akarta, hogy az értesítés automatikussá válása megmaradjon, hanem azt, hogy ez a rendszer segítsen hozzászoktatni a hatóságokat ahhoz, hogy ugyanúgy értesíteniük kell a finn Számvevőszéket, mint a Bizottságot. Ezen túlmenően, a közösségi csalások elleni kampánnyal együtt a finn Számvevőszék folyamatosan kapta a megkereséseket a sajtó részéről az állami pénzek helytelen kezelésének gyakorlatával kapcsolatban. Ezek után úgy gondolták, hogy a rendelkezés, ha kiegészül az odavágó utasításokkal segíthetne a megkeresésekre adandó válaszokban.

276. A állami Számvevőszék ezzel kapcsolatban 1997. március 11-én pontosabb utasításokat adott ki. A finn Számvevőszéket értesíteni kell minden, az állami hatóságok vagy intézmények által adott állami támogatások kapcsán felmerülő potenciális bűncselekményről; állami alkalmazottak potenciális bűncselekményeiről olyan esetben, ha a hatóság vagy intézmény által kezelt alapokhoz vagy javakhoz kapcsolódik; valamennyi szabálytalanságról a hatóságnak értesítenie kell a Bizottságot. Az értesítés formája az eset rövid leírása, a károk becsült értékes és azon intézkedések felsorolása, amit a hatóság tett vagy fog tenni a helytelen gyakorlat ellen. A hatóságoknak úgy kell megfogalmazni az értesítést, hogy az érintett személyek azonosságát nem tárják fel. A személyes adatok védelmével kapcsolatos törvény (1987. évi 471. törv.) a finn Számvevőszéknek nincs joga érintett személyek nevét vagy társadalombiztosítási nyilvántartási számát regisztrálni.

277. Még ha az értesítésről szóló kötelezettség egy általánosabb típusú törvényben szerepelne akkor is szükség lenne annak utasításokkal való rendszeres kiegészítésére. A hatóságokat emlékeztetni kell a rendelkezésre, hiszen nem túl gyakran kerül sor az alkalmazására; a kötelesség teljesítéséhez kiigazításokra van szükség, hogy az értesítések száma ne maradjon korlátok nélkül; nehéz előre megmondani, hogy a finn Számvevőszék milyen helytelen gyakorlatokkal kapcsolatban vár el értesítést a jövőben.

11. Szervezet, források és képzés

278. Az, hogy Finnország az Európai Unió tagjává vált nem befolyásolta jelentősen a állami Számvevőszék szervezetét. A szervezet élén áll a legfőbb auditor, van két teljesítmény audit egység, a pénzügyi audit egység, a belső szolgáltatások és a speciális egység. A finn Számvevőszéken 124 státusz van, amiből jelenleg 120 van betöltve. A

teljesítmény auditnak 62, a pénzügy auditnak 43, a legfőbb auditornak és a belső szolgáltatásoknak 14, a speciális egységnek 1 státusza van. A 4. melléklet tartalmazza a finn Számvevőszék szervezeti sémáját.

279. A belső szolgáltatások (a tervezés vezetője) egységének vezetője egyben az EU összekötő tisztviselője is. Az ő munkáját egy másik személy segíti. Mindkettőjüknek vannak olyan feladataik is, amik nem kötődnek az EU-hoz. Ez az egység jelenti a kapcsolódási pontot az ESZSZhez; a nemzeti audit intézményekhez; és a gyakorlatban a Pénzügyminisztériumhoz is. Ők készítik el az EU-val kapcsolatban a kimutatásokat, a leveleket és az emlékeztetőket; tanácsot adnak EU ügyekben, felelősek az egész szervezet képzési és információ szolgáltatási feladataiért. Az auditorok feladata, hogy beszerezzék az egyes auditokhoz szükséges anyagokat. Az audit egységek tájékoztatják az adminisztrációt az ESZSZ audit látogatásairól; megfigyelőként részt vesznek a látogatásokban; részt vesznek a kapcsolattartási ügyekben; elvégzik az EK alapokhoz és az EU befolyás alatt álló saját alapokhoz kapcsolódó audit munkát.

280. A állami Számvevőszék tevékenységének kb. 10%-a kapcsolódik az Európai Unióhoz. Ide tartoznak a kapcsolattartási tevékenységük csakúgy, mint az alapok átutalásának auditálása, az EK átutalásokhoz kapcsolódó nemzeti alapok auditja és olyan nemzeti alapok auditja is, melyeket az EU a törvényeken keresztül befolyásol. Mivel a nemzeti törvényeket egyes esetekben az EK törvényei váltották fel és az EK kifizetések léptek a nemzeti kifizetések helyébe, az így felmerült pótlólagos költségek nem érik el a finn Számvevőszék működési költségeinek (2-4 millió FMK) 10%-át. A számok indikatív jellegűek, nem költség-elszámoláson alapulnak. A finn Számvevőszék költségelszámoló rendszerét nem úgy tervezték, hogy elkülönítse azokat a költségeket, melyek Finnország EU tagsága miatt merülnek fel a finn Számvevőszéknél.

281. A állami Számvevőszék azt várja auditoraitól, hogy ismerjék az Európai Uniót s annak fejlesztési terveit, tudják, hogy az EU milyen hatással van az egyes auditorok felelősségi területeire; ismerjék a pénzügyi menedzsmenttel és a pénzügyi átutalásokkal kapcsolatos szabályokat és gyakorlatot. Ebből a célból a finn Számvevőszék írásos anyagot adott ki és néhány házon belüli információs célú felkészítést szervezett. A munkatársak is lehetőséget kaptak, hogy a különböző képzési intézmények által szervezett programokon részt vegyenek. Különösen ésszerű volt az EU törvényekkel kapcsolatos tanfolyam. Ezen kívül a finn Számvevőszék tanulmányutakat szervezett a Közösség intézményeibe, sőt a finn Számvevőszéknek vannak angol és francia tanfolyamai is (telente 1.5 óra/hét). Ez utóbbi akkor alakult ki, amikor Finnország már az EU tagjává vált.

1. Melléklet: A parlamenti állami auditorok és az Állami Számvevőszék bizonyos, Finnország és az Európai Közösségek közötti hitel transzferek auditálásához való jogát szabályozó törvény (1995/353, március 17.)

1. fejezet

Az alkalmazás hatálya

282. Jelen törvény az Európai Közösségek és Finnország között történő hitel átutalásokkal, azok ellenőrzésével és auditálásával foglalkozik. Jelen törvényben a *hitel transzferek* kifejezés olyan kifizetésekre vagy az Állam, városok, városok szövetsége, finn társaságok, Finnországban működő társaságok, egyházak és más egyesülések, alapítványok, intézmények, vállalkozások és egyének által vállalat más kötelezettségekre, valamint az Európai Közösségek forrásaiból Finnországba irányuló támogatások, kölcsönök, más pénzügyi finanszírozás, biztosítékok, mentesítések és a támogatás más formáinak kifizetésére vonatkozik.

283. Az I. paragrafus hivatkozása az Európai Közösségekből érkező hitel transzfer címzettjére jelenthet közvetítőt és egy olyan személyt is, akinek a címzett átutalta a szóban forgó forrásokat.

2. fejezet

Hatáskör

284. A parlamenti állami auditorok és a finn Számvevőszék joga van az 1. fejezetben leírt hitel transzferek auditálásához, használatához és ellenőrzéséhez, valamint az audit terjedelme által megkívánt mértékben egy közvetítő, hitel nyújtó, címzett vagy egy hitel átutalója, vagy egy olyan személy pénzügyi és működés vizsgálatához, akihez a címzett a kapott forrásokat átutalta.

285. A parlamenti állami auditorok és a finn Számvevőszéknek joga van az 1. fejezetben hivatkozott hitel transzferek auditálásához a címzettek és a pénz kifizetőinek székhelyén. Az auditáltaknak segíteniük kell az auditort feladata elvégzésében. A parlamenti állami auditorok és a finn Számvevőszék szakértői tanácsokat alkalmazhat az audit során.

3. fejezet

Az információhoz való hozzáférés

286. Az ügyek és dokumentumok titkos kezelésére vonatkozó külön rendelkezések elkülönült kezelésének szem előtt tartásával az audit alanyainak késedelem nélkül át kell adniuk a parlamenti állami auditoroknak és a finn Számvevőszéknek a kért információt, számlákat, dokumentumokat és nyilvántartásokat az audit céljára.

287. A parlamenti állami auditorok és a finn Számvevőszék hozzáférést kell biztosítani, ahol az audit céljából szükséges, az auditált szervezet rendes auditorainak birtokában lévő valamennyi dokumentumhoz, egyéb nyilvántartáshoz és másolatokhoz, valamint feljegyzések másolataihoz, jegyzőkönyvekhez és más olyan dokumentumokhoz, melyek az auditált szervezetek működésével kapcsolatosak és egy rendes auditor állította össze.

288. Az államnak, az önkormányzatok szövetségeinek, az önkormányzatoknak és az egyházaknak meg kell adniuk azt a hivatalos segítséget, ami szükséges az ezen törvényben foglalt hozzáférési jogok gyakorlásához valamint meg kell kapniuk mindazokat az információkat, dokumentumokat és más nyilvántartásokat, számlákat, melyek az audit alanyára vonatkoznak és az audit céljából szükségesek.

4. fejezet

Bizalmas kezelés

289. Sem a parlamenti állami auditor, sem a Parlamenti Állami Auditori Hivatal vagy a Számvevőszék munkatársa, sem pedig a 2. fejezet 2. paragrafusában hivatkozott szakértő nem használhatja fel saját céljaira, nem hozhatja nyilvánosságra azokat az információkat, amikhez munkavégzése során a gazdasági helyzettel az üzleti tevékenységgel vagy szakmai titokkal vagy személyes körülményekkel kapcsolatban jutott a tudomására, vagy olyan információ birtokába jutott amivel kapcsolatban titoktartást írtak elő.

290. Az előbbi bekezdés fenntartása mellett az információt és a dokumentumokat át kell adni:

1. a rendőrségnek vagy más olyan hatóságoknak, melyek előzetes nyomozást folytatnak, a vám hatóságoknak, a közbiztonságnak és a bíróságoknak egy büncselekmény nyomozása céljából; valamint
2. az Európai Közösségek és más kompetens hatóságoknak, ha azt a Közösség törvényei előírják.

5. fejezet

Kapcsolat más törvényekkel

291. A parlamenti állami auditorokkal és a finn Számvevőszékkal kapcsolatos más törvényekben foglalt rendelkezések fennállnak az ezen törvényben hivatkozott audit tevékenységek és a monitoring vonatkozásában.

6. fejezet

Hatályba lépés

292. Jelen törvény a Határozatban foglaltak szerint lép hatályba (1995. április 1.)

293. A jelen törvény végrehajtásához szükséges intézkedésekre a hatályba lépés előtt sor kerülhet.

2. Melléklet: Az állami számvevőszék audit mandátuma, jogalkotói felkészülés az EU tagságra

294. A finn Számvevőszék audit mandátumának kibővítésének kronológiája és válasz arra a kérdésre, hogy a finn Számvevőszéknek az ESZSZ-vel való kapcsolattartó pozícióját szükséges-e törvényben szabályozni.

- 1993. június. A Nemzeti Integrációs Bizottság (NIB) ajánlást tesz a Pénzügyminisztériumnak arra, hogy az Államtanács javaslata alapján kezdje meg az EU-ba való belépést szabályozó törvény előkészítését (1540/94)³².
- 1993. szeptember. A Pénzügyminisztérium felkéri a finn Számvevőszéket hogy vegyen részt az EK-t létrehozó Egyezmény 188a-188c cikkelyeihez kapcsolódó előkészítésben.
- 1993. november. A NIB költségvetési szekciója munkacsoportot állít fel annak megvizsgálására, hogy milyen a Finnország és az EK közötti alapok átutalásához kapcsolódó pénzügyi menedzsment és költségtervezési rendszer. A csoport előzetes vizsgálatot folytat arra nézve, hogy az EU-ba történő belépés milyen hatással van az állami audit funkciókra. Felvetődik a kérdés, hogy melyik külső ellenőrző szervezet, a finn Számvevőszék vagy a parlamenti állami auditorok működjenek nemzeti összekötő testületként az ESZSZ felé. A csoport számára készített memorandum tervezetek szerint finn Számvevőszéknek kellene az összekötői feladatokat magára vállalnia. A tervezetek foglalkoznak annak a kérdéssel is, hogy ezt az ügyet az EU-ba történő belépést szabályozó törvénybe kell-e foglalni és ki kell-e terjeszteni a finn Számvevőszék audit mandátumát az audit törvény (967/47) módosításával.
- 1994. május. A Parlamenti Állami Auditori Hivatal (PÁAH) tájékoztatást kér az EU-ba történő belépés várható hatásáról az állam pénzügyeire. A PM tájékoztatja a PÁAH-t, hogy a fent említett munkacsoport szerint a finn Számvevőszéknek kell összekötőként működni az ESZSZ felé.
- 1994. május. A finn Számvevőszék munkacsoportot állít fel annak alapos vizsgálatára, hogy milyen hatással jár az EU-ba való belépés a finn Számvevőszékre nézve. A munkacsoport feladata a belépéssel kapcsolatos mennyiségi és minőségi hatások felbecsülése a finn Számvevőszék valamennyi munka csoportjára nézve és annak felmérése, hogy mi a valószínűsége annak, hogy az Állami Audit törvényt módosítani kell (967/47) azért, hogy a finn Számvevőszék

³² A Finnországot az Európai Unió tagjai közé beléptető Egyezmény bizonyos szabályozásainak elfogadásáról szóló törvény. 1994. december 8. az 1540/94 a Törvényt jelzi, nem pedig az Államtanács javaslatát.

- minden körülmények között nemzeti összekötőként léphessen fel a ESZSZ felé. Az EU munkacsoport határideje 1994. október volt.
- 1994. július. Az a kép alakul ki, hogy az Államtanácsi javaslat alapján az EU-ba történő belépést szabályozó törvény számára választott törvényhozási technika nem fogja lehetővé tenni, hogy finn Számvevőszék szerepét úgy szabályozzák, hogy az nemzeti összekötő testület lehessen az ESZSZ felé. A finn Számvevőszék jelzéseket kap, hogy nem biztos, hogy szükséges ennek a kérdésnek a törvényi szintű szabályozása. A Parlamentet mindenesetre tájékoztatni kell, hogy a finn Számvevőszék lesz az ESZSZ egyenrangú partnere és ezt meg is kell indokolni.
 - 1994. augusztus. Az Államtanácsnak az a javaslata, hogy szülessen törvény az EU csatlakozásról a Parlament elé kerül. A javasolt törvény nem tartalmaz hivatkozásokat a szóban forgó kérdésre, de a javaslat indoklása tartalmazza, hogy a PÁAH alkotmányos feladata az állami pénzügyek felügyelete, a finn Számvevőszéké azok auditálása, a finn Számvevőszék az a nemzeti audit testület, melyre az EK Egyezmény 188c cikk (3) utal, éppen ezért az ESZSZ-kel való kapcsolattartás is feladata.
 - 1994. szeptember. Eddigre a finn Számvevőszék EU munkacsoportja kialakította állásfoglalását, miszerint az 5. cikkből eredő asszimilációs elv és az EK Egyezmény 209. cikkének első bekezdése (amit megerősít az Európai Bíróság precedens joga) általánosan bár, de kötelességként a finn Számvevőszékre helyezi az EU alapoknak a nemzeti alapokhoz hasonló védelmét. Éppen ezért, és azért, hogy biztosítható legyen, hogy a finn Számvevőszék minden körülmények között betöltheti a nemzeti összekötő szerepét az ESZSZ felé, a finn Számvevőszék arra a következtetésre jut, hogy függetlenül attól, hogy az alapokat az állami pénzek részének tekintik-e vagy sem, a finn Számvevőszéknek meg kell kapnia a felhatalmazást arra, hogy auditálhasson minden olyan átutalást, ami Finnország és az EK között történik. A Parlament által a törvény javaslatok megtételére szabott rövid határidő miatt a finn Számvevőszék szétválasztja a mandátum kiterjesztésének kérdését az EU munkacsoport munkájától. Gyakorlati okokból a finn Számvevőszék egy külön törvény tervezetet készít (353/95)³³ ahelyett, hogy a meglévő 967/47 számú törvényt módosítaná. Mivel a munkacsoport államtitkárának feladata az előkészületek elvégzése, a munkacsoport számára rendelkezésre álló határidőt 1994. novemberig meghosszabbították.
 - 1994. október. A finn Számvevőszék azt követően, hogy azt megvitatta a PÁAH-lal, átadja a Pénzügyminisztériumnak a 353/95 számú törvényre vonatkozó javaslatát amely azonos audit jogosítványokról szól a finn Számvevőszék és a PÁAH esetében

³³ A Parlamenti Állami Auditorok és a Számvevőszék jogairól szóló törvény, ami lehetővé teszi bizonyos, Finnország és az Európai Közösségek között történő hitel átutalások auditálását. 1995. március 17. 353/95 a Törvény számára utal, nem pedig az Államtanács javaslatára

- azért, hogy a két intézmény közötti egyensúly megmaradjon. A PM a többi minisztérium véleményét is kikéri a javaslattal kapcsolatban.
- 1994. október. A Parlament pénzügyi bizottsága véleményét fejezi ki az Államtanácsnak azzal a javaslatával kapcsolatban, hogy törvény szülessen az EU-ba történő belépésről (1540/94). A vélemény nem tartalmaz megjegyzéseket arra a javaslatra vonatkozóan, melynek alapján a finn Számvevőszék lenne a nemzeti összekötő szervezet az ESZSZ felé.
 - 1994. november. A finn Számvevőszék EU munkacsoportja átadja végső jelentését³⁴. Tájékoztatás céljából a jelentést megküldi a számvittel foglalkozó szervezeteknek.
 - 1994. december. Az EU-ba történő belépést szabályozó törvényt a Parlament jóváhagyja (1540/94).
 - 1994. december. Az Államtanácsnak a 353/95-ös törvényre vonatkozó javaslatát, amit a PM véglegesített, a Parlament elé viszik. Ahogyan a 1540/94 számú törvényre vonatkozó javaslatban is, a 353/95-ös számú törvényre vonatkozó javaslat is azt tartalmazza, hogy a PÁAH alkotmányos kötelessége az állami pénzügyek felügyelete, a finn Számvevőszéké pedig azok auditálása. A finn Számvevőszék az a nemzeti audit testület, amire az EK Egyezmény 188c(3) cikke hivatkozik és éppen ezért összekötő testületként kell működnie az ESZSZ felé.
 - 1995. február. A Parlament pénzügyi bizottsága véleményt nyilvánít az Államtanácsnak a 353/95-ös törvényre tett javaslatával kapcsolatban. A Bizottság szerint helytelen, hogy a javaslat magyarázatában kívánják az ESZSZ nemzeti összekötő testületének kérdését megoldani. A Bizottság szerint mindenkinek egyet kell érteni abban, hogy a finn Számvevőszék legyen a nemzeti összekötő testület az ESZSZ felé, gyakorlatilag az egyetlen ilyen, és erről a 353/95 számú törvényben kell határozni. A Bizottság ugyanakkor azt állítja, hogy PÁAH lesz a nemzeti kooperációs testület az Európai Parlament megfelelő bizottsága felé.
 - 1995. március. A Parlament elfogadja a 353/95 számú törvényt.

³⁴ A Számvevőszéki Munkacsoport és a 353/95 és a 1540/94 elkészítése 246 munkanapot igényelt

3. Melléklet A 12-21 lábjegyzetek

295. (12) A Finn Állami Számvevőszék funkcionálisan független a végrehajtó hatalomtól, de adminisztratív szempontból az Államtanács és a Pénzügyminisztérium alá van rendelve. Ugyanakkor a Finn Állami Számvevőszék ezeket is auditálja mivel ez alkotmányos kötelessége. Az audit feladatok és a munkatársak felvétele ügyében a Számvevőszék munkája mentes a külső beavatkozásoktól. A Legfőbb Auditort a köztársasági elnök jelöli ki. Ő pedig kijelöli a többi tisztségviselőt. A Számvevőszék függetlenként készíti el éves tervét és szabja meg teljesítmény céljait. Sem a kormány sem a parlament mely dönt a Számvevőszék költségvetéséről nem változtathatja meg a költségvetési folyamat során a Számvevőszék által kitűzött célokat. A Számvevőszék teljes autonómiát élvez az audit munka tervezése, végrehajtása és jelentések összeállítása terén. a Számvevőszéknek hozzáférési joga van valamennyi kormány dokumentumhoz és olyan nyilvántartásokhoz, melyek védettek.

296. (13) Az állampolgároknak és az adófizetőknek nincs közvetlen felügyeleti joguk, de kifejezhetik kételyeiket az állam pénzügyi menedzsmentjének jogszerűségét és megfelelő voltát illetően indirekt módon, a felügyeleti hatóságoknak eljuttatott petíciók formájában (ld. még 27. számú lábjegyzet). Ezen az úton nincs lehetőség a döntések közvetlen megváltoztatására, de ha jó ok van rá, kezdeményezhető fegyelmi, vagy büntető eljárás a felelős köztisztviselő ellen, vagy semmisségi eljárás is kezdhető. Az állampolgárok és az adófizetők természetesen kevésbé szervezett formában is értekezhetnek parlamenti képviselőjükkel vagy a hatóságokkal, akár személyesen, akár pedig a tömeg tájékoztatás révén. Bár a Számvevőszék elismeri az állampolgárok és adófizetők azon jogát, hogy a közpénzek felügyeletében közvetett szerepet játsszanak, a Számvevőszék hagyományosan azon a véleményen van, hogy az állam adminisztratív rendszereit úgy kell megtervezni, hogy az ne ösztönözze az állampolgárokat egymás felügyeletére. A közpénzek felügyelete az állami hatóságok feladata.

297. (14) A Parlament az ellenőrzést főleg a parlamenti állami auditorok (PÁA) révén végzi, kevésbé a jogszerűségi ellenőrök és a Számvevőszék által (a PÁA jelentés a saját munka eredményén és a PÁA által vizsgált hatóságok anyagain kívül a Számvevőszék auditjainak és referenciáinak listáját azokhoz kapcsolódóan). A PÁA jelentés alapján, melyet a Parlament az Államtanács állami pénzügyi helyzettel kapcsolatos jelentéssel együtt tekintetbe vesz és kialakítja álláspontját arra nézve, hogy az állami költségvetés mennyiben felelt meg a követelményeknek. A Parlament döntését a PÁA jelentéssel együtt átadják az Államtanácsnak. Cserébe az Államtanácsnak jelentést kell átadni a Parlament felé arról, hogy milyen intézkedések történtek a parlamenti döntés alapján. Bár az Államtanács és a miniszterek

külön-külön felelősek hivatalos tevékenységük jogszerűségéért, jogi értelemben a Parlament nem adja át az Államtanácsnak az állami költségvetés végrehajtásának feladatát.

298. A Parlament szerepet kap a szupranacionális pénzügyi menedzsment nemzeti elkészítésének ellenőrzésében (a pénzügyi menedzsment koncepcióról ld. 7. lábjegyzet). A miniszterelnöknek kell tájékoztatnia a Parlamentet vagy a kompetens bizottságot arról, hogy az Európai Tanácsban milyen ügyek kerültek megtárgyalásra. Az Államtanácsnak kell javaslatot tenni az előadó számára mindarról, amiről tudomást szerzett egy törvényhez, megállapodáshoz vagy más intézkedéshez kapcsolódóan, vagy bármely olyan intézkedésről, melyről az EU Tanács hoz döntést és másként a Parlament kompetenciájába tartozna. A javaslatot általában a Nagy Bizottság teszi meg és egy vagy több szakbizottság szakvéleményt ad azzal kapcsolatban. A bizottságokat tájékoztatják arról, hogy az Államtanács és az EU milyen álláspontot foglal el a kérdéssel kapcsolatban. A fentiekén kívül kérésre, vagy a körülmények diktálta okból a Nagy Bizottság beszámolót kap az Államtanácstól az EU-ban zajló előkészületekről. Az Államtanács az 1995-ös pénzügyi évre vonatkozó igazoló nyilatkozat alátámasztásaként megküldte a Nagy Bizottság részére az Európai Számvevőszék éves jelentését és speciális jelentését is. A Nagy Bizottság átadta az ügyet a Pénzügyi Bizottságnak, mely az Európai Számvevőszék jelentéseit kezeli és elhatározta, hogy a bizottság részéről nincs további lépések megtételére szükség.

299. (15) A Parlament négy évre öt Parlamenti Állami Auditor (PÁA) választ tagjai közül. Ezeket egy 14 köztisztviselőt foglalkoztató hivatal segíti. (A finn ÁSZ-nak 124 munkatársa van). A PÁAk alkotmányos feladata a Parlament nevében felügyelni az állam pénzügyeit és ellenőrizni, hogy azok összhangban állnak-e a költségvetéssel. (A finn ÁSZ ennek megfelelően auditálja az állami pénzügyeket és azok összhangját a költségvetéssel). A PÁA évente számos vizsgálatot végez. Évente kérdőíveket küld szét a minisztériumokba a kutatási projekteket is finanszíroz. A PÁAnak éves jelentését a Parlamentnek kell átadnia a vizsgálat tárgyát képező pénzügyi évet követő év végéig. Ezt a jelentést általában csak ők állítják össze bár külön jelentések sincsenek kizárva. Ami a PÁA felügyeleti hatalmát illeti a Finnország és az EK közötti pénzáramlást illetően ld. az mellékelt 353/95 számú törvényt.

300. (16) Az Igazságügyi Kancellár felügyeli a hatóságokat törvényességi szempontból és feladataik teljesítése vonatkozásában, hogy azok ne sértsék az állampolgárok személyes jogait. A Kancellár elsősorban az Államtanács ex ante vizsgálatát, a hatóságok és a köztisztviselők ex post ellenőrzését hangsúlyozza. Esetenként a Kancellár az állami pénzügyi menedzsmenttel kapcsolatos kérdéseket is érinti. A Kancellár éves jelentését az Elnöknek és a Parlamentnek

nyújtja be. A Kancellár munkáját 30 köztisztviselőből álló hivatal segíti.

301. (17) A parlamenti ombudsman felügyeli a hatóságokat, a köztisztviselőket, a közalkalmazottakat és más, közfeladatot ellátó személyeket annak érdekében hogyan azok a törvényeknek megfelelően dolgoznak és teljesítik kötelezettségeiket. Az Ombudsman főként ex post felügyeletet gyakorol a hatóságok és a köztisztviselők felett. Esetenként az Ombudsman érinti az állami pénzügyek menedzsmentjével kapcsolatos kérdéseket. Éves jelentését a Parlamentnek nyújtja be. Munkáját kb. 30 köztisztviselő segíti.

302. (18) Az Európai Parlament közvetett felügyeletet gyakorol Bizottságon és az Európai Számvevőszéken keresztül a Tagállamok felett. Az EK Egyezmény 138c cikke az EP-t felhatalmazza olyan vizsgálatok elvégzésére is, melyek a Tagállamok hatóságait is érinthetik. Ld. még az EP, a Bizottság és a Tanács 1995. március 6-I határozatát az EP vizsgálati jogára vonatkozó rendelkezések tekintetében.

303. (19) A Tanácson belül a Tagállamok közvetett módon, a Bizottság és az ESZSZ-en keresztül egymást felügyelik. Ezen kívül a Tagállamok tisztségviselőinek lehetősége van megfigyelőként a helyszíneken, a Tagállamokban a Bizottság által végzett vizsgálatokban résztvenni. Ezen vizsgálatok célja, hogy a Közösség pénzügyi érdekeit a csalásoktól és az egyéb szabálytalanságoktól megvédjék. A részvétel az érintett Tagállam beleegyezésének függvénye. Ld. a 2185/96 számú Tanács Szabályzat 6(2) cikkelyét.

304. (20) Az Európai Ombudsman felügyeleti szerepe nem terjed ki a Tagállamokra, de az ombudsman kérheti a Tagállamot, hogy számára a feladata végrehajtásához szükséges dokumentumokat adják át. Az Európai ombudsman feladata a Közösségi intézmények felügyelete.

305. (21) A Parlament Pénzügyi Bizottságának audit részlege és adminisztrációja összekötő kapocsként működhetne a Költségvetési Ellenőrzési Bizottság felé. Azonban a Pénzügyi Bizottság 1995-ben kiadott egy nyilatkozatot (HE 342/1994 vp.) melynek értelmében a PÁA-nak kell összekötőként működnie a Költségvetési Ellenőrzési Bizottság felé. Elképzelhető, hogy a Bizottság állásfoglalása részben attól alakult így, hogy a múltban és jelenben is csak korlátozott számú köztisztviselő állt rendelkezésre, összehasonlítva a PÁA-val. Ezidáig a PÁA és a Költségvetési Ellenőrzési Bizottság közötti kapcsolat nem valósult meg, bár néhány kezdeti kapcsolatfelvétel már megtörtént. A PÁA ettől függetlenül össze lehet vetni a Költségvetési Ellenőrzési Bizottsággal; mindketten végezhetnek ad hoc vizsgálatokat (a Költségvetési Ellenőrzési Bizottság vizsgálati jogosítványai tekintetében ld. az EK Egyezmény 138c cikkelyét); mindkettei megkapják a legfőbb audit intézmények jelentéseit; mindketten

jelentéseiket részben a ezekre a jelentésekre építik (bár manapság a PÁA éves jelentéseinek többsége a PÁA saját munkáján és a PÁA által ellenőrzött hatóságok munkáján alapul); mindketten arra törekednek, hogy megőrizték a róluk kialakult objektív képet (szemben a csak politikai szereppel); mindketten a Parlament szervei semmint az annak alárendelt hatóságoké; mindketten relatíve alárendelt szerepet töltenek be, ahogyan az állami pénzügyek ex post ellenőrzésének esetében ez lenni szokott.

4. Melléklet: A feladatok szervezése és felosztása

Finn Állami Számvevőszék

LEGFŐBB AUDITOR Tapio Leskinen AUDIT TANÁCS			
		SPECIÁLIS EGYSÉG Mikku Koiranen Külső panasz ügyek, csalások és vizsgálatok	
BELSŐ SZOLGÁLTATÁSOK EGYSÉG	TELJESÍTMÉNY AUDIT	TELJESÍTMÉNY AUDIT	PÉNZÜGYI AUDIT
Tervezés vezetője Esa Tammelin	1. EGYSÉG Audit Tanácsos Hannu Nieminen	2. EGYSÉG Audit Tanácsos Hannu Konstari	1. EGYSÉG Audit Tanácsos Erkki Maki-Ranta
Tervezési, fejlesztési és információ menedzsment szolgáltatások	A Kereskedelmi és Ipari Minisztérium a Külügyminisztérium, részvénytársaságok, melyekben a Kormány többségi tulajdonnal rendelkezik audit csoportja	A Szociális Ügyek és az Egészségügy Minisztériuma, Munkaügyi Minisztérium audit csoportja	A Köztársasági Elnöki Hivatal, az Államtanácsi Hivatal, a Pénzügyminisztérium, a Közlekedési és Hírközlési Minisztérium, a Kereskedelmi és Ipari Minisztérium, a Külügyminisztérium audit csoportja
Pénzügyi és adminisztratív szolgáltatások	A Belügyminisztérium, a Védelmi Minisztérium és az Igazságügy Minisztérium audit csoportja	Az Oktatásügyi Minisztérium audit csoportja	a Belügyminisztérium, az Igazságügyminisztérium, a Mezőgazdasági, Erdőgazdálkodási és Halászati Minisztérium, a Környezeti Minisztérium audit csoportja
	A Köztársasági Elnök Hivatala, az Államtanács, a Pénzügyminisztérium, a Közlekedési és Hírközlési Minisztérium audit csoportja	A Mezőgazdasági Minisztérium és a Környezeti Minisztérium audit csoportja	Az Oktatásügyi Minisztérium, a Munkaügyi Minisztérium, a Szociális és Egészségügyi Minisztérium és a Védelmi Minisztérium audit csoportja
	Különleges feladatok, többek között a bank fiókok ellenőrzése		

FRANCIAORSZÁG

Összeállította: Benoit Chevauchez³⁵

³⁵ I.E.P. Párizs. A szerző pályafutását a francia Pénzügyminisztériumban, a Költségvetési Igazgatóságon kezdte. Ma a SIGMA programban dolgozik.

A fejezet összefoglalása

306. Az itt következő dokumentum kiegészíti a költségtervezésről szóló 1. füzetet, ami leírja a cash flow menedzsment franciaországi szervezetét és eljárásait, az Európai Unió és a nemzeti állami pénzügyek kapcsolatát.

307. Jóllehet a 2.. füzet akkor is érthető, ha valaki nem olvasta az 1. füzetet, ami részletesen szól a francia adminisztráció és költségvetésről, az általános struktúrákról, hasznos lehet a 2. füzet elolvasása előtt az 1. füzetet áttanulmányozni. Az 1. füzet foglalkozik azokkal a Közösségi alapokkal, melyek átfutnak a francia adminisztratív és költségtervezési struktúrákon. Nem foglalkozik a kiadásokkal, amit általában belső politikának szoktak nevezni (ami kb. 4 milliárd ECU-t tesz ki és aminek kb. egyötöde Franciaországé) és amit főként kutatásra fordítanak és közvetlenül a Bizottság irányítása alá tartozik.

308. Mielőtt a Közösségi alapok francia ellenőrzési rendszerét ismertetnénk, szólni kell a legjelentősebb francia ellenőrzési struktúrákról és eljárásokról.

2 A francia ellenőrzési rendszer

309. Franciaországban az állami pénzügyek ellenőrzése a helyi önkormányzatok pénzügyeinek ellenőrzésével azonos szabályok szerint történik.

2.1 Az állam

310. Jelentős különbségek vannak a számviteli szakember és a kötelezettségvállalásokkal foglalkozó tisztségviselők között:

- A kötelezettségvállalásokkal foglalkozó tisztségviselő az miniszter, aki a kiadásokért felelős vagy a minisztérium olyan köztisztviselője, akit a miniszter bizonyos jogosítványokkal látott el. A tisztségviselő felelős a Parlament által megszavazott költségvetés végrehajtásáért, joga van olyan döntések aláírására, melyek eredménye valószínűsíthetően államadósságot eredményez egy harmadik fél nevébe; feladata saját kollégájának toborzása, ellátmány vásárlás, szervezetnek adott állami támogatás, közüzemek építése, stb.
- A számviteli szakember a Pénzügyminisztériumban dolgozó köztisztviselő. A kötelezettségvállalásokkal foglalkozó tisztségviselő kérésére az állam hitelezőinek teljesíti kifizetéseket amennyiben a szolgáltatások befejeződtek, vagy az árukat leszállították. A számviteli szakember az egyetlen, akinek felhatalmazása van az

olyan közpénzek kezelésére, melyeket a Kincstár különálló számlán tart és kezel.

311. A francia rendszer legfontosabb jellemzőinek ismertetése után az ellenőrzési rendszer leírása következik olyan logikai és időrendi sorrendben, ahogy a kiadások feldolgozása történik.

312. Az első ellenőrzést a kiadásokat vállaló szervező pénzügyi ellenőrzése végzi. A pénzügyminisztérium Költségvetési Főosztályának felügyelete mellett központi szinten pénzügyi főellenőrök végzik - minden minisztériumban egy felelőse van a kiadásoknak-helyi szinten pedig az a helyettes kötelezettségvállalásokkal foglalkozó tisztségviselő végzi, aki a Kincstár és Kifizető munkatársa is egyben. A szabályszerűségi ellenőrzést a dokumentum lepecsételésével végzi, igazolva ezzel, hogy a kiadások későbbi kifizetésére a szükséges hitel rendelkezésre áll.

313. Az olyan köztesültekben, mint a Mezőgazdasági Intervenció Hivatala rugalmasabb és kiterjedtebb pénzügyi ellenőrzést végez a Pénzügyminiszter által kijelölt Állami Ellenőr.

314. A kifizetés időpontjában az a számviteli tisztviselő, aki megkapja a szervezőtől a fizetési meghagyást, ellenőrzi a kiadási szabályok betartásának egyéb szempontjait; a szolgáltatások végrehajtását, az áruk leszállítását, a tartozás pontos összegét és a hitelező személyazonosságát. Amennyiben számviteli tisztviselő szabálytalan kiadást engedélyez akkor ezért pénzügyi szempontból felelősségre vonható, éppen ezért a számviteli szakembereknek biztosítással kell rendelkezniük.

315. A végrehajtás és a közkiadások ex ante történő ellenőrzését illetően két gyakorlati elemet kell kiemelni ahhoz, hogy a rendszer konkrét működését megérthessük.

316. A végrehajtási küszöbök és az ellenőrzés globalizálása miatt a napi kiadások nagy hányadát a pénzügyi ellenőr nem ellenőrzi egyenként. Ezen túlmenően, a költségvetés végrehajtásához kapcsolódó kiterjedt számítógép használat egyszerűsíti az ellenőrzéseket azzal, hogy a túlzott késedelmeket és a határidők túllépését elkerüli.

317. Így az ex ante rendszer kielégítően működik és az érintett szolgáltatók is jól fogadják.

318. Az ex post audit lehet külső és belső is.

319. Minden minisztériumon belül van egy belső ellenőrzési szolgálat, melynek dolga az időszakos vizsgálatok és az általános auditok elvégzése. Ezek a szolgálatok közvetlenül a minisztereknek vannak alárendelve. Az általuk javasolt program alapján, a miniszter utasításai

alapján végzik vizsgálataikat. Éppen ezért ezek a vizsgálati szolgálatok szankcionálása is a miniszter dolga, aki számukra a feladatok elvégzéséhez szükséges felhatalmazást és a hatékonyság biztosítékát jelentő presztízst adja.

320. Kollégáihoz hasonlóan a Pénzügyminiszternek is van belső ellenőrzési szolgálata: az Általános Pénzügyi Ellenőrzés (Inspection Générale des Finances). Az ellenőrzést a második szinten végzik, mivel minden pénzügyi szolgáltatásnak megvan a saját belső ellenőrzési szolgálata:

- Kincstári Ellenőrzés (Inspection du Trésor), a Állami Számviteli Igazgatóságon belül (Direction de la Comptabilité Publique), ami 56000 számvitellel, kincstári menedzsmenttel, kifizetésekkel, beszedésekkel foglalkozó ügynökökkel dolgozik.
- Adó Ellenőrzés (Inspection des Impôts) az Általános Adóigazgatóságon belül (Direction Générale des Impôts) adóalap, beszédés, közvetlen adó ellenőrzés, európai ÁFA a feladatuk.
- Szolgálatok Ellenőrzése (Inspection de Services) a Vám és Jövedéki Adó Igazgatóságon belül (Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects), ami a vámokkal a Közösségen kívül eső ÁFÁ-val, a jövedéki ügyekkel foglalkozik.

321. A Pénzügyi Ellenőrzés gyakorolja a koordinátori és felügyeleti szerepet ennek a három szervezetnek az esetében, végezhet közvetlen és váratlan helyszíni vizsgálatokat, vagy dokumentumokon alapuló ellenőrzéseket. Ugyancsak feladata tanulmány készítés és azon javaslatok összeállítás, melyek a belső működésre és a minisztérium feladatira vonatkoznak bármi olyan témában, ami a hatáskörébe tartozó ügy.

322. A Számvevőszék (Cour des Comptes) gyakorolja a külső ellenőrzést. A Számvevőszék rendelkezik az első feladatkörrel az állami számviteli tisztviselők felé. A Számvevőszék közvetve vagy közvetlenül minden évben ellenőrzi az állami számlákat és a hozzájuk tartozó dokumentumokat. A közös munka végeztével és a kollégiumi döntéshozatal után a Számvevőszék elengedi a számviteli szakembert, ahol szabálytalanságot talál a számviteli szakembert kötelezi a kár Kincstár (Trésor Public) felé történő megfizetésére. Ez ellen az ítélet ellen a legmagasabb adminisztratív bíróságnál, az Államtanácsnál (Conseil d'Etat) lehet fellebbezni.

323. A Számvevőszéknek van egy másik feladata is a kötelezettségvállalásokkal foglalkozó tisztségviselőkkel kapcsolatban. Saját programja alapján rendszeresen végez menedzsment auditokat - pénzért értéket - a költségvetés kezelésének minőségével kapcsolatban a kiadásokért felelős minisztériumokban Ezen kívül a kiadások hatékonyságával kapcsolatban is végeznek vizsgálatokat. Az audit következtetését a miniszternek juttatják el, aki válaszol a kritikákra és a

javaslatokra. Minden évben a Számvevőszék nyilvánosságra hozza legfontosabb bírálatait és javaslatait. Ezzel a jelentéssel foglalkozik a sajtó és a parlamenti képviselők is felhasználják. Ugyanakkor a jelentéseknek nincs jogi következményük. A kötelezettségvállalásokkal foglalkozó tisztségviselőket a miniszterek küldötteinek tekintik, akik számára a költségvetés készül. A miniszterek felelőssége csak politikai eljárások során kérdőjelezhető meg. A Költségvetési és Pénzügyi Fegyelmi Bíróság ugyanakkor felhatalmazással rendelkezik arra, hogy a komoly szabálytalanságok szervezőit megbüntesse. A Bíróság tagjai az Államtanácsból és a Számvevőszékről kerülnek ki. A gyakorlatban ez az intézmény azonban nem működik hatékonyan ugyanis ritkán szankcionál.

2.2 Helyi önkormányzat

324. A helyi önkormányzatok kiadásaival kapcsolatos ellenőrzési módszerek nagyban hasonlítanak a központi kormányzatéhoz.

325. Azonos megkülönböztetés áll fenn a kötelezettségvállalásokkal foglalkozó tisztségviselő - vagyis a polgármester vagy egyik kollégája - és a számviteli szakember között, aki a Pénzügyminisztérium Állami Elszámolási Főosztályának dolgozója, köztisztviselő.

326. A helyi önkormányzat szintjén történt kiadási kötelezettségvállalásoknak nincs ellenőrzése.

327. A kiadások kifizetését a számviteli tisztviselő végzi az államhoz hasonló megkötések alapján.

328. A helyi önkormányzatok ugyan szabadon végezhetnek belső vizsgálatokat, mégis csak a nagyobbak teszik ezt.

329. Az ex post külső ellenőrzést a Regionális Audit Kamarák (Chambres Régionales des Comptes) végzi, ami hasonló felhatalmazásokkal rendelkezik, mint a Számvevőszék.

330. A Közösségi alapokkal kapcsolatos ellenőrzési módszerek nagyban a gyakorlaton alapulnak. Olyan pragmatikus módszerekről van szó, melyek a francia adminisztratív tradíciókon alapulnak, melyeket fokozatosan adaptáltak a Közösség intézményeinek kialakuló követelményeihez.

331. A bevételek, a mezőgazdasági kiadások és a strukturális alapok ellenőrzésével a következő pontban foglalkozunk.

3. A saját források ellenőrzése

332. A belső források ellenőrzését a Vám és Jövedéki Igazgatóság felügyelete alatt végzik. A teljes létszám - 19.000 fő - kb. negyven százaléka közvetve vagy közvetlenül részt vesz a hagyományos belső források beszedésében. Összegeik azonban ezek az összegek csak kis hányadot képviselnek - három százalék - a Vám és Közvetett Adók Általános Igazgatóság bevételei között. Az 1993-as határ eltörlés a posteriori ellenőrzéseket eredményezett az olyan áruk vonatkozásában, melyeket már vámkezelték az EU nem francia határain. Az 1989-es Közösségi Szabályozás 18. cikkével összhangban a nemzeti ellenőrzést az Általános Pénzügyi Ellenőrzés végzi, mely a Vámok és közvetett adók Általános Igazgatóságához tartozik. Ezen túlmenően a Bizottság saját ellenőrzéseket is végrehajthat a fent említett szervezetek vonatkozásában.

333. A rendszer hatékonysága kielégítőnek tűnik. Évente 180000 részletes import ellenőrzés történik. Ehhez kell hozzáadni a cukor hozzájárulás állandó ellenőrzését és az a posteriori vállalás ellenőrzést. A "kockázat elemzés" technikáját széles körben alkalmazzák ezen ellenőrzések során.

334. A francia vámszervek által 1993-ban beszedett vámok az egész EU által beszedett összegek 12%-át jelentik. Ugyanabban az évben a Bizottság jelentős vámot szabott ki 150 fontos vállalat esetében olyan összegben, hogy az az egész Franciaországban beszedett vámok 1 %-át teszi ki. A belső források ellenőrzése 1994-ben 500 millió frank bevételt eredményezett.

335. A kiadások ellenőrzése ennél sokkal összetettebb. Egyrészt ott van a FEOGA Garancia, az összegeket tekintve, ami 1993-ban 55 milliárd frank volt régi ellenőrzés és nagyon jelentős a közel 700000 franciaországi farmgazdaság miatt. A másik oldalon ott vannak a strukturális alapok kevésbé jelentős bevétellel - 15 milliárd frank és egy olyan ellenőrzési rendszerrel ami nemrégiben alakult ki.

4. A mezőgazdasági kiadások ellenőrzése

336. A FEOGA Garancia ellenőrzésnek alkalmazkodnia kell a közös agrár politikához (Politique Agricole Commune), ami csökkenti a termelőnek a termékhez nyújtott támogatást. Érthető módon a két kiadási kategóriának teljesen eltérő ellenőrzési rendszere van.

337. A termék támogatásnak három eltérő szintje van.

- A "**concomitant**" ellenőrzések, amik dokumentumok alapulnak és melyeket a Mezőgazdasági Hivatalok (Offices Agricoles) 250 ügynöke végez. Munkájuk összehangolását 30 felügyelő végzi, akik a Mezőgazdasági Szektor Intervenciós Szervezetének Központi Ügynökségéhez tartoznak (Agence Centrale des Organismes

d'Intervention dans le Secteur Agricole - ACOFA). Néhány szektorban és néhány támogatás esetében ezt a feladatot állami szolgálatok végzik, a visszafizetések esetében különösen a Vám és Jövedéki Általános Igazgatóság szerepe a fontos. Ez utóbbi nagy figyelmet kapott az elmúlt években olyan termékek esetében, mint a bor, a gyümölcs és a zöldségek. A Pénzügyminisztérium belül a Verseny, Fogyasztás és Csalás Ellenes Általános Igazgatóság 4500 ügynöke felelős a legfontosabb fogyasztási cikkek esetében a minőség ellenőrzésért és biztosításért és az olyan eszközök alkalmazásáért, mint a laboratóriumok, mérő berendezések, stb. a bor, a gyümölcsök és zöldségek esetében.

- Az a posteriori auditot a vállalatok esetében a Közösségi Szabályozások tervezik és három szervezetre hárul ennek feladata: a DGDDI, az ACOFA és a DGCCRF. 1994-ben kb. 1200 vállalatot auditáltak, ebből 440-et a Vám és Közvetett Adók főosztály végzett, a többit a DGCCRF. A vállalatok 15%-át kötelezték visszafizetésre, de a szabálytalanságok csak kis töredéke volt jelentős. Ezek az eredmények stabilnak látszanak hosszú távon nézve is.
- A szervezet csúcán helyezkedik el a Közösségi Ellenőrzések Koordináló Bizottsága (Commission de Coordination des Contrôles Communautaires - CICC), ami 1981-ben alakult. A Bizottság elnöke a legfőbb pénzügyi ellenőr, tagjai pedig a Mezőgazdasági Általános Ellenőrzés, (Inspection Générale de l'Agriculture), a Mezőgazdasági Minisztérium (Ministère de l'Agriculture), a Költségvetési Minisztérium (Ministère du Budget), a Mezőgazdasági Hivatalok Állami Ellenőrzése (Contrôleur d'Etat des Offices Agricoles) és a legutóbbi idők óta a Számvevőszék (Cour des Comptes) magisztrátusa és az Igazságügyi Minisztérium (Ministère de la Justice) képviselőiből kerülnek ki. Negyedévente találkoznak, a vezetők havonta egyszer tárgyalnak, aminek során:
 - tervet készítenek a vállalatok audit programjára - kb. 1100 audit 1995-ben;
 - felosztják a feladatokat a három érintett auditáló szervezet között; valamint
 - vizsgálják a nehézségek megoldását, a képzés, adat bázisok és jelentések segítségével erősítik az audit eszközeit és módszereit.

338. A CICC titkárságot az ACOFA állította fel. Feladatuk a szabálytalan kifizetések kedvezményezettjei ellen hozott lépések figyelemmel kísérése. Ezek a hivatalok teljes körűen felelősek feladataikért, a CICC-nek csak tanácsadói szerepe van. A Bizottság elnöke vezeti az ACOFA Tanács üléseit.

339. Van néhány jelentős albizottság is:

- egy, a bortermeléssel foglalkozó albizottság;

- egy olyan albizottság, melyet nemrégiben hoztak létre az EU Bizottság kérésére. Ez a “szándékossági” albizottság bünteti a “restitúciót” azokkal szemben, akiknél a visszafizetések meghaladják a megállapítottat. Ezekben az esetekben a Számvevőszék magisztrátusa és az Igazságügyi Minisztérium képviselője közös felelősséggel rendelkeznek a szándékosság megítélésével kapcsolatban.

340. A termelők támogatására szintén három lehetőség van:

- A támogatási kérelem beadásakor történik egy előzetes vizsgálat, melyet vagy az illetékes hivatal, vagy a Mezőgazdasági Minisztérium területi szolgálatai végeznek. Az esetek 10%-ában az illetékes köztisztviselő előre be nem jelentett ellenőrzést kér. A gabona és az olajos magvak szektorban, melyek a legfontosabbak, a hivatalok 800 ellenőrt foglalkoztatnak, ami azt jelenti, hogy 70 farmra jut egy ellenőr. A szankcionálási arány meglehetősen magas, 10% feletti.
- Az állattenyésztési szektorban a büntetési ráta alacsonyabb, 4% körül mozog, főleg a létszám hiány miatt. Ez a támogatás régebbi és a Mezőgazdasági Minisztérium helyi szerveit jelentő helyi mezőgazdasági főosztályok kezelik.
- Az Integrált Menedzsment és Ellenőrzési Rendszer (Système Intégré de Gestion et de Contrôle), amit az 1992. évi közösségi szabályozások követelnek meg jelentős változtatásokat vezettek be a közvetlen támogatási rendszer ellenőrzéseibe. Ennek végrehajtása jelenleg is folyamatban van.

5 A strukturális alapok ellenőrzése

341. A strukturális alapok ellenőrzése azokon a tapasztalatokon alapul, melyeket a Közös Agrárpolitika kiadásainak ellenőrzése során gyűjtöttek össze.

342. Az 1993. Szabályozások bevezetését követő reformok nyomán Franciaországban egy, a Strukturális Alapok Közösségi Ellenőrzésének Koordinációs Bizottsága néven jött létre egy bizottság (CICC-Fonds Structureles). Alapoként egy-egy szekció működik a bizottságban. Elnöke a legfőbb pénzügyi ellenőr (Inspecteur Générale des Finances), titkársága pedig létrehozta az Integrált Menedzsment és Ellenőrzési Rendszert (Système Intégré de Gestion et de Contrôle). A Közösségi Ellenőrzések Koordinációs Bizottsága a DG XX-szal közösen aláírta a Közösségi Szabályozások által tervezett jegyzőkönyvet, ami kimondja, hogy az EU Bizottság átruházhatja saját hatalmát a nemzeti szervezetekre, amik az ő nevében és megbízásából tevékenykednek.

343. Az ERDF esetében az ellenőrzés a kiadások kezelésének folyamatában történik. A francia költségvetési törvény végrehajtásának ellenőrzését követően a regionális prefektushoz (Préfet de Région)

tartozó monitoring egység megvizsgálja a Bizottság által kért kifizetéseket és csak akkor küldi meg, ha valamennyi kritérium teljesült. Így a Bizottság tevékenységes az új rendszer auditokra összpontosul, ami lehetővé teszi, az alapok odaítéléséhez szükséges biztonsági ellenőrzések elvégzését a regionális prefektus szintjén.

344. Az ESF-fel a Munkaügyi Minisztérium területi szolgálatai, a regionális prefektus delegálása révén foglalkoznak. Az elosztott segélyek természeténél fogva itt vannak bizonyos problémák. Az európai hitelek csak nagyon alacsony, 10%-át képviselik a francia szakmunkásképzésben használt hiteleknek, melyeknek összeg kb. 50 milliárd FF. Ezen túlmenően azokat nemcsak azokba a régiókba utalják, melyek ebben a szektorban a legfontosabbak, de gyakran szövetségek használják fel azokat (a 1901 számú törvény alapján. Ezeknek a szövetségeknek igen felületes számviteli menedzsment rendszerük fel. Éppen ezért ezek az alapok nem tartoznak közvetlen állami ellenőrzés alá. Az Nemzeti Ellenőrzési Csoport (Groupe National de Contrôle) végzi ezek auditját - kb. 100 ellenőr, évi 120 részletes vizsgálat) a CICC strukturális alapok bizottság felügyelet alatt.

345. Az EAGGF garancia sokféle segítséget nyújt. Az elmaradott területek fejlesztésére (1. és 5b. Célkitűzések) nyújtott segély estében ugyanazokat az eljárásokat kell követni, mint ERDF segélyeknél. A segélyezés más formái, főként a fiatal farmereknek nyújtott támogatás ugyanúgy történik, mint a FEOGA Garancia keretében nyújtott közvetlen támogatás. A helyi Mezőgazdasági Igazgatóság irányításával a kifizetést a Farmok Szerkezeti Tervezési Központja végzi (Centre National pour l'Aménagement des Exploitations - CNASEA).

346. Módszertani szempontból ezeket az auditokat három szinten végzik:

1. Az első szinten az alap audit, amit "igazolásoknak" neveznek szakmai és pénzügyi jellegű. A szakmai részt illetően az illetékes szolgálatok igazolják a jogosultság meglétének feltételeit, így például a felvett létszámot, az elvégzett befektetéseket, stb. olyan ellenőrzések alapján, ami részben dokumentumokon, részben helyszínen végzett vizsgálatokon alapul. Mindez a kockázati tényezők elemzését követően döntik el és tervezik meg. A pénzügyi ellenőrzést illetően a kifizető felelőssége, hogy a pontos összeg kerüljön kifizetésre, a kedvezményezett személyazonossága, a kifizetése dátuma, stb. megállapítható legyen.
2. A második szinten az auditokat a monitoring egységek végzik, melyek a regionális prefektushoz tartoznak - átlagban 10-10 ügynökkel. Ezek szerepe annak ellenőrzése, hogy az alapok igénylése, melyet a EU Bizottsághoz eljuttattak valódi-e. Az ellenőrzésnek azt megelőzően kell történnie, hogy a Bizottság

aláírná azokat és ezzel felelősséget vállalna azokkal kapcsolatban. Az ügyletet követő lépéseket nyomon követik a hibák elkerülése érdekében.

3. A harmadik szinten az auditok monitoringja részletes, előre nem tervezett ellenőrzésekből áll. Ennek haszna kettős: egyrészt példát mutat, másrészt a hibák elemzésével rendszer audit történik. Jelenleg az ellenőrzés a CICC közvetlen felügyelete alá tartozik. Ennek kiterjesztését tervezik, tekintettel a régiónkénti, alaponkénti és évi tíz részletes ellenőrzésre, melyet a Kincstári Ellenőrökből és az állami szervekhez tartozó mérnökökből álló munkacsoportok végeznek a regionális prefektus irányítása mellett.

6. Az auditok szankciói

347. Hosszú ideig az egyéni büntetése az államok feladata volt. Franciaországban már léteztek a közpénzek védelmét szolgáló törvények. Ugyanezek a törvények vonatkoztak a Közösségi alapok megsértésére is. A Maastrichti Egyezmény 209. cikke megerősítette, hogy ugyanolyan módon kell eljárni a Közösség alapjaiban történt károkozás esetén, mint a nemzeti közpénzek esetében.

348. Így a vámügyekben elkövetett jogsértéseket ugyanúgy büntetik, mint a nemzeti törvények, ez pedig megnövekedett nyomozati és végrehajtási felhatalmazást jelent a vámtiszteknek. Ezen túlmenően, a büntető törvénykönyv vonatkozik valamennyi csalásra és hamisításra is. A gyakorlatban az ilyen esetekben az eljárás igen lassú. A helyzet miatt az EU Bizottság megtervezett egy olyan rendszert, ami a szabálytalanságok szankcionálásával foglalkozik a közvetlen támogatások esetében, ami a közös agrárpolitika reformjának eredményeként alakult ki.

349. Mezőgazdasági ügyekben az audit folyamata költségvetési szankciókat eredményezhet az ellen az állam ellen, ahol a Közösség alapjaival szemben szabálytalanságok történtek. A Bizottság 1995-ös reformjának következtében Franciaországban a következő változtatások váltak szükségessé:

- A Mezőgazdasági Minisztérium szolgálatai és a 11 mezőgazdasági hivatal sikeresen bevonásra került egy, a kifizető szervezetek által kialakított eljárással kapcsolatos megállapodásba, ami a segélyek kifizetésének eljárásaival és menedzsmentjével kapcsolatos vizsgálatok befejezésével vált lehetségessé. Az EU Bizottság felkérte néhányukat, hogy hajtsanak végre jelentős változtatásokat a menedzsmentjükben, mielőtt csatlakoznának. Ennek folyamatos felülvizsgálatára három évente kerül sor.
- Az EAGGF Garancia alapok auditálásának folyamatának előkészítése az ACOFA feladata Franciaországban. Lényegében a feladata az,

hogy összegyűjtse és továbbítsa az információkat az EU Bizottsághoz és 1996-tól az EAGGF audit bizottságához is. (Commission Vérification des Comptes - FEOGA). Ezen kívül az ACOFA támogatja a közösségi szabályok meghonosítását valamennyi érintett szolgálati területen.

- év végen született egy fontos reform, ami 1996-ban meg is valósult. Ennek értelmében az EU Bizottság a legfontosabb audit funkciókat delegálta a nemzeti szervezeteknek. Franciaországban az erre kiválasztott szervezet a Számvevőszék lett, ami felállított egy olyan auditáló bizottságot, melynek öt magiszter tagja van és további tíz köztisztviselő dolgozik benne. Ennek a bizottságnak hármas feladata van:
 - a belső ellenőrzési rendszerek és eljárások auditja olyan szervezetek esetében, melyekben a dossziék első szinten történő vizsgálata a feladata, vagyis a mezőgazdasági hivatalok és a helyi mezőgazdasági igazgatóságok;
 - ezen hivatalok számláinak ellenőrzése teljesség és konzisztencia szempontjából;
 - a tranzakciós minták, mint bizonyítékok ellenőrzése.
- Mindkét meghallgatását követően az audit bizottság jelentését megküldik az EAGGF-nek, ami a számlák tisztázásával kapcsolatos döntését ezekre a jelentésekre alapozza.
- A számlák tisztázásának költségeit a Mezőgazdasági Minisztérium költségvetési hitelére terhelik rá. Ezt a szabályt ma már értik és igen ösztönzőleg hat az érintett szolgálatokra.

350. Az 1988-92-es időszakban az auditálás eredményeként a francia költségvetésnek 200 millió FF-t kellett kifizetnie, ez valamivel kevesebb, mint a kapott alapok 0.5%-a. Ez az egyik legjobb arány az EU-ban.

351. Jelenleg ilyen rendszer csak az EAGGF Garancia esetében áll rendelkezésre. Hasonló rendszer lenne elképzelhető a strukturális alapokra is.

7. A csalások elleni küzdelem

352. Éveken keresztül a Közösség pénzügyi érdekeinek védelme foglalkoztatta a Közösséget és a Tagállamokat egyaránt. A francia elnökség idején, 1995. első felében is ez volt az egyik prioritás. A Kormány kérésére a csalás ellenes küzdelem terén folytatott együttműködésért felelős bizottság két francia képviselője elemezte a helyzetet és reform javaslatokat tettek, amik meg is valósultak.

353. Megalakult egy új szervezet: a csalások elleni küzdelem koordináló hatósága (Instance de Coordination de la Lutte Anti Fraude -

ICLAF) ami a Közösség csalás ellenes koordinációs egységének francia megfelelője. Elnökei az együttműködési bizottság francia képviselője és a Feljebbviteli Bíróság tanácsosa, és a következőket foglalja magában:

- az Európai Ügyek Tárcaközi Bizottságának titkársága, ami titkárságként működik (Secrétariat du Comité Interministériel pour les Questions Européennes - SGCI);
- a Közösségi Ellenőrzések koordinációs bizottságának elnökei (Commission de Coordination des Contrôles Communautaires-CICC) és azok szekciói;
- az Általános Pénzügyi Ellenőrzés (Inspection Générale des Finances), melynek feladata a belső források ellenőrzése;
- a Számvevőszék egyik magisztere;
- az Igazságügyi Minisztérium egyik képviselője.

354. A következő feladatokat látják el:

- vizsgálják és koordinálják a nemzeti audit programokat;
- rendszeresen figyelemmel kísérik a csalás elleni küzdelem eredményeit és éves jelentést készítenek a Miniszterelnök számára;
- kapcsolatot tartanak fenn az UCLAF-al és a Tagállamok hasonló szervezetivel;
- javaslatokat tesznek a közösségi alapokat sértő illegális tevékenységek megelőzésére, a bűnösök megbüntetésére.

355. Más kezdeményezések is történtek a csalások elleni küzdelem jegyében. Így például a mezőgazdaságra vonatkozó közösségi ellenőrzések koordinációs bizottsága az új magiszterek megjelenésével intézkedéseit az audit utáni intézkedésekre összpontosította, főként az illegálisan felvett pénzek visszafizetésére gondolva. Ezen kívül a francia szervezet azt javasolta, hogy minden egyes Tagállam vámtisztjei a másik Tagállam területén lévő határon állomásoztathassa. Így például a francia-holland csere Rotterdam és Marseille között meg is történt.

356. Az 1991. és 1994. évi szabályozásokat követően a Bizottság két évente megtartandó információ cserét szervez a Tagállamokban elkövetett szabálytalanságok tárgyában, így összehangolhatóvá téve a csempészek elleni küzdelmet a strukturális alapok és a mezőgazdaság terén. Franciaországban a vámszervek gyakran fontos információkat adnak át.

PORTUGÁLIA

Összeállította: Helena Lopes³⁶

³⁶ Helena Lopes 1996. óta a portugál Számvevőszék helyettes vezérigazgatója. 1981. óta dolgozott a Számvevőszéknél auditorként, az utóbbi hét évben különböző vezető beosztásokban, főként az ex ante audit igazgatóságon. Helena Lopes jogász végzettséggel rendelkezik.

1. A fejezet összefoglalása

357. A jelen ország dokumentum három részre oszlik:

1. A portugál Számvevőszék statútumának, hatáskörének és kompetenciáinak leírása, a nemrégiben kialakult legfontosabb jellemzők, mint a szelektivitás, objektivitás, módszertan és ellenőrzési kapacitás leírása, kapcsolata a belső audit rendszerekkel.

2. Portugália Európai Unióba történő belépésének általános és tényleges hatásai a Számvevőszék kompetenciáira, struktúrájára és tevékenységére, különös tekintettel a Közösséggel közösen finanszírozott programok esetén alkalmazott ellenőrzések szempontjaira és a az ESZSZKkel való együttműködésre vonatkozó kezdeményezésekre, ideértve a közösen végzett auditokban való együttműködést és a Portugáliában végzett auditokban megfigyelőként való részvételt.

3. Bemutatja az EU-ba történő belépés hatásának néhány olyan következményét, amit az a külső audit testületekre gyakorolt. Mindezt a portugál Számvevőszék utolsó tíz évnyi tapasztalatára alapozva, amik közül az alábbiakat lehet kiemelni:

- Meg kell teremteni a jogi és gyakorlati feltételeket ahhoz, hogy a legfelső nemzeti audit intézmények ellenőrzései megfelelő módon alkalmazhassák a rendelkezésre álló pénzügyi Közösségi forrásokat.
- Az auditok során teljesítmény elemzést is kell végezni, csakúgy, mint szabályszerűségi és jogszerűségi vizsgálatot.
- A többi Tagállami LEGFŐBB AUDIT INTÉZMÉNYEIVEL és az ESZSZKkel nagyon fontos az együttműködés az integráció, az ellenőrzési módszerekkel kapcsolatos információ csere és a pontosan körülhatárolt és hatékonyabb ellenőrzés érdekében.
- Gondosan és komolyan kell az olyan képzéssel kapcsolatos befektetéseket elvégezni, ami az EK elvárásokhoz való alkalmazkodást lehetővé teszi.

2. A portugál Számvevőszék

2.1 A jogi keretek

358. A portugál Számvevőszék a legfőbb külső audit intézmény és a Második Köztársaság olyan szuverén intézménye, amit a törvény irányít.

Természetét tekintve kollégium jellegű és teljesen független. Bírái függetlenek és önirányító testületnek tekintik.

359. A portugál Számvevőszék (SZSZ) hatáskörébe és ellenőrzése alá tartoznak a következők: a különböző minisztériumok, a helyi, regionális és központi testületek szolgálatai attól függetlenül, hogy pénzügyileg autonómok vagy sem; közintézmények és szövetségek; és a legutóbbi törvények eredményeként a privát vállalkozások is akkor, ha azok az állami szolgálatok koncesszióit birtokolják, vagy ha közpénzekben részesülnek, így az Európai Közösségtől származó forrásokban is.

360. A SZSZ tevékenységét jelenleg a következő módon osztják fel:

a. a SZSZ auditja kiterjedhet az állam pénzügyi tevékenységének szakmai értékelésére.

Ez a munka a Parlamentnek átadott, az általános állami számlákkal kapcsolatos éves beszámolóban tükröződik vissza és azokban a jelentésekben, melyek az autonóm régiók számláival kapcsolatosak, valamint a legkülönbözőbb tárgyú, terjedelmű és típusú audit jelentések elfogadásában.

Az általános állami számlákkal és az autonóm régiók számláival kapcsolatos éves jelentések elkészítését törvény írja elő; ezzel szemben az auditok megválasztása a SZSZ választása alapján történik. Ezzel együtt az auditokat a Parlament vagy a Kormány kérésére is végzik.

b. A hatásköri felhatalmazások alakulása a következők révén:

b1. Ex ante ellenőrzések főként a megfelelés kérdéseivel foglalkoznak, elsősorban a tevékenységek jogszerűségére összpontosítva és azokra a szerződésekre figyelve, melyek kiadásokat vagy pénzügyi felelősségvállalást eredményeznek; ezek a szerződések nem köthetők meg, amennyiben a SZSZ nem adja meg a jóváhagyó pecsétet és a megfelelésről szóló igazolást.

b2. A pénzügyi felelősség megítélése az összegyűjtött adatok és a számlák valódiságának vizsgálata után történik. Ez szankciók alkalmazását eredményezheti (pénzbüntetés vagy a helytelenül elköltött pénzek visszafizetésének kötelezettsége) a bűnösökkel szemben minden feltárt pénzügyi jogsértés esetében.

2.2. A legutóbbi fejlemények leglényegesebb vonásai

361. Portugália 1996-ban vált az Európai Közösség tagjává és a portugál Számvevőszék jelentős fejlődésen ment keresztül, részben a felvétel eredményeként.

362. A Számvevőszék szuverenitását a portugál 1976. évi alkotmány mondta ki. Ezt sok olyan fontos kezdeményezés követte, melynek célja az intézmény és az ellenőrzések modernizálása volt. Az 1989. évi alkotmány, majd a számvevőszéki revíziót (1989. évi 86. törvény)követően a kezdeményezések egyre intenzívebbekké váltak.

363. A hagyományos ellenőrzés, bár nagyon kimerítő, mégsem elég alapos. Általában a formális számviteli ellenőrzés rutinjait és a tömeg kritériumokat alkalmazza. Teljesen nem is különült el a többi audit testület által végzett vizsgálatoktól. A hagyományos ellenőrzés szemben áll a modern idők audit elveivel, melyek a következőkhöz kapcsolódnak:

a, az ex ante kontroll csökkentett terjedelmű, és a nagyobb kockázatokkal járó kezdeményezésekre és a jelentős pénzügyi hatással járó szerződésekre összpontosít. Az ex ante ellenőrzés, ami az adminisztratív tevékenységek lassulásának egyik oka volt most a SZSZ által megszabott határidők segítségével megcsorbult. Amennyiben a SZSZ az előre kitűzött határidős döntést nem hozza meg, úgy veszik, mintha belelegyezését adta volna.

b, Az ex post ellenőrzést a szelektivitás és az ellenőrzés aktuális kérdései irányítják, hangsúlyozva a rendszer ellenőrzést, a belső ellenőrzés elemzését és megbízhatóságuk és biztonságuk vizsgálatát.

A szelektív ellenőrzés szükségessé teszi a közép és hosszú távú célok meghatározását úgy, hogy azok a kritériumok is kiderüljenek, melyek garantálják a szelektivitást és lehetővé teszik a SZSZ hatáskörébe tartozó tárggyal való foglalkozást, előre meghatározott többévre vonatkozó időhatárok között.

A szelektivitási kritériumok aláhúzzák az olyan tényezőket, mint a testület pénzügyi hatásköre vagy nagysága, vagy befektetései; a kockázat szintje a belső menedzsment struktúrák megfelelő voltának vizsgálata alapján, a belső ellenőrző testületek biztonsága; az ellenőrzés terjedelme a lehetőségektől függő és naprakész, így lehetővé teszi, hogy az SZSZ által tett ajánlásokat időben végre lehessen hajtani és így az ajánlásokból származó haszon érezhető legyen; a komoly szabálytalanságok felfedezése, bemutatása és megbízható bizonyítása.

Az ilyen típusú szelektív ellenőrzés a SZSZ feladatainak szélesedésével jár, amibe beletartozik az olyan üzleti vállalkozások ellenőrzése, melyek közpénzek kezelésével vannak megbízva, a teljesítmény és megbízható pénzügyi menedzsment vizsgálata,

mindezt a szabályszerűség és jogszerűség szem előtt tartása mellett. Ez utóbbiak az igazságügyi szempontok miatt lényegesek. Jóllehet manapság ez a két elv a szabályszerűséggel és a jogszerűséggel kapcsolatos nézőpont kevésbé formális sokkal inkább látható. Az olyan új területek, mint a környezeti és számítástechnikai auditok még nagyon kísérleti állapotban vannak a SZSZ szempontjából, amely mostanában lépett először ezekre a területekre.

c, Az belső adminisztrációs ellenőrző testületekkel való együttműködés szükségessége egyre követelőbb szükséglet. Ennek oka, hogy a SZSZ külső és legfelső ellenőrzési jogosítványa a legfelső szint a pénzügyi ellenőrzés áttekintésében, a SZSZ-nek hangsúlyoznia kell a belső ellenőrzési rendszerek eredményességes és hatékonysága vizsgálatának fontosságát.

A törvény kimondja, hogy a belső ellenőrző testületek jelentéseiket a portugál SZSZ-nek kell megküldeniük. Ez lényeges az éves audit program kidolgozásához, és azon a SZSZ által végzendő jogi vizsgálatok miatt, amiket azt követően végeznek, hogy a jelentésekből illegális tevékenység derül ki, ami esetleg pénzügyi felelősségre vonással is járhat.

A kooperáció legfontosabb vonása, hogy a nemzeti ellenőrzési rendszer kialakulását eredményezi, ami a különböző szinteken valósul meg és összehangoltan működik különböző testületek belső ellenőrzési programjainak kidolgozása révén, elkerülve így a dupla munkavégzést, a szükségtelen auditokat és ezek helyett az ellenőrzés minőségének és eredményességének irányába tart.

A Közösségi támogatások kereteinek ellenőrzésére is bizonyos részletességgel kitér a törvény. Ennek értelmében igen fontos, hogy az ellenőrzések több szintje között is kialakuljon az együttműködés és az információ csere.

3. Portugália EU csatlakozásának hatásai a portugál Számvevőszékre

3.1 Általános hatások

3.1.1 A Számvevőszék jogosítványára és struktúrájára gyakorolt hatás

364. Portugália belépése az Európai Unióba nem eredményezett önmagában radikális változásokat sem a portugál Számvevőszék jogosítványaiban, sem szervezeti struktúrájában.

365. Jogi szinten az egyetlen hatás akkor volt érezhető, mikor az 1989-es törvény kimondta, hogy a SZSZ feladata lett az *“Európai Unió által biztosított pénzügyi források alkalmazásának vizsgálata a*

hatályban lévő törvénnyel összhangban és a Közösség illetékes testületeivel együttműködve” az Egyezmény 188c cikkének 3. pontja alapján.

366. Ez midig is így volt, mivel a Közösség által rendelkezésre bocsátott források költségtervezését állami szerveken keresztül végzik és így azok a SZSZ által végzett pénzügyi tevékenységi ellenőrzések tárgyát képezik.

367. Néhányan úgy gondolták, hogy az 1989-es törvényben foglaltak megnövelték a SZSZ ellenőrzéseinek körét azzal, hogy lehetővé tették a SZSZ számára, hogy betekintsenek olyan privát cégekbe, melyek a Közösségi alapokat használják.

368. Akkoriban csak az állami testületek pénzügyi ellenőrzését végezte a SZSZ és bár lehet úgy tenni, mintha nem úgy lenne, de az adott ellenőrzésben mindig van lehetőség annak ellenőrzésére, hogy az állami testületek által a privát vállalkozásoknak nyújtott források korrekt módon kerültek-e felhasználásra. Ez a lehetőség megkérdőjelezhetetlenné vált az EU alapokkal kapcsolatos 1989-es törvény révén.

369. Napjainkban, nincs kétség afelől, hogy az 1996. évi 14-es törvény kimondja, hogy a SZSZ gondoskodik azon privát vállalkozások pénzügyi ellenőrzéséről, melyek közpénzekkel gazdálkodnak, függetlenül attól, hogy azok az EU-tól származnak-e vagy sem.

370. A SZSZ szervezeti struktúrája nem változott meg jelentősen. Az alapok felhasználásnak ellenőrzése és a Közösségi szabályoknak való megfelelés vizsgálatát valamennyi audit osztály elvégzi saját tevékenységi körén belül.

3.1.2 A Számvevőszék tevékenységére gyakorolt hatás

371. Az hogy láthatólag az EU-ba történő belépésnek nincs semmi kihatása a portugál Számvevőszék szervezeti struktúrájára és jogosítványaira jelentős ellentétben áll azokkal a fontos változásokkal, amik a SZSZ tevékenységében történnek. Így például:

- a. Az EU Tagállamok gazdasági, jogi és politikai integrációja, a szupranacionális rendszerek és jogok erősítése, mindez alapvető változást eredményez a nemzeti realitások szintjén, különösen a pénzügyi aspektusokban, így kényszerítve az ellenőrzési rendszereket arra, hogy az új struktúrákat és szabályozásokat magukévá tegyék.

Ezek a változások hatalmas erőfeszítéseket kívánnak úgy intézményi, mint az egyén szintjén, valamint befektetéseket a kutatásba, a

szakképzésbe azért, hogy az új realitások és szabályozások érthetőek legyenek.

Az ellenőrzés minden területének meg kell felelnie a Közösség direktíváinak és szabályozásainak úgy, hogy az minden helyzetre alkalmazható legyen; az integráció mechanizmusainak beépítése a nemzeti jogrendbe; új intézmények; migráció; az ellenőrzés és a menedzsment azon szintjei, melyek a különböző közösségi alapok működéséhez kapcsolódnak.

Az egyik legfontosabb, de talán az legnehezebb és leglassúbb adaptációs tényező az az erőfeszítés, amit a műszaki szakembereknek és a magisztereknek kell tenniük az új szabályozások asszimilációjáért és alkalmazásáért.

b. A portugál Számvevőszék szerepe, mint kapocs az ESZSZ felé, ahogy ezt a Közösségi Megállapodás előírja és az a tény, hogy a kibővült Európai Közösségben kötelezővé vált a Tagállamok SAIjai közötti együttműködés - mindez kötelezi a SZSZ arra, hogy csatlakozzon a az európai pénzügyi audit "dinamizmusához", ami önmagában az európai integráció egyik pillérévé vált és az intézmények modernizációjának hajtóereje lett, ahogy erről a 1.2 pont is említést tett.

A Kapcsolattartó Tisztviselők közötti kapcsolatok (az egyes országok legfőbb audit intézményeinek (SAI) képviselői), a szakosított munkacsoportok megbeszélései, a SAI elnökeiből alakult Kapcsolattartó Bizottság határozatai és az auditok során tanúsított együttműködés azt eredményezték, hogy kialakult egy közös módszer az ellenőrzések koncepcióját és módszereit illetően az európai térségben. A létező két ellenőrzési modell, amit a hatalom és a döntés különböztet meg egymástól (a bíróságok és a legfőbb auditor) közeledett egymáshoz az alkalmazott módszerek révén.

A harmóniára való törekvés a kritériumok és a közösségi törvények értelmezése terén más attól is hajtóerőként működik, hogy növekszik és minőségileg javul a közösségi vagy közös európai politika és az uniós intézményekre ruházott működési és pénzügyi önállóság . A harmonizáció célkitűzéseit pontosan megfogalmazott feladatok irányítják, melyeket a SAI közösen állítottak össze:

- egy olyan audit kézikönyv kidolgozása, melyet valamennyi legfelső audit intézmény adoptál az Európai Unión belül;
- egy jól kidolgozott ellenőrzési programozási rendszer bevezetése (vagy éves, vagy több évre szóló);
- közösen alkalmazott programozott szakképzési akciók;
- az információs technológiával kapcsolatos információ csere kialakítása;

- olyan koordinációs struktúra kialakítása, melyet az ESZSZ és a nemzeti audit intézmények által végzett és vezetett tevékenységek végzését rotációs alapon lehetővé teszi.

c. Az új körülmények változtatásokat kívántak a személyzeti, költségvetési és szakmai területekre is, bár ezek a körülmények nem vezettek a formális struktúra átalakulásához.

Az Összekötő Tisztviselő kinevezésével (akinek feladata az auditok és olyan megbeszélések szervezése, mely valamennyi SAIt érinti és az olyan ügyekkel való foglalkozás, ahol a kapocs szerep már nem elég, főként mivel az együttműködési kezdeményezések és az ESZSZ auditjai növekedtek és ez megköveteli, hogy 2-3 ember álló állandó csoport segítse az Összekötő Tisztviselőt munkájában.

Az a tény, hogy valamennyi minisztériumnak ismernie és alkalmaznia kell az EK elvárásait és együttműködhetnek egymással a horizontális auditokban oda vezetett, hogy az együttműködés megerősödött közöttük; az egyéni és kollektív erőfeszítések arra, hogy tanuljanak, jobban dolgozzanak és meg tudjanak felelni az új követelményeknek, ezt mind amellet kell megtenni, hogy a hagyományos napi feladatokat is ellátják elvezetett annak az igénynek a megerősödéséhez, hogy az EK szabályokkal kapcsolatban képzési programok készüljenek.

A költségtervezésnek adaptálódnia kellett a nagyobb kiadásokhoz, amik az utazásokkal, a reprezentációval, vendéglátással és a képzéssel járnak.

3.2 Portugália EU csatlakozásának tényleges hatásai a Számvevőszék tevékenységére

372. A fentiekben leírtak is mutatják, hogy a SZSZ napi munkájában, gyakorlati szempontból is jelentkeztek változások.

3.3.1 Ex ante ellenőrzés

373. Az ex ante ellenőrzés célja annak megállapítása, hogy a szerződések, vagy azok a cselekvések, melyek kiadásokkal vagy pénzügyi felelősségvállalással járnak összhangban vannak-e a törvénnyel és a kiadások fedezete rendelkezésre áll-e a költségvetésben. Ilyen fajta ellenőrzést végeznek akkor is, ha meg akarják állapítani, hogy a Közösség törvényeivel összhangban történik-e valami és a Közösség megfelelően tervezte-e költségvetését ehhez.

374. Az ilyen típusú ellenőrzés különösen ott fontos, ahol megakadályozza olyan szerződések megkötését mert a Közösség törvényeit nem tartották volna be, azzal, hogy a jóváhagyó pecsétet nem

adják meg (a múltban ez már megtörtént) és így a szerződést nem lehet végrehajtani, a kifizetést nem lehet teljesíteni.

375. Problémák akkor keletkeznek, amikor ellentmondás van a Közösségi és a nemzeti törvények között, mivel a direktívákat vagy nem adoptálták a nemzeti törvényekbe, vagy nem megfelelően tették azt.

3.2.2 Ex post ellenőrzés és a számlák elbírálása

376. A Közösségi alapok felhasználásának és a közösségi törvények betartásának ex post ellenőrzése, vagyis az állami segélyekkel kapcsolatos intézkedések auditja, a Közösségen belüli ügyletek ÁFÁ-jának ellenőrzése vagy a csalások leleplezése úgy történik, hogy a számlákat vizsgálják is igazolják. Mindezt jelentés készítés céljából vagy a szankciók kiszabása céljából vagy azon audit terv keretein belül, amit a SZSZ dolgoz ki, a Parlament vagy a Kormány kér.

377.A Számvevőszék azirányú felhatalmazása, hogy auditálja a Közösségi alapok felhasználását kiegészült a befektetési programok és projektek pénzügyi struktúrájának elemzésével a kiválasztás általános kritériumai alapján így a garantálva azon programok és projektek ellenőrzésének szisztematikus kiválasztását, melyeket közösen finanszíroznak a fent említett alapokból.

378. Az említett befektetési programok vagy projektek általában különböző testületeket érintenek, különböző készpénzes pénzügyi tranzakciókat foglalnak magukban, különböző szerződéseket és kiadásokat, más és más gazdasági évben és menedzsment mellett. Működési intervenciók esetén ezeket ellenőrizték: menedzsment struktúrák és belső ellenőrzési rendszerek a különböző szinteken; az olyan közösségi alapok felhasználásának vizsgálata, melyeket a közösségi támogatások keretében nyújtottak; annak vizsgálata, hogy az alapokat a kitűzött céloknak megfelelően használták-e fel és hogy az eredmények megfelelnek-e az elvárásoknak.

379. Az ex post ellenőrzési kezdeményezések olyan jelentések elfogadásával végződnek, melyek ajánlásokat tartalmaznak, de lehetnek szankciók is, amennyiben pénzügyi szabálysértésekre bukkantak, ideértve a lopást is.

380. Számos auditot végeztek már a közösségi alapokat magukban foglaló programok terén. A Közösségi Támogatási Keret indításakor átfogó auditot végeztek strukturált alapokban és a kiegészítő pénzügyi intézményekben azzal a céllal, hogy elemezzék a vizsgálják a jogi és tényeleges döntéseket, információt, ellenőrzést és a pénzügyi köröket.

381. A közösségi alapokra vonatkozó legutóbbi audit azokra az alkalmazási rendszerekre összpontosított, melyeket Portugália által az Európai Szociális Alapokból kapott összegek esetében alkalmaznak. A

vizsgálatot a portugál kormány felkérésére végezték el. Az audit 10 évet vizsgált és a menedzsment modellek vizsgálatára irányult, foglalkozott az auditált testületek által végzett tevékenységek hatékonyságával, eredményességével és gazdaságosságával, valamint a belső információs és ellenőrzési rendszerekkel.

382. A programok és projektek és bizonyos pénzügyi tevékenységek auditjának egyre növekvő elismertsége, melynek során egyszerre több testület vizsgálatára is sor kerül oda vezetett, hogy olyan több szakmát képviselő audit csoportokat állítottak fel, ahol bizonyos kérdésekben külső szakértők bevonására is sor kerül. Ehhez igen nagy intézményi rugalmasságra van szükség, amit nem mindig könnyű megvalósítani.

3.2.3. Együttműködés az ESZSZ-vel

383. Az európai integráció tapasztalatai megkövetelik a SAIn belül végbemenő fejlődést is, különös tekintettel az egymás megértésére való fokozottabb törekvésre arra, hogy egymást a közös tervkészítés segítségével tájékoztassák illetve működjenek együtt az auditok során, így csökkentve a költségeket és ésszerűsítve a az auditok terjedelmét.

384. Ez azonban a különböző audit intézmények módszerének és gyakorlatának összehangolását igényli. Ezért határozták el, hogy az egységesítéshez szükséges intézkedések elfogadására van szükség, az ESZSZ-vel közösen folytatott auditok révén és egyidejűleg a Közösség szintjén használatos audit kézikönyv elkészítésével. Ez utóbbi most érkezett végső fázisához.

385. A portugál SZSZ kezdettől fogva elkötelezte magát ennek a projektnek és nem csak azzal, hogy a ESZSZ auditorait elkísérte portugáliai vizsgálataikra, de közös auditokban való részvétellel is.

386. Az ellenőrzés fenntartása nemzeti érdek az olyan programok és projektek esetében, melyek finanszírozása az Európai Unió és a tagállamok között megoszlik is, így az együttműködés a portugál SZSZ és az ESZSZ közötti együttműködés fokozódott. Ez egyre láthatóbbá vált már 1990-től kezdődően azzal, hogy a két számvevőszék a módszerek összehangolásáról megállapodást írt alá.

387. Az említett megállapodás kimondja, hogy nagyobb hangsúlyt kell kapnia azon információk cseréjének, melyek nélkülözhetetleneknek tűnnek az összetettebb, dokumentumokon alapuló ellenőrzés szempontjából és a portugál SZSZ képviselőit közösen végzett auditok esetében hasonló jogokkal ruházza fel, mint amivel az ESZSZ auditorai rendelkeznek.

388. A portugál SZSZ és az ESZSZ közötti együttműködés két területen fejlődött:

A. Az ESZSZ munkájában kísérőként való részvétel.

389, A portugál SZSZ a Portugáliában a közösségi kiadásokkal és bevételekkel kapcsolatos auditokra minden esetben elkísérte az ESZSZ auditorait.

390, Az ilyen fajta együttműködés, egy többé kevésbé tipikusnak mondható eljárás eszközöket garantálnak, melyek általában a következő lépésekből állnak:

I. Az ESZSZ tájékoztatja a nemzeti SZSZ-t a Portugáliába az elkövetkező négy hónapra tervezett utakról.

II. Ezt információ csere követi, melynek során a két SZSZ egyeztetni a tervezett munka részleteit és követelményeit (dátum, hely, célok, az auditálásra kerülő államigazgatási testületek és azok vezetőinek neve).

III. A portugál SZSZ tájékoztatja az auditálandó testületeket és a Kormány érintett tagjait az audit kezdete előtt négy héttel.

IV. Az egész audit során a portugál SZSZ egy vagy két auditora megfigyelőként vesz részt a munkában.

V. Az audit végeztével az ESZSZ megküldi a "Tervezet a feltárt tényekkel kapcsolatban" elnevezésű iratot a portugál SZSZ-nek. Ebben a dokumentumban rámutatnak a feltárt legfontosabb hiányosságokra és anomáliákra és megkéri a portugál SZSZ-t, hogy tájékoztassa az auditált testületeket és hogy ez utóbbi két hónapon belül juttassa el megjegyzéseit az ügyel kapcsolatban.

391. Az, hogy az auditált testületek válaszolnak-e, az rájuk van bízva. Amennyiben válaszolnak, úgy a végső jelentést a megjegyzések fényében újra átdolgozzák.

392. Ez az együttműködés különösen hasznosnak bizonyult mindkét oldal számára, amennyiben az ESZSZ auditorai számára előnyt jelent az az ismeret, amivel a portugál SZSZ rendelkezik a portugál központi és helyi igazgatás vonatkozásában; a nyelvi korlátok leküzdhetők; a vizsgálat elvégzéséhez szükséges idő jelentősen lerövidül. A portugál SZSZ jobban megismeri az európai perspektívát és az ellenőrzendő intézkedéseket, így szélesebb értelemben hasznuk származik és további információkhoz jutnak azon programokat illetően, amiket szintén ellenőrizni kell.

B. A közös auditokban való részvétel

393. A portugál SZSZ és az ESZSZ főként a mezőgazdaság terén hajtott végre közös auditokat. Egy közös, a strukturális alapokat érintő auditot most terveznek 1998-ra. A pénzügyi kérdésekkel foglalkozó és egyéb EU tagállamok SAÍjait is bevonó közös audit most van folyamatban.

394. Az ESZSZ-vel aláírt jegyzőkönyvek értelmében a közös auditok a módszerek közös programozásán alapulnak és közös munkacsoport végzi, majd állítja össze a közös jelentést.

395. Ugyanakkor ezek az auditok némi nehézséget is okoznak és óvatosságot igényelnek, ami azt eredményezi, hogy nem túl gyakran kerül rájuk sor. Így:

i. A tervezésnek és programozásnak jóval korábban meg kell történnie (hat és tizenkét hónap között), aminek oka a távolság okozta nehézségek és annak szükségessége, hogy sok fontos témát érintsen.

ii. A témák meghatározása közös érdeket feltételez és így kölcsönös információ cserét tesz szükségessé mindkét SZSZ több évre szóló programozott tervét illetően, és annak feltárását, hogy hol van érintve a közösségi és a nemzeti finanszírozás és hol van szoros kapcsolat a Közösség és a nemzeti törvények között.

iii. Az audit előkészítésnek során információt kell cserélni a nemzeti és a közösségi szabályozások vonatkozásában a szóban forgó témákhoz kapcsolódóan; meg kell tárgyalni a globális audit tervet, az auditálandó projektek kiválasztási kritériumainak lerögzítése; az alkalmazandó audit módszerek tiszta és közösen történő meghatározása; az audit feladatok pontos és ésszerű felosztása a kettős munkavégzés elkerülése érdekében.

iv. A közös jelentés kidolgozása különösen azért nehéz, mert eltérő a motiváció, az audit címzettjei és az audit lehetséges eredményei és ez nem csak a távolsághoz kapcsolódik, hanem ahhoz az igényhez is, hogy a költségeket ésszerű szinten sikerüljön tartani.

v. A lehetőség mindkét fél részére megvan, hogy saját jelentést készítsen, amit átad a másiknak. A végleges közös jelentés valamennyi, az intézmények által elfogadott jelentésből alakul ki, és ezt mindkét oldalon saját célra fel lehet használni.

396. A nehézségek és a plusz költségek ellenére az itt szerzett tapasztalatokat pozitívnak és eredményesnek értékelik, mivel lehetővé teszi az olyan területeken meglévő tudás egymáshoz történő eljuttatását, melyek az integráció szempontjából különösen fontosak, lehetővé teszi továbbá az audit módszerekkel és eljárásokkal kapcsolatos

tapasztalatcserét, ami kölcsönösen hasznos a SAInek és bátorítja a szükséges egységesség kialakítását a koordinált auditok fejlesztéséhez.

397. A koordinált auditokban a programokat közösen tervezik meg és minden intézmény kialakítja saját audit feladatát, ami lehetővé teszi a humán és pénzügyi források ésszerű felosztását.

3.2.4 Részvétel a szakosított munkacsoportokban

398. Az EU tagállamok SAIjai - beleértve az ESZSZet is - együttműködési keretén belül és az összekötő tisztviselők és a SAI elnökeinek Kapcsolattartó Bizottsága által végzett munkához kapcsolódóan munkacsoportok alakultak arra, hogy a különleges érdeklődésre számot tartó témákban elmélyült elemzéseket végezzenek, jelentést készítsenek a meglévő helyzetről és tanulmányozzák a fejlesztési és szabványosítási javaslatokat. Ezen munkacsoportok munkája nélkülözhetetlennek bizonyult az ellenőrzésnek e téren végbemenő fejlődése szempontjából.

399. A portugál SZSZ ezen csoportokban részt vett és a részvételből pozitív eredmények származtak a szóban forgó kérdések megoldására és a hazai szinten történő kezelésére.

400. Portugália az Állami Segély Intézkedések ellenőrzésével foglalkozó munkacsoport koordinátora; az állami piacok ellenőrzésével kapcsolatos munkacsoport résztvevője; tagja a Közösségen belüli ügyelethez kapcsolódó ÁFA ellenőrzéssel és a nemrégiben létrehozott, az ESZSZ és a tagállamok SAIjai kapcsolatával foglalkozó munkacsoportnak.

3.2.5. Források

401. Ahogyan már korábban kijelentettük Portugália EU csatlakozása nem hozott jelentős változást a portugál SZSZ szervezetében, mivel minden plusz ellenőrzést vagy auditot az egész szervezet saját működési területén lát el. A közös auditokban vagy munkacsoportokban való részvétel azon vezetők vagy auditorok feladata, akik ezekre a területekre képzettséggel rendelkeznek, függetlenül attól, hogy melyik szervezeti egységhez tartoznak.

402. Így a szervezte nagyobb előnyökhöz jut az újonnan szerzett tudás révén, ami az elsődleges célnak tűnik. Nem volna előnyös ezekben a közös projektekben részt venni, amelyek jelentős pótlólagos költségekkel járnak, ha az információk, a tanultak és a tapasztalatok csak azok birtokában maradnának, akik tevékenysége kizárólag a külső együttműködésekre korlátozódik, és nem jutna el és nem ivódna be az intézmény egészébe.

403. Ezzel együtt szükség van egy olyan kis szolgálati egységre, amelyik az közösen végzett munka koordinálásával foglalkozik, feladata logisztikai és szervezési kérdések megoldása, különösen amikor a az egyre intenzívebbé váló, az ESZSZ auditorait kísérő feladatról van szó. Csak 1996-ban 30-ban vállaltak kísérő szerepet.

404. Becslésünk alapján az EU-n belüli kooperáció, az auditokban, munkacsoportokban, nemzetközi értekezleteken való részvétel és a logisztikai támogatás 6 ember teljes munkaidejét köti le, bár ez megoszlik a SZSZ valamennyi tevékenységi területe között.

405. Az európai integrációból eredő új szabályozások ellenőrzését a SZSZ, mint egész végzi, rendes tevékenységének részeként, így lehetetlenné téve a kapcsolódó költségek megállapítását.

406. Szükségessé vált a szakmai képzésbe történő nagyarányú befektetés. A munka közben végzett képzési és kutatási feladatokon kívül a Közösségi Joggal, a különböző EU alapokkal, közösségi politikákkal, közösségi támogatási keretekkel, közösségi forrásokkal és finanszírozással, a Közösségen belüli tranzakciók ÁFÁ-jával és a külső audittal kapcsolatos képzési programokat szerveztek. Ezekre a programokra a SZSZ-en kerül sor, 9-24 órák és statisztikailag minden auditor legalább két EU-val kapcsolatos programon vett részt.

407. Évente kb. 80 személyt választanak ki arra, hogy ezeken az EU képzési programokon részt vegyenek, míg mások a többi intézmény által szervezett képzési projekteken vesznek részt, ideértve a SAI gyakorlati tréningjeit is.

408. A külső kooperációs tevékenységekhez kapcsolódó utazások költségei jelentősen növekedtek az EU csatlakozás óta, bár a többi ország legfőbb audit intézményeivel való együttműködés, azok nemzetközi szervezeti és a portugálul beszélő más országok együttműködése növekedett ami szintén hozzájárult a megemelkedett kiadásokhoz.

409. Néhány kivételtől eltekintve az együttműködési kezdeményezések kapcsán végzett valamennyi munka, az információk terjesztése, a szövegek megírása angolul és franciául történik. Így az érintett munkatársaknak fejleszteniük kell idegen nyelv tudásukat, hogy ezzel a fordítási költségek csökkenthetők legyenek, míg a teljesítmény növekszik.

410. A nyelvtanulási kérdések olyan akadályt jelentenek, amit nehéz leküzdeni.

4. Következtetések

411. A Közösséget létrehozó szerződés nem változtat a nemzeti audit intézmények jogosítványain, de kimondja, hogy az ESZSZnek a közösségi alapok kiadási és bevételi auditjait a tagállamokban az említett nemzeti intézményekkel együttműködve kell végrehajtania. Ez azt jelenti, hogy a nemzeti audit intézményeknek aktív szerepet kell játszaniuk ezen a téren s ezt el is kell ismerni.

412. A rendelkezésre álló közösségi pénzügyi források helyes és nyereséges felhasználásának vizsgálata a legfőbb nemzeti audit intézmények felelőssége és kötelessége. Az intézmények vizsgálatait szükségszerűen a nemzeti nézőpontot tartalmazzák. A munkavégzésükhöz szükséges feltételeket meg kell teremteni.

413. A hagyományos szankcionálási nézeteket fel kell váltani azzal a törekvéssel, ami a megbízható pénzügyi menedzsment elveinek, az eredményességnek, a gazdaságosságnak és a hatékonyságnak az érvényesítését célozza. Az auditoknak rendszerekre és eredményekre kell összpontosítaniuk, hogy a szervezet és a döntés hozatali folyamat gyengeségeit fel tudja tárni csakúgy, mint a programok és projektek hatását globális szinten, valamint az állami politika céljait és azok végrehajtását. Az auditok adják meg a diagnózist és segítsék azt, hogy a hasonló helyzetek elkerülhetőek legyenek a jövőben.

414. Az audit ugyankor nem tekinthet el a jogszerűség és szabályszerűség elveinek vizsgálatától, hiszen ezek fontossága a Közösségen belül egyre nő a pénzügyi csalások és az adócsalások elleni küzdelem jegyében. Az EU Szerződés aláírása óta ezen kérdések egyre nagyobb figyelmet kapnak.

415. A külső pénzügyi audit vonatkozásában az EU csatlakozás nem jelentette egyetlen modell átvételét.

416. A különböző történelmi és kulturális háttérrel tekintetbe kell venni és megőrizni, a rendszerek átvétele és átadása csak hozzájárul a kölcsönösen gazdagodáshoz és növekedéshez. A jogrendszerek az audit rendszereket olyan eszközökkel ruházzák fel, amik lehetővé teszik a jogszerűség és a szabályszerűség vizsgálatát és az audit rendszerek az igazságügyi rendszereket ellátják a modern nagyszabású állami finanszírozás kereteivel, ahol a pénzügyi ellenőrzés középpontjában a pénzügyi szabálytalanságok bürokratikus és formális számviteli elemzése már elavult és többé nincs értelme.

417. A nemzeti audit intézmények közötti és az ESZSZ-vel való együttműködés igen intenzívvé vált. A részvételnek és a kooperációnak ára van, de a tapasztalatok cseréje igen pozitív eredményekkel járhat ami az intézmények modernizációját, a jobb megértést, az asszimilációt és a Közösség szabályainak alkalmazását illeti, az ellenőrzés módszerének egyetlen megközelítését, a hatékonyabb ellenőrzés kialakulását.

418. Az új jogi és gazdasági rendbe történő integráció megköveteli az új szabályok betartását, befektetést az adaptációba, a képzésbe, a tanulásba és lehetőséget ad a globális szervezeti erőfeszítést támogató szakosított vagy az alap intézmények felállítása közötti választásra. Ez a már korábban végzett ellenőrző tevékenységen felül értendő.

419. Az ESZSZ által a tagállamokban végzett nagyszámú audit során szükséges, hogy a nemzeti audit intézmények auditorai kísérőként vegyenek részt.

420. Függetlenül attól, hogy közös vagy egyén auditokról legyen is szó, a gondos tervezés mindig fontos lesz.

421. Az egész intézménynek élveznie kell az EU legfőbb audit intézményeivel való együttműködés hatásait.

SVÉDORSZÁG

Összeállította: Lage Olofsson³⁷

³⁷ Lage Oloffson a svéd Nemzeti Számvevőszék audit igazgatója. 1983. óta dolgozik a Számvevőszéknél, jelenleg az Éves audit igazgatóság helyettes vezetője és az ő feladata az EU alapokkal Svédországi kezeléséhez kapcsolódó éves auditok koordinálása. Ezen kívül a svéd Csalás ellenes bizottság tagja.

1. A fejezet összefoglalása

422. A svéd Nemzeti Számvevőszéken (RRV) történtek változások annak következtében, hogy Svédország az Európai Unió tagja lett.

423. Először röviden bemutatjuk a svéd adminisztráció rendszerét és a felelőségek és ellenőrzések megoszlását, majd a dolgozat foglalkozik azokkal a változásokkal, melyek a RRV feladatiban, szerveztében és forrásaiban történtek. Az EK költségvetés svédországi végrehajtásából adódó néhány kritikus pontot szintén megemlítettük. Egy új kockázati helyzetben vagyunk.

424. A dolgozat középpontjában azok a kihívások állnak, amit az EU tagság jelentett az RRV számára az elmúlt két esztendőben. Fontos volt, hogy feltételeinket javítsuk és az audit intézkedések hatása fokozzuk. Négy kiemelkedő területet említhetünk: erőfeszítések a megértés és a nyelvismeret fokozására; az adminisztratív *acquis* alkalmazásának megközelítése; az audit testületek közötti együttműködés, az bekerülés különböző fázisaiban az audit fókuszának változása.

425. A dolgozat végé foglalkozunk azokkal a kérdésekkel, amiket másként lehetett volna kezelni, vagy korábban kellett volna vele foglalkozni az adminisztrációban és az RRV-nél egyaránt. Itt olyan témákról lesz szó, amikor megnőtt annak a veszélye, hogy az adminisztráció nem lesz képes az EK költségvetést biztosan, biztonságosan, megfelelően és eredményesen végrehajtani. Ezeket a témákat érdemes tanulmányozni, tapasztalatainkat hasznosítani a Közösséggel való későbbi kapcsolat szempontjából. Az ilyen fontos témák közé sorolhatók:

- a felvételt megelőzően az audit forrásoknak nagyobb prioritást kell biztosítani;
- a csatlakozási folyamat korai szakaszában számba kell venni a belső és menedzsment ellenőrzés hiányosságait a közigazgatásban;
- aktívabb lépéseket kell tenni azért, hogy ezeket a hiányosságokat rövid úton megszüntessék és tisztázódjon az is, hogy ez kinek a feladata;
- gondoskodni kell arról, hogy az EK költségvetés nemzeti végrehajtásának szervezetét, a felelősségi és ellenőrzési struktúrát és a külső audit funkciót a fő európai nyelveken írott és vizuális formában, mélységében és könnyebben elérhető módon leírjuk;
- a korai szakaszban ki kell alakítani egy egységes képet arról, hogy az EU csatlakozás esetén milyen köteleességekkel és szabályokkal kell számolni;
- több időt kell szentelni az EK alapok kezelésével kapcsolatos tanácsadásokra, képzésekre és korábban kell az ezzel kapcsolatos

tapasztalatokat és tudás az adminisztráció és a SAI szintjén megszerezi.

2. Bevezetés

426. A svéd Nemzeti Számvevőszék (RRV) azt követően, hogy Svédország 1995. január 1-én az Európai Unió tagjává vált néhány változások ment keresztül. Ebben a dolgozatban az EK költségvetés végrehajtásával kapcsolatos audit és egyéb tevékenységgel vonatkozásában néhány konklúziót fogok megfogalmazni.

427. Bevezetéként röviden ismertetem a svéd központi kormányzati adminisztráció ellenőrzési és felelősségi rendszerét, mindezt a Svédország számára juttatott közösségi költségvetési alapok felhasználásához kapcsolódóan.

428. A *Riksdag* (Parlament) 1994. decemberében határozott azokat az irányelveket illetően, melyeket a svéd adminisztrációnak az EK-val kapcsolatos kifizetések és hozzájárulások terén követni kell, valamint arról, hogy a Közösség forrásait hogyan kell védeni a nem megfelelő vagy nem elég eredményes felhasználás ellen.

429. Az irányelvekben foglaltakat a következőkben lehet összefoglalni:

- Nagyon fontos az EU másodlagos törvényeinek való eredményes megfelelést ellenőrzése, monitoringja. A svéd nemzeti vizsgálat és audit növekedni fog ezen a téren.
- A svéd E költségvetésbe történő befizetések és az EK költségvetésből származó visszafizetések államilag kezelt támogatások és strukturális segélyek formájában bruttó összegben kerülnek a svéd állami költségvetésbe bevezetésre és elszámolásra.
- A svéd kormányhatóságok által kezelt EK forrásokat állami forrásnak kell tekinteni. Így azokra ugyanazok a rendelkezések vonatkoznak, ami a felelősséget, a számvitelt, a monitoringot, a felügyeletet, az auditot és a szankciókat illeti, mint amik a nemzeti költségvetési forrásokra használatosak. Ez többek között azt jelenti, hogy azon hatóságok éves elszámolását, melyek az EK-hoz kapcsolódó tevékenységekért felelősek és a források kezelését is az RRV és a *Riksdag* auditorai ellenőrzik, csakúgy, mint a nemzeti forrásokat.
- Ahol a közösségi törvény különleges követelményeket fogalmaz meg - pl. a jelentés készítés és ellenőrzések terén - a felelős hatóságoknak a nemzeti követelményeken kívül meg kell felelniük a Közösség követelményeinek is. Összességében a nemzeti rendelkezések lehetővé teszik az EK másodlagos törvényeiben foglalt rendelkezések beépülését.
- Néhány hatóság foglalkozik EK-val kapcsolatos források kifizetésével. A belső ellenőrzési feladatokon kívül ezeknek belső

audit funkcióik is vannak. Az ellenőrzést és a belső audit minőségét az RRV vizsgálja.

- Minden szektorban megtalálható az a koordináló hatóság, amely folyamatosan figyelemmel kíséri a szektorokon belüli eredményeket és a kifizetések pontosságát és elszámolását felügyelik. Ebbe a feladatba tartozik az is, hogy gondoskodni kell a megfelelő intézkedések megtételéről, amennyiben hiányosságokat vagy a hatékonyság javításának lehetőségeit ismerik fel. Ez különösen olyan szektorokban fontos, ahol néhány nemzeti hatóság együttműködése történik.
- Minden felelős ágazati hatóság feladata, hogy kooperáljon a többi tagállammal és a Bizottsággal a Közösség pénzügyi érdekeinek védelme céljából. A Pénzügyminisztérium felállított egy különleges bizottságot, melynek feladata a nemzeti csalás ellenes tevékenység koordinálása a hatóságok és az érintett minisztériumok szintjén.

430. A korábban már meglévő svéd ellenőrzési struktúra jó alapot jelentett az EK költségvetés kezeléséhez a svéd adminisztrációban.

431. A monitoringért, ellenőrzésért, a szabályszerűség ellenőrzéséért és a források helyes felhasználásának ellenőrzéséért felelő hatóságok eredményesen dolgoztak. Ez vonatkozik a nemzeti forrásokra és azokra a forrásokra is, amelyek a Közösségből származnak vagy oda kerülnek. A hatóságok belső auditjának elkülönült feladata a hatóságok belső ellenőrzésének és pénzügyi elszámolásának ellenőrzése. A belső audit a jó számviteli gyakorlat nemzetközi szabványain alapul, vagyis független a menedzsmenttől és független azoktól, akik a tevékenységet végzik. A belső audit menedzsment számára készített jelentései hozzáférhetők a külső audit számára és meg kell indítania a szükséges intézkedéseket a hatóság részéről.

432. Az RRV független külső auditokat végez és feladata az számlák éves auditálása mellett az állami tevékenység eredményességének vizsgálata eredményességi (vagy teljesítmény) audit segítségével. Az RRV auditálja valamennyi állami hatóságot, az állami vállalatok nagy részét, az alapítványokat és általában az állam által vezetett tevékenységeket. A vállalatok és alapítványok esetében, a vállalati szabályokkal és rendelkezésekkel összhangban az RRV társ auditorokat jelöl ki a kiválasztott auditorok mellé és lehetősége van eredményességi audit elvégzésére is.

433. A *Riksdag* auditorok (RR) a *Riksdag* audit testülete. Az auditorok a Parlament politikailag megválasztott tagjai. A munkájuk alapját jelentő státútum szerint az RR valamennyi állami tevékenységet auditálhatja, beleértve a Kormány munkáját is, és jelentéseiket közvetlenül a *Riksdag*-nak készítik. Az EK költségvetésből származó vagy oda befolyó források auditját ugyanúgy végzik, mint a nemzeti források esetében.

3. A Nemzeti Számvevőszék (RRV)

3.1 A feladat

434. Az RRV auditálja az EK költségvetés felhasználását, ellenőrzését és elszámolását (csakúgy, mint a nemzeti források esetében) és ellenőrzi, hogy a vállalt kötelezettségeket eredményesen látják-e el. Az RRV jelentései nyilvánosak. A jelentések az illetékes hatóságok és a Kormány részére készülnek. Ahol az auditorok súlyos szabálytalanságot tárnak fel, az auditált hatóságnak be kell számolnia a Kormánynak arról, hogy mi történt, jeleznie kell azt is, hogy mit szándékozik tenni a hiányosságok kijavítása érdekében. Cserébe a Kormánynak a *Riksdag* felé kell jelentést tennie azokról az intézkedésekről, melyeket az RRV jelentés alapján megtett.

435. Az RRV kinyilatkoztatott célja, hogy a kormányzati adminisztrációban elősegítse a pénzügyi ellenőrzés eredményes működését és magas színvonalú működését. Az RRV-nek két operatív audit részlege van, az Éves audit részleg és a Teljesítmény audit részleg.

436. Az éves és a teljesítmény auditok is egymástól függetlenek és a jelenleg érvényben lévő audit szabványok szerint végzik azokat. Az RRV auditjait a Kormány kiadási jóváhagyásaival összhangban végzi, vagyis a politikai irányítás nélkül, vagy az auditált hatóság beleszólása nélkül.

437. Az Éves auditban az RRV évente auditálja a vizsgált hatóságok éves elszámolásait, az eredmény jelentéseket és véleményt is nyilvánít azokkal kapcsolatban. A vélemény annak értékelésén múlik, hogy:

- a Kormánynak átadott információ valamennyi lényeges szempontból helyes-e;
- a kielégítő belső ellenőrzés megvalósulása érdekében kialakított rendszer ténylegesen hogyan működik a gyakorlatban - vagyis biztosítják-e, hogy az alapokat arra a célra használták fel, amire szánták és biztonságosan kezelték-e azokat;
- a menedzsment által végzett adminisztráció megfelel-e a szabályozásoknak.

438. Azzal kapcsolatban, hogy egy szervezet hogyan kezeli az EK-val kapcsolatos alapokat ugyancsak értékelés és jelentés készül. Pár éve a vélemény kialakításába bevonják szervezet menedzsmentjét és adminisztrációját. A megfigyelésekről az érintett minisztériumoknak és az auditált testületek vezetőinek jelentést kell készíteni a Kormánynak.

439. A teljesítmény állami Számvevőszék feladata annak tanulmányozása, hogy a Parlament és a Kormány által lefektetett célkitűzések megvalósultak-e, és a Kormány kötelezettség vállalásának eredeti okai jelenleg is fennállnak-e. A feladathoz tartozik a Parlament és a Kormány által hozott döntések hatásának vizsgálata, a hatások eléréséhez szükséges eszközök hatékonysága valamint a kormányzati működés kezdeményezett változtatásának és hatékonyságának vizsgálata, pl. a hatékonyság útjában álló szabályok és körülmények megkérdőjelezése.

3.2 Törvények

440. Az RRV szerepét nem törvény szabályozza, hanem egy speciális állami rendelkezés. A törvényes alap hiány azt jelenti, hogy a legfelső audit intézmények függetlenségét nem garantálja törvény. Pedig

- az audit magasabb státuszt kap és jogosítványokat kaphat, ha törvényes alapon áll. Ennek preventív hatása is lehet az állami hatóságok korrupciós gyakorlata esetén. A törvényi bázis jobb előfeltételeket ad a Közösségen belül történő intézményi együttműködés számára is.
- a nemzeti auditáló testületnek jogot kell kapnia arra, hogy a végső kedvezményezettek felügyelje. Ennek kettős oka van. Először is ez nagyobb lehetőséget ad a legfőbb audit intézménynek ahhoz, szükség esetén, hogy ellenőrizze vajon egy hatóság belső ellenőrzése és belső auditja kielégítő módon működik-e. (Ennek is lenne megelőző hatása is). Másodszer, a betekintés joga a legfőbb audit intézménynek hasonló jogokat adna, mint amivel az ESZSZ auditorai rendelkeznek, így egyenlő alapokon dolgozhatnának.

3.3 Az új követelmények

441. Az EU tagság bizonyos módosításokat eredményezett a RRV-vel szemben támasztott követelményeket illetően. Többek között a mi feladatunk az alapok koordinátorainak, a kifizető ügynökségeknek, a Svédországban végrehajtott intézkedéseknek és minden olyan hatóságnak az auditja, ami az EK-hoz kapcsolódó programokban részt vesz. Ez azt jelenti, hogy az RRV-nek egy sokkal összetettebb szabályozási struktúrát és rendszert kell auditálnia és értékelnie. Ez újabb feladatokkal és szélesebb körű jogosítványokkal is jár.

442. Ezen felül az RRV feladatul kapta, hogy szervezzék azt a támogatást, amit a ESZSZ auditorainak nyújtanak, ha azok Svédországban auditálnak és mint igazoló testület tevékenykedjen a Bizottság felé a Nemzeti Mezőgazdasági Testület éves elszámolása esetében. A Kormány elvárásai és követelményei az EU

költségvetéshez kapcsolódó támogatások különböző formáira vonatkozóan jelentősen növekedtek. Mint a Kormány szakértő tanácsadó testülete, az RRV kompetenciáját felhasználják arra, hogy tárgyalások és döntéshozatal alapjául szolgáló információt adjon. Az RRV ugyancsak képviselteti magát a Csalás ellenes nemzeti bizottságban, aminek feladata együttműködési fórumként tapasztalatcserék támogatása azon nemzeti hatóságok és minisztériumok között, melyeknek feladata, hogy az EK alapokat helyesen, költséghatékonyan és biztonságosan használják fel Svédországban, valamint, hogy éljenek a szükséges eszközökkel, amennyiben az a gyanú merül fel, hogy az alapokat nem megfelelő módon használták fel.

3.4. Szervezet és források

443. Létrehoztuk az összekötő tisztviselők pozícióját, amely közvetlenül kapcsolódik a Legfőbb Auditorhoz. Az összekötő tisztviselőnek titkársága intézi az ESZSZ auditorainak svédországi látogatásával kapcsolatos ügyeket és az őket elkísérő svéd auditorok programját. Ugyancsak a titkárság feladata, hogy auditoraink kapcsolattartását és az ESZSZben tett látogatásait megszervezzék. Ugyancsak felállításra került egy különleges EU információs csoport, mely az RRB képviselőiből.

444. Rájöttünk, hogy mindez nem elegendő annak ellenére, hogy az érintettek teljes elkötelezettséget vállaltak és az előirányzott források három évre voltak elegendők. Nézetünk szerint az összekötő tisztviselő és a főigazgató szintjén a megbeszélések előkészítésére és levezetésére nagyobb erőfeszítésekre lenne szükség.

445. Az egyik gyakorlati kérdés, amit a RRB még nem oldott meg az az, hogyan kezeljük azt a nagymennyiségű információt, amely az EU-val kapcsolatos ügyekben befut úgy, hogy az információ időben a megfelelő személyhez juthasson el. Általában a belső kommunikációt kell javítani.

446. Az éves kimutatás fontos szerepet játszik abban, hogy Svédország nemzetközi követelményei garantálhatók legyenek és teljesüljenek a Római Egyezmény rendelkezései. Ami az adminisztratív megoldásokat illeti, melyeket Svédország már magáévá tett, úgy becsüljük, hogy az EU tagság eredményeként végzett további auditok kb. 10 személy egyéves munkájával egyenlőek, ami a biztonság, a hatékonyság és a jogszerűség ellenőrzését illeti a hagyományos alapok terén. Ez kb. auditáló állományi forrásunk 4 %-át teszi ki. Ebbe beletartoznak a programok, a célkitűzések és a régiók vizsgálata stb., a biztonsági és szabályszerűségi szempontok ellenőrzése, a programok ellenőrzésének minőségi elemzése és azon alapok elemzése, melyeket az illetékes hatóságok vállaltak fel. További elemzést végzünk a kívánt eredmények eléréséhez szükséges intézkedések és lépések terén.

447. A fentiekén kívül azonban az új közösségi kezdeményezések keretén belül jelentkező adminisztratív megoldásokhoz forrásokra van szükség. Ugyancsak szükség van olyan feladatok elvégzésének ellentételezésére, amelyek nem részei az alapvető audit-munkának, így pl. az EAGGF-Garancia szekcióval kapcsolatos, a bizottsághoz benyújtott éves számviteli információ igazolása.

4. Az új kockázati helyzet

448. A svéd kormány nagyon fontosnak tartja az EK követelményeknek való megfelelést vagyis, hogy a pénzügyi ellenőrzés minden szinten kielégítő legyen, az audit eredményes és a hiányosságok esetében az intézkedések aktívak. Alapvető feladatunk az állami hatóságok által az éves jelentéseikben megadott információk minőségének auditálása, belső ellenőrzési rendszereik kezelésének ellenőrzése és az alapok felhasználási hatékonyságának vizsgálata.

449. Többek között az ilyen vizsgálatok tapasztalatai az utóbbi években arra mutatnak, hogy a hatóságok, melyek különleges feladatokat kaptak az EK alapok kifizetésével kapcsolatban, nehezen tudják megteremteni a belső ellenőrzés elfogadható színvonalát. Ugyancsak nem tudták megérteni, vagy felismerni a belső ellenőrzés szükségességét. Miután a helyzet most megváltozott - többek között a belső audit egységek felállítása miatt - az egyik megmaradó feladat az EK költségvetési alapok végrehajtásához szükséges rendszer kiépítése, amely a kielégítő ellenőrzési színvonalat a svéd közigazgatás valamennyi érintett szintjén fenn tudja tartani. Különösen fontos a különböző hatóságok egymást keresztező tevékenységeinél jelentkező hiányosságok kockázatának monitoringja.

450. Nem zárhatjuk ki annak lehetőségét, hogy a helytelen vezetés szabálytalanságok, az EK kifizetési rendszerben előforduló csalások és korrupciók azon alapulnak, ahogyan a rendszer felépül. Amennyiben nemzeti és európai költségvetési alapokat azonos célra használnak fel, a hiba kockázata nagyobb, mivel meg-lehetősen komplex szabályozási struktúra létezik és érvényesül az addicionalitás elve. Az ellenőrzés azon adminisztratív rendszere, mely most van érvényben Svédországban az EU tagság következményeként, ennek alapvető megközelítési módja és struktúrája bizonyos szempontból eltér nemzeti gyakorlatunktól. Ez annyit jelent, hogy nem mindig könnyű a svéd tisztviselőknek ezen ellenőrzési rendszerek megértése és megvalósítása.

451. Tagállamként - különösen annak a ténynek a tükrében, hogy az EK költségvetés biztonságos, megfelelő és eredményes felhasználása Svédország központi kérdésévé vált - Svédországnak el kell kerülnie az olyan helyzetből adódó kockázatot, melyben nemzeti hitelességük kerülne veszélybe. Ezen kívül az általános közvélemény az EU project

jogszerűségébe vetett bizalma ugyancsak kockán foroghat. A csalások és hibák aláaknázzák ezt a bizalmat, továbbá az általános gazdasági helyzet is nagyon nehéz. Jelentős erőfeszítéseket kell tenni annak érdekében, hogy a rendelkezésre álló korlátozott forrásokat azokra a célokra használjuk fel, melyekre azokat szánták és az intézkedések segítsenek a kívánt eredmények elérésében. Természetesen az a lehetőség, hogy a Közösség számára vissza kell fizetni a forrásokat, vagy más szankciók kerülnek alkalmazásra, nem felelhető el. A RRV ellenőrzés minősége, aminek során a svéd hatóságok EK alap kezelését vizsgálják ugyancsak kulcsfontosságú kérdés.

452. Miközben Svédország, mint a többi tagállam is, elfogadta, hogy alkalmazkodnia kell a létező EK szabályokhoz, ezeket a szabályokat nem kell megváltoztathatatlanak tekintenünk hosszú távra. Ez azt jelenti, hogy az RRV eredmények ugyancsak elemeznie kell az EK alapok és rendszerek nem hatékony működésének kockázatát és az alapok és rendszerek célkitűzései közötti konfliktusokét. Teret kell engedni annak vizsgálatára, hogy a Közösség által finanszírozott programok és kezdeményezések olyan módon valósulnak-e meg, ami lehetővé teszi, hogy *acquis communautaire* által biztosított nemzeti mozgásszabadság valóban érzékelhető, különösen ahol az fontos. Az ilyen helyzetekben az RRV megvizsgálja, hogy a jelenlegi szabályok mennyire állnak, ha egyáltalán, az eredményes megoldások útjában.

5. Két év audit tapasztalati EU tagállamként: kihívások és megközelítési módok

453. Milyen új kihívásokat jelentett az EU tagság és hogyan birkózott meg ezekkel az RRV? Négy területen tartottuk fontosnak a körülményeink javítására szolgáló lépések megtételét és az audit intézkedések hatásának fokozását.

5.1. A nyelvismeret és megértés javítása

454. Azok a megközelítési módok, értékek és az adminisztratív rendszer és más tényezők tapasztalatai, melyeken az EK jogrendszere és egyéb szabályozási struktúrái nyugszanak, különbözik mindattól, amit mi Svédországban használunk. Amennyiben az auditot összehasonlítható módon kell végezni, akkor az auditnak olyan szabályai legyenek, amelyeket az auditorok megértenek. Az audit módszereknek alkalmazhatónak kell lenni az érintett szabályozási struktúrához és ahhoz a helyzethez, melyben alkalmazzák azokat. Nem volt mindig könnyű az RRV auditorainak megérteniük a megközelítési módok különbségeinek okát.

455. A megértési problémák egyik részét jelentik a nyelvi nehézségi problémák, a tagállamok közötti eltérő adminisztratív módszerek és

hagyományok a másikat. A javuló idegen nyelv ismeret és az adminisztratív hagyományok terén szerzett tapasztalatok különösen fontosak a különböző országokban vagy intézményekben dolgozó kollegák közötti kommunikáció megteremtésében. A sikeres kommunikáció alapja lehet a szakmai tapasztalatcserének és a közös érdeklődésre számot tartó ügyek nagyobb hatékonyságú megoldásában.

456. Éppen ezért mi a svéd Számvevőszéknél angol és francia nyelvtanfolyamokat indítottunk azon kollegák számára, akiknek nyelvismerete „berozsdásodott” ahhoz, hogy feladataikat ellát-hassák. Az angolnak, mint munkanyelvnek a használata sok esetben alapkövetelmény, különösen egy olyan környezetben, melyben a nemzetközi kapcsolatok olyan gyakorivá váltak, mint az RRV esetében.

457. Az RRV az idegen nyelvi problémák felé az EU *acquis* fordítása kapcsán fordult. Úgy tűnik, hogy amikor fordítók és közigazdászok találkoznak, ez nem mindig automatikusan eredményez olyan fordításokat, melyeket a közigazgatásban vagy külső auditban résztvevő emberek számára könnyű értelmezni. Az RRV alábecsülte ezt a problémát és jó néhány svéd állami hatóság felfedezte a fordítási és megértési problémákat.

458. Különböző hosszúságú szemináriumokat rendeztünk az európai jogrenddel kapcsolatban azon kollegáink számára, akik EU-val kapcsolatos kérdésekkel foglalkoznak, vagy ez érdeklődési körükbe vág.

459. Az elmúlt néhány évben a svéd Számvevőszék könyvtára és információs központja változásokon ment keresztül. A legjelentősebbek ezek közül:

- nagyobb hangsúlyt kaptak a nemzetközi anyagok;
- valamint az információs technológia szelete növekedett a Számvevőszék alkalmazottai által igényelt információk előkeresésében és előhívásában.

460. Mostanra már hozzáférésünk van valamennyi az EU-ból és intézményeiből származó rendelkezések, irányelvek, jogi dokumentumok, publikációk és más információkból képzett „Eurobázis”-hoz. Információk és adatbázisok teljes szövege és tények váltak hozzáférhetővé az INTERNET-en és ez a hivatal napi munkájához szükséges fontos tájékoztatás egyik eleme. A könyvtáron belül kialakítottunk egy „Kutató állomást”, amely a Számvevőszék érdeklődésére számot tartó CD-ROM-okhoz és az on-line adatbázisokhoz segít hozzáférni. A hivatalban bárki használhatja ezeket és önkiszolgáló alapon is kereshet információt, vagy a könyvtár munkatársai segítik. 1997. tavaszának elejétől a velünk egy épületben elhelyezkedő Nemzeti Kereskedelmi Tanács számára könyvtárunk teljes szolgáltatást nyújt. Ez tulajdonképpen egy olyan együttműködés, melynek keretében hozzáférünk az ő bőséges EK dokumentumgyűjteményükhöz angol, francia és svéd nyelven, különösen pedig a jogi

dokumentumokhoz és a jogi esetekhez, valamint a szakosított adatbázisokhoz, pl. az EK rendelkezések és szabályozások végrehajtásának adatbázisához.

461. Véleményünk szerint jelentős volt az ESZSZ a tagállamok SAIjai és a bizottság tagjaival megkezdett párbeszéd, mert így jobban megértjük azokat a kötelezettségeket és elvárásokat, melyek az EK költségvetés kezelésével és ellenőrzésével kapcsolatban felmerülnek és segít bennünket abban, hogy partnereinkkel megértessük az „svéd” modellt. Tanulmányutakat, tájékoztató megbeszéléseket és hasonló programokat is szerveztünk. Mivel Dániával sok egyéb területen is együtt működünk és Dánia a Közösség tagja már 1974. óta, úgy gondoltuk, hogy ezeket a kérdéseket nagyon fontos megvitatnunk a dánokkal.

462. Az EU csatlakozásunk idején mi is meghívást kaptunk a napi alapon történő együttműködésre az ESZSZ-vel és a tagállamok nemzeti audit testületeivel. Ezen szervezetek közötti formális kapcsolat („összekötő tisztek”) fontos áthidaló szerepet játszik a tagállamok auditáló testületei között. Az összekötő tisztek az ESZSZ-et is segítik munkájában és alapot biztosítanak számukra a tagállamokban végzett audit munkájukhoz.

5.2. Alkalmazás

463. A kezdeti időszakban az RRV is arra törekedett, hogy kialakítsa álláspontját az EU adminisztratív *acquis* alkalmazásával, illetve a svéd rendszerbe történő beépítésével kapcsolatban. Ez az audit körén kívül eső feladatnak tűnhet, de abban az időszakban az RRV álláspontja szerint az EU tagság volt a legfontosabb nemzeti prioritás. Ennek eredményeként és az eddig szerzett információk alapján az RRV feladata az volt, hogy a szerzett tapasztalatok alapján eredményes ellenőrzési rendszert építsen ki.

5.3. Együttműködés

464. A svéd jogrendben az információhoz való nyilvános hozzáférés következtében az RRV audit folyamatára a nyitottság és az auditált intézmények közötti párbeszéd a jellemző. Természetesen úgy gondoltuk, hogy ez a módszer alkalmazható a EK költségvetésből származó forrása auditjára és a közösségi intézményekkel való kapcsolattartásra is. Valóban mindazok az információk, melyek nyilvánosak és hozzáférhetők az érdekeltek számára Svédországban, ugyancsak nyilvánosak és hozzáférhetők a közösségi intézmények és azok munkatársai számára is. Ezen kívül mi megvitatjuk audit terveinket az ESZSZ-vel és jelentéseinket is a publikációt követően azonnal megküldjük számukra.

465. Az EU-n belül az audit testületek közötti együttműködést a különböző érintett audit testületek függetlenségével lehet jellemezni, ahol a vezetés nem szabály formájában van rájuk kényszerítve, hanem a szükségletek által esetről-esetre kerül eldöntésre. Az *a priori* feltételek azt jelentik, hogy minden testületnek magának kell eldöntenie, hogy a kooperáció hozzáadott értéket jelent-e a számára. A különböző audit testületeknek meg kell egyezniük abban az audit módszerben is, mely valamennyiük számára elfogadható.

466. Mint Svédország SAIja, az RRV volt alkalmas a Közösség külső auditoraival, vagyis az ESZSZ-vel való formális kapcsolatok kialakítására. Valójában a Szerződés értelmében ez az egyetlen az RRV számára megvalósítható EU kapcsolat. A formális kapcsolatokat hivatalos kommunikációk és a közös projectekben vagy hasonló tevékenységekben való esetleges részvétel jelentheti. Az RRV és az ESZSZ közötti kapcsolatok két független és egyenlő intézmény kapcsolatát jelentik.

467. Éppen ezért kapcsolatainkat a közös és jól körülhatárolt érdekek alapján fejlesztjük. Az első lépés az információcsere volt, ma már az első közös auditunkat végezzük.

5.4 Az audit középpontja

468. 1995-96-ban az audit elsősorban az EK költségvetési alapok biztos és megfelelő felhasználását kívánta elősegíteni, mindezt a jelentős hibák kockázatainak kritériumával összhangban. Más szóval, az RRV olyan területekre összpontosított, ahol a nagy hibák kockázata a legnagyobbnak tűnt. Abban a fázisban a hatékonysági auditokat főként tapasztalatszerzésre használták.

469. Ez a munka több lépcsőben történt. Az első fázisban - a EK alapokért felelős állami hatóságok adminisztratív rutinjának kiépülését megelőzően (ide értve a számítógépes rendszereket is) - elemeztük, hogy a tervezett eljárások minőségi szempontból kielégítőek lesznek-e és megfelelnek-e a közösségi specifikációknak. Ugyancsak ebben a fázisban értékeltük azokat a módokat, amelyek keretében az új belső audit egységek felállításra kerültek. A nagy állami hatóságok, melyek regionális struktúrával és/vagy delegált felelősséggel rendelkeztek a végrehajtás terén, ezek az audit egységek felállítása kötelezővé vált. Ez a kötelező jelleg az EK követelmények eredményeként alakult ki. Ebben a fázisban az elemzés egy jelentős részét az tette ki, hogy vizsgáltuk az érintett hatóságok hogyan tudják kezelni a svéd közigazgatás azon különleges helyzetét: hogy az EK alapok felhasználásának feladata azt jelenti, hogy a hatóság felügyeleti és ellenőrzési felelősségei az érintett alapok adminisztrációjának teljes egészét átfogják, ide értve a

regionális szintű adminisztrációt, vagy az egyéb hatóságok által végzett adminisztrációt is.

470. A második fázisban értékeltük, hogy vajon az adminisztratív rutinok és a számítógépes rendszerek megbízhatóak, biztosak és eredményesek-e a gyakorlatban. A súlyos hibák kockázatának elve alapján az RRV vizsgálni kezdte azokat a rendszereket, melyek az EK költségvetésből származó támogatások kifizetésével foglalkoznak. Külön összpontosítottunk azokra az eljárásokra, melyek több hatóságot is érintettek. Külön figyelmet szenteltünk annak a kérdésnek, hogy a dokumentációban pontosan tisztázottak-e a felelőségek, a hibák bejelentésének kötelezettsége és az akcióprogramok.

471. Ebben a fázisban a Bizottság és az ESZSZ elkezdett Svédországba utazni, hogy a svéd adminisztratív megoldásokat vizsgálja és felmérje. Az ESZSZ elkészítette első audit nyilatkozatát is, melyhez az „igazoló nyilatkozat” módszert használta. Ennek a módszernek az előnyeivel és hátrányaival kapcsolatban voltak viták a szervezeten belül, akárcsak az auditált ügyletek volumenén alapuló kimutatások módszereinek alkalmazását illetően. A mi auditjaink a súlyos hibák kockázatának elvén alapulnak. Vagyis, az RRV nem használja a statisztikai mintavételi módszert úgy, ahogy azt az ESZSZ teszi. Szerintünk az „igazoló nyilatkozat” módszer könnyen eredményezheti, hogy olyan területekre csoportosítunk túlzott mértékű audit forrásokat, ahol valójában nincsenek is problémák. A „kockázat alapú és fontosság alapú” módszer kombinációja és az „igazoló nyilatkozat” módszer nagyon hasznos lehet és eredményesebb és hatékonyabb auditot is eredményezhet.

472. Nagyjából ugyanebben az időben az EAGGF elfogadta az 1663/95. rendelkezést. Kialakult a „számla tisztázási” rendszer és a tagállamoknak ki kellett jelölniük az EAGGF-Garancia Szekcióban a kifizetésért felelős szervezetet, valamint a tagállamok által a bizottságnak átadott éves számviteli dokumentáció igazolási rendszerét. Tekintve az RRV kooperatív előnyét tudás és tapasztalat szempontjából, az RRV-t kérték fel a svéd kifizető egységek adminisztratív rendszereinek és eljárásainak leírásához kapcsolódó igazolás kibocsátására és arra, hogy ellenőrizze azok szándékokkal összhangban történő működését. Az RRV modell része, hogy fizetés ellenében megbízásokat fogad el a svéd kormánytól.

473. A kérdés, hogy egy nemzeti audit testület igazoló testületi feladatot vállalhat-e, szintén felmerült. Az RRV komparatív előnye ezen a téren még nyilvánvalóbb volt. Az EAGGF-Garancia Szekció kifizetéséért felelős egységek évente auditálják. Az éves jelentésben adott információk minőségét illetően audit jelentés készül és a következtetések arra vonatkoznak, hogy az arra felhatalmazottak feladataikat kielégítően végezték-e el. Az RRV nem látott alkotmányos akadályt az audit igazolás kibocsátásának útjában, melyet saját

felelősségi körében a számviteli információk alapján végez. A svéd kormány az RRV-t jelölte ki igazoló testületnek. 1997. január végén az RRV kibocsátotta első audit igazolását.

474. Jelenleg lépünk a harmadik fázisba. Korlátozottan ugyan, de a mezőgazdasági alapon kívüli más alapokon is megkezdődtek a kifizetések. A strukturális, regionális és halászati alapok végrehajtásához szükséges adminisztratív intézkedések megtörténtek ott, ahol a szabályozási struktúra a mezőgazdasági garancia szekciónál kevésbé fejlett. A Bizottság belső ellenőrzési testülete és az érintett hatóságok belső audit szervezetei között tartós és stabil kapcsolat alakult ki.

475. Ez a kapcsolat a Tanács rendelkezéseiben foglaltakon alapul, ami kimondja, hogy nemzeti szinten meg kell lenniük a belső audit funkcióknak, hogy a Közösség biztos lehessen abban, hogy a tagállam kielégítő pénzügyi ellenőrzést gyakorol. A Bizottság saját belső auditorai (DGXX) és az alapokért felelős hatóságok belső auditorai közötti együttműködés jegyzőkönyvek formájában formalizálódott. Az együttműködési megállapodások kétoldalúak és önkéntes alapon születnek, de a tagállamok miniszterei kifejezték azt a szándékukat, hogy formálisabb együttműködés jöjjön létre valamennyi tagállam képviselőiből. Ezek a megállapodások kikötik, hogy a felek egymás audit jelentéseihez és dokumentumaihoz teljes mértékben hozzáférhetnek. Az alapokkal kapcsolatos, más auditoroktól származó jelentéseket nemzeti és közösségi szinten információs célokra kell átadni. A megállapodások irányelveket tartalmaznak az átfogó módszereket illetően, így biztosítva, hogy a felek egymás eredményeiben megbízhatnak. Ezen kívül a megállapodások opciókat tartalmaznak a közös auditok végrehajtására vonatkozóan. Az RRV támogatja a belső auditorok kompetenciájának növelését, értékeli audit terveik minőségét, valamint az általuk végzett munkát.

476. Elindulnak olyan közösségi kezdeményezések, melyek szerintünk újak és melyek a meglévő adminisztratív struktúrák ellen dolgoznak (pl. a LEADER II. közösségi kezdeményezés és az INTEREG). Az EU költségvetési kifizetések biztos és megfelelő kezelésének követelményének való megfelelés nyitott kérdéseket hagy ezek a területeken, ezt erősíti meg az ESZSZ legutóbbi éves jelentése is.

477. 1997. év elején az EU szférában két kormány megbízatással kapcsolatban készítettünk jelentést. Elemeztük a svéd szociális és regionális alap területeinek adminisztratív rendszereit és ellenőriztük, hogy azok megfelelnek-e elméletben és gyakorlatban a jelenlegi szabványoknak. Megkíséreltük meghatározni azt is, hogy milyen változtatásokra lenne szükség amennyiben a „számla tisztázási rendszer” ezeken a területeken is alkalmazásra kerülne.

478. Ebben a szakaszban úgy tűnik, hogy a széles értelemben vett ellenőrzési tevékenységeket még nem teljesen sikerült megoldani. Az

átfogó ellenőrzés semmi esetre sem összehangolt funkció - vagyis a belső audit/felügyelet és külső audit. Az auditot gyakran a más ellenőrzési területeken szerzett tapasztalatok és eredmények figyelmen kívül hagyásával végzik. Így az ellenőrzési tevékenységek eredményessége és hatékonysága megkérdőjelezhető és a kockázat, hogy az átfogó ellenőrzési apparátus csak olyan területekre, szervezetekre és körülményekre összpontosít, melyeket könnyű auditálni, fennáll. Az egy alapnál többet érintő szabálytalanságok vagy helytelen kezelés esetleg figyelmen kívül marad, az ellenőrzési tevékenység szervezettségének következtében.

479. A tagállamok kezelik a közösségi költségvetés kiadásainak 85 %-át, bevételeinek pedig 100 %-át, míg a Bizottság a költségvetés végrehajtásáért felelős. Rendkívül fontos, hogy megtaláljuk a gyakorlati együttműködés olyan formáit, ami átnyúlik a nemzeti határokon és az alapok keretein, ami a kölcsönös bizalmon, érdeken és szuverenitáson alapul. Ezen feladat egyik sarokköve a nyitottság. A nemzeti kulturális különbségek megértése, a nyelvi korlátok ledöntése a másik sarokkövén ebben a vonatkozásban.

6. Következtetések

480. Fontos néhány olyan következtetésre jutnunk, hogy melyek voltak az előnyök és mit kellett volna másképpen, vagy korábban elvégezni.

481. Ezek a következtetések olyan kérdésekkel foglalkoznak, melyek megnövelték annak kockázatát, hogy EK költségvetés végrehajtásának adminisztrációja nem biztosan és biztonságosan, szabályszerűen és eredményesen történik. Ezek a kérdések a külső auditorok számára sok extra munkát jelentenek és így érdekes lehet Közép- és Kelet-európai országokban élő kollegáik számára ennek tanulmányozása, hogy a Közösséggel való későbbi kapcsolataikban támaszkodhassanak a mi tapasztalatainkra:

- egy fontos tapasztalat, hogy az audit forrásoknak a belépést megelőzően néhány prioritást kell adni: először az EK alapokból történő kifizetések biztonságának és szabályszerűségének a megteremtése; másodsor a rendszer eredményességének kérdései. Fontos, hogy a forrásokat ne aprózzuk fel feleslegesen, különösen nem a kezdeti szakaszban.
- Mivel az audit forrásait általában teljes mértékig ki kell használni, külön forrásokat kell a korai szakaszban az EK költségvetéshez kapcsolódó intézkedések céljából rendelkezésre bocsátani.
- Fontos, hogy a korai szakaszban feltárjuk a közigazgatás belső ellenőrzésében és vezetői ellenőrzésében meglévő hiányosságokat. Nekünk erre a célra több forrást kellett volna áldoznunk. Lényeges, hogy ezeknek a hiányosságoknak a kijavítására a gyakorlati lépések

megtörténjenek. Ez megkönnyíti az K költségvetés végrehajtási rendszerének az adaptációját az érintett hatóságok számára.

- Azon szabályozások és eljárások különleges jellemzőit, melyek a nemzeti és az annak megfelelő EU adminisztrációban alkalmazandók, a korai szakaszban elemezni kell, így téve lehetővé a hatóságok számára a harmonizációs és tárgyalások területek kijelölését. Ezen az alapon az érintett hatóságok megbízhatóbb alappal rendelkeztek volna az EU által elfogadott ellenőrzési struktúrák megvalósításával, mely egyidejűleg a saját adminisztrációs hagyományukban gyökerezett volna. Fontos, hogy az egyes tagállamokban kiépített menedzsment ellenőrzési rendszerek az érintett országok adminisztratív kultúráján alapuljanak. Ugyanakkor azt is lehetővé kell tenni, hogy hiteles és kielégítő szintű ellenőrzés alakuljon ki a részletekben rejlő nehézségek ellenére is.
- Hasznos, ha az EK költségvetésért, az ellenőrzési struktúráért és a külső audit funkcióért felelős nemzeti szervezetet, írásban is bemutatjuk. Ezt végezhetjük mélységében és könnyebb, olvasmányos formában is a legfontosabb európai nyelveken. Ezzel sok időt takaríthatunk meg, amikor a különböző EU testületekben a tisztségviselők pozícióját akarjuk megértetni és saját tisztviselőink számára is könnyebbé teszi az átfogó kép megértését. A közösen lefordított alapinformáció javítja a tisztségviselők által készített előadások minőségét a legkülönbözőbb szinteken és a legkülönbözőbb témákban.
- Fontos már a korai szakaszban, hogy átfogó képünk legyen mindazokról az adminisztratív követelményekről és szabályokról, melyekkel az E csatlakozás kapcsán szembesülni fogunk. Ugyancsak fontos, hogy több időt szánjunk az EK alapok adminisztrációjához kapcsolódó tanácsadásra és képzésre.
- Egyre erősebb az igény egy modern közgazdasági és adminisztratív szótár összeállítására. Ez lehetővé tenné, hogy a fordító szakmai színvonalát a tisztségviselők azon igényéhez lehetne igazítani, hogy felismerjék a terminológiákat, melyeket a szabályozási struktúrák alkalmaznak és így azok szellemével összhangban tudjanak tevékenykedni.
- Nekünk korábban kellett volna saját szervezeti ismereteinket és tapasztalatainkat az EK költségvetés adminisztrációjával kapcsolatban kiépítenünk, bár ehhez három-négy évre van szükség.

482. Elkezdünk olyan új témákra összpontosítani, melyeket a nemzeti audit testületeknek kell megvitatnia és azokkal kapcsolatban döntést hoznia:

- az auditor szerepét a csalás elleni küzdelemben tisztázni kell. Nem elég arra hivatkozni, hogy elvben a felelősség a hatóságokat illeti. A szabálytalanságok, csalások és a korrupciók kockázatát be kell vonni a kockázatelemzésbe a helytelen vezetés kockázatával együtt. Az auditnak jobban kell összpontosítani olyan ellenőrzési ügyekre is, melyek önmagukban nem befolyásolják az éves jelentésben kialakult

igaz képet. A politikai hiányosságok kockázata, a jogszerűség hiánya stb. az adófizetők pénzéből finanszírozott tevékenységek esetében különösen komolyak.

- A végső kedvezményezett auditorai által kibocsátott audit-igazolások a költséghatékonyság szempontjából lényegesek. Ugyanakkor nyitva marad a kérdés, hogy hogyan lehet ezen auditorok munkája felől bizonyosságot szerezni.

483. A kommunikációs csatornák pontos meghatározása és azok használata alapvető fontosságú és olyan kulcskérdés, mely az eredményes és hatékony audit garanciája lehet.

484. Az EU SAIjaival való együttműködés hatásaiból származó előnyöket az egész intézménynek élveznie kell.

EGYESÜLT KIRÁLYSÁG

Összeállította: Cliff Kemball³⁸

³⁸ Clifford Robert Kemball az Egyesült Királyság Számvevőszékének audit menedzsere. A Számvevőszéknél 33 évnyi külső audit tapasztalatot szerzett. A legutóbbi időkben az Egyesült Királyság külföldi kiadásainak "pénzért értéket" auditjaival foglalkozott. (Külügyminisztérium, Külföldi Segélyek, BBC Világszolgálat) és a Nemzetközi Kapcsolatok)

1. A fejezet összefoglalása

485. Jelen dolgozat foglalkozik mindazokkal a kormányzati külső audit gyakorlatokkal, melyeket az Egyesült Királyság az EU alapok és az európai kapcsolatok elszámolásához alkalmaz. A Legfőbb Pénzügyi Ellenőr és Auditor (C&AG) dönt az európai ügyletek audit célkitűzéseiről és az audit igazolás a parlament számára azt jelenti, hogy a pénzügyi kimutatásokra támaszkodhat. A Számvevőszék (NAO) pénzügyi auditja biztosítja, hogy a vizsgált EU ügyletek megfeleljenek az európai szabályozásoknak. A Közzámlák Bizottsága (PAC) az Egyesült Királyság pénzügyi tranzakciójának minden aspektusával kapcsolatban gyűjthet bizonyítékokat, beleértve a közösségi kifizetéseket, illetve az onnan származó bevételeket. 1993. óta az Egyesült Királyság adminisztratív és ellenőrzési rendszerei folyamatosan alkalmazkodtak az EU tagsággal kapcsolatos szabályozásokhoz és a NAO audit módszere ezzel párhuzamosan fejlődött és finomodott.

486. Az EU minták "pénzért értéket" (VFM) vizsgálatai a legnagyobb kockázattal és a legmagasabb kiadásokkal járó területekre összpontosítottak. A korlátot az szabja meg, ameddig az Egyesült Királyság kormányhivatalai elszámoltathatók az EU sémákért ott, ahol a szabályozásokat és a programok célkitűzéseit a Európai Bizottság szabta meg. A VFM vizsgálatok közül jó néhány, mely a EU sémák végrehajtásával foglalkozott, már lezajlott és az Egyesült Királyság folytatta az ESZSZ-el és más európai partnereivel közös, párhuzamos auditokat.

487. A ESZSZ-el való kapcsolatok jól megalapozottak és az Egyesült Királyság teljesíti európai kötelezettségeit a közösségi alapok eredményes auditjának biztosítása érdekében, miközben igyekszik elkerülni a szükségtelen, kétszeres munkavégzést. A NAO ahol lehet együttműködik az ESZSZ-el és igyekeznek a mindkét fél számára kedvező területeken kapcsolatokat kialakítani. Az európai partnerekkel tartott rendszeres megbeszélések célja az ESZSZ látogatások eredményes összehangolása és az általuk feltárt eredmények szétosztása. A Kapcsolattartó Bizottság és a vele társult munkacsoportok keresik az ESZSZ és a többi európai audit intézmény potenciális együttműködési lehetőségeit. A NAO tapasztalatai alapján az EU tagság hatása a kormányzati audit testületekre a következő lehet:

i. az EU tagság szükségessé tehet az állami audit szabályozásban végrehajtandó bizonyos módosításokat, pl. rendelkezik arról, hogy az audit testület hogyan működjön együtt az ESZSZ-el - az 1975. évi Szerződés értelmében.

ii. az audit munka teljes volumene nem nő észrevehetően, de a szabályossági auditnak lesz egy további összetevője, amit az EK jogrendnek való megfelelést ellenőrzi.

iii. a tagállam jogrendjétől függően az ESZSZ rendelkezhet szélesebb hozzáférési joggal a végső kedvezményezettek felé, mint a nemzeti audit testület.

iv. a VFM vizsgálatok elvégzése nehéz lehet olyan ügyekben, ahol az EU szabja meg a szabályokat és az irányelveket. A vizsgálatok sokkal inkább a végrehajtásra összpontosítsanak, semmint annak megtervezésére.

v. a nemzeti audit testület igényelheti, hogy ő maga is részt vegyen az egyéb audit testületekkel és/vagy az ESZSZ-el folytatott párhuzamos auditokban olyan témákban, amelyek mindnyájuk érdekét érinti.

vi. a nemzeti audit testület vezetője részt vehet a Kapcsolattartó Bizottságban: és felkéri, hogy nevezze ki azt az Összekötő tisztviselőt, aki az egyéb EU nemzeti audit testületekkel és az ESZSZ-el a kapcsolatot tartja.

vii. az audit testületnek lehetősége lesz az ESZSZ-t munkájában elkísérni. Ennek mértéke és az ESZSZ-el való kapcsolatok alakítása külön megfontolást igényel.

viii. az audit testület időszakonként jelentéseket készíthet saját parlamentje számára, ezek a jelentések az ESZSZ Igazoló nyilatkozatán alapulhatnak.

ix. az audit testületet felkérhetik, hogy jelöljön valakit, aki az országot képviseli az ESZSZben, és valakit ideiglenesen helyezzen át munkatársai közül az említett testületbe.

x. az audit testület bizonyos témákban kapcsolatokat láthat szükségesnek a Európai Bizottságban.

xi. az EU tagságnak az audit testületre gyakorolt, forrásokhoz kapcsolódó hatása észrevehető, de nem túl nagy lesz.

2. Bevezetés

488. Az Egyesült Királyság 1973. óta a Európai Közösség, illetve az EU tagja. Ezen évek alatt az adminisztratív és ellenőrzési rendszereket folyamatosan alakították úgy, hogy az megfeleljen a tagság és a szabályozások követelményeinek. Hasonló módon az NAO által alkalmazott módszertant az Egyesült Királyság központi kormányának számláinak vizsgálata során fejlesztették és finomították.

489. Jelen dokumentum összefoglalja az Egyesült Királyság központi kormányzatának azon intézkedéseit, amelyek az Európai Közösség költségvetéséből származó bevételek, illetve az oda befolyó kiadások elszámolását szolgálják. Ezen belül is foglalkozik az EU tagság hatásával, melyet az Egyesült Királyság külső audit folyamatára gyakorolt a következő négy területen:

- az EU kiadások parlamenti felügyelete;
- pénzügyi audit;
- "pénzért értéket" audit, valamint
- kapcsolattartási intézkedések.

3. Az Európai Közösségi költségvetés

490. Mióta az Egyesült Királyság 1973-ban az EU tagja lett, az Európai Közösség költségvetéséhez a Konszolidált Alapból származó befizetésekkel járult hozzá. Az Egyesült Királyság a közösség nevében teljesít kifizetéseket is, illetve szed be pénzeket, valamint bizonyos kiadások visszatérítését is igényli. Az EK költségvetését a tagállamok főként a "saját források" rendszeréből finanszírozzák, melynek összetevői a következők:

- az EU és a világ többi részével folytatott mezőgazdasági termékkereskedelem után beszedett mezőgazdasági járulékot;
- a cukor és a hozzá kapcsolódó illetékek, melyeket az ezen javak termelése és raktározása alapján szednek be;
- vámilletékek, melyeket a közös külső import tarifa alapján szednek be az EU-ba a világ többi országába érkező termékekre és
- valamennyi tagállamban kivetett ÁFA.

491. Az Egyesült Királyság 1996-ban kb. 6697 millió GBP volt, számításba véve az 5094 millió GBP bevételt, aminek alapján a nettó hozzájárulás összegét 1603 millió GBP-ben állapítja meg. (Lásd: 1. ábra!). Évente jelentősen változik a nettó hozzájárulások összege, így 1995-ben ez a szám 4 milliárd GBP volt.

492. A NAO auditálja az EK költségvetéséből finanszírozott kiadások többségét az Egyesült Királyságban. A C&AG feladatának része ezek vizsgálata és a jelentéstétel a parlament felé mindazoknak a minisztériumoknak és ügynökségeknek a számlái alapján, melyeken ezek az alapok keresztül folynak. Az Egyesült Királyságban a közösségi kiadások kb. 90 %-át a minisztériumi felosztási számlákon számolják el, míg a maradékot a Bizottság közvetlenül fizeti a különböző szervezeteknek.

1. ábra: Az Egyesült Királyság hozzájárulásai a közösségi költségvetéshez, illetve az onnan származó bevételei 1996-ban

Hozzájárulások	millió fontban	millió fontban
Mezőgazdasági és cukor illetékek	202	
vámok	1,989	
ÁFA források	4,442	
mínusz csökkentések	(2,412)	
GNP források	2,444	
Kiigazítások	32	
Teljes hozzájárulás		6,697
Bevételek		
EAGGF Szektor	3,410	
Strukturális Alapok	1,627	
Egyéb bevételek	57	
Összes bevétel		5,094
NETTÓ HOZZÁJÁRULÁS		1,603

Forrás: EK Pénzügyek: A Közösség pénzügyeivel kapcsolatos kimutatás

*Az Egyesült Királyság levonásait az az összeg adja, amivel az EK hozzájárulását csökkentették az 1984-es fontainebleau-i szerződés alapján.

4. Parlamenti elszámoltathatóság

493. Az EK jogrendje nem helyez különleges kötelezettségeket a Közösség ügyleteinek auditálásával kapcsolatban a C&AG éppen ezért maga döntheti el saját céljait és prioritásait a nemzeti audit törvény és a Pénzügyminiszter és az Audit szervezetekkel kapcsolatos 1983. törvény alapján. Hasonló módon a Közösségi alapok Egyesült Királyságbeli kiadásaiával kapcsolatban jelentést készít a parlament számára, melyben foglalkozik a szabályszerűségi és a "pénzért értéket" elv kérdéseivel is.

494. A C&AG auditál és jelentéseit az Egyesült Királyság parlamentje számára a programok és projectek igen széles skálája alapján végzi, melyek mindegyikét az EK finanszírozza és annak szabályai vonatkoznak rá. A Közösség más országaiban nem vizsgálhatja a kiadásokat.

495. A parlament Közzámlák Bizottsága számításba veszi a C&AG jelentéseit, melyek vagy az illetékes minisztérium elszámolásain, vagy gyakrabban az év során publikált független dokumentumokon alapulnak. A Közzámlák Bizottsága széleskörű felhatalmazásokkal rendelkezik

arra, hogy vizsgálja a parlament elé kerülő elszámolásokat és költségvetési felosztásokat és személyekre iratokat és nyilvántartásokat kérjen be. A Bizottság éppen ezért bizonyítéknak tekint valamennyi, a C&AG által készített jelentést, beleértve a közösségi kiadásokkal és bevételekkel kapcsolatosakat is. Számos jelentésükben a Bizottság azt javasolta a minisztériumoknak, hogy kezdeményezzenek változtatásokat, pl. a csalás elleni küzdelem, vagy a "pénzért értéket" javítása érdekében.

496. Az Egyesült Királyság parlamentje növekvő érdeklődést tanúsított az EK alapjait illetően az utóbbi években. Ez az érdeklődés részben az EK és Európa közötti kapcsolat folyamatos vitájának köszönhető, de kapcsolódik a közösségi költségvetés elköltési módjához is. A növekvő érdeklődés egyik tényezője, hogy a Közzámlák Bizottsága, mely a legutóbbi időben két jelentést is készített ebben a témában, felvetette az európai kiadásokkal kapcsolatos elszámoltathatóságot - az 1995/96. 10. jelentés "az ESZSZ és az "igazoló nyilatkozat" éves jelentése, valamint az 1996/97. 6. jelentés "az Európai Közösség ügyleteinek auditja".

497. A C&AG feladata két elemből tevődik össze: egyrészt az állami testületek számláinak éves igazolása és a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség vizsgálata abból a szempontból, ahogyan a forrásokat a minisztériumok és a többi köztisztviselő felhasználta.

5. Az Egyesült Királyság pénzügyi auditja

498. A NAO feladata, hogy biztosítsa a parlamentet afelől, hogy a központi kormányzat a pénzeket a szándékolt módon költötte el, valamint , hogy az általuk készített pénzügyi kimutatások megbízhatóak. A NAO igazoló célú auditja foglalkozik a szabályszerűségi tényezőkkel, beleértve azt a vizsgálatot, melynek célja, hogy bemutassa az EU sémákat a megfelelő hajtották végre az Egyesült Királyság rendelkezéseiben és a pénzügyi ellenőrzés szempontjából is. Ezt az auditot az Egyesült Királyság Audit Gyakorlatok Tanácsa által megszabott szabványok alapján végzi és célja, hogy megmutassa, hogy az Egyesült Királyság számlái nem tartalmaznak magas hibaszázalékot.

499. Az Egyesült Királyságban a pénzügyi audit legfőbb célja, hogy lehetővé tegye a C&AG számára a pénzügyi kimutatásokkal kapcsolatos független vélemény kialakítását. Minden egyes auditot úgy terveznek és végznek el, hogy elegendő és megfelelő bizonyítékokat szerezzenek ennek a véleménynek a kialakításához. A C&AG véleménye azt is tartalmazza, hogy a parlament által szándékozott célokra kerültek-e a pénzeszközök felhasználásra és a pénzügyi tranzakciók komformak-e azokkal a hatóságokkal, melyek azokat kezelik. Az Európai Bizottság által az előzetes kifizetések helytelen engedélyezésének lehetséges

kockázatát a NAO az audit során feltárt szabálytalanságok eredményeképpen felismeri.

500. A minisztériumi számlák auditjának részeként a NAO azt is ellenőrzi, hogy az ügyletek megfelelnek-e az európai szabályozásoknak; hogy a direktívákat és döntéseket megfelelően építették-e be az Egyesült Királyság jogrendjébe; és hogy a támogatás összege, melyet a kifizető ügynökségek igényelnek, ezzel összhangban van-e. Néhány esetben a NAO felkeresi a minisztériumok regionális hivatalait, hogy vizsgálja azokat monitoringját, de felkeresnek telephelyeket, intervenciós raktárakat és egyéb helyszíneket is. A NAO elismeri, hogy az EK törvények volumene és összetettsége növekszik és különös figyelmet kell fordítani arra, hogy audit munkájuk ehhez a kerethez igazodjon.

501. A NAO által az Egyesült Királyság központi kormányzatai számláinak vizsgálatához alkalmazott audit módszertant az idők során fejlesztették és finomították. Az audit gyakorlata állandóan fejlődik, hogy választ tudjon adni a változó körülményeknek, szakmai színvonalnak és a rendelkezésre álló eszközöknek. A NAO audit módszere egy pénzügyi audit kézikönyvben került leírásra, mely útmutatót jelent a pénzügyi audit minden vonatkozásában. További részletes útmutató található azokban a szakmai kézikönyvekben, melyeket folyamatosan naprakész formára igazítanak, hogy a legjobb gyakorlatot tükrözzék. Ezek a kézikönyvek a NAO-n kívül nem hozzáférhetők.

502. A NAO pénzügyi audit módszere a pénzügyi tranzakciók mintáinak vizsgálata, illetve azok összevetése bizonyos audit célkitűzésekkel. A munka során be kell bizonyosodnia, hogy a kifizetett vagy beszédett összegek összhangban vannak az EK jogrendjével és az EU direktívákkal. Az egyéni tranzakciókon kívül a NAO véleményt nyilváníthat az ellenőrzések megfelelő voltával kapcsolatban is, annak érdekében, hogy az EK szabályozásokkal összhangban történjen. Ahol a kifizetések magukban foglalják a helyi önkormányzatoknak és más testületeknek nyújtott Európai Regionális Fejlesztési Alap projecteket finanszírozó támogatásokat, a támogatás utolsó részletének kifizetésekor az Audit Bizottság vagy más külső auditor igazolását kell mellékelni, aminek alapján a NAO az audit szabványok betartását vizsgálja.

503. Az EU-ba történő hozzájárulásokat illetően a NAO felméri a számviteli rendszerek megbízhatóságát és alkalmasságát, ellenőrzi, hogy az ÁFA alapot helyesen számították-e ki és mintavétel alapján teljesítmény-teszteket végez. A vámilletékek és az ÁFA beszédésekor a NAO nagyjából azonos módszert követ, de nagyobb hangsúlyt helyez a számviteli rendszerek és ellenőrzések vizsgálatára.

504. A C&AG audit véleménye ésszerűbb biztosítékot jelent arra, hogy a pénzügyi kimutatások nem tartalmaznak lényeges szabálytalanságokat, vagy hibákat. Mivel az audit módszertant, melyet a NAO alkalmaz az Egyesült Királyság számláinak egészére alakítottak ki, az audit következtetései nem kapcsolható az egyes sémákhoz.

6. EAGGF

505. Az 1988. február 1-jei 295/88. sz. bizottsági rendelkezés alapján minden egyes olyan hatóság és testület, mely felelős az Európai Mezőgazdasági Útmutató és Garancia Alapok (EAGGF), Garancia Szekció kifizetéséért, mely feladatot az Egyesült Királyságban a Mezőgazdasági Termelési Intervenciós Tanács látja el, évente jelentést kell eljuttasson a Bizottsághoz, melyben részletesen beszámol azokról az ellenőrzésekről, melyeket a kifizető ügynökség által végzett kifizetési elszámolási és adminisztratív eljárások terén végzett annak biztosítására, hogy azokat megfelelő módon tették. Ezek a jelentések tartalmazzák a NAO által tett nyilatkozatot arra nézve, hogy milyen módszerrel auditálta a közösségi alapokat.

506. Az 1995. július 7-i 1663/95. sz. bizottsági rendelkezések tartalmazzák az EAGGF Igazoló Testület jelentési és audit kötelezettségeit. Az Egyesült Királyságban a Mezőgazdasági Termék Intervenciós Tanács a koordináló testület; a Tanács és további hat ügynökség feladata az EAGGF kifizetések teljesítése, míg a NAO az igazoló testület. A Bizottság a nemzeti számlák saját auditját végezi.

507. 1996-tól kezdődően a Bizottság megbízta a koordináló testületeket azzal, hogy a nemzeti számlák auditjának első lépcsőjében gondoskodjanak arról, hogy azt az igazoló testületek végezzék. A Bizottság elvárja az igazoló testületektől, hogy a kifizető ügynökségek tevékenységét vizsgálja, készítsen egy-egy audit igazolást az egyes ügynökségek és a konszolidált audit igazolás vonatkozásában. 1976-ban a NAO sikeresen pályázott az Egyesült Királyság EAGGF számláinak auditjáért, ami a nemzeti számlák elszámolásának új rendszerére. Ez az új feladat, mely három évre szól, megkívánja, hogy az Európai Bizottság felé ésszerű bizonyítékokat szolgáltatassanak arról, hogy:

- az éves számlák összhangban vannak a kifizető ügynökségek könyveivel és nyilvántartásaival;
- az ügynökségek eljárásai és működése megfelel a közösségi szabályoknak és a belső ellenőrzési eljárások kielégítően működnek;
- valamint a Közösség pénzügyi érdekeit megfelelő módon védelmezi.

508. A többi tagállam audit rendszere ettől különbözik. A svéd *Richrevisionverket* az egyetlen olyan másik nemzeti audit szervezet, mely magára vállalta ezt az igazolási felelősséget. A többi tagállamban az igazoló testületek a külső audit cégekből, a belső audit

szervezetekből és több más testületből tevődnek össze. Az Egyesült Királyságban a NAO szerződéses kapcsolatban áll az Intervenciós Tanáccsal.

7. "Pénzért értéket" vizsgálatok

509. A NAO, mint a parlament számára független információt és tanácsot adó szervezet, feladatának része a "pénzért értéket" vizsgálat. A C&AG-nak 1983. óta törvényben előírt feladata, hogy a parlamentnek a központi kormányzati alapok elköltésének gazdaságosságával, hatékonyságával és eredményességével kapcsolatban jelentést tegyen. A NAO "pénzért értéket" vizsgálati programjai azokra a területekre összpontosítanak, ahol a források a legnagyobbak, ahol a "pénzért értéket" kockázatos és ahol jó példát lehet találni a jó gyakorlathoz, vagy a menedzsment hibáira.

510. Az Európai Közösség alapjainak megfelelő felhasználása és a szabálytalanság megelőzését segítő rendszerek a Közzámlák Bizottság és más parlamenti bizottságok számára is érdekesek. Miután az EU dönti el, hogy milyen program kapna európai támogatást, így korlátozza a minisztériumok elszámoltatását azoknak az eredményeknek a vonatkozásában, melyek az EU programok megvalósítása során következtek be. Éppen ezért nehéz terület ez "pénzért értéket" vizsgálati szempontból. Ugyanakkor a tagállamok feladata, hogy a szabályokat részletes rendszerekké alakítsák, hogy az eredmények monitoringja és értékelése lehetséges legyen. Éppen ezért ez az a terület, ahova a NAO a "pénzért értéket" vizsgálatait összpontosítja.

511. Az elmúlt 12 évben 11 NAO jelentés született, mely fontos referenciákat tartalmazott az EK ügyekkel kapcsolatban. A két legutóbbi jelentés a Közös Mezőgazdasági Politika (CAP)-hoz kapcsolódó kiadásokról szólt. 1995. decemberében a Mezőgazdasági Termék Intervenciós Tanácsról készült jelentés vizsgálta azokat a lépéseket, melyek a csalások és szabálytalanságok megelőzését célozták, az EAGGF kiadások terén. 1997. februárban a Mezőgazdasági, Halászati és Élelmezési Minisztérium jelentése hasonló témákkal foglalkozott a farm-alapú sémák vonatkozásában.

512. A vám- és jövedéki számlák 1995/96. évi jelentése vizsgálta a szándékos csalások és nem fizetések általi fenyegetéseket és az azok ellen tett intézkedéseket. Ez a jelentés az EU követelményhez való megfelelésre is összpontosított az ellenőrzés terén, valamint a tagállamok és a bizottság közötti nemzetközi együttműködésre és azokra a kezdeményezésekre, melyek a belső piaci jövedéki csempészet és a kereskedelmi jövedéki csalások leküzdését célozzák.

513. Egy 1997. júliusában publikált jelentés³⁹ a környezetileg érzékeny területek vonatkozásában - részben az EU által finanszírozott program - témája, hogy vajon ez a program elősegíti-e olyan mezőgazdasági gyakorlatok támogatását, melyek a környezet jobbítását vagy megőrzését szolgálják. Ez hasznos lehet az ESZSZnek is, melynek auditorai egy tanulmány elkészítését tervezik a tagállamok mezőgazdasági, környezeti témájában.

8. Párhuzamos/közös auditok

514. A párhuzamos vagy koordinált auditok során kettő, vagy több audit hivatal végez vizsgálatokat ugyanabban a témában az adott országban. Ezek az auditok olyan területeken jelenthetnek kooperációt, mint az audit módszerek, az általánosan feltárt tények és következtetések. A közös auditok két, vagy három audit hivatalból való munkatársakból álló munkacsoportok által végzett közös vizsgálatok.

515. Az ilyen auditok elvégzéséből származó előnyök és lehetőségek nagyobbak a közös érdeklődésű területeken, különösen ami az EU eredményességét illeti olyan témákban, mint a mezőgazdaság, a regionális strukturális kifizetések és a tengeren túli segélyek. Néhány audit hivatal közös erőfeszítése segíthet a feltárt gyengeségek hangsúlyozásában és így nagyobb a lehetőség a szükséges javítások hatásának fokozására. Az ilyen típusú munka magában hordozza a költségcsökkentés lehetőségét a résztvevő audit irodák részére, a tervezésben az alkalmazott módszertanban és az eredmények igazolásában.

516. Ugyanakkor nem szabad alábecsülni a párhuzamosan végzett auditok nehézségeit. Ezek közé tartoznak: a részt venni szándékozó országok be-azonosítása; az alkalmas téma meghatározása; a tanulmány időtáblájának egyeztetése (részletes információcsere az egyes országok tervezési- és jelentés-készítési időtáblájáról); a folyamat az első eredmények és a következtetések kommunikációjának módszere; a jelentések elkészítésének és publikációinak részletei, egyeztetése. Hasonló, de nagyobb nehézségek jelentkezhetnek a közös auditok esetén. Ezeknek elvégzése valószínűleg többbe kerül, nehezebb a kapcsolattartás és a párhuzamos auditok hozzáadott értéke sem jelentkezik. Ugyanakkor a közös auditok elvégzésének vannak lehetséges előnyei, amennyiben a bekövetkező különbségek - az audit terjedelme és időtartama - leküzdhető a résztvevő audit hivatal által. A párhuzamos és a közös auditok esetén egyaránt szükség van bizonyos rugalmasság beépítésére az audit programba és az időtáblába, hogy a résztvevők eltérő követelményeinek eleget lehessen tenni. Egy olyan

³⁹ Ennek a jelentésnek a címe: "A környezeti szempontból érzékeny területek védelme". Hivatkozási száma: HC 120 ülése, 1997-1998; ISBN 0-1-268498-7; megjelent 1997. július 23-án.

munkacsoport, melyben az ESZSZ tag került felállításra, az audit tervek megtárgyalására és a közös auditok előre haladásának értékelésére.

517. A NAO aktívan támogatja az ESZSZ-el és más európai nemzeti audit intézményekkel végzett közös vagy párhuzamos auditokat. 1991-ben a NAO közös auditot végzett az ESZSZ-el a "Közösség halászati flottájának újjászervezési intézkedései" tárgyában. 1993-ban a NAO a holland és svéd audit hivatalokkal a segélyprogramok párhuzamos auditját végezte el. Az ESZSZ-el és az EU audit hivatalaival folytatott legutóbbi megbeszélések alapján látható, hogy további együttműködési lehetőségek állnak nyitva. A 2. ábra rövid esettanulmányt tartalma az EU alapok paralel auditjának tárgyában. A résztvevő audit hivatal ebben az esetben közös munkatervben állapodott meg.

2. ábra. Esettanulmány a párhuzamos auditra

Téma	Termőterületek utáni kifizetések, a legnagyobb EU által finanszírozott mezőgazdasági program		
Érintett országok	Hollandia, Svédország és az Egyesült Királyság audit hivatalai		
Célkitűzések	A termelők kompenzálása a zuhanó árak miatt és a tartalékok révén a termelés csökkentése az egész EU területén		
Az audit központi témája mindhárom országra	<ul style="list-style-type: none"> • a minisztérium eredményesen kezelte a programot? • a farmerekre a lehető legkevesebb teher hárul? • nem megfelelés megelőzésére és feltárására a minisztérium megtette a megfelelő lépéseket? • az Integrált Adminisztrációs és Ellenőrzési Rendszer megvalósítása megfelel az IACS rendelkezéseinek? 		
A párhuzamos audit előnyei	A többi ország gyakorlatából átvett tapasztalatok. A legjobb gyakorlat kialakítása és támogatása. A relatív eredményekkel való összehasonlítás		
Valószínűleg előforduló nehézségek	Azon témák feltárása, melyek egybeestek az érintett országokéval, ideértve a különböző időbeosztási követelményeket. Az érzékeny kétoldalú információk kezelése és azok megosztása. Annak biztosítása, hogy a hatékonysági mutatók igazán összehasonlíthatók legyenek.		
Időtáblák	Ország	Helyszínen végzett munka	A jelentés közzététele
	Hollandia	1997. június-december	
	Svédország	1997. április, május	1998. május
	Egyesült Királyság	1997. szeptember	1997. június- szeptember
			1997. december

9. Kapcsolatok

9.1. Az Európai Számvevőszék

518. Az Európai Számvevőszéket (ESZSZ) az 1977. októberi szerződés alapján hozták létre és az 1993. évi maastrichti szerződés értelmében függetlensége és önállósága fokozódott, ezzel egyidejűleg szükségessé vált egy európai nemzeti audit intézmény összekötő szerepvállalása. Az ESZSZ vizsgálatai nyilvántartásokon alapulnak és ahol szükséges, a vizsgálatokat a tagállamokban végzik. Az ESZSZ bármilyen dokumentumhoz vagy információhoz hozzáférhet, melyek a vizsgálat tárgyát képező minisztériumok vagy testületek pénzügyi mmenedzsmentjéhez kapcsolódnak, valamint a kiadásokért és a bevételekért felelős bármely tisztségviselőt kikérdezhet.

519. A Brüsszeli Szerződés értelmében az ESZSZ auditorainak munkájukat a tagállamokban a nemzeti audit intézményekkel kapcsolatot tartva kell elvégezniük. A szerződés három jogi kötelezettséget ró a a nemzeti audit intézményekre:

- az audit végzése során a kapcsolatot tartani az ESZSZ-el;
- tájékoztatni az ESZSZ-t, hogy a nemzeti audit intézmény részt kíván-e venni az auditban;
- valamint az ESZSZ-nek - kérésére - bármely olyan dokumentumot vagy információt átadni, melyre a feladat elvégzéséhez szükség van.

520. Ezen kötelezettségek célja a közösségi alapok eredményes auditjának biztosítása úgy, hogy közben elkerüljék a kétszeres munkavégzést és az auditált testület túlterhelését.

521. A NAO könnyíti az ESZSZ munkáját saját országában, de nem vállal felelősséget a munka eredményességéért. Valamennyi ESZSZ audit látogatásról, melyet az Egyesült Királyság minisztériumaiban, vagy testületeiben terveznek, tájékoztatják a nemzeti audit hivatal összekötő tisztségviselőjét, aki az összes koordinációs feladatot ellátja.

522. A NAO minden lehető területen együttműködik az ESZSZ-el és a kölcsönösen előnyös területeken kapcsolatokat épít ki. A látogatások a NAO számára lehetővé teszik, hogy munkatársai megfigyelőként részt vegyenek az ESZSZ audit testületekkel folytatott megbeszélésein. A NAO politikája az, hogy munkatársait az ESZSZ-el a látogatás legalább egy bizonyos szakaszában elküldi, hacsak nincs ez ellen szóló érv.

523. A jelenleg érvényes rend alapján valamennyi C&AG jelentést, a Közszámlák Bizottságának jelentéseit és az ahhoz kapcsolódó Kincstári

jegyzőkönyveket az ESZSZ-nek megküldi. Az auditált minisztériumok tulajdonát képező iratokat a NAO nem adja át az ESZSZ-nek, mivel elvileg az ESZSZ feladata az ilyen információk közvetlen beszerzése. A kapcsolattartási rend alapján a NAO audit munkatervének összefoglalását eljuttatják az ESZSZ-nek.

524. Az ESZSZ és a nemzeti audit testületek közötti rendet egy kapcsolattartó tisztviselő koordinálja, akit az egyes audit testületek kijelölnek. A kapcsolattartó tisztviselők feladatai közé tartozik: rendszeres találkozó az ESZSZ tisztviselőivel, az általános témák megbeszélése céljából, valamint a Kapcsolattartó Bizottság munkájának támogatása (lásd: 528. pont arról, hogy a Kapcsolattartó Bizottság tagjai az audit testületek vezetői); az ESZSZ és az auditált minisztériumok számára az első kapcsolattartási pontként működni; az ESZSZ látogatásaival összefüggő intézkedések koordinálása; az ESZSZ auditjainak eredményei szétosztása az auditált minisztériumok és a NAO illetékes tisztségviselői között. Az összekötő tisztviselők rendszeres megbeszéléseit az ESZSZ tartja Luxemburgban, ahol a kölcsönös érdeklődésre számot tartó témák megbeszélésére kerül sor.

9. 2. Igazoló nyilatkozat

525. Az 1994. évi számláktól kezdődően a Maastrichti Szerződés felkérte az ESZSZ-t, hogy az Európai Parlament és a Tanács számára évente igazoló nyilatkozatot (SOA) adjon át a Közösség számláinak megbízhatóságát és az ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét bizonyítja. Az ESZSZ tárgyalta a nemzeti audit intézményekkel, hogy hogyan támaszkodhatna ezen szervezetek munkájára úgy, hogy ezzel csökkenjen az ESZSZ által elvégzendő munka mennyisége. Még későbbiekben kell megállapodni arról, hogy az egyéb audit testületek eredményeit milyen mértékben lehet felhasználni vagy ezeket a jelentéseket milyen formában juttassák el az ESZSZ-nek.

526. Az első Igazoló nyilatkozatot és a hozzá kapcsolódó különleges jelentést az ESZSZ 1995. novemberében adta ki. Az ESZSZ jelentette, hogy nem voltak képesek pozitív és globális bizonyosságot szerezni a számlákat illetően, mivel a mintaként választott és vizsgált kifizetési tranzakciókban számos hibát találtak. Ugyanakkor a Nyilatkozat mégis némi igazolást jelent az Egyesült Királyság parlamentjének az Európai Alapok más tagállamban történt felhasználásáról.

Az Igazoló nyilatkozat elkészítésének kötelezettsége jelentős növekedést eredményezett az ESZSZ tagállamokban tett látogatásainak számában, így az Egyesült Királyságban is. Az Egyesült Királyságban 1993-ban kb. 10 ilyen látogatásra, míg 1996-ban 22 látogatásra került sor.

527. A NAO készen állt az ESZSZ-el való együttműködésre az Igazoló nyilatkozat elkészítésében és tanácsokat adott az audit módszertanát és

statisztikáját illetően, hogy az ESZSZ a NAO által végzett munka eredményét hogyan tudja a legjobban hasznosítani amikor a minisztériumi számlákon az EK tranzakciókat vizsgálja. A C&AG 1997. márciusában megjelentette az "ESZSZ éves jelentése és az 1995. évre vonatkozó Igazoló nyilatkozat" c. dokumentumokat. Ezek összefoglalták az ESZSZ jelentés legfontosabb eredményeit és kiemelték az Egyesült Királyságra vonatkozó részeket. Aláhúzták a Közösség pénzügyi kimutatásában elvégzendő javítások jelentőségét azért, hogy hasznosabb információk szülessenek és a Bizottság elszámoltathatósága is erősödjön. Az ESZSZ örömmel fogadta ezt a fejleményt és támogatja, hogy más nemzeti audit intézmények is hasonló módon járjanak el.

9. 3. Kapcsolattartási Bizottság

528. Az ESZSZ-vel való kapcsolattartás kialakításának érdekében Kapcsolattartó Bizottságot állítottak fel, mely az EU audit ügyek rendszeres kommunikációs csatornájává vált. Tagjai a 15 tagállam nemzeti audit intézményeinek vezetői és az ESZSZ elnöke. A Bizottság rendszeresen, évente egyszer, novemberben találkozik, hogy a problémás kérdéseket megvitassa. Ugyanakkor a Bizottság bármely tagja bármikor összehívhat egy megbeszélést, amennyiben úgy látja, hogy az éves találkozót megelőzően szükség van egyfontos ügy megtárgyalására.

529. Ezek a megbeszélések lehetőséget adnak az ESZSZ auditorok számára, hogy feltárják a lehetséges kooperációs területeket a nemzeti audit intézményekkel. Emellett a nemzeti audit intézményeknek is lehetőséget ad, hogy megosszák tapasztalataikat az Európai Alapok tagállamokban történt auditjával kapcsolatban. Az elmúlt években a Bizottság olyan kérdésekkel foglalkozott, mint pl. Igazoló nyilatkozat, az ÁFA auditja és a közös audit szabványok.

530. A Kapcsolattartó Bizottság legfőbb megbeszélésének alapja a részére az ad hoc munkacsoportok által átadott jelentések, melyek meghatározott témák vizsgálatával foglalkoztak. Ezen csoportokban való részvétel önkéntes alapon történik. Ugyanakkor a NAO legtöbb munkacsoportba képviselőket küldött, mivel ez lehetőséget jelent az audit módszertan és más információk cseréjére egy relatíve informális keretben.

531. Az audit szabványokon dolgozó ad hoc munkacsoport jelenleg véglegesezi a európai végrehajtási útmutatókat. A NAO elismeri, hogy szükség van az ilyen útmutatókra, amelyek segítik az INTOSAI audit szabványainak végrehajtását. A NAO folyamatosan fenntartja azt a politikáját, hogy meg kell felelnie az Egyesült Királyság audit szabványokkal kapcsolatos, az Audit Gyakorlatok Tanácsa nyilatkozatában foglaltaknak. Ugyancsak tudatában vannak annak, hogy csökkenteni kell az audit munkában előforduló kettős munkavégzést,

ami a regionális csoportok egymástól eltérő szabványainak alkalmazását illeti. Az Európai Útmutató alapot kíván képezni ahhoz, hogy az elfogadott audit szabványok átültetésre kerüljenek a gyakorlatban. Ezidáig az útmutatókat a gyakorlatban még nem tesztelték.

532. Kilenc útmutató - Audit tervezés; Fontosság és kockázat; Az audit bizonyítékok és megközelítési módok; A belső ellenőrzés értékelése és a megfelelés tesztelése; Audit mintavétel; más auditorok és szakértők munkájának felhasználása; Dokumentáció; jelentéskészítés; és Minőség biztosítás - már elkészült és átadásra került a Kapcsolattartó Bizottságnak. A maradék hat útmutató - Analitikus eljárások; Információs rendszerek auditja; Csalás és szabálytalanság; Teljesítmény audit; Nem pénzügyi adatok auditja; A jó számviteli gyakorlat elősegítése - a megegyezés utolsó fázisában érkezett. Amikor elkészült, a munkacsoport, a Közösség különböző nyelvein publikálni kívánja azokat. A NAO szerint a közös audit szabványok csoportjának elfogadása az Unió tagállamainak eredményes együttműködési előfeltétele. Az EU tevékenységek jövőbeni közös vagy párhuzamos auditjai lehetőséget fognak teremteni ezen útmutatók gyakorlatban történő kipróbálásához.

9. 4. A NAO munkatársainak ideiglenes áthelyezése

533. Valamennyi tagállam nemzeti intézménye ideiglenes áthelyezhet egy auditort az ESZSZbe. Ezeknek a pozícióknak (Institut de Controlle Nationale /ICN/) nincs hivatalos státusa és az ESZSZ-nél eltöltött időszakra a tisztviselők nem kapnak külön meghatározott munkatervet; leginkább mint audit munkacsoport vezetők dolgoznak. Jelenleg igyekeznek az ICN pozíciók szerepével kapcsolatos kételyeket eloszlatni és számukra formális munkatervet összeállítani.

534. Időről-időre az ESZSZ arra törekszik, hogy az üres álláshelyeket meghatározott időre áthelyezett, a tagállamok nemzeti audit intézményeihez tartozó munkatársakkal töltsse be. Az elmúlt 8 évben a NAO 18 munkatársa küldött az ESZSZbe, 9-et pedig az Európai Bizottságba. Jelenleg 6 NAO munkatárs dolgozik az ESZSZ-nél, 2 pedig a Bizottságnál, míg további 3 munkatárs állandó munkát kapott.

9. 5. A Bizottság

535. A NAO-nak lényegesen kevesebb kapcsolata volt a Európai Bizottsággal, mint az ESZSZ-el az elmúlt években, de ahol kapcsolatfelvételre került sor a Bizottsággal - mint pl. a Közös Mezőgazdasági Politika körébe tartozó csalások és szabálytalanságok vizsgálatának előkészítése - az nagyon értékesnek bizonyult. A legutóbbi időben kapcsolatok alakultak ki a Bizottság NAO-t felkereső tagjaival a Hivatal "pénzért értéket" auditjainak módszerével

kapcsolatban és a strukturális alapokat érintő csalás- és szabálytalanság elleni küzdelem tárgyában, valamint a rendezett szeminárium megrendezésének lehetőségét megvitatták. A cél az illetékes szervezetek gyakorlati szakembereinek egybegyűjtése, a közös témák megbeszélése.

10. Források

536. Nem lehetséges elkülöníteni a munkatársaknak az európai kiadásokhoz kapcsolódó munkáját, amikor az Egyesült Királyság minisztériumai és ügynökségei számára felosztott számlákat auditálják, melyeken a legtöbb EU alap keresztül fut. A felhasznált források széles körű becslése alapján azt mondhatjuk, hogy a Hivatal munkaidejének kb. 2 %-át fordítja EU-val kapcsolatos munkára, ide értve az ESZSZ-el való kapcsolatot és az EU politikai témáival való foglalkozást. Ez nagyjából arányban áll az Európai Közösség költségvetéséből az Egyesült Királyság számára kiutalt összeggel.

11. Következtetések

537 Az Egyesült Királyság EU tagságának a NAO-ra gyakorolt hatásának legfontosabb következtetései:

i. a NAO jelentéseit a brit és nem az Európai Parlament számára készíti. A NAO-nak nem kell olyan vizsgálatokat végeznie, melynek célja a "pénzért értéket" elv érvényesülésének biztosítása az Európai Parlament felé.

ii. A NAO az Európai Közösségi ügyleteket nem külön auditálja, ehelyett akkor vizsgálják azokat, amikor az Egyesült Királyság minisztériumi számlájának auditját végzik. A NAO pénzügyi audit eljárásai fejlődtek és finomodtak az idők során, ahol szükséges volt, ott pedig javultak.

iii. Mivel a NAO által alkalmazott audit módszertan az Egyesült Királyság számláinak támogatására alakult ki, az eredmények nem kapcsolódnak az egyes sémákhoz.

iv. A NAO által végzett szabályszerűségi ellenőrzések célja annak biztosítása, hogy a kifizetések megfelelnek az európai szabályozásoknak. A törvények volumene és komplexitása nagy valószínűséggel kihat a szabályszerűségi ellenőrzésekhez szükséges források mértékére a jövőben.

v.. A nemzeti EAGGF számlák esetében alkalmazott számviteli módszerek és az igazolás szabványai a különböző igazoló testületeken

belül jelentős eltéréseket mutat. Kiterjedhet a különböző tagállamok által alkalmazott módszerek jelentős eltéréseinek fontosságára.

vi. Az Egyesült Királyság érdeke, hogy az ESZSZ auditjai eredményesek legyenek, éppen ezért a NAO a lehető legjobb együttműködésre törekszik. Közös eredmények származnak az ESZSZ-el való közvetlen együttműködés szintjének emelkedéséből, pl. azzal, hogy az auditorokat az Egyesült Királyságban folytatott auditokra elkísérik. Gondos megfontolást igényel, hogy milyen előnyök származhatnak, milyen hozzáadott érték nyerhető a pótlólagos NAO források felhasználásából.

vii. A Parlament érdeklődése a Közösség pénzügyei és az ESZSZ és a NAO kapcsolata iránt egyre növekszik. Ugyanakkor továbbra is nehéz a megfelelő "pénzért értéket" tanulmányok terjedelmének meghatározása azon esetekben, amikor az Egyesült Királyság minisztériumai és ügynökségei ezért a kérdésért elszámoltathatóak.

viii. Az ESZSZ-el párhuzamosan folytatott munka lehetőségei korlátozottak; az ESZSZ auditoraival való kooperáció és szintjének növelésére csakúgy, mint a párhuzamos auditok számának növelésére vannak lehetőségek.

ix. Az Egyesült Királyság éves jelentést készített az ESZSZ jelentésben foglalt feltárt tényekről és az Igazoló nyilatkozatról.

x. Tekintetbe véve az Európai Unió kibővítésének lehetőségét, a jövőben valószínűleg szükség lesz a kapcsolattartó munkacsoportok létszámát a jelenlegi szinten tartani azért, hogy az még kezelhetően és eredményesen működhessenek.

xi. Az Európai Nemzeti Audit Intézményeknek továbbra is hangsúlyozniuk kell a Közösség pénzügyi kimutatásai javításának fontosságát, hogy azok hasznosabb információkat adjanak és fokozhassák a Bizottság elszámoltathatóságát.

PÉNZÜGYI ELLENŐRZÉS ÉS AUDIT AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Összeállította: Alan Pratley⁴⁰

⁴⁰ Alan Pratley 1990 óta az Európai Közösségek Bizottságának helyettes Pénzügyi Ellenőre. 1973. óta dolgozik a Bizottságnál és dolgozott az igazgatás és a pénzügyi ellenőrzés területén, akkor is amikor a Bizottság elnökének kabinet főnök helyettese volt és a Költségvetés, Pénzügyi Ellenőrzés és az Igazgatás tartozott hozzá és akkor is, amikor az Általános Igazgatás igazgatója volt.

1. Bevezetés

538. 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 ESZSZ között nyilvánvaló. Nem kevésbé fontos ez az egyéb területeken is.

2. A pénzügyi ellenőrzés és audit a Bizottság szintjén és a Bizottságon kívül - áttekintés.

539. 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 ESZSZ külső auditján is alapul.

540. 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 testületekén, mint *inspection Generale des Finances in France*) és a nemzeti regionális vagy helyi szinten végzett külső auditor.

541. 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 unión 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.

542. A külső auditot minden esetben, a tagállamok külső audit testületeivel együttműködve és informális együttműködés keretében a kedvezményezett állam külső audit testületeivel az ESZSZ végzi.

543. 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 meg legyen a megfelelő és egységes kezelési és ellenőrzési szint.

3. Pénzügyi ellenőrzés és audit az Európai Bizottságon belül

544. 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 mmenedzsmentjéhez 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 modulálódhatnak; 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

545. 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

546. 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.

547. A tényleges számlák tisztázása mellett az Európai Bizottság felelős az egyes tagállamok ellenőrzési és menedzsment rendszerének auditjáért 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.

548. A belső auditot a Mezőgazdasági Főigazgatóság, a Halászati Főigazgatóság és a Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság végzi. A külső auditot az ESZSZ auditorai végzik.

4. 2. Strukturális és kohéziós alapok

549. 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.

550. 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.

551. 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.

552. A Strukturális Alapokhoz kapcsolódóan a külső audit feladata az ESZSZre hárul.

4. 3. Közösségi bevételek

553. A Közösség saját bevételei a vám- és mezőgazdasági illetékekből, az ÁFÁ-n alapuló forráson és a GNP-n alapuló 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.

554. 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

555. 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.

556. 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.

557. A Pénzügyi Ellenőrzési Főigazgatóság ezidáig két akciót indított azokkal a főigazgatóságokkal konzultálva, melyek az EAGGF Garancia Alapokért és a Strukturális Alapok menedzsmentjéért felelősek.

558. 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.

559. 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.

560. 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.

561. A Bizottság és a tagállamok ellenőrzési hatóságai közötti koordinációs megbeszélésekre általában évente kétszer kerül sor. Az ősze 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 ESZSZ 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 ESZSZ, 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.

562. 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

563. A Bizottság által lefedett egyéb kiadási területek a Bizottság által finanszírozott és kezelt közvetlen kiadásokra vonatkoznak:

A belső irányelvek, ideértve: képzés, társadalmi és foglalkoztatáspolitikát, fogyasztóvédelem	2,1%
Kutatás- és technológia fejlesztés	3,8%
Adminisztratív kiadás	4,7%
Külső akciók	6,5%

564. 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 ESZSZ által az ezen alapok felhasználásával kapcsolatos igazolását.

565. 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.

566. 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.

567. 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.

568. 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 ESZSZ 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

569. 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, jelesül a DGI és DG IA 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

570. 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.

571. 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 projekt menedzsment 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 menedzsmentjének és ellenőrzésének az átvállalására olyan módon, ahogyan az EU tagállamok minisztériumai kezelik és ellenőrzik a strukturális alap projecteket.

572. 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

573. 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 (SAI), ami a Számvevőszék megfelelője és ami egyes esetekben közvetlenül a parlament alá van rendelve. Néhány országban a SAI 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.

574. A DGXX-al és az ESZSZkel 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 SAI-t, amely közvetlenül a Parlament alá van rendelve. Ez az ún. Állami Számvevőszék.

575. 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.

576. 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 projectek 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 projectekre és a megfelelő technikai segítségre is.

577. 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 projectek 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

578. A közösségi költségvetési eljárásoknak három fő eleme van:

579. *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).

580. *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 Edinburgh-i 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.

581. A jelenlegi Pénzügyi perspektíva 1999-ben jár le. Előreláthatólag egy újabb Pénzügyi perspektívát fognak jóváhagyni, de erre jogi kötelezettség nincs.

582. 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).

583. *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.

584. Az éves költségvetési eljárás bonyolult és magában foglalja a Tanács és az Európai Parlament közötti "navette"-t (ingázás).

585. 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.

586. 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).

587. A részletes eljárások és szabályok igen bonyolultak. Az új tagállamoknak jól meg kell ismerniük ezeket.

588. 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

589. 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 osztályvezetőjét és Catherine Bourtembourg-t, az IIAS helyettes főigazgatóját.

2. Melléklet: A számlák tisztázásának folyamata

590. 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 tartalmazzanak, 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).

591. A számlák tisztázása két részre bontható, és 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) szempontok alapján történhet.

592. 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 javaslattétel 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.

593. 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.

594. (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 teljesítményért 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 kötelezettségeket (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 értéket" 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 forrásaitak 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 népszerűből vett minta alapján, semmint a teljes népszerűség alapján végzi az auditor a munkáját.
Auditor igazolás	Az a jelentés, melyet az auditor a munka végeztével 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. Országgról-országra változhat ennek gyakorlata, de központi ügynökségnek általában a következőket tekinti:</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: *A számlák elszámolásának folyamata.*

**Közösségi
strukturális
keretek**

Ezek közé tartozik az EAGGF, a FIFG, 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**

A managementre és az adminisztrációra vonatkozóan itt két jelentéssel találkozunk:

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.

Korrupció

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**

- Gazdaságosság. Egy tevékenység elvégzéséhez szükséges források (pénzügyi, személyzeti, épületek,

hatékonyság	berendezések stb.) megszerzése a legalacsonyabb költségen. <ul style="list-style-type: none"> • Eredményesség. Annak mértékét jelenti, ahogyan a tevékenységet a kitűzött célokhoz képest elvégezték. • Hatékonyság. Adott szintű forrásokból végzett feladat, melynek out-putja 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	Egy szervezet által pénzügyeivel kapcsolatban

kimutatás	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 költségveté-séből származó alapok helytelen visszatartására vagy hely-telen felosztására van hatásuk, vagy olyan költségvetésekre, melyeket az Európai Közösségek maguk vagy megbízásukból mások kezelnek;</p>

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 költségvetéséből származó alapok helytelen visszatartására vagy helytelen 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 beszedett 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

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.

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 *Számviteli ellenőrzés, adminisztratív ellenőrzés, ellenőrzés (1)*.

**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 ltal végzetek, 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 nevén a Római Szerződés 5. cikk	A tagállamok általános kötelezettségeinek leírása.
EGKSZ 155. cikk	Az Európai Bizottság kötelezései és felelőssége.
EGKSZ a-188c cikk	Az Európai Számvevőszékekkel 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 megállapodás	Költségtervezési fegyelem és a költségtervezési eljárások 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 együttm•ködések az Európai Befektetési Bank és más pénzügyi eszközök m•ködésével.

4253/588. 1988. december 19-én kelt Tanácsi rendelet, mely rendelkezéseket tartalmaz a 2052/88. sz. rendelet végrehajtására, a különböz• strukturális alapok tevékenységének egymás közötti és az Európai Befektetési Bank m•ködése közötti, valamint a többi létez• 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 megszervezend• 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 megszervezend• 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)	Közösségi Ellenőrzések francia koordinációs bizottsága

	Commission of the Community Controls)	
CNASEA	Centre National pour l' Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (French National Centre for Planning of Farms Structures)	A farm struktúrák tervezésének 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 képviselőiteinek bizottsága
CSF	Community Structural Framework	Közösségi és Strukturális Keret
DAFSE	European Social Fund Affairs Department	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 F•igazgatóság (regionális politika)
DG XIX	Directorate-General XIX (Budgets) of the European Commission	XIX F•igazgatóság (költségvetések)
DG XX	Directorate-General XX (Financial Control) of the European Commission	XX F•igazgatóság (pénzügyi ellen-örzés)
DGCCRF	Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (French General Department of Competition, Consumption and Fraud Repression)	A csalások visszaszorításáért, a fogyasztásért és a versenyért felel•s francia f•igazgatóság
DGDDI	Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects (French General Department of Customs and Indirect Duties)	Vámok és közvetett illetékek francia f•igazgatósága
EAGGF	European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (=FEOGA in French)	Európai Mez•gazdasági 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 Számvev•szék
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 intervenciós 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	Mezőgazdasági Termelők Nemzetközi Szövetsége
IGC	Inter-Governmental Conference	Kormányközi Konferencia
IGF	(Portuguese) Inspectorate General of Finance	Portugál Pénzügyi Felügyelet
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
INTERBE V	Association Nationale Interprofessionnelle du Bétail et des Viandes (French National Interprofessinal Association for	Francia Állattenyésztési és Húsipari Szakmaközi Szövetség

Cattle and Meat)

INTERLAI T	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 Contrôle (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 (Számvevő-szék)
NATO	North Atlantic Treaty Organisation	Észak-atlanti Szövetség
ONIC	Office National Interprofessionnel des Céréales (French National Interprofessional Office for Cereals)	Francia Gabonaipari Szakmaközi Szövetség
ONILAIT	Office National Interprofessionnel du Lait et des Produits Laitiers (French National Interprofessional Office for Milk and Dairy Products)	Francia Tejipari és Tejtermék Szakmaközi Hivatal
OR	Own Resources	Saját források
ÖSTAT	Österreichisches Statistisches Zentralamt (Austrian Central	Osztrák Központi Statisztikai Hivatal

	Statistical Office)	
PAC	Public Accounts Committee (in several Parliaments)	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 képviselőlet
PRG	Commission's Group of Personal Representatives of Finance Ministers on SEM 2 000	A Pénzügyminiszterek Személyes Képviselőinek Bizottsági Csoportja a SEM 2 000 témájában
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 Főtitkársága (francia)
SGCI	Secrétariat du Comité Interministériel pour les Questions Economiques Européennes (French Secretariat	Az európai gazdasági kérdések tárcaközi bizottságának francia titkársága

of the Interministerial
Committee on European
Economic Questions)

SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries	A kormányzás és vezetés javítását támogató program Közép- és Kelet Európában
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 vezet• közgazdász
Pénzügyminisztérium

Hans-Peter TUSCHLA
Osztrák Számvev•szék, EU ügyek osztálya

CSEHORSZÁG

Bohdan HEJDUK igazgató
Legf•bb Audit Hivatal, Állami Bevételi F•osztály

Drahomíra VASKOVÁ
Állami Költségvetési F•osztály vezet•je
Pénzügyminisztérium, Pénzügyi Politikai és Elemzés o.

DÁNIA

Hans ANDERSEN f•osztályvezet•
Rigsrevisionen

FINNORSZÁG

Eija-Leena LINKOLA tanácsos
Pénzügyminisztérium Közigazgatási F•osztály

Samu TUOMINEN szakirányú kutató
Statens Revisionverk

MAGYARORSZÁG

LÁSZLÓ Csaba helyettes államtitkár
Pénzügyminisztérium

NYIKOS László alelnök
Állami Számvev•szék

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 képviselőjeként)

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

