

NAGY SÁNDOR\*

## AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK ELLENŐRZÉSI TEVÉKENYSÉGÉNEK KOHÉZIÓS POLITIKAI VETÜLETE

### THE AUDIT ACTIVITY OF EUROPEAN COURT OF AUDITORS REGARDING THE COHESION POLICY ASPECT

#### ABSTRACT

As a result of the unfavourable global processes, the EU's ability to sustain a sufficient standard of living according to the share of the global GDP, is in real, perceptible danger. In order to avoid the gloomy scenario, and to handle the unpredictable risks the European Commission is getting framing new strategies. These long term conceptions contain priorities, which serve as guideline to reach the goals, objects proposed. To enhance the competitiveness of the EU there are several (direct and indirect) means to apply. One of these is the less known European Court of Auditors (ECA). The ECA – in the course of its functions – contributes to the financially effective, economical, efficient, regular and transparent priority oriented use of the sources of the EU-budget, and hereby catalyzing the development of the competitive features. Henceforth I represent the functional activity, work of the European Court of Auditors regarding the cohesion policy and the linkage to the general competitiveness.

#### 1. Bevezetés

A téma aktualitását, indokoltságát hadd kezdjem egy magyarra lefordított idézettel, amely José Manuel Barroso az Európai Bizottság elnökének tollából származik:

*„A válság felnyitotta a szemünket: felismertük, hogy a „szokásos üzletmenetet” folytatva fokozatos hanyatlás vár ránk, és az új világrendben másodrendű tényezővé válunk. Európa számára ütött az igazság órája: itt az idő, hogy merészen és határozottan lépünk fel.”<sup>1</sup>*

A kiválasztott sorok az Európai Bizottság által közzétett „Európa 2020” elnevezésű Közlemény előszavában olvashatóak, amelyben az Európai Unió által 2020-ig követendő *intelligens, fenntartható és inkluzív* növekedés stratégiáját írja le.<sup>2</sup> A célok meghatározásából, illetve a Közlemény mondanivalójából egyértelműen kikövetkeztethető, hogy a legmagasabb uniós körökben is nyilvánvalóvá vált, hogy a huszonhetek jólétét, gazdasági fejlődését, versenyképességét, politikai érdekérvényesítő erejét számos külső tényező fenyegeti. Az európai gazdaság előtt hatalmas kihívások állnak, egy olyan – a tendenciákat áttekintve nem szerencsés – globális (világpiaci és világpolitikai folyamatok), és lokális (területi, szociális, gazdasági egyenlőtlenségek, társadalombiztosítási rendszerek fenntarthatóságának nehézségei stb.) környezetben, amelyeket nagyfokú bizonytalanság és kiszámíthatatlanság jellemez. Az Európai Unió azon képessége, hogy a globálisan megtermelt GDP-ből a számára elegendő arányú szeletet kihaltsa, illetve a gazdaság szereplői számára kielégítő szintű jövedelmet, jólétet biztosítson komoly veszélyben van. „Európa kettős szorításban” van,<sup>3</sup> de úgy is fogalmazhatok, hogy lépéskényszer alakult ki.

\* Nagy Sándor tanársegéd, Szegedi Tudományegyetem Mérnöki Kar.

Hogy mennyire válik be a stratégia, mennyire tudja fenntartani, illetve fokozni a versenyelőnyeinket, a versenyelőnyeinket azt csak a jövőben tudjuk meg. A jól kidolgozott stratégia átvezet a bizonytalanságok, kockázatok erdején, és ennek elengedhetetlen része a hozzárendelt „minőség” megvalósítási eszközök.<sup>4</sup>

Az áhított kedvező jövőkép elérésének egyik<sup>5</sup> deklarált generátora a kohéziós politika, amelynek célja az eltérő fejlettségi szintű régiók közötti különbségek csökkentése, ami által várhatóan erősödik a gazdasági, társadalmi és területi kohézió az Európai Unión belül. Az ilyen irányultságú kiadások képezik az Unió költségvetésének az egyik legnagyobb fejezetét, és magába foglalja a konvergencia, a regionális versenyképesség és foglalkoztatottság, valamint a területi együttműködés prioritásait. A szakpolitika fontosságát jól reprezentálja, hogy a büdzsé közel 35%-át teszi ki, mintegy 49,4 milliárd eurót.<sup>6</sup> A pénzek áramlása a tagországok irányába ezen a területen három pénzügyi alapon keresztül történik: Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), Európai Szociális Alap (ESZA), Kohéziós Alap (KA).

Egy másik típusú lehetséges „eszköz” a luxemburgi székhelyű uniós intézményi szinten lévő Európai Számvevőszék (European Court of Auditors, továbbiakban ECA), amely funkciói, tevékenységei révén közvetett, de akár közvetlen hatást is gyakorolhat a térség gazdasági folyamataira, és hozzásegítheti a stratégiai célok elérésében a Bizottságot az uniós költségvetés tematikus, irányított auditálása révén. A következő fejezetekben röviden be szeretném mutatni ennek a két sajátos területnek a kapcsolódási pontjait, pontosabban fogalmazva a közösségi számvevőszék ellenőrzési tevékenységének kohéziós politikai vetületeit és annak jelentősebb megállapításait. A fentiek figyelembevételével ismertetem az ECA főbb jellemzőit, funkcióit, hatásait és a legfontosabb észrevételeket a legfrissebb Éves Jelentésből.<sup>7</sup>

## 2. Az Európai Számvevőszék – „A pénzügyi lelkiismeret”<sup>8</sup>

Az Európai Számvevőszék megalapítása két fontos esemény megtörténtehez kapcsolható. Első körben kibővült az Európai Parlament költségvetés-végrehajtással kapcsolatos hatásköre, illetve második fázisban megkerülhetlenné vált a költségvetés-végrehajtás külső ellenőrzésének a minőségi ugrása, köszönhetően többek között annak, hogy a közös költségvetést ekkorra már kizárólag saját forrásból finanszírozták. Ilyen környezetben született meg az Európai Számvevőszék Heinrich Aigner<sup>9</sup> unszolására az 1975. július 22-i Brüsszeli Szerződés keretein belül. A szervezet 1977 októberében kezdte meg működését. A következő mérföldkő 1993. november 1.: a Számvevőszék a Maastrichti Szerződés hatályba lépésével az ötödik teljes jogú közösségi intézménnyé vált.<sup>10</sup> Az 1999-es Amszterdami Szerződés deklarálta, hogy az ECA-nak joga van ellenőrzéseket végezni, megerősítette a funkcióit, jogorvoslati lehetőségekkel látta el és tisztázta szerepét a csalás elleni küzdelemben is. Az utolsó jelentősebb fejlemény a számvevőszék szervezeti felépítését illetően a 2003. február 1-jei Nizzai Szerződés. Ebben konzerválták az akkori gyakorlatot: tagországoként egy-egy küldött tölt be funkciót, valamint belső tanácsokat, kamarákat hoztak létre a hatékonyabb működés megvalósítása érdekében, továbbá hangsúlyozták a nemzeti számvevőszékekkel történő konzultáció fontosságát.

Az Európai Számvevőszék funkcióit, összetételét a Maastrichti Szerződés 246–248 cikkei határozzák meg. Funkció alatt a számvevőszék azon jellemzőit (például függetlenség, szervezeti jelleg, tagok összetétele stb.) és tevékenységeit (ellenőrzéshez direkt kapcsolódó, ellenőrzéshez indirekt módon kapcsolódó, egyéb feladatok ellátása) értem, amelyek képesek kielégíteni az érintettek (stakeholderek) által támasztott igényeket, elvárásokat.

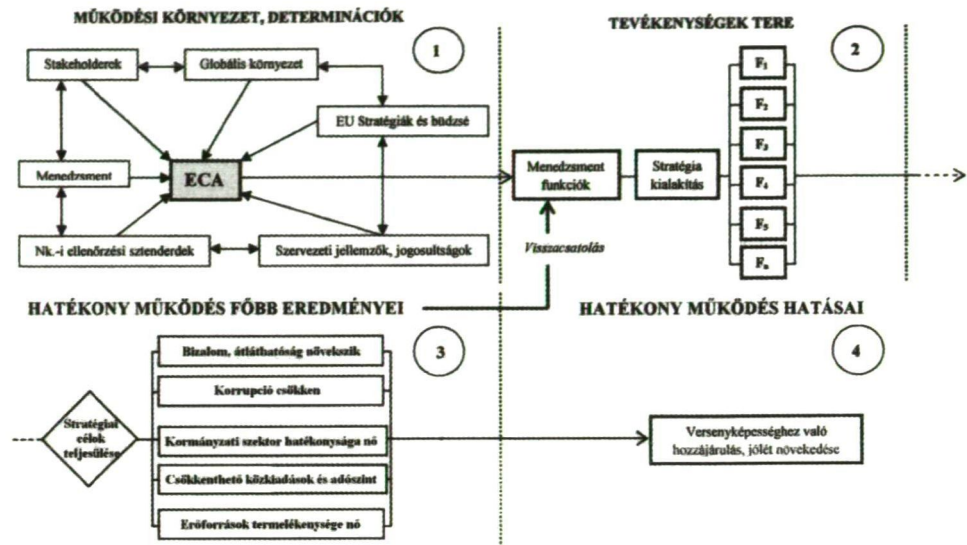
Stakeholderek azok a személyek, illetve szervezetek, akikre, vagy amelyekre az ECA működése kapcsán kihatással van, illetve azon szereplők, akik hatással vannak a vizsgált intézményre.

Az Európai Számvevőszék funkcióinak és feladatainak az egyik legfontosabb kiinduló pontja és determináló tényezője az Európai Unió költségvetése, ami hozzávetőlegesen az EU-27-ek GNI értékének közel az 1%-át teszik ki, ami körülbelül 141,5 milliárd euró.<sup>11</sup> Ilyen jelentős pénzmennyiség felhasználása megköveteli mind a belső kontrollt, mind a külső ellenőrzést (extern audit) is. Az uniós számvevőszék feladatai a külső auditáláshoz kapcsolódnak nem befolyásolva a nemzeti szinteket.<sup>12</sup> Demokratikus közösségekben hatalmas igény mutatkozik arra, hogy pontos, a nyilvánosság számára is elérhető adatok alapján lehessen döntéseket előkészíteni, a lehetőségeket megvitatni, a kialakult helyzetet átláthatóbbá tenni növelve ezzel a pénzügyi menedzsment hatékonyságát, és ugyanakkor a felelősség kérdését is tisztázni lehet. Az Európai Számvevőszék ebben a tekintetben az uniós polgárok pénzügyi érdekeinek a független védelmezője. Az extern ellenőrzési feladatok ellátásához az ECA három fajta auditot végez: pénzügyi, szabályszerűségi és teljesítményellenőrzési.

1. Pénzügyi ellenőrzés (financial audit) – a következő kérdésekre keresi a választ: az elszámolások valóságosak voltak-e az előre deklarált legfontosabb és legrelevánsabb szempontokból, az adott év beszámolási elveivel volt-e összeütközés és milyen volt az év során kialakult pénzügyi helyzet, pénzügyi eredmények valamint a készpénzforgalom.
2. Szabályszerűségi ellenőrzés (compliance audit) – a pénzügyi tranzakciók összhangban vannak-e az őket meghatározó jogi és szabályozási keretekkel.
3. Teljesítmény audit (performance audit, value-for-money audit) – hatékony, gazdaságos és eredményes-e a pénzgazdálkodás.

A hazai és a nemzetközi tudományos szakirodalomban már sokan elemezték a számvevőszékek szervezeti jellemzőinek és funkcióinak a kormányzati szektorra gyakorolt határait. A Kovács-Báger szerzőpáros kifejti,<sup>13</sup> hogy a közszféra alapvető feladata és felelőssége, hogy a rábízott közpénzeket a lehető leghatékonyabban, leghatásosabban használja fel, és ezeket a jellemzőket dinamikusan javítsa, ezáltal egységnyi közpénzből több, jobb minőségű közszolgáltatást végezzen. Ezzel egyenértékűnek tekintik a ráfordítások kiváltását, megelőzését. A közpénzek megfelelő menedzselése azonban többek között a megbízóügynök probléma, a kompetitív nyomás, illetve versengő környezet hiánya miatt, valamint a nem hatékony ösztönző-rendszerek következtében problematikus. Mueller így foglalja össze az előbbieket: „...így a közintézményt gyenge a hatékonyságra vonatkozó külső kontrol és ugyanakkor gyenge belső ösztönzők jellemzik”.<sup>14</sup> A számvevőszékeknek éppen az a legfontosabb küldetésük, hogy tevékenységük révén ellensúlyozzák a public szektort érintő negatív körülmények, tényezők hatásait. A hatékony és megfelelő szintű számvevőszéki funkcionális működés esetén lehetőség nyílik az adók csökkentésére, a korrupció visszaszorítására, a hatékonyabb kormányzati működésre és az erőforrások termelékenységének növelésére (beleértve a humán erőforrást is), ami kihat egy térség vagy egy ország makroszinten értelmezett versenyképességére, tőkevonzó jellegzetességeinek kialakítására, illetve hozzájárul életszínvonalának növekedéséhez.<sup>15</sup> Ez a hatás a külső auditor funkciói révén tud kiteljesedni, de úgy is fogalmazhatok, hogy a funkciók és a közvetlen kedvező eredmények, valamint az indirekt hosszabb távon érvényesülő hatás(ok) között bizonyított erős sztochasztikus kapcsolat áll fenn. Összefoglalva elmondható, hogy az ECA az Unió költségvetéséből részesülő szereplők versenylőnyeiének kiépítését is szolgálja függetlenül attól, hogy közszférához tartozik vagy sem. A hatásmechanizmus jobb átláthatósága érdekében egy ábra segítségével szintetizálom az összefüggéseket.

1. ábra. Az Európai Számvevőszék funkcióinak befolyásoló tényezői és hatásai  
 Figure 1. The effects and the influential factors of the functions of European Court of Auditors

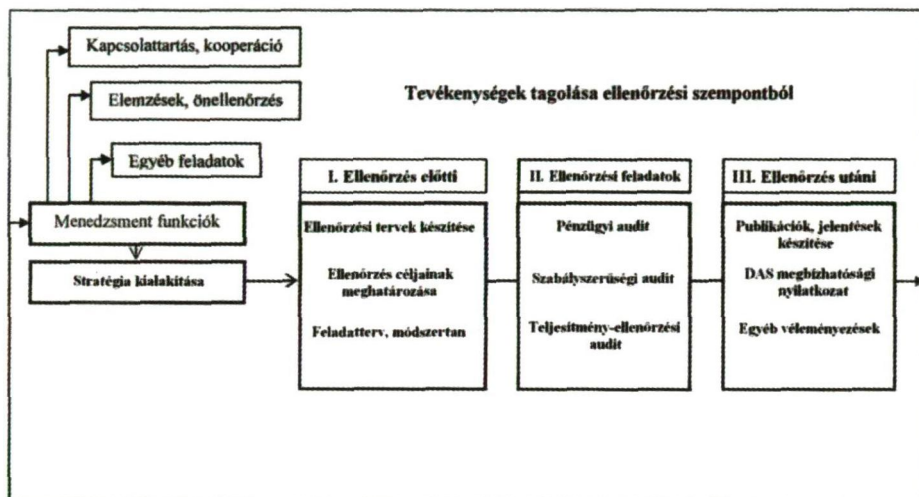


Forrás: A szerző saját szerkesztése, a hivatkozott szerzők és irodalmak alapján

Az ábra első részében (1) az Európai Számvevőszék determinációi találhatók, amelyek a működését, tevékenységét, döntéseit alapvetően meghatározzák. Ezek a tényezők rendre a globális környezet – beleértve a lokális, regionális folyamatokat is –, annak a kihívásai, kockázata, lehetőségei; az Európai Unió különböző stratégiái (például Göteborgi Stratégia, Energia Stratégia, Megújult Lisszaboni Stratégia) és a forrásokat biztosító költségvetés, amely alapvető kiindulópontja a közösségi számvevőszéki ellenőrzéseknek; a számvevőszék felépítése, strukturáltsága, vizsgálati jogosultságai, a nemzetközi sztenderdeknek, normáknak (IFAC International Federation of Accountants, INTOSAI International Organization of Supreme Audit Institution) megfelelő ellenőrzési tevékenységek, a menedzsment szakértelme, elkötelezettségei, a deklarált célok, az értékek, a küldetéstudat szintén meghatározó körülmények a funkciók ellátásában. Az érintettek (stakeholderk) elvárásainak való megfelelési kényszer, véleményeinek figyelembevétele, nyomása ugyancsak alapvető determinációs tényezők. Az említett jellemzők kihatnak egymásra és sok esetben kölcsönösen meghatározzák egymást. A második részben (2) a tevékenységek tere található. Itt azok a funkciók vannak jelölve, amelyek tevékenységekben testesülnek meg, külön kiemelve – fontosságukra való tekintettel – a menedzsment funkciókat és a stratégia kialakítását. A tevékenységek csoportosítása többféle aspektusból történhet. Az egyik lehetőség felosztást a 2. ábra szemlélteti. Itt az auditáláshoz kapcsolódó főbb szakaszok vannak csoportosítva az ellenőrzési folyamat időrendiségét figyelembe véve. Az első szakaszba soroltam az ellenőrzés előtti tevékenységeket, melyek a kialakított, deklarált stratégiából származtathatók, és az auditálást logikailag és időben is megelőzik. Többek között ide tartozik az ellenőrzési tervek elkészítése, amelyekben előre rögzítik az éves keretfeltételeket; ugyanakkor meghatározásra kerülnek az elérni kívánt célok, valamint konkretizálják az ellenőrzési feladatokat és a leginkább megfelelő módszertant (pl.: reprezentatív mintavétel). A második szakaszhoz tartoznak a konkrét ellenőrzési feladatok, melynek típusai a pénzügyi audit, a szabályszerűségi, valamint a teljesítmény-ellenőrzési audit. Az utolsó

szekcióba a lefolytatott ellenőrzések utáni feladatok lettek besorolva. Az Európai Számvevőszéknek – jellegéből fakadóan<sup>16</sup> – az egyik leghatásosabb „fegyvere” a nyilvánosságra hozatal. Megállapításait, javaslatait nyilvánosságra hozza, véleményeket formál, publikációkat, tanulmányokat jelentet meg. A DAS megbízhatósági nyilatkozat az uniós költségvetéshez kapcsolódó zárszámadási folyamat meghatározó eleme. Erről részletesebben az alábbi fejezetben írok.

**2. ábra. Az Európai Számvevőszék tevékenységeinek csoportosítása ellenőrzési szempontból**  
**Figure 2. The grouping of the activities of ECA regarding the audit aspect**



*Forrás:* A szerző saját szerkesztése az Európai Számvevőszék hivatkozott publikációi alapján

Az 1. ábra gondolatmenetét tovább folytatva a két utolsó negyedben (3, 4) találhatjuk a működés rövidebb és hosszabb távú főbb eredményeit és hatásait, melyek a számvevőszék stratégiai céljainak teljesülése által még erőteljesebben érvényesülhetnek. Az ECA stratégiai céljai a 2009–2012-es időszakra a következők szerint foglalható össze:<sup>17</sup>

- Szakmaiság, mint stratégiai cél: új módszerek kidolgozása az auditok megbízhatóságának növelésére; hatékonyság növelése, illetve az ellenőrzések átfogó hatásainak maximalizálása; a közellenőrzések módszertani fejlődésével lépést tartva, valamint ennek fejlesztéséhez tevékenyen hozzájárulva biztosítja az ellenőrzések magas minőségét. Az európai számvevőszékekkel való együttműködés előmozdítása közös sztenderdek és ellenőrzési kritériumok kidolgozása révén.
- Output, kimenetek, audit-jelentések, mint stratégiai cél: a számvevőszék pénzügyi és teljesítményellenőrzéseinek hatását úgy kívánja növelni, hogy releváns, időszerű témákat választ és javítja egyértelmőségüket, közérthetőségüket.
- Stakeholderekkel kapcsolatos célok: fejleszteni kívánja az Európai Bizottsággal és az Európai Unióval való kapcsolattartást, hogy kihatással legyen a pénzügyi menedzsment hatékonyságának növelésére. Megfelelő szintű kommunikáció az EU állampolgáraival, és az ellenőrzések szélesebb elfogadottságának elérése az auditáltak körében.
- Tanulás és hatékonyságnövekedés, mint stratégiai cél: tanulás a külső szakértői értékelésekből (peer review), aminek segítségével erősíteni és fejleszteni lehet a szervezetet, növelni a hatékonyságot; hatékony, dinamikus, tréningorientált humán erőforrás, illetve IT politika alkalmazása.

Az „eredmények” a funkciók kiteljesedéséből, igénykielégítő képességéből származtat-  
hatóak. A „hatás” az eredmények érezhető, érzékelhető megjelenése után alakul ki, és álta-  
lában hosszabb távon játszik szerepet. Az eredmények mérhető, igazolható teljesülése a  
számvevőszék menedzsmentje számára egyfajta visszaigazolás, indikáció a hatékony mű-  
ködésről.

### 3. A kohéziós politika külső ellenőrzése

A kohéziós politikával kapcsolatos források külső ellenőrzése elengedhetetlen és meg-  
kerülhetetlen feladat az Európai Számvevőszék számára. Költségvetési szakpolitikaként,  
céljainak meghatározó jellege miatt és az előirányzott összegek tekintetében is hatalmas  
jelentőséggel és fontossággal bír az Európai Unió egészére nézve. A kohéziós politika  
célja, hogy a különböző fejlettségi szinten lévő régiók közötti gazdasági, társadalmi kü-  
lönbségeket mérsékelje, erősítse a kohéziót ezzel csökkentve az interregionális divergens  
folyamatokat. A társfinanszírozásban megvalósuló támogatások, projektekre szánt kiadá-  
sok tervezése hétéves programozási periódusokra történik. A források áramoltatására, a  
kifizetések lebonyolítására tagországokként különböző operatív programokat dolgoznak ki,  
valamint a tranzakciókat, kifizetéseket fogadó, koordináló, kifizető, felügyelő és ellenőrző  
jogkörrel rendelkező intézményrendszert<sup>18</sup> működtetnek. Az operatív programok keretei  
között megvalósuló projekteket az egyes uniós országok választják ki, és a projektgazdák  
hajtják végre. Általános gyakorlat szerint az Európai Bizottság előfinanszírozza a projekte-  
ket a tagállamok részére, majd az érintett intézményrendszer által igazolt nyilatkozatok  
alapján megtéríti a költségeket. Ez megvalósulhat közbenső és záró kifizetések formájában.  
A kohéziós politika céljainak megvalósításának finanszírozása kétségkívül komplex és  
bonyolult, gyakran a támogatottak, kedvezményezettek számára átláthatatlan mecha-  
nizmusokon, követhetetlen feltételrendszereken keresztül valósul meg. Éppen ezen jellemzők  
miatt is kiemelt fontosságú a független, külső ellenőr közbeiktatása, aki objektíven, lelki-  
ismeretesen és megfelelő szakmaisággal végzi tevékenységét.

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 287. cikke alapján az Európai  
Számvevőszék úgynevezett megbízhatósági nyilatkozatot (DAS)<sup>19</sup> ad ki az Európai Unió  
éves beszámolójáról, amit az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak továbbítanak a zár-  
számadási (mentesítési) folyamathoz. A DAS által nyilatkozik a számvevőszék az éves  
beszámoló megbízhatóságáról, valamint az ennek alapjául szolgáló tranzakciók jogszerű-  
ségéről és szabályszerűségéről. Az EUMSZ ezen kívül felhatalmazást ad még az Unió fő  
tevékenységi területeire vonatkozó különértékelések elkészítésére is.<sup>7</sup>

Az érintett, kohéziós politikai fejezettel kapcsolatos észrevételeit az ECA az éves jelen-  
téseiben foglalja össze. A legutóbbi éves jelentés – a 2009-es pénzügyi évről szóló – 2010.  
november 9-én került nyilvánosságra. A továbbiakban ennek a legfrissebb publikációnak  
az adatait, megállapításait használom fel (ECA 2010). Az egyes szakpolitikákról szóló  
jelentések, illetve az ezek alapján készülő megbízhatósági nyilatkozat meghatározó alapjait  
képezik a tranzakciók szabályszerűségi ellenőrzése. Ennek a vizsgálata két fő területre  
osztható:<sup>20</sup> tranzakciók direkt tesztelése szabályosságuk mértékének megállapítására, illet-  
ve a felügyeleti és kontrollrendszerek azon képességének analizálása, hogy mennyire  
eredményesek a tranzakciók szabályosságának biztosításában. Mivel az összes tétel feldol-  
gozása rendkívül költség- és időigényes lenne, ezért a számvevőszék kockázatelemzés  
elvégzése után reprezentatív mintát vesz a fősokaságból – a kohéziós politika esetén a  
2009-es évre vonatkoztatva a közbenső és záró kifizetésekből<sup>21</sup> –, és ennek az eredményei-  
nek a felhasználásával következtet az összes érintett tranzakcióra. A véletlenszerűen kivá-  
lasztott kifizetések ellenőrzését egészen a kezdeményezettig bezárólag végzik el. Ameny-

nyiben például a kifizetések összegének a meghatározása helytelen, vagy ha a folyamat nem felel meg a jogi előírásoknak, illetve szerződéses rendelkezéseknek, akkor hibaként értelmezhetjük a jelenséget. A hibákat többféle tipizálása lehetséges. Lehetnek kifizetési feltételhez kapcsolódóak, illetve egyéb szabályszerűségi kritériumot sértőek. Ellenőrzési szempontokat figyelembe véve, az ECA a következő csoportosítást alkalmazza:

- számszerűsíthető hibák,
- nem számszerűsíthető hibák – ebben az esetben nem állapítható meg annak az összegnek a nagysága, amely helytelen kifizetésből származik, illetve egyéb szabályszerűségi kritériumot sért a tranzakció,
- jellegük szerint megkülönböztethetünk támogathatósági, megalapozottsági, pontosági és többszörös vagy összetett hibákat, amelyek az előbbieket valamely kombinációjából tevődnek össze.<sup>22</sup>

A hibák mintában történő összesítése után – legyen az számszerűsíthető vagy sem – az auditor következtet a főszakágban nagy valószínűséggel előforduló hibák gyakoriságára. Amennyiben kizárólag pénzügyi hatást akarunk becsülni a szakpolitikára vonatkozóan, akkor a számszerűsíthető eltérések alapján történő predikció során kapjuk meg a legvalószínűbb hibaarányt. Az Európai Számvevőszék a becsült hibaarányokat három sávba osztja fel, ami alapján véleményezi az adott szakpolitikát. Ha a hibaarány kisebb, mint a lényegességi küszöb – 2% –, akkor minősítés nélküli véleményt ad ki, 2 és 5% között korlátozó véleménnyel bír, míg 5% fölötti hibaaránynál elutasító vélemény keletkezik.

A felügyeleti és kontrollrendszerek vizsgálata esetén ez előbbiekhöz hasonló módszerekkel járnak el. A kohéziós politikai kiadások lebonyolítása, irányítása a tagállamokkal közösen történik. Az előre kidolgozott és Brüsszel által elfogadott operatív programokon keresztül kerül sor a pénzügyi keretek allokálására az egyes projektekre vonatkozóan. A források minél hatékonyabb felhasználása érdekében az EU elvárja, hogy tagállami szinten jól strukturált, célorientált, eredményes intézményrendszer működjön (1083/2006 EK rendelet). A projektekkel kapcsolatos szabálytalanságok megelőzésére, kiszűrésére, feltárássá-ra, kijavítására tagállami szinten az irányító hatóságok, igazoló hatóságok, egyéb ellenőrzést ellátó szervezetek és a közreműködő szervezetek hivatottak (belső folyamatokba épített ellenőrzés). A felügyeleti és kontrollrendszerek külső auditjának épp az a lényege, hogy ezt a mechanizmust és ennek a hatékonyságát vizsgálja.

#### 4. Megállapítások és ajánlások a 2009-es pénzügyi év alapján<sup>7</sup>

Tranzakciók szabályszerűségének direkt tesztelése: az Európai Számvevőszék kockázatelemzés után 180 elemű mintát vett a projektekből, amely minta kizárólag közbenső és záró kifizetéseket tartalmazott. A kiválasztott projektek 36%-a tartalmazott hibákat, ami alapján az ECA a legvalószínűbb hibaarányt 5% felettire becsüli. Ennek a hibaaránynak jelentős része számszerűsíthető támogathatósági hiba, melyek okai túlnyomó részben az el nem számoltak költségek szerepeltetése és a közbeszerzési szabályok súlyos megsértése.<sup>18</sup> A nem számszerűsíthető hibákat tartalmazó kifizetések 53%-ban fordultak elő, bár ezek nem szerepeltek a hibaarány becslésében. Közülük a leggyakoribb az egyéb szabályszerűségi hiba volt, mint például a pályázattal és szerződéskötési eljárások hiányosságai.

A tranzakciók szabályszerűségével kapcsolatos rendszerek<sup>23</sup> vizsgálatánál 13 tagállam 16 operatív programját és az ahhoz kapcsolódó intézményi rendszert vettét górcső alá, ahol 11 esetben az Irányító Hatóságok csak részben feleltek meg az elvárt szabályozási követelményeknek. A tagállami szintű rendszerellenőrzések minősége, illetve elvégzése is jelentős szóródást mutatott. A visszafizetésekkel és a pénzügyi korrekciókkal kapcsolatos

intézményi feladatok ellátását<sup>24</sup> hat tagállamban összesen négy operatív program és egy közösségi kezdeményezés keretein belül vizsgálta a számvevőszék. A legfőbb hiba ebben az esetben a nem megfelelő színvonalú információáramlás és tartalom a Bizottság részére, így nem tudott kielégítő képet festeni a vizsgált rendszer a támogatásokról, visszafizetésekről, illetve a visszavonásokról. A feltárt anomáliák alapján alakítja ki javaslatait az ECA a Bizottság részére. Az elmúlt pénzügyi év ellenőrzési tapasztalatai alapján a kohéziós politikával kapcsolatosan az alábbi előterjesztéseket tette: ösztönözze a tagországok hatóságainak szigorúbb korrekciós mechanizmusainak érvényesülését; biztosítsa, hogy a nem támogatható kiadások új kiadásokkal való helyettesítése ne eredményezze az újfent nem támogatható tételek benyújtását; valamint jogkörei révén ösztönözze a tagállami irányítási és kontrollrendszerek hatékony működését a jelenlegi programozási periódusban, amihez hozzátartozik a támogatási feltételek átláthatóbbá tétele is.

## 5. Összegzés

A Kohéziós Politika az Európai Unió számára az egyik legmeghatározóbb szakpolitika figyelembe véve a források összegét, illetve a kitűzött célokat. A keretei között megvalósuló tranzakciók becsült hibaaránya ugyanakkor az utóbbi években sorra 5% fölötti, ami kiemelkedően rossz értéknek számít összehasonlítva más szakpolitikákkal. A magas hibaarányt sok már korábban említett tényezővel magyarázható, de végeredményben hozzájárul ahhoz, hogy a támogatási források nem tudnak hatékonyan érvényesülni, ezáltal a kitűzött kohéziós célok megfelelő időben történő elérése veszélybe kerül. Az Európai Számvevőszék „hozzáadott érték teremtése” abban áll, hogy ezeket az anomáliákat próbálja feltárni, kiszűrni, az erőforrás-felhasználást hatékonyabbá tenni annak érdekében, hogy közép vagy hosszabb távon saját stratégiai céljainak megvalósításán keresztül, funkciói ellátásának következtében elért eredmények és azok szinergikus, egymást felerősítő kihatásai révén hozzájáruljon a versenyképes környezet kialakításához. Ebben a tekintetben az Európai Unió számvevőjének jelentősége mindenképp felértékelődik, és funkcióinak – jelleg és tevékenységek – ésszerű átgondolásával, proaktív innovációjával minőségileg javíthat a vállalkozói környezet feltételein, az uniós stratégiák sikerességéhez, és végső soron a jólét emelkedéséhez.

## JEGYZETEK

1. Európai Bizottság (2010).
2. Európai Bizottság 2010: Európa 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. COM(2010) 2020. Brüsszel, 2010. 3. 3.
3. Botos Katalin (2007).
4. Collis-Rukstad (2008).
5. Természetesen a közös költségvetés más tételei is hatást gyakorolnak a fenntartható versenyelőnyök megteremtésére: például „Versenyképesség”, „Vidékfejlesztés”, „Fejlesztési együttműködés” szakpolitikák.
6. Európai Bizottság (2010).
7. ECA (2010).
8. Hans Kutscher – Az Európai Közösségek Bíróságának akkori elnöke. Az ECA működésének első hónapjában aposztrofálta így az intézményt.
9. Európai Parlament költségvetés-ellenőrzési bizottságának akkori elnöke.
10. A többi négy intézmény: az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa, az Európai Bizottság és az Európai Közösségek Bírósága.
11. Európai Unió (2010).



12. ECA (2009).
13. ÁSZ (2007).
14. Mueller (2003).
15. Blume-Voigt (2010).
16. Nem szankcionálhat, csak véleményezhet.
17. ECA (2008a).
18. Ez utóbbi a számszerűsíthető hibák hozzávetőlegesen 43%-áért és a becsült hibaarány közel háromnegyedéért felel.
19. Francia eredetű mozaikszó: déclaration d'assurance.
20. Kiegészítésként ide sorolható még más ellenőrök releváns bizonyítékai, és a vezetői teljességi nyilatkozatok kiértékelése.
21. Előfinanszírozási kifizetéseket nem tartalmazott a minta, mert ezek kockázatát rendkívül alacsonyra becsüli az ECA.
22. ECA (2008b).
23. Az intézményi háttér az a rendszer, amely az adott tagállamban fogadja, kifizeti, lebonyolítja, menedzseli, ellenőrzi és igazolja az uniós támogatások kifizetését. Legfőbb elemei: Irányító Hatóságok, Kifizető és Igazoló Hatóságok, Ellenőrző Hatóságok, Közreműködő Szervezetek, Monitoring Bizottságok stb.
24. Tagállami szinten a kifizetések után feltárt hibák kezelésére irányuló rendszerek, valamint a Bizottság részére küldött beszámolók tartoznak ide szoros összefüggésben a visszafizettetésekkel és a támogatások visszavonásával.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- ÁSZ (2007): A közsféra és a gazdaság versenyképessége. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest 2007.
- Blume, L.–Voigt, S. (2010): Does organizational design of supreme audit institutions matter? A cross-country assessment. In: *European Journal of Political Economy* 2010. Article in press.
- Botos Katalin (2007): Európa kettős szorításban. In: Farkas Beáta (szerk.) (2007): *A lisszaboni folyamat és Magyarország*. SZTE Gazdaságtudományi Kar Közleményei 2007. JATEPress, Szeged, 33–46.
- Collis, D. J.–Rukstad, M. G. (2008): Can You Say What Your Strategy Is? In: *Harvard Business Review* 86, no. 4. (Ápril 2008).
- Európai Bizottság (2010a): Az Európai Unió általános költségvetése a 2010-es pénzügyi évre – számadatok. Brüsszel – Luxemburg 2010. 01. Elektronikus elérhetőség: [http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget\\_in\\_fig/syntchif\\_2010\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/syntchif_2010_hu.pdf)
- Európai Bizottság (2010b): Európa 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. COM(2010) 2020. Brüsszel, 2010.3.3. Elektronikus elérhetőség: [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_HU\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_HU_ACT_part1_v1.pdf)
- European Court of Auditors (ECA) (2008a): Audit Strategy 2009-2012. Summary. European Court of Auditors, Luxemburg 2008. Elektronikus elérhetőség: <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/2292297.PDF>
- European Court of Auditors (ECA) (2008b): Annual Report on the Implementation of the Budget – (2008/C 286/01). In: *Official Journal of the European Union* 2008. 10. 11.
- European Court of Auditors (ECA) (2009): Work Programme 2010. European Court of Auditors, Luxemburg 2009.
- European Court of Auditors (ECA) (2010): Éves jelentés a költségvetés végrehajtásáról – (2010/C 303/01). In: *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* 2010. 11. 9.
- Mueller, D. 2003: *Public Choice III*. Cambridge University Press, Cambridge.