

HU



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

2020

A teljesítményjelentésről röviden

Ismertető az Európai Számvevőszék „jelentés az Európai Unió költségvetésének teljesítményéről – 2020. év végi állapot” című dokumentumáról

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Telefon: +352 4398-1
Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx
Weboldal: eca.europa.eu
Twitter: @EJAuditors

Bővebb tájékoztatást az Európai Unióról az interneten talál (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2021

PDF	ISBN 978-92-847-7238-4	ISSN 2600-1381	doi:10.2865/035	QJ-AK-21-002-HU-N
HTML	ISBN 978-92-847-7257-5	ISSN 2600-1381	doi:10.2865/482810	QJ-AK-21-002-HU-Q

HU

2020

A teljesítményjelentésről röviden

Ismertető az Európai Számvevőszék „jelentés az Európai Unió költségvetésének teljesítményéről – 2020. év végi állapot” című dokumentumáról

Tartalomjegyzék

Mit ellenőriztünk és elemeztünk?	3
Cél	3
Hatókör	3
1. fejezet. Teljesítménymérési keret	6
Mit elemeztünk?	6
Megállapításaink	6
Ajánlásaink	8
2. fejezet. Versenyképesség a növekedésért és a foglalkoztatásért	10
Mit elemeztünk?	10
Megállapításaink	11
3. fejezet. Gazdasági, társadalmi és területi kohézió	13
Mit elemeztünk?	13
Megállapításaink	14
4. fejezet. Természeti erőforrások	17
Mit elemeztünk?	17
Megállapításaink	18
5. fejezet. Biztonság és uniós polgárság	20
Mit elemeztünk?	20
Megállapításaink	21
6. fejezet. Globális Európa	24
Mit elemeztünk?	24
Megállapításaink	25
7. fejezet. Az ajánlások hasznosulása	28
Mit elemeztünk?	28
Megállapításaink	28

Mit ellenőriztünk és elemeztünk?

Cél

Ez a jelentés a 2020. évi pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésünk két részének egyike, amely az uniós költségvetés keretében végrehajtott kiadási programok teljesítményével foglalkozik, a 2020. év végi állapot szerint. Jelentésünk másik része az Unió beszámolójának megbízhatóságát, valamint az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét tárgyalja.

Éves jelentésünket kísérleti jelleggel bontottuk két különálló részre; ez a kétéves kísérleti projekt a 2019. évi pénzügyi évre vonatkozó éves jelentéssel kezdődött. A projekt fő célja az volt, hogy éves jelentéseinkben nagyobb hangsúlyt kapjanak az uniós költségvetés révén elért eredmények. Az éves jelentés kettéosztása emellett lehetővé tette, hogy figyelembe vegyünk az éves irányítási és teljesítményjelentést (AMPR) is, amely a Bizottság legfőbb magas szintű teljesítményjelentése az uniós költségvetésről. Lévén, hogy e jelentés elfogadásának jogszabályban megállapított határideje az n+1. év júniusának vége, a korábbi években nem tudtunk róla beszámolni éves jelentésünkben, amely rendes körülmények között október elején jelenik meg.

Hatókör

Jelentésünk hét fejezetből áll.

Az 1. fejezetben – a tavalyi évhez hasonlóan – a teljesítménymérési keret egyik konkrét aspektusát vizsgáltuk meg. Idén azt értékeltük, hogy a Bizottság és a társjogalkotók felhasználták-e, és ha igen, hogyan használták fel a többéves pénzügyi keretek korábbi időszakainak (pl. értékelésekben, hatásvizsgálatokban és ellenőrzésekben megfogalmazott) tanulságait a 2021–2027-es időszakra vonatkozó kiadási programok kialakításának és teljesítményének javítása érdekében.

A 2–6. fejezetben elemeztük a mintánkba beválogatott, a 2014–2020-as többéves pénzügyi keret öt fejezete alá tartozó uniós programok által elért eredményeket. Célunk az volt, hogy megállapítsuk, mennyi teljesítményinformáció áll rendelkezésre, és hogy ezen információk alapján értékeliük e kiadási programok teljesítményét.

A 7. fejezetben azt vettük górcső alá, hogy milyen mértékben hajtották végre az általunk ellenőrzött szervezetek a 2017-ben közzétett különjelentéseinkben megfogalmazott ajánlásokat.

Az **1. táblázatban** áttekintést adunk az idei jelentésünk 2–6. fejezetében tárgyalt öt kiválasztott kiadási programról (amelyek a 2020 végéig teljesített összes kifizetés 19%-át adják), valamint a tavalyi jelentésben tárgyalt nyolc programról (amelyek összege a 2019 végéig teljesített összes kifizetés 74%-át tette ki).

1. táblázat. A 2019. és 2020. évi jelentéshez kiválasztott kiadási programok

Fejezet	TPK-fejezet	Programok száma	Kiválasztott kiadási programok 2019. évi jelentés	Kiválasztott kiadási programok 2020. évi jelentés
2	1a.: Versenyképesség a növekedésért és a foglalkoztatásért	23	Horizont 2020 Európai Stratégiai Beruházási Alap (ESBA)	Erasmus+
3	1b: Gazdasági, társadalmi és területi kohézió	4	Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) Kohéziós Alap (KA)	Európai Szociális Alap (ESZA)
4	2.: Fenntartható növekedés – természeti erőforrások	5	Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA)	Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA)
5	3.: Biztonság és uniós polgárság	11	Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap (MMA)	A Belső Biztonsági Alap határigazgatást támogató eszköze (ISF-BV)

Fejezet	TPK-fejezet	Programok száma	Kiválasztott kiadási programok 2019. évi jelentés	Kiválasztott kiadási programok 2020. évi jelentés
6	4.: Globális Európa	15	Fejlesztési együttműködési eszköz (DCI) Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz (ENI)	Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA II)
Az összes kifizetés százalékos aránya			2019 végéig: 74%	2020 végéig: 19%

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján.

Értékelésünket a Bizottság által közzétett teljesítményinformációkra (pl. a 2020. évi éves irányítási és teljesítményjelentés, a 2022. évi költségvetési tervezet vonatkozó programindokolásai, a 2020. évi éves tevékenységi jelentések, értékelések stb.) alapoztuk. Ezeket az adatokat hihetőségük tekintetében, saját megállapításainkkal összevetve vizsgáltuk meg, de nem ellenőriztük megbízhatóságukat. A bizottsági információkat saját ellenőrzéseink és áttekintéseink legújabb megállapításaival is kiegészítettük.

Az egyes uniós kiadási programok egy sor célkitűzést határoznak meg, amelyek vagy általánosak (rendszerint tágabb és inkább stratégiai célkitűzések), vagy egyediek (rendszerint szűkebb és inkább operatív célkitűzések). A kiadási programok teljesítményét az ezekből kiválasztott célkitűzésekhez viszonyítva vizsgáltuk. Figyelembe vettünk minden általános célkitűzést (amennyiben volt ilyen) és néhány olyan egyedi célkitűzést, amelyeket lényegességük alapján, illetve azért választottunk ki, mert egy általános célkitűzéshez és magasabb szintű uniós célkitűzésekhez kapcsolódnak.

Teljesítményértékelésünk részeként elemeztük a Bizottság által bemutatott teljesítménymutatókból származó információkat. Arra vonatkozó értékelésünk, hogy a mutatók megfelelő haladást mutatnak-e, annak valószínűségét vizsgálja, hogy egy adott mutató elemzésünk szerint időben el fogja-e érni a kitűzött célértéket. Értékelésünk nem veszi figyelembe, hogy egy adott mutató releváns-e a program célkitűzései és fellépései szempontjából, illetve hogy az e mutató tekintetében meghatározott célérték kellően ambiciózus-e. A mutatók önmagukban nem feltétlenül tükrözik a program célkitűzéseinek megvalósulását.



1. fejezet. Teljesítménymérési keret

Mit elemeztünk?

Az Unió a többéves pénzügyi keret (TPK) hétéves ciklusaiban hajtja végre kiadási programjait. Az elmúlt néhány évben intenzív előkészületek folytak a jelenlegi – 2021-ben kezdődő, 2027-ig tartó – többéves pénzügyi keretre.

Az Unió elveket dolgozott ki annak biztosítására, hogy jogszabályai (köztük a TPK-ra vonatkozók is) kiváló minőségűek legyenek. Ezeket az elveket a jogalkotás minőségének javításáról szóló, a Parlament, a Tanács és a Bizottság közötti intézményközi megállapodás, valamint a Bizottság minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatásai és eszköztára (útmutatások, tippek és bevált gyakorlatok) rögzítik. Mindkét dokumentum elismeri, hogy a jogalkotás minősége (amely a többéves pénzügyi keret esetében kihat a kiadási programok kialakítására és jövőbeli teljesítményére is) néhány fő elemtől, többek között értékelések és hatásvizsgálatok alkalmazásától függ.

E fejezetben azt vizsgáltuk, hogy a Bizottság, illetve a Parlament és a Tanács felhasználták-e, és ha igen, hogyan, a TPK korábbi időszakainak (például az értékelésekben és hatásvizsgálatokban megfogalmazott) tanulságait a 2021–2027-es időszakra vonatkozó kiadási programok kialakításának és teljesítményének javítása érdekében.

Ezt a 2021–2027-es időszakra létrehozott kiadási programok közül ötre vonatkozó hat bizottsági jogalkotási javaslatból álló minta alapján tettük meg: az érintett programok összege az időszak teljes költségvetésének mintegy 60%-át teszi ki. Magát a többéves pénzügyi keretről szóló rendeletet is megvizsgáltuk.

Az öt program kiválasztásakor a fő kritérium a pénzügyi szempontból vett lényegesség volt, valamint az, hogy a Bizottság e programokra vonatkozó jogalkotási javaslatairól korábban véleményt adtunk ki.

Megállapításaink

A minőségi jogalkotás koncepciója segít a Bizottságnak levonni a szakpolitikák és programok múltbeli végrehajtásának tanulságait és felhasználni azokat a jövőbeli teljesítmény javítására

A következőket állapítottuk meg:

- Az általunk megvizsgált jogalkotási eljárások során a Bizottság többnyire betartotta az „értékeléssel indítás” elvét, ami azt jelenti, hogy a korábbi uniós fellépések értékeléséből levont tanulságok többnyire kezdettől fogva rendelkezésre álltak és azokat beépítették a hatásvizsgálatokba, és hogy az új kezdeményezések előkészítését releváns bizonyítékok segítették. A Bizottság azonban nem végzett hatásvizsgálatot a közös rendelkezésekről szóló rendeletjavaslat tekintetében, amely az ERFA-ra, a Kohéziós Alapra és hat másik programra nézve fontos, a teljesítménnyel kapcsolatos rendelkezéseket tartalmaz. Ezenfelül ami a közös agrárpolitikára (KAP) vonatkozó jogalkotási javaslatcsomagot illeti, a hatásvizsgálat elkészítésekor nem állt rendelkezésre a KAP valamennyi fontos szempontjára kiterjedő, a közelmúltban készült átfogó értékeléscsomag.
- Az értékelések és hatásvizsgálatok közzététele kiváló lehetőséget kínál az érdekelt felekkel és a nyilvánossággal való együttműködésre, és az értékelések megállapításainak nyilvános terjesztése az aktív párbeszéd előfeltétele. A hatásvizsgálatokat és értékeléseket, valamint az azokat alátámasztó tanulmányokat közzéteszik ugyan, de nem létezik olyan egységes hozzáférési pont, ahol ezek mindegyike megtalálható lenne.
- Az általunk megvizsgált értékelések általában világosan megfogalmazták a levont tanulságokat. A Bizottság az általa közzétett irányítási tervekben azonban nem határozta meg egyértelműen a kapcsolódó releváns utókövető intézkedéseket.
- A hatásvizsgálatoknak össze kell hasonlítaniuk a szakpolitikai lehetőségeket azok gazdasági, társadalmi és környezeti hatásai alapján, és lehetőség szerint valamennyi hatást minőségi és mennyiségi szempontból is értékelni kell. Az általunk áttekintett hatásvizsgálatok több lehetőséget is javasoltak az érintett kiadási programok megtervezésére, de kevés számszerűsített információval segítették a bemutatott lehetőségek összehasonlítását.
- A Szabályozói Ellenőrzési Testület, amelyet a Bizottság 2016-ban hozott létre azzal a céllal, hogy a jogalkotási javaslatok közzététele előtt értékelje a hatásvizsgálatokat és a főbb értékelések minőségét, jelentős munkát végez. Áttekinti az összes

hatásvizsgálatot, valamint egyes kiválasztott értékeléseket, és érzékelhetően hozzájárul azok minőségének javításához.

A Bizottság a tanulságok figyelembevételével készítette el jogalkotási javaslatait

Megállapításunk szerint az általunk megvizsgált hét jogalkotási javaslatnál a Bizottság általában figyelembe vette a vonatkozó értékelések és ellenőrzések tanulságait, habár nem mindig teljes mértékben, néhány esetben pedig csak kevéssé. A KAP éghajlat-politikai célokhoz való hozzájárulásának mérése jó példa azon esetekre, amikor a Bizottság jogalkotási javaslati kevéssé tükrözték a levont tanulságokat.

Megállapítottuk, hogy a mezőgazdasági termelőknek nyújtott közvetlen kifizetések éghajlat-politikai hozzájárulását valószerűbb módon lehetne megbecsülni, ha kizárólag az azokra a területekre nyújtott támogatást vennék figyelembe, ahol a mezőgazdasági termelők ténylegesen alkalmaznak éghajlatváltozás-mérséklési célú gyakorlatokat.

A TPK-ra vonatkozó jogszabálytervezetek módosításait részben alátámasztják a Bizottság hatásvizsgálatai, de a Parlament és a Tanács nem végzett további hatásvizsgálatokat

A következőket állapítottuk meg:

- A TPK kiadási programjainak teljesítményére jelentős mértékben kihat, hogy időben megkezdik-e azok végrehajtását. A 2021–2027-es többéves pénzügyi keretre vonatkozó jogszabályok elfogadása hosszabb időt vett igénybe, mint az előző időszakban (az akkori 2,5 évvel szemben több mint három évet, és a KAP-ra vonatkozó eljárás még mindig folyamatban van), ami késleltette az új kiadási programok elindítását. Ez részben a Covid19-világjárványnak tudható be.
- A Parlament és a Tanács számos módosítást vezetett be az általunk megvizsgált bizottsági jogalkotási javaslatokba, és ezek közül többet jelentősnek találtunk a program teljesítménye tekintetében. A legtöbb ilyen módosítás az értékelések vagy hatásvizsgálatok nyomán levont tanulságokhoz kapcsolódott. Sem a Parlament, sem a Tanács nem kívánt élni a jogalkotás minőségének javításáról szóló intézményközi megállapodásban biztosított lehetőséggel saját hatásvizsgálatok elvégzésére.

Ajánlásaink

Javasoljuk, hogy a Bizottság:

- a következő többéves pénzügyi keret előkészítése során biztosítsa, hogy a hatásvizsgálatok a több programra vonatkozó jogszabályok – például a közös

rendeletekről szóló rendelet – főbb lényegi szempontjait is vizsgálják, és valamennyi kiadási program értékelését – beleértve az ilyen programok egyes tematikus szempontjaira vonatkozó értékeléseket is – úgy tervezze meg, hogy azok eredményei felhasználhatók legyenek a vonatkozó hatásvizsgálatokban;

- o folytassa és valósítsa meg arra irányuló terveit, hogy egy felhasználóbarát hozzáférési pont létrehozásával biztosítsa valamennyi hatásvizsgálat, értékelés és az azok alapjául szolgáló tanulmányok elérhetőségét;
- o egyértelműen határozza meg az értékelésekből fakadó releváns utókövető intézkedéseket, és mutassa be azokat éves irányítási terveiben vagy más, ezzel egyenértékű státuszú, nyilvánosan elérhető dokumentumokban;
- o amikor alternatívákat mutat be hatásvizsgálataiban, szolgáljon több mennyiségi információval, elsősorban költség-haszon és költséghatékonysági elemzésekkel.



2. fejezet. Versenyképesség a növekedésért és a foglalkoztatásért

Mit elemeztünk?

A TPK „Versenyképesség a növekedésért és a foglalkoztatásért” alfejezete keretében **23 programot** finanszíroznak, amelyek célja a társadalom befogadó jellegének erősítése, a növekedés előmozdítása, a kutatás, a fejlesztés és az innováció fellendítése, valamint munkahelyek teremtése Uniós-szerte. A 2014–2020-as TPK ezen alfejezete keretében tervezett kiadás 142 milliárd euró, amelyből 2020 végéig 104,6 milliárd euró kifizetésére került sor.

Idei jelentésünk céljára az oktatást és képzést, az ifjúságot és a sportot támogató uniós programot, az **Erasmus+** programot választottuk ki. Ez és a tavaly kiválasztott két program (Horizont 2020 és ESBA) együttesen a TPK e fejezetéhez tartozó teljes kifizetés több mint 70%-át adta 2020 végéig.

Az Erasmus+

egy általános célkitűzéssel rendelkezik, amelyet megvizsgáltunk. Ez a célkitűzés számos magas szintű célkitűzéshez járul hozzá, többek között az Európa 2020 stratégiához és az oktatás és képzés terén folytatott európai együttműködés stratégiai keretrendszeréhez;

13 egyedi célkitűzést is meghatározott, mi ezekből a finanszírozás tekintetében a négy legjelentősebbet vizsgáltuk meg:

- oktatási és képzési mobilitás,
- oktatási és képzési együttműködés,
- oktatás és képzés – külső fellépések,
- ifjúsági mobilitás.

Elemeztük a fent említett célkitűzések megvalósulását és az azok felé tett előrehaladást mérő, a Bizottság által az Erasmus+ [programindokolásában](#)¹ szerepeltetett teljesítménymutatók információit. A rendelkezésre álló releváns teljesítményinformációk alapján értékeltük az Erasmus+ teljesítményét, és a

¹ A 2022. évi költségvetés-tervezetet kísérő programindokolások.

közelmúltban végzett ellenőrzéseink² és áttekintésünk³ kapcsán tett megállapításainkkal összevetve ellenőriztük az információk hihetőségét.

Megállapításaink

Összességében az Erasmus+ népszerű program, amely különösen az egyéni résztvevők számára hasznos. A program **általános célkitűzéséhez** kapcsolódó mutatók terén elért haladásról készített értékelésünk nagyjából megfelel a Bizottság által végzett értékelésnek, és azt mutatja, hogy a program megfelelően halad a célok elérése felé. A program hatékonyságát az elődprogramokhoz képest történő egyszerűsítése révén javították. Ez abban áll, hogy az Erasmus+ a korábbi programokat egyetlen esernyőprogramba tömöríti, ami egyszerűbbé teszi felépítését és nagyobb koherenciát biztosít. Ugyanakkor lehetne még mit javítani például az informatikai eszközök számának csökkentése, a programútmutató érthetőbbé tétele, a pályázati eljárás egyszerűsítése és a nemek közötti egyenlőség szempontjainak a programozási és a beszámolási szakaszba való belefoglalása révén.

Az Erasmus+ programot mind a nyilvánosság, mind az érdekelt felek nagyra értékelik. Bár a túljelentkezés a népszerűségét tanúsítja, hátránya az, hogy nem minden pályázat részesülhet finanszírozásban.

Az első egyedi célkitűzés, amelyet elemeztünk, **az oktatási és képzési mobilitás előmozdítására** irányul: ezen keresztül hallgatók, gyakornokok és az oktatásban és képzésben dolgozók mobilitása finanszírozható. Ez az egyedi célkitűzés rendelkezik messze a legnagyobb finanszírozási keretösszeggel: 2020-ra 1630,7 millió eurót vettek költségvetésbe, ami a program teljes összegének 54,1%-át teszi ki. Az Erasmus+ 2014. évi elindítása óta évente 10%-kal nő az érdeklődés e mobilitási lehetőség iránt. Az utazásra és a személyes oktatásra vonatkozó, a Covid19-világjárvány nyomán bevezetett korlátozások miatt azonban 2020-ban jelentősen (mintegy 60%-kal, azaz 500 000 egyedi mobilitási projekttel) csökkent a mobilitási tevékenység. Ez az oka annak is, hogy a felsőoktatásban részt vevő hallgatókra és gyakornokokra vonatkozó mutató kismértékben elmarad a részvételi céltól. A program által támogatott mobilitás az Erasmus+ rendelet által előírányzottakon túl számos más típusú hozzáadott értéket is biztosít (ilyen például a többnyelvűség előmozdítása vagy az intézmények hírnevét növelő chartarendszer).

² A 22/2018. és a 10/2021. sz. különjelentés.

³ A 3/2021. sz. áttekintés.

Az oktatás és képzés terén a kedvezményezett szervezetek közötti együttműködésre irányuló második egyedi célkitűzés célja, hogy helyi, regionális, nemzeti vagy európai szinten innovatív gyakorlatokat hozzon létre. Költségvetési szempontból jelentős célkitűzésről van szó: 2020-ra 782,4 millió eurót különítettek el. A kedvezményezett szervezetek ezt rendkívül fontosnak tartják, így komoly verseny folyik a finanszírozásért, de a nagyobb tapasztalattal és jobb anyagi eszközökkel rendelkező országok és intézmények előnyösebb helyzetből indulnak és nagyobb eséllyel juthatnak finanszírozáshoz. A partnerségek által létrehozott innováció szintje viszonylag alacsony az elődprogramok fellépéseihöz képest, és gyakran nem elegendő ahhoz, hogy a kedvezményezett szervezeteken kívül bármilyen hatást kifejtessen. Ehhez az egyedi célkitűzéshez két mutató kapcsolódik. Mivel 2016 óta nem állnak rendelkezésre adatok, nem lehet megállapítani, hogy ezek megfelelően haladnak-e.

Az oktatás és képzés területén folytatott külső fellépésre irányuló egyedi célkitűzés olyan projekteket foglal magában, amelyek célja például a kapacitásépítés a felsőoktatásban, különös tekintettel az Unióval szomszédos partnerországokra. A partnerországokból érkező és oda irányuló hallgatói és oktatói mobilitás szintén részesülhet támogatásban. Ez az egyedi célkitűzés megkönnyíti a képesítések elismerését az Unió partnerországai számára, és előmozdítja az országok közötti tanulási mobilitást, ezáltal segíti a puha diplomáciai törekvéseket. Az általunk vizsgált mutatók alapján ennek az egyedi célkitűzésnek a megvalósulása megfelelően halad a partnerországokból jövő és oda érkező hallgatók és oktatók száma tekintetében.

Az **ifjúsági mobilitásra** irányuló egyedi célkitűzés keretében finanszírozott projektek célja, hogy lehetővé tegyék a szervezetek számára, hogy ifjúsági és ifjúságsegítői csereprogramokat hozzanak létre, amelyek keretében fiatalok csoportjai külföldi utazás keretében ismerkednek meg más országokból származó fiatalokkal. A projektek a résztvevők szempontjából többnyire pozitív eredményeket mutattak fel, többek között az idegen nyelvi készségek és a kulcskompetenciák javítása tekintetében. A projektekért folyó verseny viszonylag erős, és általános vélemény, hogy a program alkalmasabb az ifjúsági munkával foglalkozó nagyobb szervezetek számára, mivel általában ezek rendelkeznek a sikeres pályázatokhoz szükséges ismeretekkel és erőforrásokkal. Úgy véljük, hogy az általunk áttekintett két mutató – a kulcskompetenciák bővülése és a támogatott mobilitási intézkedésekben részt vevő fiatalok száma – megfelelően halad.



3. fejezet. Gazdasági, társadalmi és területi kohézió

Mit elemeztünk?

A többéves pénzügyi keret ezen alfejezetéhez tartozó kiadások az uniós tagállamok régióinak fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek csökkentésére összpontosítanak. A 2014–2020-as időszakban az ezen alfejezet keretében finanszírozott **négy fő program** tervezett kiadása 371 milliárd euró, amelyből 2020 végéig 194,8 milliárd euró kifizetésére került sor.

Idén az **Európai Szociális Alapot (ESZA)** vizsgáltuk meg: e program célja, hogy előmozdítsa a foglalkoztatást és a társadalmi befogadást, segítse a hátrányos helyzetűek integrálását a társadalomba és méltányosabb életlehetőségeket biztosítson nekik. Ez és a tavaly kiválasztott két program (ERFA és KA) együttesen a TPK e fejezetéhez tartozó teljes kifizetés több mint háromnegyedét tette ki 2020 végéig.

Az ESZA **öt egyedi célkitűzéssel** rendelkezik. Közülük a következő négyet elemeztük:

- fenntartható és minőségi foglalkoztatás, munkavállalói mobilitás,
- társadalmi befogadás, a szegénység és a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem,
- oktatás, képzés és szakképzés a készségek fejlesztése és az egész életen át tartó tanulás érdekében.

A fenntartható és minőségi foglalkoztatás, valamint a munkavállalói mobilitás kapcsán a 15–24 éves nem foglalkoztatott, oktatásban és képzésben nem részesülő fiatalok (NEET-fiatalok) szükségleteit célzó műveletek teljesítményével foglalkoztunk. Ezeket a műveleteket egyrészt az ESZA (amely strukturális intézkedéseket is támogathat, például segítheti az intézményi kapacitásépítést és rendszertámogatást is nyújthat), másrészt a 2013-ban indított, egyéni támogatást nyújtó ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés (IFK) támogatja.

Elemeztük a fent említett célkitűzések megvalósulását és az azok felé tett előrehaladást mérő, a Bizottság által az ESZA [programindokolásában](#)⁴ szerepeltetett

⁴ A 2022. évi költségvetés-tervezetet kísérő programindokolások.

teljesítménymutatók információit. A rendelkezésre álló releváns teljesítményinformációk alapján értékeltük, mennyire voltak eredményesek a kiadási programok, és a legújabb ellenőrzéseink⁵ (köztük egy, az Európai Unió tagállamainak legfőbb ellenőrző intézményeivel párhuzamosan végzett ellenőrzés⁶), áttekintéseink⁷ és véleményeink⁸ kapcsán tett megállapításainkkal összevetve ellenőriztük az információk hihetőségét.

Megállapításaink

Megállapítottuk, hogy a teljesítménymérési keret megfelelő kialakítású: részcélokat és célértékeket is tartalmaz az ESZA, illetve az IFK operatív programjainak minden egyes prioritási tengelye tekintetében.

Ez a keret nagyban javította a teljesítményinformációk rendelkezésre állását, de a középpontban az eredmények helyett továbbra is a pénzügyi inputok és outputok állnak.

13 közös ESZA-mutatót vizsgáltunk meg, és úgy véljük, hogy közülük 12 megfelelően halad a célok elérése felé. Öt esetben azonban csak azért beszélhetünk megfelelő előrehaladásról, mert a Bizottság a 2021. évi programindokolásban csökkentette célértékeit, egy pedig a csökkentés ellenére sem halad kellőképpen.

A **fenntartható és minőségi foglalkoztatásra és munkavállalói mobilitásra** irányuló egyedi célkitűzés hozzájárult ahhoz a kiemelt célhoz, hogy 2020-ig legalább 75%-ra nőjön a 20–64 éves lakosság foglalkoztatási rátája. Megállapítottuk, hogy a végrehajtás a tervezettnél lassúbb, és jelentős különbségek vannak a tagállamok között: a 2014–2020-as időszakra 39,8 milliárd eurót különítettek el erre a célkitűzésre, és a tagállamok 2021 júniusáig átlagosan 54%-át költötték el a rendelkezésre álló finanszírozásnak: a szélső értékek 24% (Málta) és 90% (Ciprus). A 2014–2020-as időszakban a 20–64 éves korosztály foglalkoztatási rátája ugyan nőtt (a legmagasabb érték 2019-ben 73,1% volt), de – főként a Covid19-világjárvány miatt – végül nem érte

⁵ A 14/2016., 16/2016., 2/2017., 5/2017., 15/2017., 6/2018., 16/2018., 21/2018., 5/2019., 20/2020. és 24/2021. sz. különjelentés.

⁶ A strukturális alapok által a foglalkoztatás, illetve az oktatás területén az Európa 2020 stratégiához tett hozzájárulásról 2017-ben készített párhuzamos ellenőrzés.

⁷ A 4/2018., 5/2018., 8/2019. és 2/2021. sz. áttekintés.

⁸ Az 1/2017. és a 6/2018. sz. vélemény.

el az uniós célértéket. Az egyéb strukturális problémákra (például a nemek közötti egyenlőség, az aktív idősödés és a munkaerő-piaci intézmények korszerűsítése) irányuló intézkedésekre előirányzott ESZA-finanszírozás aránya viszonylag elenyésző volt, a végrehajtás pedig lassabban haladt a vártnál. Végezetül míg a munkanélküli és inaktív fiatalok aránya csökkent az Unióban, az inaktív NEET-fiatalok aránya változatlanul 6% maradt. Ez jól mutatja, mennyire nehéz elérni és mobilizálni ezt a csoportot.

Az általunk elemzett második egyedi célkitűzés több csoportra (többek között az alacsonyan képzett felnőttekre, a tartósan munkanélküliekre és a migráns vagy külföldi háttérű személyekre) összpontosítva törekszik **a társadalmi befogadás előmozdítására, valamint a szegénység és a megkülönböztetés elleni küzdelemre**. Erre a célkitűzésre mintegy 33,3 milliárd eurót (az ESZA teljes költségvetésének 27%-a) különítettek el. Megállapítottuk, hogy 2019 végéig összességében csökkent ugyan a szegénység vagy a társadalmi kirekesztődés kockázatának kitétek száma az Unióban, azonban csak a tagállamok mintegy felének sikerült elérnie 2020. évi céljait – azóta pedig a Covid19-válság gazdasági hatásai miatt alighanem tovább nőtt a szegénység kockázatának kitétek aránya. Ezért valószínűleg nem sikerül elérni az Európa 2020 stratégiának a szegénység csökkentésével és a társadalmi befogadás javításával kapcsolatos célját. Ezenkívül monitoringadatok hiányában nehéz értékelni a 2014–2020-as ESZA-finanszírozás eredményességét az egyedi célcsoportok tekintetében (nem lehetett mérni például a leginkább rászoruló személyek társadalmi befogadását célzó intézkedések sikerét, mivel nem álltak rendelkezésre számszerűsített adatok).

Végezetül 37,8 milliárd eurót irányoztak elő **az oktatásba, a képzésbe és a szakképzésbe történő beruházásra a készségek fejlesztése és az egész életen át tartó tanulás érdekében**. Ezen egyedi célkitűzés célja az oktatást vagy képzést be nem fejezők arányának 10% alá csökkentése, valamint a 30–34 éves korosztályban a felsőfokú vagy azzal egyenértékű diplomával rendelkezők arányának legalább 40%-ra való növelése volt. E célértékek esetében összességében megfelelő az előrehaladás, azonban mindkét célérték esetében jelentős a nemek közötti különbség (a férfiak kevésbé jól teljesítenek, mint a nők). Végezetül nehéz meghatározni, hogy az ESZA milyen mértékben járult hozzá a célértékekhez, mivel az ESZA-ból nyújtott támogatás összege a tagállamok oktatási költségvetéseinek átlagosan mindössze 1%-át teszi ki, és mivel nem teljesen egyértelmű az intézkedések és az eredmények közötti kapcsolat.

Az ESZA összességében összhangban van az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést célzó Európa 2020 stratégiával és hozzájárul annak megvalósításához. A tagállamok és a Bizottság által bejelentett teljesítményinformációk arra mutatnak, hogy számos uniós polgár részesült a készségeik, foglalkoztathatóságuk és karrierlehetőségeik javítását célzó ESZA-finanszírozásban. Az adatokkal kapcsolatos

hiányosságok miatt és mert ellenőrzésünk idején számos művelet még folyamatban volt, egyelőre nem vagyunk abban a helyzetben, hogy átfogó következtetést tudjunk levonni a 2014–2020-as időszak ESZA-kiadásainak tényleges teljesítményéről.



4. fejezet. Természeti erőforrások

Mit elemeztünk?

A többéves pénzügyi keret e fejezete **öt programot** tartalmaz, amelyek a természeti erőforrások fenntartható felhasználására vonatkozó szakpolitikákhoz kapcsolódó kiadásokat fedezik, vagyis a közös agrárpolitika, a közös halászati politika (KHP), valamint a környezetvédelmi és éghajlat-politikai fellépések kiadásait finanszírozzák. A 2014–2020-as időszakra tervezett összes kiadás 420 milliárd euró, amelyből 2020 végéig 367 milliárd euró kifizetésére került sor.

Ez évi jelentésünk céljára az **Európai Tengerügyi és Halászati Alapot (ETHA)** választottuk ki. Ez és a tavaly vizsgált két program (EMGA és EMVA) együttesen a TPK e fejezetéhez tartozó teljes kifizetés közel 85%-át adta 2020 végéig.

Az ETHA elsődleges célkitűzése annak biztosítása, hogy a halászati és az akvakultúra-ágazat környezeti szempontból hosszú távon fenntartható legyen, és irányításuk összhangban legyen a gazdasági, a társadalmi és a foglalkoztatási előnyök elérésével, valamint hozzájáruljanak az élelmiszerellátás biztosításához. Az ETHA-nak **négy egyedi célkitűzése** van, amelyek közül az alábbi kettőt elemeztük, ezek az ETHA költségvetésének 84%-át teszik ki:

- a halászat és az akvakultúra versenyképességének, környezeti szempontú fenntarthatóságának, gazdasági életképességének és társadalmi felelősségvállalásának elősegítése,
- a közös halászati politika végrehajtásának előmozdítása.

Megvizsgáltuk a fent említett célkitűzések megvalósulását és az azok felé tett előrehaladást mérő, a Bizottság által az ETHA [programindokolásában](#)⁹ szerepeltetett teljesítménymutatók információit. A rendelkezésre álló releváns teljesítményinformációk alapján értékeltük az ETHA eredményességét, és a **közelmúltban végzett két ellenőrzésünk**¹⁰ **kapcsán tett megállapításainkkal** összevetve ellenőriztük az információk hihetőségét.

⁹ A 2022. évi költségvetés-tervezetet kísérő programindokolások.

¹⁰ A 26/2020. és a 8/2017. sz. különjelentés.

Megállapításaink

Összességében azt állapítottuk meg, hogy a Bizottság által a programindokolásokban és az éves irányítási és teljesítményjelentésben bemutatott teljesítményinformációk az eredmények helyett legnagyobbbrészt az ETHA által a KHP célkitűzéseire nyújtott pénzügyi hozzájárulásra összpontosítanak. Mivel nincs egyértelmű kapcsolat az ETHA hozzájárulása és a bemutatott eredmények között, nehéz megállapítani a kettő közötti ok-okozati összefüggést, és ezáltal értékelni a program által az átfogó szakpolitikai teljesítményre gyakorolt hatást.

A Bizottság kidolgozott egy ETHA-specifikus, kiegészítő mutatókészletet, és gyűjti a vonatkozó adatokat. Az e mutatókra vonatkozó információk a tagállamok éves végrehajtási jelentéseiben szereplő adatszolgáltatáson alapulnak, és teljesebb körű áttekintést nyújtanak az ETHA végrehajtásáról. Ugyanakkor ezek is inkább a kiadásokra, mintsem az eredményekre koncentrálnak.

Az általunk elemzett első egyedi célkitűzés **a halászat és az akvakultúra versenyképességének, környezeti szempontú fenntarthatóságának, gazdasági életképességének és társadalmi felelősségvállalásának elősegítése** volt. Az e célkitűzés keretében eszközölt kiadások például a nem szándékos fogások csökkentését célzó, jobb halméret-szelektivitással rendelkező halászeszközök költségeit fedezhetik, vagy az akvakultúra-ágazatban felhasználhatók a vállalatok versenyképességének növelésére. A rendelkezésre álló információk azt mutatják, hogy az uniós halászati flotta összességében nyereséges, és a fenntartható módon kiaknázott állományokat halászó flották előnyösek a halászok számára. Az utóbbi évek stagnálása arról tanúskodik, hogy az uniós akvakultúra-termelés fellendítése terén kevesebb előrehaladás történt. Az ETHA-nak elő kell mozdítania a halászat környezetvédelmi szempontból fenntartható működését is. Bár létezett keret a tengeri környezet védelmére, az uniós intézkedések – és ezek részeként a tagállami intézkedések – nem állították helyre a tengerek jó környezeti állapotát. Nem szűntek meg az olyan problémák, mint a védett fajokat érintő járulékos fogás. Bár a nem szándékos fogások visszadobása tilos (bizonyos eltérésektől eltekintve), ez a gyakorlat folytatódik, a programindokolásban szereplő releváns mutató azonban nem szolgáltat erről adatokat, és az ETHA éves végrehajtási jelentésében szereplő adatok nem tekinthetők megbízhatónak. Összességében megállapítottuk, hogy a Bizottság az ETHA programindokolásában és az éves irányítási és teljesítményjelentésben kevés teljesítményinformációt szolgáltat az ETHA eredményeiről a KHP környezetvédelmi célkitűzéseire nyújtott támogatást illetően.

Másodikként **a közös halászati politika végrehajtásának előmozdítására** irányuló egyedi célkitűzést vizsgáltuk meg, amely a halállomány megőrzésére összpontosít, és ezt a tudományos ismeretek és a halászati kontroll javítása révén kívánja elérni. Az

Unió által a KHP keretében a fenntartható halászati szintek elérése céljából alkalmazható egyik irányítási eszköz az, hogy a kereskedelmi halállományokra nézve korlátot szab a teljes kifogható mennyiségnek. Nem valószínű azonban, hogy teljesült volna a közös halászati politika azon célkitűzése, hogy 2020-ig valamennyi halállomány tekintetében elérjék a kívánt védettségi állapotot, és az e területen elért eredmények nyomon követésére szolgáló fő mutató nem tartalmaz elegendő információt ahhoz, hogy jelezhesse az e cél elérése felé tett előrelépés mértékét. Az Atlanti-óceán északkeleti részén a túlhalászott állományok aránya megközelíti a 40%-ot, a Földközi-tengeren és a Fekete-tengeren pedig eléri a 83%-ot. A túlhalászás egyik fő oka a halászflootta kapacitástöbblete. Bár az uniós flotta kapacitása lassan csökken, a legtöbb tagállamban még túl sok flottaszegmens nincs egyensúlyban halászati lehetőségeivel. Az ETHA támogatja a tudományos adatgyűjtést, amely alapvető fontosságú, mivel ezeket az adatokat figyelembe kell venni a fogási kvótákra vonatkozó főbb döntések kapcsán. Megállapítottuk azonban, hogy az adatokkal kapcsolatos hiányosságok miatt számos halállomány esetében – különösen a Földközi- és a Fekete-tengeren – nem áll rendelkezésre tudományos szakvélemény. Végezetül a közös halászati politika sikere szorosan összefügg a halászati ellenőrzési rendszer eredményességével. Az ETHA finanszírozást nyújt a szabályok érvényesítéséhez szükséges nemzeti kontrollrendszerek eredményességének javításához. Nincsenek azonban mutatók arra vonatkozóan, hogy az ETHA hogyan járul hozzá az eredményes kontrollrendszer kialakítására irányuló célkitűzés eléréséhez.



5. fejezet. Biztonság és uniós polgárság

Mit elemeztünk?

A TPK „Biztonság és uniós polgárság” című fejezete olyan szakpolitikákhoz kapcsolódik, amelyek célja az uniós polgárság eszméjének erősítése egy szabadságon, biztonságon és jogérvényesülésen alapuló, belső határok nélküli térség létrehozásával. Magában foglalja többek között az összehangolt határigazgatás, vízümpolitika, menekültügy és migrációkezelés finanszírozását. A 2014–2020-as TPK e fejezete keretében tervezett összes kiadás 22,4 milliárd euró, amelyből 2020 végéig 17,5 milliárd euró kifizetésére került sor.

Idei jelentésünk céljára a fejezethez tartozó **11 program** közül a Belső Biztonsági Alap (BBA) határigazgatási és vízümpügyi eszközét („ISF Borders and Visa”, a továbbiakban: **ISF-BV**) választottuk ki. Ez és a tavaly kiválasztott program (MMA) együttesen a TPK e fejezetéhez tartozó teljes kifizetés több mint negyedét adta 2020 végéig.

Az **ISF-BV**

egyetlen általános célkitűzése az, hogy hozzájáruljon a magas szintű biztonság kialakításához az Unióban. Erre a célra egyetlen mutatót határoztak meg a programindokolásban;

két egyedi célkitűzése:

- a közös vízümpolitika támogatása és
- az integrált határigazgatás támogatása.

E célkitűzések mindegyikét megvizsgáltuk. Elemeztük a fent említett célkitűzések megvalósulását és az azok felé tett előrehaladást mérő, a Bizottság által a BBA [programindokolásában](#)¹¹ szerepeltetett teljesítménymutatók információit.

A rendelkezésre álló releváns teljesítményinformációk alapján értékeltük az ISF-BV

¹¹ A 2022. évi költségvetés-tervezetet kísérő programindokolások.

tényleges teljesítményét, és a közelmúltban végzett két ellenőrzésünk¹² kapcsán tett megállapításainkkal összevetve ellenőriztük az információk hihetőségét.

Megállapításaink

Az ISF-BV jelentős támogatást (a 2014–2020-as időszakban eddig 1,4 milliárd euró) nyújtott az arra irányuló általános célkitűzés eléréséhez, hogy a határok egységes és magas szintű ellenőrzése és a schengeni vízumok eredményes feldolgozása révén magas szintű biztonságot biztosítsanak az Unióban. E célkitűzés értékelésére „az EU külső határain feltartóztatott irreguláris migránsok” általános hatásmutató szolgál. Bár az ISF-BV kiadásai és tevékenységei segíthetik a tagállamokat abban, hogy feltartóztassák az illegális migránsokat az Unió külső határain, a migránsok száma rendkívül labilis külső tényezőktől függ, amelyek felett az Unió nem rendelkezik befolyással. Ezért még ha ez a mutató megfelelően halad is, nem egyértelmű, hogy a programnak mennyire sikerült elérnie általános célkitűzését, azaz hozzájárulnia a magas szintű biztonsághoz az Európai Unióban.

2020 végéig a nemzeti programok előirányzatainak csak 55%-át fizették ki. Jelentős eltérések mutatkoznak abban, hogy az egyes tagállamok milyen mértékben tudták felhasználni az ISF-BV-től kapott finanszírozást: ez az arány 18% és 79% között mozog. A források felhasználásának késedelmét többek között a pályázók korlátozott száma és az összetett pályázati feltételek, illetve a Covid19-világjárvány hatása miatti közbeszerzési késedelmek okozták. Ennélfogva arra lehet számítani, hogy számos eredmény csak 2020 után válik láthatóvá, így azok még nem értékelhetők. Emellett hiányosságok tapasztalhatók a program teljesítményére vonatkozó információk szintjén, mivel két, a program által finanszírozott fellépés (uniós szintű fellépés és szükséghelyzeti segély, összesen 553 millió euró) nem tartozik a teljesítménymérési keret hatókörébe.

Az éves irányítási és teljesítményjelentésben közzétett teljesítményinformációk optimista képet festenek az ISF-BV-ről. A Bizottság azokat a mutatókat teszi közzé, amelyek jelentős előrehaladást mutatnak az ISF-BV célértékei felé, a képzésekre, valamint a konzulátusok és a határőrök kapacitásépítésére vonatkozó, kevésbé kedvező mutatókat azonban nem. Ezen túlmenően mivel a közzétett teljesítménymutatók a tagállamok által bejelentett eredményeket összesítik, a kevés ország által elért kivételes eredmények miatt összességében pozitív kép rajzolódik ki, és a jelentések optimista fényben tüntetik fel az eddigi előrehaladást. Példa erre a

¹² A 20/2019. és a 8/2021. sz. különjelentés.

harmadik országokban fenntartott szakosodott konzulátusi alkalmazotti álláshelyek száma, amelyek célértéke 395 volt. Az adatszolgáltatás szerinti 759 fős létszámból 679 főt mindössze négy ország (Németország, Görögország, Hollandia és Ausztria) jelentett be. E négy országot nem számítva az eddigi előrehaladást tükröző mutató 192%-ról 28%-ra csökkenne.

A **közös vízumpolitika támogatására** irányuló egyedi célkitűzés célja a jogszerű utazás elősegítése, magas színvonalú szolgáltatások biztosítása a vízumkérelmezők számára és az illegális bevándorlás kezelése. E célkitűzés ösztönzi egy olyan közös politika kidolgozását, amely segítségével mind az uniós állampolgárok, mind a harmadik országok vízummal rendelkező állampolgárai ellenőrzés nélkül utazhatnak a schengeni térségben. Ez a közös politika csak a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokkal foglalkozik, míg a hosszabb távú tartózkodásra jogosító vízumok és a tartózkodási engedélyek továbbra is tagállami hatáskörbe tartoznak, ennél fogva az ISF-BV csak az Unióba való belépéshez használt engedélyek egy részének következetes és hatékony feldolgozásához járulhat hozzá. A program több mint 2600 konzulátus korszerűsítését (a 2020. évi célkitűzés 290%-a), valamint 430 közös konzuli tevékenység és közös vízumpolitikai informatikai rendszer fejlesztését finanszírozta, ezáltal előmozdította a tagállamok közötti konzuli együttműködési tevékenységeket és a biztonságosabb és hatékonyabb vízumfeldolgozó központok létrehozását. A közös vízumpolitikáról szóló jelentések szerint azonban mindeddig alacsony volt a személyzet képzésének átlagos óraszámja (három óra, szemben az egy főre jutó 16 órás célértékkel). Ez azt jelenti, hogy a program képzés révén nem járult hozzá kellő mértékben a közösségi vívmányok (azaz a valamennyi uniós tagállamra nézve kötelező közös jogok és kötelezettségek) következetes alkalmazásához.

A program második egyedi célkitűzése az **integrált határigazgatás** támogatása a külső határok egységes és magas szintű ellenőrzésének és védelmének, valamint a zökkenőmentes határátkelésnek a biztosítása érdekében. Az ISF-BV által a vízumügyi és határellenőrzési informatikai rendszerek, berendezések és infrastruktúra fejlesztéséhez és korszerűsítéséhez biztosított támogatás valódi uniós hozzáadott értéket képvisel. E rendszerek kulcsfontosságúak ahhoz, hogy a határellenőrzések lehetővé tegyék mind a biztonsági kockázatot jelentő személyek azonosítását, mind a jogszerűen utazók zavartalan határátkelését. 2020 végéig 33 516 egységnyi fejlesztést vagy korszerűsítést végeztek a határellenőrzési infrastruktúrán és berendezéseken az ISF-BV támogatásával, ami jóval meghaladja a 2020. évi célértéket (19 902 egység). Az általuk nyújtott előny a személyzetnek biztosított képzéstől is függ, amelyet a program szintén támogat. Mivel néhány tagállam egyazon mutató kapcsán a képzési órák, napok, illetve alkalmak számáról számolt be, ezért a mutató összevont értékei nem összevethetők. A támogatott adatbázisokat egyre gyakrabban kérdezik le. Az adatok azt mutatják, hogy az olyan harmadik országbeli állampolgárok száma, akiktől megtagadták a beléptetést

a külső határoknál, a 2015. évi 297 860 főről 2019-re 689 065 főre nőtt, ami azt mutatja, hogy a határigazgatási rendszerek segítik a határellenőrzések eredményes végrehajtását. A rendszernek van azonban egy eredendő korlátja: a VIS-rendszer, amely a nem uniós országok konzulátusait kapcsolja össze a schengeni országok összes külső határátkelőhelyével, csak rövid távú schengeni vízumokra vonatkozó adatcserét tesz lehetővé az országok számára. Ezért nem áll rendelkezésre összevont nyilvántartás valamennyi kibocsátott és ellenőrzött vízumról.



6. fejezet. Globális Európa

Mit elemeztünk?

A „Globális Európa” terület **15 programot** finanszíroz, amelyek az Unió általános költségvetéséből támogatott valamennyi külső tevékenységre – például a fejlesztéshez és az együttműködéshez, a humanitárius segítségnyújtáshoz, a szomszédos országokhoz és az előcsatlakozási támogatáshoz kapcsolódó tevékenységekre – fordított kiadásokat fedezik. A 2014–2020-as TPK e fejezete keretében tervezett összes kiadás 66,3 milliárd euró, amelyből 2020 végéig 44,2 milliárd euró kifizetésére került sor.

Idei jelentésünk céljára az **Előcsatlakozási Támogatási Eszközt (IPA II)** választottuk ki. Ez és a tavaly kiválasztott programok (DCI és ENI) együttesen a TPK e fejezetéhez tartozó teljes kifizetés közel felét tette ki 2020 végéig.

Az IPA II

egyetlen általános célkitűzése a tagjelölt és potenciális tagjelölt országok támogatása az uniós tagság érdekében az uniós szabályokhoz és értékekhez való igazodáshoz szükséges reformok végrehajtásában;

négy egyedi célkitűzéssel rendelkezik, amelyek közül a következő hármat vizsgáltuk meg:

- o politikai reformok,
- o gazdasági, társadalmi és területi fejlődés,
- o a kedvezményezett országok alkalmasabbá tétele arra, hogy teljesítsék az uniós tagsággal járó kötelezettségeket.

Elemeztük a fent említett célkitűzések megvalósulását és az azok felé tett előrehaladást mérő, a Bizottság által az IPA II [programindokolásában](#)¹³ szerepeltetett teljesítménymutatók információit. A rendelkezésre álló releváns teljesítményinformációk alapján értékeltük az IPA II tényleges teljesítményét, és a

¹³ A 2022. évi költségvetés-tervezetet kísérő programindokolások.

közelmúltban végzett két ellenőrzésünk¹⁴ kapcsán tett megállapításainkkal összevetve ellenőriztük az információk hihetőségét.

Megállapításaink

A Bizottság által a programindokolásban közölt mutatók tanúsága szerint az IPA II teljesítménye összességében szerény volt. Véleményünk szerint az összesen 19 mutató közül csak öt halad megfelelően a célértékek elérése felé, míg mintegy fele (9) esetében ez nincs így, a fennmaradó öt mutató esetében pedig nem áll rendelkezésre elegendő információ az előrehaladás egyértelmű értékeléséhez.

Az éves irányítási és teljesítményjelentésben a Bizottság e mutatók közül hat jól teljesítőt ad közre fő teljesítménymutatóként. Ezt a válogatást azonban nem tekintjük reprezentatívnak az IPA II teljesítményét illetően: a hat mutatóból négy hatásmutató, és inkább a program háttéréről ad visszajelzést, semmint annak teljesítményéről, a másik kettő pedig a határokon átnyúló együttműködési programokra vonatkozó outputmutató, amelyek nem reprezentatívak az IPA II kiadásaira nézve. Ráadásul a Bizottság által kiválasztott hat mutató egyike sem méri a politikai reformokra vonatkozó egyedi célkitűzés kapcsán elért haladást, noha éppen ez a bővítés egyik központi eleme.

Az IPA II költségvetését részben közvetlenül a Bizottság kezeli, részben közvetett irányítás alatt az IPA II kedvezményezettek erre akkreditált illetékes hatóságai igazgatják. A közvetett irányítás elsősorban arra szolgál, hogy felkészítse ezeket a hatóságokat a strukturális és kohéziós alapok jövőbeli kezelésére. Annak ellenére azonban, hogy javult a kedvezményezettek program iránti elkötelezettsége, a közvetett irányítás alkalmazása súlyos hatékonysági problémákat okozott a rendszerhiányosságok és az alacsony adminisztratív kapacitás miatt. Törökországban például a krónikus késedelmek több mint 600 millió euró összegű kiadási hátralékot eredményeztek az IPA I-ből és II-ből ezen irányítási mód keretében nyújtott finanszírozásban. Az IPA II kedvezményezettjei nem mindig mutatnak érdeklődést a közvetett irányítás iránt. Szerbia például a jogállamiság területén a Bizottság általi közvetlen irányítást részesítette előnyben, főként a felelős ügynökségek gyenge igazgatási kapacitása és magas személyzeti fluktuációja miatt.

Megállapítottuk, hogy az IPA II teljesítményinformációi hiányosak. Egyrészt a NEAR Főigazgatóság részletes éves jelentéseket tesz közzé az egyes tagjelölt országok és

¹⁴ A 7/2018. és 27/2018 sz. különjelentés.

potenciális tagjelöltek helyzetéről, valamint a különböző tárgyalási fejezetek, illetve a politikai és gazdasági kritériumok teljesítése terén elért előrehaladról. Noha ezek az Európai Unió Tanácsa megbízásából készülő jelentések betöltik azt a funkciójukat, hogy tájékoztatást nyújtsanak a bővítési folyamatról, nem fejtik ki, hogy a megfelelő haladás (vagy annak hiánya) milyen mértékben tulajdonítható az IPA II-nek, és mennyiben kötődik más tényezőkhöz. Hasonlóképpen az egyes projektek nyomon követését is hiányosságok jellemzik. Egyes esetekben például a nyomon követés inkább az inputokra, a tevékenységekre és a folyamatokra összpontosított, mintsem az eredményekre és a hatásokra. Emellett a jelentéseinkben elemzett mutatók némelyikénél hiányzott az alapérték, vagy a mutatók meghatározása nem volt megfelelő.

Másrészt az IPA II programindokolása hatás- és outputmutatókat mutat be, a kettőt összekapcsoló eredménymutatók nélkül. Az eredménymutatók kulcsfontosságúak annak megértéséhez, hogy a program hogyan járult hozzá a célkitűzések megvalósításához.

Az IPA II egyik egyedi célkitűzése a **politikai reformok támogatása**. Annak ellenére, hogy az IPA II egyes kedvezményezettjei tettek előrelépéseket, a kiinduló szinthez képest a programindokolásban szereplő valamennyi, a politikai reformokkal kapcsolatos mutató visszaesést mutat, és egyikük tekintetében sem tapasztalható megfelelő haladás a kitűzött célok felé. A korrupció megítélését, a sajtószabadságot, a kormányzati eredményességet, a jogállamiságot, a szabályozás minőségét, valamint a véleménynyilvánítást és elszámoltathatóságot mérő mutatók általános visszaesést mutatnak, és az alapszint alatt maradnak. Megszüntettek egy hasznos, a civil társadalom reformfolyamatokban való részvételét nyomon követő mutatót. A lassú előrehaladás fő oka egyes esetekben az elégtelen politikai akarat, de arra is mutatnak jelek, hogy az uniós támogatás eredményesebbnek bizonyult a reformok beindításában, mint a végrehajtásuk biztosításában.

Az IPA II egy másik egyedi célkitűzése a **gazdasági, társadalmi és területi fejlődés támogatása**. Az ezen egyedi célkitűzéshez használt mutatók főként arról nyújtanak információt, hogy az IPA II milyen gazdasági környezetben működik, és hogyan segíti az agrár-élelmiszeripari és a vidékfejlesztési ágazatot. Nincsen azonban olyan mutató, amely az IPA II társadalmi és területi fejlődéshez való hozzájárulását mérné. A program elősegíti az agrár-élelmiszeripari és a vidékfejlesztési ágazat modernizálását. Az e területen elért haladást mérő 11 mutató közül hétnél vagy nem tapasztalható megfelelő haladás a kitűzött célok felé, vagy nem egyértelmű, hogy el fogják-e érni azokat.

Harmadikként azt az egyedi célkitűzést elemeztük, amelynek célja, hogy segítse az IPA II kedvezményezettjeit az **uniós vívmányokhoz** való igazodásban. Össességében a kedvezményezettek közelebb kerültek az uniós normákhoz. Mivel azonban a legutóbbi programindokolás nem tartalmaz célértéket az e területen elért haladást mérő mutatóra vonatkozóan, nehéz felmérni, hogy elégséges-e a közelítés üteme. Ez az egyedi célkitűzés **a kedvezményezetteknek az uniós alapok kezelésére való felkészítésére** is törekszik. Nincsenek azonban azt mérő mutatók, hogy a kedvezményezettek mennyire felkészültek erre.



7. fejezet. Az ajánlások hasznosulása

Mit elemeztünk?

Minden évben áttekintjük, hogy az általunk megfogalmazott ajánlások nyomán az ellenőrzött szervezetek milyen válaszingedményeket hoztak. Ehhez a három évvel korábban közzétett különjelentéseinkben megfogalmazott ajánlások hasznosulását vizsgáljuk meg.

Idén ennek kapcsán a 2017-ben közzétett 23 különjelentésünk közül 20 jelentés 161 ajánlását elemeztük. A fennmaradó három különjelentésben megfogalmazott ajánlások hasznosulását külön ellenőrzések keretében vizsgáltuk vagy vizsgáljuk meg. A korábbi gyakorlathoz hasonlóan a tagállamokhoz intézett ajánlások hasznosulását nem elemeztük.

Az elmúlt néhány évben határidőket is meghatároztunk a különjelentéseinkben szereplő ajánlások végrehajtására. Az idei hasznosulásvizsgálat során – első alkalommal – azt is megvizsgáltuk, hogy az ellenőrzött szervezetek időben hozták-e meg korrekciós intézkedéseiket.

Megállapításaink

Összességében megállapítottuk, hogy az ellenőrzött szervezetek időben végrehajtották a különjelentéseinkben tett ajánlások többségét (68%).

A megvizsgált 161 ajánlásból 149 címzettje a Bizottság, a fennmaradó 12 ajánlásé pedig az Európai Külügyi Szolgálat volt. Az ellenőrzött szervezetek ezen ajánlások 77%-át teljes mértékben elfogadták, 16%-át részben, 7%-át pedig nem fogadták el.

A Bizottságnak címzett 149 ajánlásból 100-at (67%) teljes mértékben, 17-et (12%) a legtöbb tekintetben, 14-et (9%) néhány tekintetben végrehajtottak, 16-ot (11%) pedig nem hajtottak végre. Két esetben (1%) úgy ítéltük meg, hogy az ajánlás már nem releváns.

Az EKSZ-nek címzett 12 ajánlásunk mindegyikét teljes mértékben végrehajtották.

Megállapítottuk, hogy ajánlásaink végrehajtásának szintje összefügg azoknak az ellenőrzött szervezetek általi elfogadásával. Az előző évhez képest a teljes mértékben

vagy a legtöbb tekintetben megvalósult ajánlások aránya viszonylag stabil maradt (80%). További előrelépésre van szükség a végre nem hajtott, illetve a néhány tekintetben és a legtöbb tekintetben megvalósult ajánlások tekintetében. Elemzésünk szerint amennyiben az ellenőrzött szervezetek elfogadják az ellenőri ajánlásokat, az segít abban, hogy megfelelő fellépésekre kerüljön sor az ajánlások végrehajtása és a feltárt hiányosságok orvoslása érdekében.

SZERZŐI JOGI NYILATKOZAT

© Európai Unió, 2021

Az Európai Számvevőszék dokumentumainak felhasználását a nyíltadat-politikáról és a dokumentumok további felhasználásáról szóló [6–2019. sz. számvevőszéki határozat](#) szabályozza.

Ellenkező rendelkezés (pl. az egyedi szerzői jogi nyilatkozatokban foglaltak) hiányában az Európai Unió tulajdonában lévő számvevőszéki tartalmak a [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licenz](#) alá tartoznak. Ennek értelmében a további felhasználás a forrás és a változtatások megfelelő feltüntetésével megengedett. A dokumentumok további felhasználásakor azok eredeti értelme és üzenete nem torzulhat. A Számvevőszék nem vonható felelősségre a továbbfelhasználás esetleges következményeiért.

Ha az adott tartalomban azonosítható magánszemélyek is érintettek (például ha egy kép a Számvevőszék munkatársait ábrázolja vagy harmadik fél is szerepel a források között), adott esetben további szerzői jogokat is figyelembe kell venni. Amennyiben engedély kiadására kerül sor, az érvényteleníti a fenti általános érvényű engedélyt, és annak egyértelműen tartalmaznia kell a felhasználással kapcsolatos esetleges korlátozásokat.

Az olyan tartalmak felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek nem az Európai Unió tulajdonát képezik, közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.

Az iparjogvédelem alatt álló szoftverek és dokumentumok – pl. szabadalmak, márkajelzések, bejegyzett formatervezési minták, logók és nevek – nem tartoznak a Számvevőszék továbbfelhasználási politikájának hatókörébe, így azok licenzét a felhasználó nem kapja meg.

Az Európai Uniónak az europa.eu címtartomány alatt található intézményi weboldalai külső oldalakra mutató hivatkozásokat is tartalmaznak. Ezek nem tartoznak a Számvevőszék hatáskörébe, ezért ajánlott elolvasni az ott közzétett adatvédelmi és szerzői jogi rendelkezéseket.

Az Európai Számvevőszék logójának használata

Az Európai Számvevőszék logója kizárólag a Számvevőszék előzetes hozzájárulásával használható fel.

Néhány szó a „2020: A költségvetés teljesítményéről röviden” című összefoglalóról

A 2020. évi teljesítményjelentés összefoglalója áttekintést nyújt „Jelentés az Európai Unió költségvetésének teljesítményéről – 2020. év végi állapot” című jelentésünkről, amelyben megvizsgáltuk az uniós teljesítménymérési keret egy konkrét szempontját, uniós kiadási programok egy mintáján elemeztük az elért eredményeket, és áttekintettük, mennyiben hajtották végre az ellenőrzött szervezetek a 2017. évi különjelentéseinkben tett ajánlásainkat.

A jelentések teljes szövege megtalálható honlapunkon (eca.europa.eu).

Az Európai Számvevőszék az Unió független külső ellenőre. Feladatunk, hogy felhívjuk a figyelmet a kockázatokra, bizonyosságot nyújtsunk, rávilágítsunk a hiányosságokra és a bevált gyakorlatokra, valamint iránymutatással szolgáljunk az uniós döntéshozóknak és jogalkotóknak arra nézve, hogyan javítható az uniós szakpolitikák és programok irányítása. Ellenőrzéseink révén biztosítjuk, hogy az uniós polgárok tudjanak arról, mire fordítják a pénzüket.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Az Európai Unió
Kiadóhivatala