EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2017.2.27.
COM(2017) 120 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉKNEK, A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK

A tagállamok válaszai az Európai Számvevőszék 2015-ös éves jelentésére

{SWD(2017) 101 final}

TARTALOMJEGYZÉK

1. BEVEZETÉS 1

2. A TAGÁLLAMOK VÁLASZAINAK ÖSSZEFOGLALÁSA 1

2.1. A HIBÁK KIVÁLTÓ OKAI, VALAMINT A HIBÁK KEZELÉSÉT CÉLZÓ INTÉZKEDÉSEK 1

2.2. AZ UNIÓS KÖLTSÉGVETÉS TELJESÍTMÉNYE 5

2.3. A SZÁMVEVŐSZÉK ÁLTAL A TAGÁLLAMOK RÉSZÉRE TETT AJÁNLÁSOK NYOMON KÖVETÉSE 8

3. KÖVETKEZTETÉS 9

I. MELLÉKLET: KONSZOLIDÁLT EREDMÉNYEK VALAMENNYI TAGÁLLAMRA VONATKOZÓAN A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA, VALAMINT A GAZDASÁGI, TÁRSADALMI ÉS TERÜLETI KOHÉZIÓ TEKINTETÉBEN 11

1. BEVEZETÉS

Amikor az Európai Számvevőszék (a Számvevőszék) 2016. október 13-án közzétette 2015-ös éves jelentését, a Bizottság a költségvetési rendeletnek[1] megfelelően haladéktalanul tájékoztatta a tagállamokat a jelentés azon részleteiről, amelyek a tagállami felelősség alá tartozó pénzeszközök kezeléséhez kapcsolódnak. A Bizottság továbbá felkérte a tagállamokat egy kérdőív kitöltésére, amely a következő három fő témára összpontosult:

1. a megosztott irányítású, főbb uniós kiadási területek ügyleteinek szabályszerűsége, különös hangsúlyt fektetve a hibák kiváltó okaira;

2. az uniós költségvetés teljesítménye, kiemelve egyrészt az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésre irányuló Európa 2020 stratégiával való összefüggésben az uniós prioritások és a nemzeti prioritások közötti kapcsolatokat, másrészt a projektszintű teljesítményt a megosztott irányítás területén;

3. a Számvevőszék által a tagállamok részére tett ajánlások nyomon követése.

Ez a jelentés a tagállamok válaszainak összefoglalását tartalmazza. A jelentést egy bizottsági szolgálati munkadokumentum kíséri, amely részletesebben ismerteti a tagállamok válaszait.

2. A TAGÁLLAMOK VÁLASZAINAK ÖSSZEFOGLALÁSA

2.1. A HIBÁK KIVÁLTÓ OKAI, VALAMINT A HIBÁK KEZELÉSÉT CÉLZÓ INTÉZKEDÉSEK

A tagállamok egy 19[2] példából álló listát kaptak az uniós kiadásokkal kapcsolatos jogszerűségi és szabályszerűségi hibák fő kiváltó okairól, és a „teljes mértékben jellemző", „többnyire jellemző", „csekély mértékben jellemző" és „nem jellemző" kategóriák alkalmazásával meg kellett jelölniük, hogy mennyire tartják azokat jellemzőnek. A példák a Számvevőszék és a Bizottság megállapításain, valamint a Bizottság érintett főigazgatóságainak éves tevékenységi jelentéseiben szereplő, egy kétéves időszak alatt tett fenntartásokon alapultak.

A közös agrárpolitikára (KAP) és a kohéziós politikára vonatkozó konszolidált válaszokat az ***1. táblázat*** foglalja össze, amely a tagállamok által „teljes mértékben jellemző"-ként vagy „nem jellemző"-ként rangsorolt első négy állítást mutatja. A konszolidált tagállami válaszok áttekintését az ***1. ábra*** és a ***2. ábra*** tartalmazza az ***1. mellékletben***.

[1] A 966/2012/EU, Euratom rendelet 162. cikkének (5) bekezdése.

[2] Bizottsági szolgálati munkadokumentum, 114. oldal.

1. táblázat – A hibák fő kiváltó okai a KAP és a kohéziós politika területén a tagállami válaszok alapján

A tagállamok által gyakrabban „teljes mértékben jellemző”-nek tartott állítások	A tagállamok által gyakrabban „nem jellemző”-nek tartott állítások
• **17. állítás** „Több olyan kezdeményezés szükségessége, amelyek valódi egyszerűsítéseket hoznak a kedvezményezettek és a programvégrehajtás szempontjából” (15 tagállam – BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, LU, PT, RO, SE, UK) • **1. állítás** „A szabályok száma és összetettsége, túlszabályozás” (9 tagállam – AT, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, LU, SE) • **11. állítás** „A nemzeti és regionális hatóságoknak és a végső kedvezményezetteknek nyújtandó tájékoztatás, célzott képzés, valamint részletes módszertani támogatás és útmutatás kidolgozásának és végrehajtásának szükségessége” (8 tagállam – BE, BG, CY, EE, EL, PL, RO, SK) **és 18. állítás** „A széles körben elterjedt gyengeségek/hiányosságok/hibák javítására vonatkozó ismeretek és tapasztalatok megosztása, valamint a bevált gyakorlatok terjesztése nemzeti és/vagy uniós szinten” (8 tagállam – BE, CY, EL, LU, PT, RO, SK, UK) ugyanolyan súllyal szerepel • **12. állítás** „Az erőforrás-bővítés vagy -javítás, valamint az igazgatási kapacitásépítés szükségessége” (6 tagállam – ES, HR, IT, PT, RO, SK)	• **2. állítás** „Az alkalmazandó uniós jog hibás átültetése a nemzeti jogba” (24 tagállam – BE, BG, CY, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, MT, NL, PT, RO, SE, SI, SK, UK) • **10. állítás** „A meg nem felelésre vonatkozó nem kielégítő szankciós mechanizmus vagy alacsony szankcionálási arány” (21 tagállam – AT, BG, CY, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, IE, LT, LU, MT, NL, PT, RO, SE, SI, SK, UK) • **7. állítás** „A mezőgazdasági parcellaazonosító rendszer (MePaR) nem kielégítő minősége és aktualitása” (17 tagállam – BE, BG, DE, DK, ES, FI, FR, HU, IE, LT, LU, NL, PL, SE, SI, SK, UK) • **16. állítás** „Az új jogi és/vagy szabályozási és/vagy eljárási keretek nem vezetnek be kielégítő mértékű, a hibák okaira nézve vélhetően jelentős hatással járó módosításokat” (16 tagállam – AT, BG, CY, DE, DK, EL, ES, FR, IE, LT, LU, NL, PT, RO, SE, SK).

A Bizottság emellett fő uniós kiadási területenként is elemzést végzett, amely megerősítette a konszolidált válaszok tendenciáit, az alábbiak kivételével:

- *A KAP és a kohéziós politika vonatkozásában* a tagállamok szintén „teljes mértékben jellemző”-ként rangsorolták a hibák kiváltó okai tekintetében a közbeszerzési vagy állami támogatási szabályok vagy más alkalmazandó uniós jogszabályok és szabályozások nem kielégítő ismeretét, valamint *kizárólag a KAP vonatkozásában* a támogathatósági szabályok összetettségét.
- *A kohéziós politika tekintetében* a tagállamok ugyancsak „nem jellemző”-ként rangsorolták a hibák kiváltó okára vonatkozóan a felderítéshez és helyesbítéshez szükséges információk hatékonyabb alkalmazását.

A tagállamok példákat szolgáltattak a hibák kiváltó okainak kezelésére irányuló intézkedésekről:

i. A szabályok egyszerűsítése

Több tagállam – például DE, EL, FR, HR, HU, PT, SE, UK – úgy vélte, hogy az uniós kiadások magas kockázatainak és hibáinak fő okai többek között az összetett szabályok, a jogszabályok és a joggyakorlat mennyiségének növekedése, a jogi és ellenőrzési különbségek a különböző jogi rendelkezések és szabályok értelmezése során, a túl nagy ellenőrzési dokumentációs és adminisztratív teher, az adminisztratívkapacitás-építési igények, valamint az általános jogi rendelkezések vagy szabályok alóli mentességek alkalmazása során előforduló nehézségek.

A helyzet megoldása érdekében a tagállamok – például CZ, DE, DK, FI, FR, LT, LU, LV, MT, NL, PT, SI, SK, UK – kijelentették, hogy folytatják egyszerűsítési erőfeszítéseiket, így például a

szükséges minimumra csökkentik a nemzeti támogathatósági szabályokat és nem szabályozzák túl az uniós rendeleteket, továbbá egyszerűsített költségelszámolási opciókat, egyösszegűátalány-támogatásokat, közvetett költségeket vagy egységköltségeket vagy átlagköltségeket alkalmaznak, bevezetik a jogi keretben vagy a kapcsolódó felhatalmazáson alapuló jogi aktusokban előírt, a közvetett költségekre vonatkozó általános rátát vagy átalányopciókat.

Erre DE[3] nyújtott egy példát. Válaszában az szerepelt, hogy „a szövetségi szintű 2014–2020-as ESZA operatív programok esetében sikeresen egyszerűsítették öt támogatási iránymutatás elszámolási rendszerét, hogy kizárólag a személyzeti költségeket és a szakértői díjakat számolják el egyedileg. Minden egyéb költségtételt – így például a közvetett adminisztratív és anyagköltségeket – átalány alkalmazásával számolják el, az egyedileg elszámolt személyzeti költségeken és díjakon felül. Az átalány alkalmazásával elszámolt költségek vonatkozásában nem kell igazoló dokumentumokat benyújtani.”

Érdemes megjegyezni, hogy átfogóan véve a tagállamok kedvező tapasztalatnak és bevált gyakorlatnak tekintették az egyszerűsítési intézkedéseket.

A tagállamok gyakorlati tapasztalatokra tettek szert az egyszerűsítési lehetőségek révén. Azonban további egyszerűsítésre van szükség, figyelembe véve különösen az adminisztratív teher csökkentését, valamint az észszerű költségekkel elvégzett kontrollok hatékonyságát.

ii. A rendszer további javítása és a bevált gyakorlatok előmozdítása

A tagállamok folytatják az európai strukturális és beruházási alapok (esb-alapok) irányítási rendszereinek javítására irányuló erőfeszítéseiket azáltal, hogy számos területen a megelőző intézkedésekre és a bevált gyakorlatokra összpontosítanak, például:

- Közbeszerzési végrehajtási terv kidolgozása, célzott közbeszerzési csoport létrehozása tanácsadás céljából, valamint közbeszerzési informatikai rendszerek.
- Irányítási ellenőrzések és rendszerellenőrzések elvégzése (mégpedig a közbeszerzési és állami támogatási szabályokhoz kapcsolódóan) az uniós kiadások kifizetése előtt és/vagy az egyenlegkifizetés előtt, amennyiben és ahol lehetséges.
- Cselekvési tervek végrehajtása – különösen a kifizetési határidők megszakításával és a felfüggesztésekkel kapcsolatban –, ami orvosolja a hibák kiváltó okait, az irányítási és kontrollrendszerek gyengeségeit, valamint az uniós kiadásokkal összefüggő hiányosságokat.
- Találkozók a kedvezményezettekkel, érdekelt felekkel és helyi önkormányzatokkal, amelyek a támogatások és uniós források fő címzettjei, hogy megvitassák a közös támogathatósági, közbeszerzési, állami támogatási és egyéb kérdéseket, valamint kidolgozzák a legjobb gyakorlatokkal kapcsolatos esettanulmányokat.

A közbeszerzés és az állami támogatás terén hasznosnak bizonyult az *előzetes feltételrendszer* a megelőző intézkedések kialakítása és a rendszerek javítása tekintetében a 2014–2020-as programozási időszakra vonatkozóan.

A tagállamok elkötelezettek a hatékonyan működő irányítási és kontrollrendszerek biztosítása mellett. Azonban magasabb szintre kell emelni a tudást és szakértelmet, a tapasztalatok megosztását, valamint a bevált gyakorlatok terjesztését uniós és nemzeti szinten.

[3] Bizottsági szolgálati munkadokumentum, 250. oldal.

iii. A megelőző és korrekciós kapacitás erősítése

Több tagállam (például AT, BE, CY, LU, IE, PL, PT, SK) is kiemelte a proaktív megelőző, feltáró és korrekciós intézkedések jelentőségét a KAP és a kohéziós politika terén, különös hangsúlyt fektetve például a folyamatos képzésre, az átfogó iránymutatásokra és a részletes ellenőrző listákra, valamint azon feltételek megszüntetésére, amelyeket nehéz teljesíteni vagy ellenőrizni. Az egyéb intézkedések közé tartoznak az illetékes nemzeti és regionális hatóságok és az uniós projektek előmozdítói és érdekeltjei közötti találkozók (különösen az esb-alapok irányítása és működése, a támogathatósági szabályok stb. megvitatása érdekében), valamint egy olyan kockázatértékelési rendszer, amely lehetővé teszi, hogy az ellenőrzések a kockázatos kategóriájú kiadásokra összpontosuljanak. A beruházási intézkedések tekintetében a tagállamok továbbá megemlítették a folyamatban lévő és a már teljesített kifizetések új számítógépesített keresztellenőrzését, valamint a támogatási kérelemben bejelentett földrajzi információk és a helyszíni látogatások alkalmával gyűjtött információk keresztellenőrzésének fokozását.

A KAP összefüggésében több tagállam – például CZ, LT, LV, NL, RO, SI – megemlítette a hibákra vonatkozó cselekvési tervek végrehajtását, amely terveket rendszeresen megküldik a Bizottság részére. FR azt emelte ki, hogy az EMGA és az EMVA cselekvési tervek hozzájárultak egyes kockázatok és a hibák egyes kiváltó okainak kezeléséhez.

Néhány tagállam hangsúlyozta a megelőző kapacitásaikban végrehajtott javításokat, amelyeket a 2014–2020-as programozási időszakhoz igazítottak. PL[4] például jelezte, hogy a kohézió tekintetében „az Európai Bizottság olyan mechanizmust alkalmazott, amelynek keretében éves kiadási kimutatásokat nyújtanak be, amelyeket vezetői nyilatkozat és az ellenőrzésekből és szemlékből származó zárójelentések éves összefoglalója kísér. Mindezek hozzájárultak ahhoz, hogy a kiadások éves kimutatásokban való közzétételét megelőzően fokozzák a kontrolltevékenységeket”.

A levont tanulságok eredményeképpen megerősödtek a megelőző és korrekciós kapacitások, valamint javultak az informatikai funkciók, ami fokozza a kontrollok hatékonyságát.

iv. Kockázatelemzés

Néhány tagállam – például BG, DE, FR, MT, NL – kifejtette, hogy a kockázatértékelés és -elemzés olyan folyamatos eljárás, amelynek különösen a hibák kiváltó okainak azonosítása érdekében figyelembe kellene vennie a különböző kontrollok és ellenőrzések eredményeit.

PL[5] hivatkozott „a 2014–2020-as vidékfejlesztési programokon belüli egyedi intézkedések igazolhatóságával és ellenőrizhetőségével kapcsolatban végzett előzetes értékelésre. Ez utalt a Bizottság iránymutatásaira az »Intézkedések igazolhatósága és ellenőrizhetősége: a hibák kockázatának értékelése« területén. Az értékelés során figyelembe vették a korábbi programozási időszakból származó gyakorlatokat, tapasztalatokat és kontrolleredményeket.”

CY[6] a kohézióra vonatkozóan azt válaszolta, hogy „az azonosított kockázatok értékelésének, valamint a csalás elleni küzdelmet szolgáló hatékony, megelőző és arányos intézkedések végrehajtásának figyelembe vételével mintavételi módszert dolgoztak ki”.

ES[7] az ESZA-ra vonatkozóan azt említette meg, hogy „olyan kockázatelemzési és csalásmegelőzési rendszert hoztak létre, amely magában foglalja a 2014–2020-as időszak uniós kiadásaiban felmerülő kockázatok azonosítására és kezelésére irányuló önértékelő eszközt”. HU[8]

[4] Bizottsági szolgálati munkadokumentum, 355. oldal.
[5] Bizottsági szolgálati munkadokumentum, 357. oldal.
[6] Bizottsági szolgálati munkadokumentum, 189. oldal.
[7] Bizottsági szolgálati munkadokumentum, 448. oldal.
[8] Bizottsági szolgálati munkadokumentum, 279. oldal.

azt is kiemelte, hogy „az irányító hatóságok évente végeznek csaláskockázat-értékelést a Bizottság e kérdéskörre vonatkozó iránymutatásaival összhangban”.

A tagállamok úgy vélték, hogy a kisebb hibákat nem lehet elkerülni észszerű költségek mellett.

A kockázatelemzési technikák hozzájárulnak a kontrollok és az erőforrások célzott irányításának javításához. A kisebb hibákat azonban nem lehet elkerülni észszerű költségek mellett.

v. A kifizetések alapja és az uniós kiadások becsült hibaszintje közötti kapcsolat

A tagállami válaszok nagy eltérést mutatnak a tekintetben, hogy van-e kapcsolat a kifizetések alapja (költségtérítés és jogosultság) és a főbb uniós kiadási területek becsült hibaszintje között.

Több tagállam is azon a véleményen volt, hogy van ilyen kapcsolat. IE[9] például arra mutatott rá, hogy „a kifizetések alapja és a hibaszint közötti korreláció nyilvánvaló. Azokban az esetekben, ahol a kifizetési alap statikusabb – mint például olyan területeken, ahol a számítások jogosultságokon alapulnak, amelyek idővel nem sokat változnak –, a hibaszint többnyire alacsony. Az összetettebb programok – így azok, ahol a kifizetések alapjának megállapításához információkat, például számlákat és igazolásokat kell benyújtani – esetében azonban a felmerülő hibák kockázata sokkal magasabb. Az ESZA-val kapcsolatos tapasztalatok alapján az látszik, hogy minél összetettebb a kifizetés alapja és szabályai, annál nagyobb az ilyen kifizetésekhez kapcsolódó hibák kockázata. Az ERFA tekintetében azonban a hibaszint akkor emelkedik, ha jelentős csúszás következik be a projekt végrehajtása és igazolása között”.

Más tagállamok eltérő álláspontot voltak a mezőgazdaság és a kohéziós politika vonatkozásában. LV[10] például megemlítette, hogy „a hibaszint inkább a projekt jellegétől, mintsem a kiadástól függ. A beruházástípusú támogatási intézkedések sokkal magasabb kockázatot vonnak maguk után, mint a közvetlen kifizetésű/területalapú kifizetésű támogatási intézkedések. Ennek oka, hogy a beruházástípusú támogatási intézkedések végrehajtása összetett, széles körű és hosszadalmas, továbbá összetett és részletes ellenőrzések elvégzésén alapul, és sok humánerőforrást igényel”.

A tagállamok igen eltérő álláspontot voltak a tekintetben, hogy van-e kapcsolat a kifizetések alapja (költségmegtérítés és jogosultság) és a hibaszint között.

2.2. AZ UNIÓS KÖLTSÉGVETÉS TELJESÍTMÉNYE

A tagállamok példákat szolgáltattak az Európa 2020 stratégiával (a Horizont 2020-at is beleértve) összefüggő uniós prioritások és a nemzeti prioritások közötti kapcsolatokról. Megemlítették továbbá az esb-alapok és a nemzeti programok közötti szinergiák és kiegészítő jelleg megvalósítása érdekében hozott intézkedéseket. Végül a tagállamok válaszaikban különös hangsúlyt fektettek az uniós politikai prioritások és az uniós finanszírozású projektek közötti kapcsolatokra, valamint a kapcsolódó eredményorientált rendszerre és nyomon követésre.

i. Az uniós prioritások és a nemzeti prioritások közötti kapcsolatok

Több tagállam – például CY, CZ, EL, FR, HU, IE, LU, MT, PT, PL, SI, SK, UK – is kifejtette, hogy a partnerségi megállapodások az uniós jogszabályokban előírtak szerint körvonalazzák az egyes országok fejlesztési igényeit, valamint összefoglalják az összes kiválasztott tematikus célkitűzésre vonatkozóan várt főbb eredményeket (az Európa 2020 stratégia céljait megvalósítva).

[9] Bizottsági szolgálati munkadokumentum, 290. oldal.
[10] Bizottsági szolgálati munkadokumentum, 304. oldal.

Az erőforrásokat továbbá az Európa 2020 stratégia célkitűzéseihez hozzájáruló, korlátozott számú szakpolitikai területre összpontosítják. Ezt az Európa 2020 stratégia céljait közvetlenül megvalósító tizenegy tematikus célkitűzésből álló „menü” révén biztosítják. Ez biztosítja, hogy a finanszírozást a kulcsfontosságú növekedési témákra összpontosítsák, maximalizálva ezáltal az uniós beruházás hatását.

Jelentős számú tagállam – többek között CZ, CY, DE, DK, EL, FR, HU, IE, LT, RO, SI – részletesebb válaszokat adott a K+F programokra és eredményekre, valamint az uniós prioritások és a nemzeti prioritások közötti kapcsolatra és a Horizont 2020-szal való kapcsolódó koherenciára vonatkozóan.

IE[11] például rámutatott, hogy „a nemzeti kutatási és innovációs prioritásokat a 2013-tól 2017-ig tartó ötéves időszakra kiterjedő, a kutatási prioritásokat megállapító program tartalmazza. A kutatási prioritásokat megállapító stratégia kidolgozására 2011–2012-ben került sor, amelyet erősen befolyásoltak a Horizont 2020 kialakulóban lévő témái és felépítése. A nemzeti és az uniós programok ezért nagymértékben összehangoltak”.

A tagállamok az uniós és a nemzeti programok közötti szinergiákra vonatkozóan is példákkal szolgáltak. CY[12] például megemlítette, hogy „az összes alap közötti koordináció javítása és a lehető legtöbb szinergia megvalósítása elsősorban a tervezési és stratégiai nyomon követési irányítóbizottság munkáján keresztül történik. Az esb-alapok és a nemzeti programok közötti szinergiák és kiegészítő jelleg megvalósításának oka, hogy az akár az esb-alapokból, akár nemzeti forrásokból finanszírozásban részesülő valamennyi intézkedés az ágazati nemzeti stratégiák (például digitális stratégia, hulladékkezelési stratégia, az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásra vonatkozó stratégia stb.) részét képezik”.

A tagállamok elkötelezettek amellett, hogy fokozzák az uniós politikai prioritások – mint például az Európa 2020 és a Horizont 2020 – és a nemzeti prioritások közötti kapcsolatokra való összpontosítást.

ii. Az uniós politikai prioritások és az uniós finanszírozású projektek közötti kapcsolat

Több tagállam – például DE, PT, UK – megjegyezte, hogy a 2014–2020-as programozási időszak uniós szabályozási kerete az uniós prioritások és az esb-alapok közötti kapcsolatot írt elő. A célokat a partnerségi megállapodásokban, valamint az egyes esb-alapokra vonatkozó operatív programokban állapítják meg. A tagállamok – például PT – néhány tematikus terület, mint a K+F, a foglalkoztatás és a társadalmi befogadás uniós prioritásokhoz való hozzájárulását is megemlítik.

DE[13] különösen azt emelte ki, hogy „az ERFA egyes operatív programjaira vonatkozó stratégia kiindulópontja az, hogy növelik a *Bundesland* (szövetségi állam) hozzájárulását az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedéshez Európában, valamint orvosolják az esb-alapokból származó támogatásokkal kapcsolatos közös aggályokat. Az egyes *Landok* (tartományok) által meghatározott tematikus célkitűzéseket és beruházási prioritásokat már összekapcsolták az Európa 2020-szal. Projektszinten output-mutatókat vezettek be. Mivel minden egyes prioritási tengely és ezáltal minden egyes intézkedés része egy olyan értékelési/teljesítményrendszernek, amely meghatározott célértékek, például eredménymutatók elérését írja elő, automatikus kapcsolat van az Európa 2020 célkitűzéseivel. Ez az oka (lényegében) annak, hogy miért nem volt kiegészítő mérési rendszer, illetve miért nem hoznak ilyet létre”.

[11] Bizottsági szolgálati munkadokumentum, 290. oldal.
[12] Bizottsági szolgálati munkadokumentum, 191. oldal.
[13] Bizottsági szolgálati munkadokumentum, 253. oldal.

RO[14] válaszában kifejtette, hogy „a 2014–2020-as esb-alapokból finanszírozott operatív programokat elsősorban az Európa 2020, az országspecifikus ajánlások, valamint a vonatkozó európai ágazati stratégiák figyelembevételével dolgozták ki”.

Az uniós politikai prioritások – mint például az Európa 2020 – elsősorban a partnerségi megállapodásokban és az operatív programokban foglalt teljesítménykereten keresztül kapcsolódnak az uniós finanszírozású projektekhez.

iii. Az uniós finanszírozású projektek eredményorientált rendszere

Több tagállam – például AT, DE, IE, FR, LU, SI, SK, UK – is megemlítette, hogy a programok és projektek eredményorientáltsága a 2014–2020-as időszak jogi követelményei szerint van kialakítva. A tagállamok utalnak a szilárd beavatkozási logika azonosítására valamennyi programtervre vonatkozóan, amelyek a megvalósítandó egyedi célkitűzéseket alapforgatókönyvvel, mérföldkövekkel és célokkal rendelkező (pénzügyi, output-, eredmény-) mutatókban mérik/határozzák meg. A teljesítményhez kapcsolódó terminológián belüli konzisztencia biztosítása azonban továbbra is kihívást jelent.

A tagállamok eltérő véleményeket fejeztek ki a célkitűzések valamennyi végrehajtási szinten való megállapításának hasznosságára vonatkozóan. CZ[15] például megemlítette, hogy „a programozással összefüggésben minden egyes egyedi célkitűzésre vonatkozóan mutatókat határoztak meg, hogy biztosítsák a program célkitűzéseihez közvetlenül kapcsolódó outputok és társult eredmények mérhetőségét”, valamint hogy „mi azonban elsősorban inkább a számszerűsített mutatók és az eredménymutatók közötti kapcsolatra, és nem a projektszintű eredménymutatók nyomon követésére kívánunk összpontosítani. Tekintettel az eredménymutatók jellegére, gyakran nagyon nehéz ilyen részletes nyomon követést és értékelést végezni”.

AT[16] azt válaszolta, hogy a mezőgazdaság vonatkozásában „kapcsolat van a nemzeti rendelkezésekkel, és hogy a projektszintű kapcsolat azonban több bürokráciát vonna maga után”.

DE[17] kifejtette, hogy „a mutatók projektszinten output-mutatókkal, programszinten pedig eredménymutatókkal mérik meg, hogy a célkitűzések megvalósultak-e. Projektszinten nem határoznak meg eredménymutatókat (a vonatkozó jogalapokkal összhangban). Az eredménymutatók a helyzet bármilyen változását megmutatják, és rendszeresen mérik a viszonylagos arányt. Egyedi projektek esetében ez nem lehetséges. A feltételezések szerint a változások csak bizonyos számú projektet megvizsgálva láthatóak és mérhetőek. Ez az oka annak, hogy a klasszikus eredménymutatókat csak programszinten értékelik”.

A tagállamok gondolkodásmódja az eredményekre való összpontosítás irányába tolódik el, miközben erőfeszítést tesznek a teljesítménykeretek bevezetésére. Ez biztosítja, hogy az uniós programok és projektek számos különböző módon és több szinten fejtik ki hatásukat. A teljesítményhez kapcsolódó terminológián belüli konzisztencia biztosítása azonban továbbra is kihívást jelent.

iv. Nyomonkövetési keret

[14] Bizottsági szolgálati munkadokumentum, 402. oldal.
[15] Bizottsági szolgálati munkadokumentum, 204. oldal.
[16] Bizottsági szolgálati munkadokumentum, 124. oldal.
[17] Bizottsági szolgálati munkadokumentum, 254. oldal.

Átfogóan véve a tagállamok szélesebb perspektívába helyezték az eredményorientált rendszerek nyomon követését, hivatkozva a partnerségi megállapodások és operatív programok előkészítésének céljából végzett előzetes értékelésekre, valamint a 2014–2020-as időszakra előirányzott egyéb értékelésekre, tanulmányokra és hatásvizsgálatokra. Válaszuk rávilágít továbbá az általános és egyedi célkitűzések, (közös) output- és eredménymutatók folyamatban lévő és rendszeres értékelésére és állandó nyomon követésére történő különböző hivatkozásokra. Néhány tagállam (például DE, FR, PL) azt is jelezte, hogy megállapították a 2023-ra vonatkozó célokat és mérföldköveket.

Ezenfelül több tagállam utalt néhány olyan szabályozási rendelkezésre, amelyek megerősítenék az adatok megbízhatóságát a szakpolitikai célkitűzések 2014–2020-as időszakban történő megvalósítására vonatkozóan. Ilyen például az alapforgatókönyvekkel, mérföldkövekkel és célokkal rendelkező közös mutatók, valamint az Unió-szerte egységes mérési standardok.

BE[18] azt válaszolta, hogy „a »Wallonia-2020.EU« operatív program nyomonkövetési rendszere arra irányul, hogy nyomon kövesse a meghatározott mutatók célkitűzéseinek és céljainak megvalósítását. Ezenfelül mérföldköveket állapítottak meg annak érdekében, hogy nyomon kövessék az eredmények előrehaladását, amely a célkitűzések megvalósításához vezet majd. Végül a monitoringbizottság által 2015. december 11-én jóváhagyott Wallonia értékelési terv értékelések elvégzését írja elő annak érdekében, hogy tengelyenként értékeljék a célkitűzések megvalósítását (különös hangsúlyt fektetve a foglalkoztatásra)”.

FR[19] jelezte, hogy „az ERFA tekintetében az outputok nyomon követését projektszinten, míg az eredmények nyomon követését makroszinten végzik majd a megvalósítandó egyedi célkitűzések alapján. A rendeletek nem írják elő az eredménymutatók projektszintű nyomon követését. Az ESZA tekintetében az outputokat és eredményeket projektszinten fogják nyomon követni”.

Végül – a szervezeti struktúra szempontjából nézve – egy HU[20]-ból származó példa nyújtható „a nyomonkövetési és értékelési munkacsoporttal, amely nyomon követi a nyomonkövetési és tájékoztatási rendszerben meghatározott mutatókat, szakpolitikai indexeket és horizontális követelményeket, valamint a központi nyomonkövetési egységgel, amely havi rendszerességgel nyomon követi többek között a teljesítménymutatókat az irányító hatóságokkal együttműködésben”.

A tagállamok azt mérlegelik, hogy hogyan kövessék nyomon az uniós finanszírozás célkitűzései és eredményei felé tett előrehaladást rövid, közép- és hosszú távon.

2.3. A Számvevőszék által a tagállamok részére tett ajánlások nyomon követése

A tagállamok szinte egyöntetűen azt válaszolták, hogy kialakították a Számvevőszék által az éves és különjelentéseiben megfogalmazott ajánlások nyomon követésére vonatkozó rendszereket. Néhány tagállam kifejtette, hogy a Számvevőszék és a Bizottság ajánlásait az uniós pénzeszközök kezelésével megbízott illetékes hatóságok – köztük a tanúsító szervek és ellenőrző szervek – követik nyomon. A nyomonkövetési eljárások azonban eltérőek:

DK[21] az EMGA/EMVA vonatkozásában jelezte, hogy „2012 óta a dán mezőgazdasági és halászati ügynökség rendszeresen nyomon követte az ellenőrzésekből származó valamennyi ajánlást. A vezetést minden negyedévben tájékoztatják a fejleményekről, amely így meg tudja

[18] Bizottsági szolgálati munkadokumentum, 132–133. oldal.
[19] Bizottsági szolgálati munkadokumentum, 245. oldal.
[20] Bizottsági szolgálati munkadokumentum, 283-284. oldal.
[21] Bizottsági szolgálati munkadokumentum, 215. oldal.

hozni a szükséges intézkedéseket. Az illetékes egységek tájékoztatás céljából megkapják továbbá a jelentéseket, különjelentéseket stb., még akkor is, ha azok Dániára nézve semmilyen egyedi ajánlást nem tartalmaznak”.

DE, IE és LU megjegyezte, hogy a Számvevőszék ajánlásait a Bizottság által szervezett különböző uniós szintű fórumokon, illetve a Bizottsággal tartott strukturált kétoldalú találkozókon keresztül is nyomon követik. LU és SE jelezte, hogy a Számvevőszék jelentéseivel és a kapcsolódó tanácsi következtetésekkel tanácsi munkacsoportokban foglalkoznak.

PT[22] azt válaszolta, hogy „jelenleg folyik egy információs rendszer kifejlesztése. A rendszer tartalmazni fogja a pénzeszközökkel kapcsolatos ellenőrzésekre, valamint ezen ellenőrzések eredményeire vonatkozó összes információt. A rendszer segítségével továbbá nyomon követik majd a megtett ajánlásokat, és korrigálják a feltárt hibákat”.

A nemzeti szintű, több területet érintő nyomon követés tekintetében DE[23] megemlítette, hogy „az illetékes szövetségi és regionális szervek rendszeresen megvitatják a hibák leggyakoribb forrásait és a lehetséges korrekciós intézkedéseket. Ez magában foglalja továbbá a Számvevőszék megállapításaival foglalkozó olyan szövetségi és regionális tematikus munkacsoportok létrehozását, amelyek jellegüket tekintve rendszeresek és régiókon átívelőek (például az európai strukturális és beruházási alapok ellenőrző hatóságának a közbeszerzéssel és az állami támogatásokkal foglalkozó szakértői csoportja)”.

Végül AT[24] megemlítette, hogy „a Számvevőszék éves vagy különjelentéseiben elvben nem tesznek egyedi ajánlásokat a tagállamoknak. A megállapításokat általában nagyon általánosan fogalmazzák meg, és gyakran nem egy adott tagállamra, de még csak nem is egy meghatározott programra vagy projektre irányulnak, ami megnehezíti a nyomon követést. Mindenesetre az ERFA tekintetében megfelelően nyomon követik az ellenőrzések során tett egyedi megállapításokat”.

A tagállamok elkötelezettek a Számvevőszék ajánlásainak nyomon követése mellett, ám a nyomonkövetési rendszerek és eljárások nagyban különböznek egymástól.

3. KÖVETKEZTETÉS

A Bizottság elkötelezett amellett, hogy továbbra is szorosan együttműködjön a tagállamokkal a hibák szintjének csökkentése, valamint az uniós költségvetés pénzgazdálkodásának és hozzáadott értékének javítása érdekében.

A tagállamok válaszai azt bizonyítják, hogy a tagállamok tudatában vannak a hibák főbb kiváltó okainak, és elkötelezettek a hatékonyan működő irányítási és kontrollrendszerek biztosítása mellett. A tagállamok különböző egyszerűsítési lehetőségek alkalmazásával, valamint megelőző és korrekciós kapacitásuk megerősítésével orvosolják a hibák kiváltó okait, mégpedig a levont tanulságok, fokozott informatikai technológiák, adatbányászati eszközök és kockázatkezelési technikák alapján. A tagállamok szükség esetén továbbá cselekvési terveket hajtanak végre, amelyekről rendszeresen jelentést tesznek a Bizottság felé. Különösen a közbeszerzés és az állami támogatás terén alkalmaztak előzetes feltételrendszert a megelőző intézkedések kialakítása és a rendszerek javítása tekintetében a 2014–2020-as programozási időszakra vonatkozóan.

A válaszok megerősítik, hogy a tagállamok többéves kontroll- és ellenőrzési ciklust alkalmaznak, és korrekciós intézkedéseket lehet alkalmazni a programozási időszak lezárásáig. Ezzel kapcsolatban Lengyelország[25] hangsúlyozta, hogy „a Számvevőszék által kiszámított éves hibaarányt az uniós intervenciók többéves jellegével összefüggésben kellene mérlegelni (a nettó

[22] Bizottsági szolgálati munkadokumentum, 386. oldal.
[23] Bizottsági szolgálati munkadokumentum, 255. oldal.
[24] Bizottsági szolgálati munkadokumentum, 126. oldal.
[25] Bizottsági szolgálati munkadokumentum, 469. oldal.

pénzügyi korrekciókat és beszedett összegeket is beleértve)”. A tagállamok úgy vélték továbbá, hogy a kisebb hibákat nem lehet elkerülni észszerű költségek mellett.

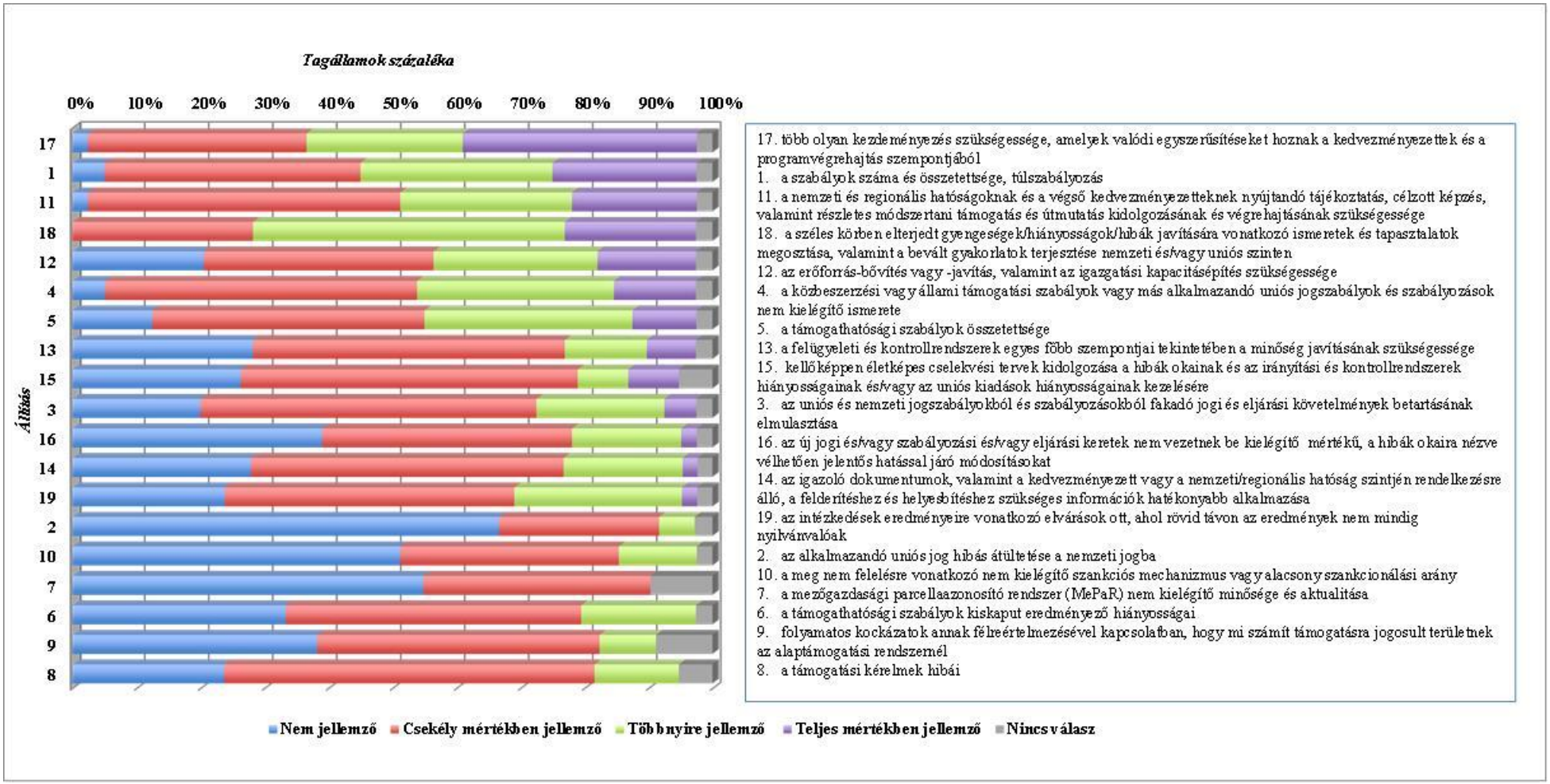
A tagállamok elkötelezettek az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés uniós politikai prioritásai és a nemzeti prioritások közötti kapcsolat biztosítása mellett. Válaszaik azt mutatják, hogy a nemzeti szakpolitikai irányok, a fejlesztések irányítása, valamint a nemzeti intézkedések végrehajtása során figyelembe veszik az uniós prioritásokat, például az országspecifikus ajánlásokkal összhangban.

Az idei válaszok azt mutatják, hogy az uniós politikai prioritások elsősorban a Bizottság és a tagállamok között létrejött partnerségi megállapodásokban és operatív programokban foglalt teljesítménykereten keresztül kapcsolódnak az uniós finanszírozású projektekhez. A tagállamok gondolkodásmódja az eredményekre való összpontosítás irányába tolódik el, miközben erőfeszítést tesznek az átfogó célkitűzések, az egyedi célkitűzések és az operatív célkitűzések keretének bevezetése érdekében, és erre erőforrást biztosítanak. Ez biztosítja, hogy az uniós programok és projektek számos különböző módon és több szinten fejtik ki hatásukat. A teljesítményhez kapcsolódó terminológián belüli konzisztencia biztosítása azonban továbbra is kihívást jelent. A középpontban ezért továbbra is az uniós költségvetés teljesítményének kell állnia.

Végül a tagállamok elkötelezettek a Számvevőszék ajánlásainak nyomon követése mellett, ám a nyomonkövetési rendszerek és eljárások nagy eltéréseket mutatnak.

I. MELLÉKLET: KONSZOLIDÁLT EREDMÉNYEK VALAMENNYI TAGÁLLAMRA VONATKOZÓAN A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA, VALAMINT A GAZDASÁGI, TÁRSADALMI ÉS TERÜLETI KOHÉZIÓ TEKINTETÉBEN

1. ábra – Fő kiváltó okok a jelentősebb uniós kiadási területeken „Teljes mértékben jellemző" bontásban



2. ábra – Fő kiváltó okok a jelentősebb uniós kiadási területeken „Nem jellemző" bontásban

