EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK

HU

2019

A teljesítményorientáltság megvalósítása a kohéziós politika terén

Tájékoztató

2019. június

EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

Tájékoztató

2019. június

Tájékoztató a teljesítményorientáltság megvalósításáról a kohéziós politika terén

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg
T +352 4398 – 1 **E** eca-info@eca.europa.eu **eca.europa.eu**

Tartalomjegyzék

	Bekezdés
Összefoglaló	**I–IX**
Bevezetés	**01–07**
Teljesítmény az Unióban	01–02
Kohézió	03
A tájékoztató célja és a benne alkalmazott megközelítés	04–07
Teljesítményorientáltság a kohéziós politikában	**08–124**
A teljesítménymenedzsment jogszabályi kereteinek fejleményei	08–11
Vezérelvek	12–124
1. A stratégiai tervezésre vonatkozó elvek	13–29
2. A programozásra vonatkozó elvek	30–56
3. A végrehajtásra vonatkozó elvek	57–78
4. A monitoringra és a jelentéstételre vonatkozó elvek	79–104
5. Az értékelésre vonatkozó elv	105–113
6. Horizontális elv	114–124
Záró megjegyzések	**125–129**
Melléklet	
I. melléklet — A teljesítményorientáció alakulása a kohéziós politikára vonatkozó jogszabályokban	
Végjegyzetek	
A számvevőszéki csoport	

Összefoglaló

I Az Európai Unió (EU) kohéziós politikájának célja az uniós régiók közötti egyenlőtlenségek csökkentése a kiegyensúlyozott gazdasági, társadalmi és területi fejlődés elérése érdekében. E szakpolitikára 350 milliárd eurót fordítanak, ami a 2014–2020-as időszak uniós költségvetésének egyharmada.

II Az Unió a múltban többnyire annak biztosítására összpontosított, hogy költségvetési kiadásai megfeleljenek a vonatkozó szabályoknak. Az utóbbi években azonban az Unió igyekezett nagyobb hangsúlyt helyezni a teljesítményre, hogy az uniós források pozitív változásokhoz vezessenek a polgárok számára. Ehhez jelentősen hozzájárultunk, a Szerződés szerinti feladatunkkal összhangban, miszerint beszámolót kell készítenünk a gondos pénzgazdálkodásról.

III A kohéziós politika teljesítményorientáltságáról jelenleg folyó vitában számos érdekelt fél vesz részt, akik eltérő, olykor egymásnak ellentmondó véleményt képviselnek azzal kapcsolatban, hogy miben áll a teljesítményorientáltság, és hogyan kellene azt elérni. Ez a tájékoztató értékes információforrás mindazok számára, akiknek nehéz politikai és gyakorlati kihívásokkal kell megbirkózniuk azzal kapcsolatban, hogy hogyan lehetne javítani a teljesítményorientáltságot a jelenlegi és a későbbi programidőszakokban.

IV A tájékoztató ismerteti azzal kapcsolatos nézeteinket, hogy miképpen alakult a teljesítményorientáltság az előző programidőszaktól egészen a Bizottság 2021–2027-es időszakra szóló javaslataiig. Górcső alá vesszük mind a jogszabályi keretet, mind annak bizottsági és tagállami szintű végrehajtását. Áttekintésünk 14 vezérelv köré épül, amelyek meggyőződésünk szerint kulcsfontosságúak az uniós kiadások teljesítményközpontúságának biztosításához. E vezérelvek a szakpolitikai irányítás teljes ciklusát felölelik, a stratégiai tervezéstől kezdve a végrehajtáson át a jelentéstételi és értékelési szakaszig.

V A kohéziós politika területén végzett széles körű teljesítmény-ellenőrzési munkánk (69 jelentés) alapján, amelyet más forrásokból származó áttekintések egészítettek ki, értékeltük, hogy e vezérelveket mennyire jól alkalmazták a 2007–2013-as és a 2014–2020-as programidőszakban, valamint – feltételezve, hogy a Bizottság következő időszakra vonatkozó javaslatait végrehajtják – azt is értékeltük, hogy mekkora valószínűséggel alkalmazzák majd ezeket a 2021–2027-es programidőszakban. Azon elemeket illetően, amelyeket még nem hajtottak végre (a teljes 2021–2027-es időszak

és a 2014–2020-as időszak egyes részei) értékelésünk az aktuális rendszerek kialakításán alapul.

VI Megállapítottuk, hogy a Bizottság e programidőszakok során lépéseket tett annak érdekében, hogy az eredményes teljesítménymenedzsment-rendszerek kialakítására vonatkozó fő jellemzőket beépítse mind az általános pénzügyi jogszabályi keretbe, mind pedig a kifejezetten a kohéziót szabályozó jogszabályokba. A kialakításra vonatkozó fő jellemzők közé tartozik a jó teljesítménynek és az eléréséhez szükséges feltételeknek, valamint annak meghatározása, hogy hogyan kell mérni, jelenteni és értékelni a teljesítményt. Különösen a 2014–2020-as időszak hozott jelentős változásokat.

VII A jogszabályi keret e javulásaihoz azonban nem mindig társult eredményes helyszíni végrehajtás. Továbbá, a 2021–2027-es időszakra javasolt jogszabály egyik célkitűzése a szabályok egyszerűsítése. Az egyszerűsítés olyan cél, amellyel elvben egyetértünk. Véleményünk szerint azonban fennáll annak a kockázata, hogy a Bizottság javaslatai az egyszerűsítésre törekedve csökkentik a teljesítményre helyezett hangsúlyt.

VIII A 14 vezérelvvel kapcsolatos értékelésünket az alábbi ***1. táblázat*** összegzi. A táblázatból kiderül, hogy sikerült előrelépést elérni a kohéziós politika teljesítményorientáltságának növelése terén, különösen a programozást illetően. Továbbra is van azonban több terület, ahol van még javítanivaló: ilyen a stratégiai tervezés, a szakpolitika végrehajtása, valamint a teljesítményre vonatkozó információk előállítása és felhasználása a monitoring-/jelentéstételi és az értékelési szakaszban, illetve a fenntarthatóság biztosítása. Összességében megállapítottuk, hogy nem elégségesek a pénzügyi ösztönzők, amelyek jó teljesítményre sarkallnak.

1. táblázat: A vezérelvek értékelése programidőszakonként

Programidőszak	Bekezdés	2007–2013	2014–2020	2021–2027
1. A stratégiai tervezésre vonatkozó elvek				
1. Az Unió világos és következetes jövőképet fogalmazott meg arra vonatkozóan, hogy mit kíván elérni a kohéziós politikai forrásokkal, amelyért felelősséget kell vállalni és amelyet működőképessé kell tenni.	***14–23.***			

2. A források tagállamok közötti elosztása figyelembe veszi az azonosított szükségleteket, és azt a teljesítményre vonatkozó információk alapozzák meg.	*24–29.*			
2. A programozásra vonatkozó elvek				
3. Létezik világos beavatkozási belső logika.	*31–38.*			
4. A finanszírozás kellőképpen célzott.	*39.*			
5. Egyszerű és következetes teljesítménymérési keretet alkalmaznak.	*40–49.*			
6. Teljesítményösztönző mechanizmusokat alkalmaznak.	*50–56.*			
3. A végrehajtásra vonatkozó elvek				
7. A tagállamok kellő időben elköltik kohéziós politikai forrásaikat.	*58–64.*			
8. A projektek kiválasztásakor és végrehajtásakor teljesítményorientált megközelítést követnek	*65–71.*			
9. A programok felülvizsgálatai teljesítménnyel kapcsolatos szempontokon, köztük az eredményeken alapulnak.	*72–78.*			
4. A monitoringra és a jelentéstételre vonatkozó elvek				
10. A monitoringrendszerek jó minőségű és időszerű teljesítményadatokat biztosítanak.	*80–90.*			
11. Egyértelmű a teljesítménnyel kapcsolatos elszámoltathatóság.	*91–98.*			
12. A teljesítményre vonatkozó információkat felhasználják, hogy korrekciós intézkedéseket hozzanak, és támogassák a stratégiai tervezési folyamatot.	*99–104.*			
5. Az értékelésre vonatkozó elv				
13. A döntéshozatalhoz program- és szakpolitikai szintű értékeléseket használnak fel.	*106–113.*			

6. Horizontális elv				
14. A ciklusba beépült a fenntarthatóság, biztosítva ezzel a közszféra beavatkozásainak hosszabb távú eredményességét.	***114–124.***			

Megjegyzés: A Bizottság nem ért egyet a Számvevőszék értékelésével egyes vezérelvek – többek között az 1. és a 9. vezérelv – tekintetében.

Forrás: Európai Számvevőszék. Vörös: a mögöttes kritériumok közül kevés teljesül. Sárga: a mögöttes kritériumok egyes vonatkozásokban teljesülnek. Zöld: a mögöttes kritériumok a legtöbb vonatkozásban teljesülnek.

IX Korábbi jelentéseinkben számos ajánlást tettünk e kérdéskörökben, különösen az ***1.*** és a ***9. vezérelv*** tekintetében, amelyek a fenti ***1. táblázatban*** vörös színű jelölést kaptak a 2021–2027 közötti időszakban. Felhívtuk továbbá a figyelmet arra is, hogy minimálisra kell csökkenteni a késedelmeket a cikluson belül, mivel a végrehajtás során felmerülő halmozódó késedelmek, valamint az egymással átfedésben lévő támogathatósági időszakok miatt a teljesítménnyel kapcsolatos szempontokról a pénz elköltése felé tolódik el a hangsúly.

Bevezetés

Teljesítmény az Unióban

01 Az Európai Unió (EU) évente mintegy 140 milliárd eurót költ el. Az utóbbi években egyre inkább a középpontba kerül a teljesítmény, azaz hogy e kiadások milyen mértékben érnek el kedvező hatást. Az uniós jogszabályokban a teljesítményre rendszerint a „gondos pénzgazdálkodás” (a költségvetési rendeletben a „hatékony és eredményes pénzgazdálkodás”) kifejezés utal. A költségvetési rendelet szerint a „gondos pénzgazdálkodás” a költségvetésnek a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség elvével összhangban való végrehajtását jelenti; ezeket az elveket a rendelet a következőképpen határozza meg[1]:

- Gazdaságosság: a forrásoknak a megfelelő időben, a megfelelő mennyiségben és minőségben, illetve a legjobb áron kell rendelkezésre állniuk.
- Hatékonyság: az igénybe vett erőforrások, a végzett tevékenységek és a célkitűzések megvalósítása közötti minél jobb kapcsolat.
- Eredményesség: a tevékenységek révén milyen mértékben sikerül megvalósítani a kitűzött célokat.

02 A gazdaságosság elve a szükséges inputokra utal. A hatékonyság és az eredményesség egyaránt arra vonatkozik, hogy milyen eredményt érnek el ezekkel az inputokkal, és ezért a következőket ölelik fel:

- outputok: valamely program végtermékei; például egy repülőtér;
- eredmények: a program által a közvetlen célcsoport, illetve kedvezményezettek számára kifejtett azonnali hatások; a repülőteret használó utasok száma;
- hatások: hosszabb távú változások, amelyek legalább részben az uniós fellépésnek tudhatók be; a repülőtérből származó gazdasági hasznok (más tényezők is lényegesek lehetnek, például a szén-dioxid-kibocsátás).

Kohézió

03 Ez a tájékoztató azt vizsgálja, hogy mennyire teljesítményorientált az uniós tevékenység egyik legfontosabb területe, a kohézió. A kohéziós politikák rendeltetése, hogy az Unió egyik fő céljának megvalósítását szolgálják: azaz előmozdítsák a tagállamok körében a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót[2]. A kohéziós finanszírozás és prioritások alakulását a ***2. táblázat*** mutatja be. A táblázat szerint:

- A finanszírozás a kezdethez képest jelentősen nőtt, de a 2007–2013-as időszak óta többé-kevésbé állandó.
- A 2007–2013-as időszakot megelőzően a kohéziós politikát sokféle alapból finanszírozták, de ezt követően a támogatást nyújtó alapok nem változnak.
- A 2007–2013-as időszak óta a kohézió célkitűzései bővültek, és a területi (azaz határokon átnyúló) együttműködést és az Unió hosszú távú, tízéves stratégiáiból[3] eredő célkitűzéseket is magukban foglalják.
- 2019. júniusában még nincs olyan utódja az Európa 2020 stratégiának, amelyhez a kohéziós kiadásoknak – más szakpolitikai területekhez hasonlóan – hozzá kell majd járulniuk.

2. táblázat: Az uniós kohéziós politika finanszírozásának és prioritásainak alakulása

Programidőszak	1989–1993	1994–1999	2000–2006	2007–2013	2014–2020	2021–2027
Költségvetés (az összköltségvetés %-ában)	69 milliárd ECU* (20%)	168 milliárd ECU* (30%)	235 milliárd EUR (33%)	347 milliárd EUR (36%)	355 milliárd EUR (37%)	330 milliárd EUR (34%)
Alapok	ERFA, ESZA, EMOGA Orientációs Részleg	ERFA, ESZA, EMOGA Orientációs Részleg, HOPE és KA	ERFA, ESZA, EMOGA Orientációs Részleg, HOPE és KA	ERFA, ESZA és KA	ERFA, ESZA és KA	ERFA, ESZA és KA
A kohéziós politika jogszabályi keretében tükröződő uniós szintű stratégia	-	-	[a 2000–2010-es időszakra vonatkozó lisszaboni stratégia]**	a 2000–2010-es időszakra vonatkozó lisszaboni stratégia Európa 2020 stratégia	Európa 2020 stratégia	-
Beruházási célkitűzések	**5 kiemelt célkitűzés:** — a régiók fejlődésének és strukturális kiigazításának előmozdítása — az ipari termelés visszaesésének kezelése — a tartós munkanélkülisé	**6 kiemelt célkitűzés:** — a régiók fejlődésének és strukturális kiigazításának előmozdítása — az ipari termelés visszaesésének kezelése — a tartós munkanélküliség elleni küzdelem és a fiatalok	**3 kiemelt célkitűzés:** — a régiók fejlődésének és strukturális kiigazításának előmozdítása — a strukturális nehézségekkel küzdő térségek szerkezetváltása — az oktatási, képzési és foglalkoztatási	**3 kiemelt célkitűzés:** — a legkevésbé fejlett régiók növekedése és foglalkoztatása — az összes többi uniós régió versenyképess ége — határokon átnyúló együttműködés	**11 tematikus célkitűzés:** — kutatás és innováció — információs és kommunikációs technológiák (ikt) — a kkv-k versenyképesség e — karbonszegény gazdaság	**5 szakpolitikai célkitűzés:** — innovatív és intelligens gazdasági átalakulás — zöldebb, karbonszegény Európa — mobilitás és ikt — a szociális jogok uniós pillére

Programidőszak	1989–1993	1994–1999	2000–2006	2007–2013	2014–2020	2021–2027
	g elleni küzdelem — a fiatalok foglalkoztatási integrációja — a KAP reformja és a vidékfejlesztés előmozdítása	foglalkoztatási integrációja — a munkavállalók alkalmazkodása az iparban bekövetkező változásokhoz — a vidékfejlesztés előmozdítása — rendkívül alacsony népsűrűségű régiók	rendszerek korszerűsítése		— az éghajlatváltozás hoz való alkalmazkodás, kockázatmegelőz és és -kezelés — környezetvédele m és erőforrás-hatékonyság — fenntartható közlekedés — a foglalkoztatás előmozdítása és a munkavállalói mobilitás támogatása — társadalmi befogadás — oktatás és képzés — intézményi kapacitásépítés	— a városi, vidéki és tengerparti térségek fenntartható fejlődése és helyi kezdeményezések

*Az európai valutaegység (ECU) az Európai Közösség tagállamainak a valutáiból összeállított kosár volt, amelyet elszámolási egységként használtak, mielőtt azt 1999. január 1-jén egy az egyhez arányban felváltotta az „euró”.

**A lisszaboni stratégia nagyjából a 2000–2006-os programidőszakkal egy időben lépett hatályba, de nem tükröződött ezen időszak kohéziós politikai jogszabályi keretében.

Forrás: a Bizottság „Inforegio – Panorama” című kiadványának 2008. júniusi 26. száma (az 1989–1993-as, az 1994–1999-es, a 2000–2006-os és a 2007–2013-as időszak „költségvetés”, „alapok”, „befektetési célkitűzések” sora), bizottsági számadatok (a 2014–2020-as és 2021–2027-es időszak „költségvetés” sora) és az Európai Számvevőszék által végzett korábbi ellenőrzések alapján.

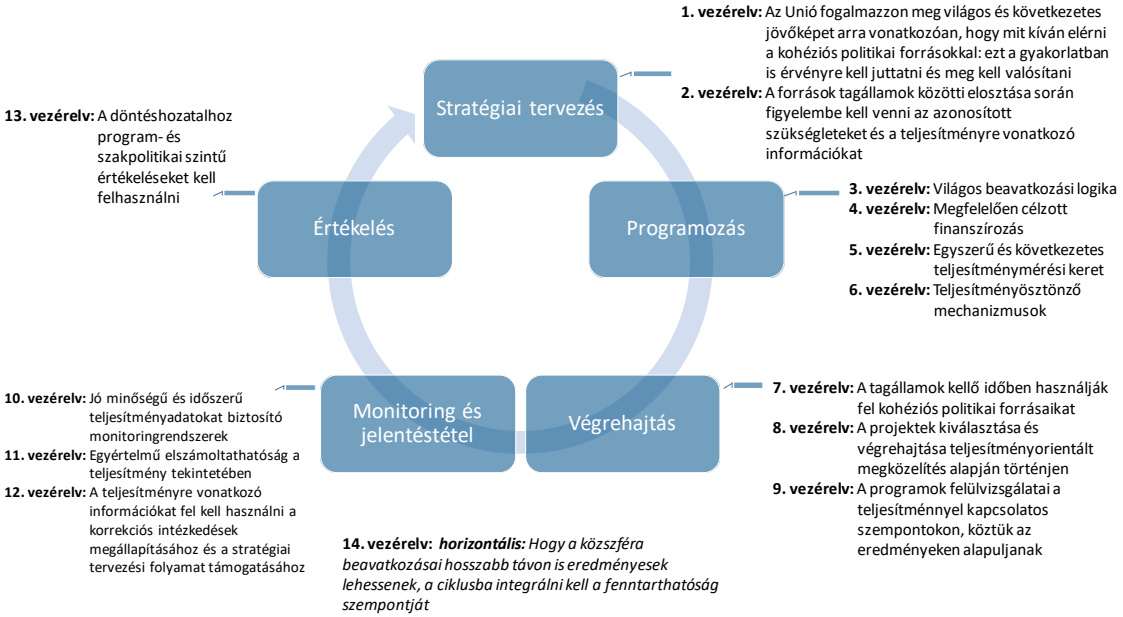
A tájékoztató célja és a benne alkalmazott megközelítés

04 Ez a tájékoztató nem minősül ellenőrzési jelentésnek, hanem főként az elmúlt években végzett kiterjedt ellenőrzési munkánkra alapozva nyújt áttekintést arról, hogy a kohéziós politika kialakítása és végrehajtása milyen mértékben fókuszált a teljesítményre; a tájékoztató középpontjában nem a szabályoknak való megfelelés áll. Úgy véljük mindez segíthet mindazoknak, akik részt vesznek a következő programidőszak intézkedéseinek megtervezésében uniós intézményi és tagállami szinten egyaránt.

05 Elsőként azt értékeljük, hogy a főbb kialakítási jellemzők hogyan alakultak eredményes teljesítménymenedzsment-rendszerré. Ezt az értékelést az általános jogalkotási keret (és egyéb bizottsági kezdeményezések) és a kifejezetten a kohézió területét érintő uniós jogszabályok kapcsán is elvégezzük.

06 Ezután 14 vezérelvet azonosítunk, amelyeket szükségesnek tartunk ahhoz, hogy a kohéziós politika teljesítményorientálttá váljon. Ezen elvek célja nem egy átfogó keret biztosítása, és nem feltétlenül érvényes valamennyi elv más uniós szakpolitikai területekre is. A vezérelvek azokat a fő problémákat tükrözik, amelyeket teljesítmény-ellenőrzési munkánk során feltártunk. A szakpolitika irányításának teljes ciklusára vonatkoznak, a kezdeti tervezéstől a befejezéskor elvégzett értékelésig. Az öt fő irányítási szakasszal kapcsolatos vezérelveket az alábbi ***1. kép*** mutatja be (az irányítási szakaszok rövid leírása a vezérelvek elemzésében található e dokumentum későbbi részében). Az egyik (a fenntarthatóság biztosítására vonatkozó) elv horizontális, és e szakaszok közül többre is érvényes.

1. kép: A kohéziós politika végrehajtási ciklusa



Forrás: Európai Számvevőszék.

07 E vezérelveket a terület tapasztalt számvevőiként kialakult szakmai megítélésünk alapján dolgoztuk ki és elsősorban az elmúlt évtizedben ezen a területen végzett saját munkánk alapján értékeltük (összesen 69 jelentés, a Bizottság válaszaival együtt). Ezt más forrásokból származó áttekintések egészítették ki, amelyek az uniós intézményektől (pl. európai parlamenti tanulmányok, a Bizottság Belső Ellenőrzési Szolgálatának jelentései) és külső forrásokból (pl. OECD) származtak. Elemeztük, hogy az egyesvezérelveket mennyire jól alkalmazták a 2007–2013-as és a 2014–2020-as programidőszakban, valamint a Bizottság javaslata[4] alapján azt is elemeztük, hogy ezek hogyan érvényesülhetnek majd a 2021–2027-es programidőszakban. E tájékoztatót megvitattuk a Bizottsággal, és adott esetben figyelembe vettük az észrevételeit.

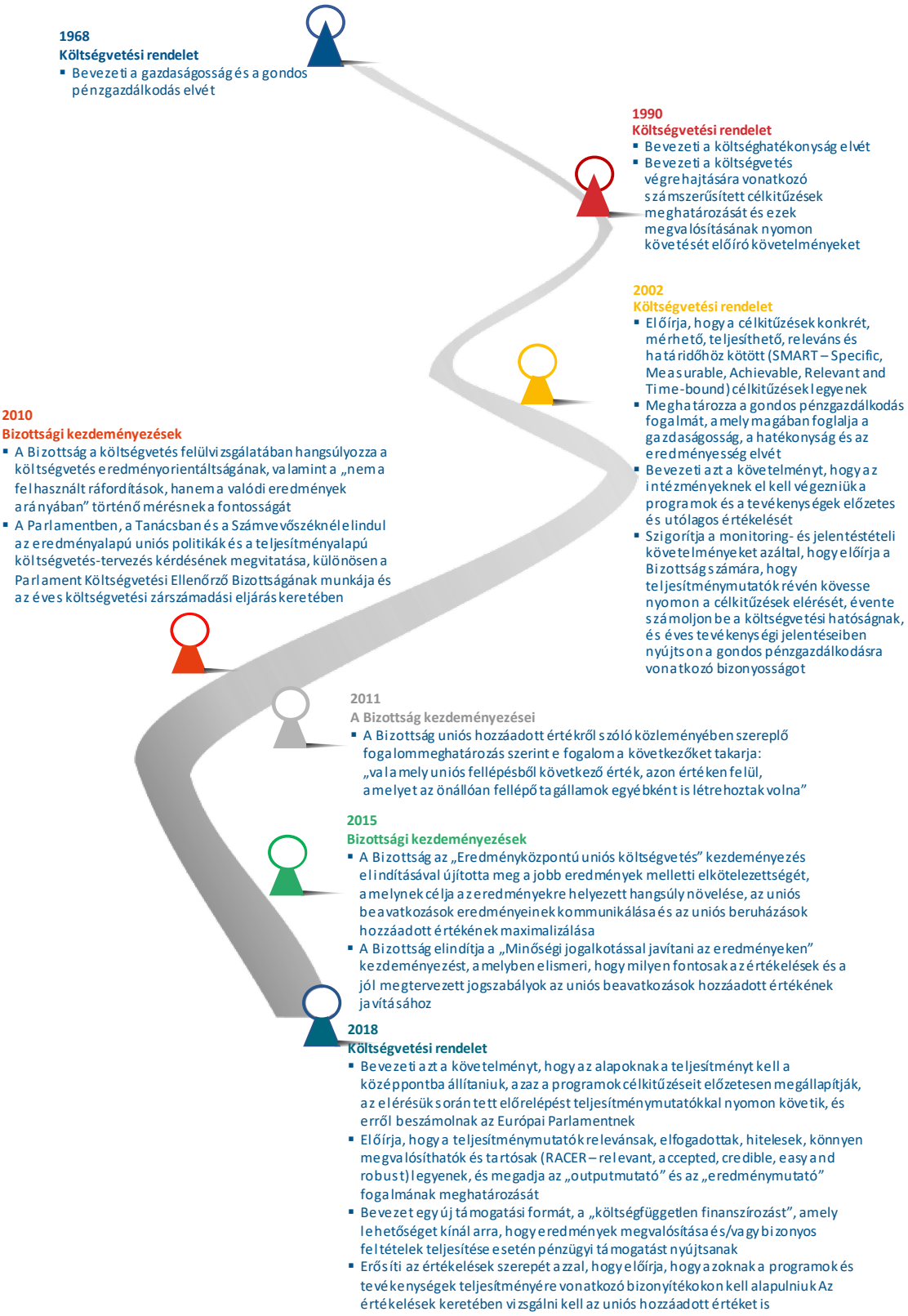
Teljesítményorientáltság a kohéziós politikában

A teljesítménymenedzsment jogszabályi kereteinek fejleményei

08 E rész magas szintű áttekintést nyújt arról, hogyan alakították ki a teljesítményorientáltságot a jogszabályi keretben. A következő rész e kérdést járja körül minden egyes vezérelv esetében, és azt is értékeli, hogy a Bizottság és a tagállamok milyen jól hajtották végre ezeket az intézkedéseket.

09 Az uniós költségvetés teljesítményorientáltságának növelését célzó lépések az utóbbi években nagyobb lendületet kaptak. Az ***1. ábra*** azt mutatja, hogy a Bizottság fokozatosan az eredményes teljesítménymenedzsment-rendszer kialakításához szükséges fő jellemzőket épített be általános jogszabályi keretébe (és a bizottsági kezdeményezésekbe). Ide tartozik a teljesítmény és a gondos pénzgazdálkodás fogalmának meghatározása, a megalapozott célkitűzések és mutatók használata, valamint az elért eredmények strukturált értékelése.

1. ábra: A teljesítmény érdekét szolgáló fő tervezési jellemzők alakulása uniós szinten



Forrás: Európai Számvevőszék, a költségvetési rendelet és más bizottsági dokumentumok áttekintése alapján.

10 Ezek az uniós szintű fejlemények a kohéziós politikán belüli teljesítményorientáltságban is tükröződnek, és a 2014–2020-as programidőszak előkészítése során politikai lendületet nyertek. A Bizottság az Európa 2020 stratégiában meghatározott célkitűzések és célok elérését szem előtt tartva 2010-ben hangsúlyozta, hogy az eredmények középpontba helyezésével javítani kell a kohéziós politika eredményességét[5]. Következésképpen a 2014–2020-as programidőszakra vonatkozó jogalkotási csomag elfogadását alátámasztó legfontosabb elem – a Bizottság szerint – az eredményorientáltság biztosítása volt[6]. Hasonlóképpen a 2021–2027-es időszakra vonatkozó javaslatok esetében is az eredményorientáltság a Bizottság egyik fő célkitűzése. A Bizottság különösen a finanszírozás és az uniós prioritások közötti összhang megerősítésének szükségességére hívja fel a figyelmet[7].

11 Az ***I. melléklet*** részletesebben ismerteti, hogy miképpen tükröződik a kohéziós politika területén az Unió általános elmozdulása a nagyobb mértékű teljesítményorientáltság felé. Képet ad arról, hogy a kifejezetten a kohéziós politikát szabályozó uniós jogszabályokba milyen mértékben építették be azokat az elemeket, amelyek – véleményünk szerint – kulcsfontosságúak az uniós források eredményes felhasználásához. A mellékletből kiderül, hogy a 2014–2020-as időszakig ezen elemek egyre nagyobb számban szerepeltek a kohéziós politikai jogszabályokban, ám a kohéziós politika egyszerűsítésére irányuló bizottsági törekvések nyomán a 2021–2027-es időszakra szóló jelenlegi javaslatokból kimaradtak egyes elemek.

Vezérelvek

12 A 14 vezérelv mindegyikével kapcsolatban bemutatjuk a három programidőszakra vonatkozó értékelésünket, fő indokainkkal együtt. Nagyobb részletességgel bemutatjuk azokat a kritériumokat is, amelyek segítségével eljutottunk értékelésünkhöz, a jelentéseinkből vett példákkal alátámasztva. A végrehajtási ciklus folytonossága miatt sok kapcsolódás van a különféle vezérelvek között.

1. A stratégiai tervezésre vonatkozó elvek

13 A folyamat uniós szintű stratégiai tervezéssel indul, amelynek során a Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament meghatározzák a prioritásokat az Unió egésze (mint például az Európa 2020 stratégia) és külön a kohéziós politika tekintetében. E folyamat során rögzítik a társjogalkotók az adott többéves pénzügyi keret (TPK) vonatkozásában a szakpolitika költségvetését és e költségvetés felhasználásának szabályait is. Hagyományosan meghatároznak egy közös szabálykészletet – a közös rendelkezésekről szóló rendeletet (CPR) –, amely a három kohéziós politikai alapra (ERFA, ESZA és KA),

valamint néhány másik alapra vonatkozik. Ezt az egyes alapokra vonatkozó külön rendelkezések egészítik ki. E szakaszra két vezérelv vonatkozik, amelyek a jövőkép megfogalmazásával és a finanszírozás tagállamok közötti elosztásával kapcsolatosak.

1.	**Az Unió világos és következetes jövőképet fogalmazott meg arra vonatkozóan, hogy mit kíván elérni a kohéziós politikai forrásokkal. Meg kell valósítani a jövőképpel való azonosulást és át kell azt ültetni a gyakorlatba.**	**2007–2013**	**2014–2020**	**2021–2027**

14 Bármely stratégiai terv kiinduló pontja az arra vonatkozó világos jövőkép, hogy a finanszírozással mit kívánnak megvalósítani. Tekintettel arra a bonyolult stratégiai keretre, amelyben az Unió működik, ez kihívást jelent. A 2014–2020-as időszakban az uniós stratégiát (Európa 2020) a kohéziós politikába is átültették – a 2007–2013-as időszakban nem ez volt a helyzet. A 2021-től 2027-ig tartó időszak esetében nincs olyan átfogó uniós stratégia, amelynek megvalósításához a kohéziós kiadásoknak hozzá kellene járulniuk[8]. Emellett továbbra is fennáll néhány hiányosság: egymással versengő, összehangolatlan stratégiai célkitűzések, amelyek olykor nem reálisak, és amelyekkel nem minden esetben tudnak teljes mértékben azonosulni az érdekelt felek, vagy amelyeket nem lehet a gyakorlatban megvalósítani.

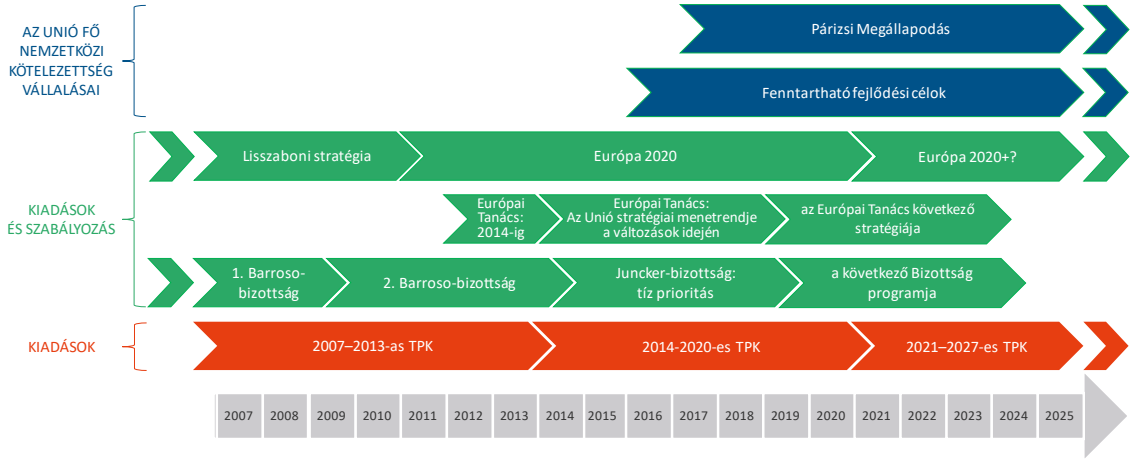
1. Az uniós kohéziós politikát a kapcsolódó stratégiai célkitűzésekkel és célértékekkel együtt stratégiai keretbe kell ágyazni

15 A kohéziós alapok végrehajtásához az egész Unióra kiterjedő, a 2007–2013-as és a 2014–2020-as időszakra vonatkozó célértékeket tartalmazó uniós stratégiai célkitűzéseket meghatározó stratégiák nyújtottak stratégiai iránymutatást[9]. A 2020 utáni időszakra jelenleg nincs ilyenfajta uniós szintű stratégia[10]. A Bizottság a kohéziós politikát illetően a közös rendelkezésekről szóló rendeletben öt magas szintű szakpolitikai célkitűzést javasol. Ez azzal az előnnyel jár, hogy biztosítja a finanszírozás folytonosságát, mivel ugyanazokat a területeket támogatja, mint amelyeket a 2014–2020-as időszakban is prioritásként határoztak meg[11]. Ha a 2020 utáni időszakra új, átfogó stratégiát dolgoznak ki, az az új többéves pénzügyi keretre vonatkozó megállapodást fogja követni. Ez nem felel meg a szokásos vagy logikus sorrendnek, amelynek megfelelően a közszektorbeli költségvetéseket a politikai célkitűzések meghatározása és a szakpolitikák kialakítása után határozzák meg[12].

2. El kell kerülni, hogy a stratégiai célkitűzések különböző csoportjai különböző határidőket és célkitűzéseket fedjenek le

16 Az a stratégiai környezet, amelyben a kohéziós politikai alapok végrehajtására sor kerül, egymással átfedésben lévő stratégiai keretekből/célkitűzésekből áll[13], ami az európai és globális szinten végbemenő összetett politikai folyamatok eredménye. A *2. ábra* azt mutatja, hogy az Unió elsődleges tízéves stratégiáira (lisszaboni stratégia és Európa 2020) több egyéb kötelezettségvállalás is ráépül, így többek között az Unió nemzetközi kötelezettségvállalásainak (például az éghajlatra vonatkozó Párizsi Megállapodás) teljesítésével kapcsolatos bizottsági prioritások és tervek. Ezzel párhuzamosan a kohéziós politikai alapoknak is saját külön küldetésüket kell követniük.

2. ábra: Az uniós fellépésre vonatkozó, egymással átfedésben lévő és összehangolatlan stratégiai keretek és célkitűzések



Forrás: „A 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretre irányuló bizottsági javaslat” című tájékoztató 6. ábrája.

17 Az egymást átfedő időszakokkal, célkitűzésekkel, mutatókkal és célértékekkel rendelkező, többféle stratégiai keret és célkitűzés párhuzamos jelenléte összetettséget eredményez és zavart kelthet[14]. Beszámoltunk arról, hogy míg a lisszaboni stratégiát (2000–2010) a 2000–2006-os időszakra vonatkozó többéves pénzügyi kerettel egyidejűleg fogadták el, az Európa 2020 stratégia esetében ez nem így történt: ezt a 2007–2013-as többéves pénzügyi keret időszakának közepén fogadták el, amikorra már bevezetésre kerültek a monitoring-, értékelési és jelentéstételi szabályok (a stratégia a 2010–2020-as időszakot öleli fel). Ennek következtében nem lehetett eredményesen beszámolni az uniós költségvetés uniós stratégiához való hozzájárulásáról[15].

18 E problémára több külső forrás is felhívta a figyelmet, különösen a „célok torlódására”, ami nehézségeket okoz a szakpolitika stratégiai és operatív megvalósítása

terén, és kihívásokat vet fel a következetességet illetően[16]. Ilyen forgatókönyv esetén kihívást jelent a kohéziós politika végrehajtására irányuló koherens megközelítés biztosítása.

3. A stratégiai célkitűzéseknek reálisnak kell lenniük

19 Több olyan esetet azonosítottunk, amikor a stratégiai célkitűzések nem reálisak; ezek két tág kategóriába sorolhatók: a stratégiai célkitűzéseket nem mindig a megfelelő szinten határozzák meg, vagy azok nem veszik figyelembe a rendelkezésre álló finanszírozást.

2014. évi éves jelentés

Példa a stratégiai célkitűzések nem megfelelő szinten való meghatározására: Beszámoltunk arról, hogy az EU 2020 stratégia kiemelt céljait az egyes tagállamokra vonatkozó különálló célokból dolgozták ki. Két kiemelt cél esetében még ha minden tagállam sikeresen is teljesítené saját nemzeti céljait, akkor sem teljesülnének az uniós szintű kiemelt célok[17].

Az egységes európai vasúti forgalomirányítási rendszerről szóló különjelentés

Példa arra, hogy a stratégiai célkitűzések nem veszik figyelembe a rendelkezésre álló forrásokat: Megállapítottuk, hogy az új vasúti forgalomirányítási rendszer kiépítése egy stratégiai politikai döntés eredménye volt. Annak ellenére, hogy bebizonyosodott, hogy ez 2050-ig akár 190 milliárd euró költséggel is járhat, átfogó költségbecslés és megfelelő tervezés nélkül indították el[18].

4. A stratégiai célkitűzésekért az összes érdekelt félnek felelősséget kell vállalnia

20 A tagállamok nem mindig osztoznak az Unió törekvéseiben, és az a keret, amelyben az Unió működik, nem mindig jogilag kötelező, hanem inkább a jóakaratra támaszkodik. E tényezőkből fakadóan előfordulhat, hogy a tagállamokat kevés tényező ösztönzi az uniós szakpolitikák végrehajtására.

Az európai nagy sebességű vasúthálózatról szóló különjelentés és a közlekedésről szóló állapotfelmérés

A nagy sebességű vasutakra irányuló ellenőrzésünkben megállapítottuk, hogy a tagállamok nem építettek ki nagy sebességű vasútvonalakat, ha ezeket nem tekintették nemzeti prioritásnak, még akkor sem, ha az érintett vonal nemzetközi folyosón található és a törzshálózat része. Ezenfelül a Bizottság kevés végrehajtási eszközzel vagy hatáskörrel rendelkezett ahhoz, hogy a tagállamokat a törzshálózat kiépítéséhez szükséges nagy sebességű vonalak megépítésére vonatkozó kötelezettségeik betartására kényszerítse[19].

21 Valóban beszámoltunk egy példáról, amikor a kötelező jogszabály hiánya nem akadályozta meg, hogy a tagállamok osztozzanak az uniós szintű törekvésekben. Megállapítottuk, hogy az uniós oktatási célkitűzéseket kellően figyelembe vették az operatív programokban és a kapcsolódó projektekben a 2007–2013-as időszakban, illetve a 2014–2020-as programidőszakra szóló programok kialakítása során. Ez annak ellenére is így történt, hogy az oktatáspolitika teljes mértékben és kizárólagosan a tagállamok hatáskörébe tartozik, és az uniós stratégiák tanácsi következtetések formájában kerülnek elfogadásra, amelyek jogilag nem kötelező erejűek az uniós tagállamok számára[20].

5. A stratégiai célkitűzéseket operatív célkitűzésekké kell alakítani

22 A Bizottság és a tagállamok olykor nem alakítják át a stratégiai célkitűzéseket operatív célkitűzésekké[21]. Ilyen esetekben fennáll annak a kockázata, hogy a magas szintű célkitűzések csupán politikai törekvések maradnak. A gyakorlatba való átültetés fontosságát az Európai Parlament is elismerte[22].

„Szélessávú hozzáférés az Európai Unió tagállamaiban” című különjelentés

A tagállamok szélessávú hálózatokba történő uniós beruházások végrehajtására vonatkozó stratégiái a 2014–2020-as időszakban nem álltak összhangban az átfogó Európa 2020 stratégia célkitűzéseivel. Bár egyes kitűzött célok az Európa 2020 céljainál ambiciózusabbak voltak, azonban a vizsgált tagállamok egyike sem építette be a tagállami célértékek közé a három uniós cél közül az arra vonatkozó célt, hogy a háztartások 50%-a fizessen elő ultragyors szélessávú szolgáltatásokra[23].

23 A Bizottság a 2014–2020-as időszakban igyekezett az Európa 2020 stratégiai célkitűzéseit átültetni a kohéziós politikába, mégpedig úgy, hogy tematikus célkitűzéseket szerepeltetett, amelyeket az Európa 2020 kiemelt céljaihoz kapcsolt beruházási prioritásokra bontott le. E lépés lehetséges hasznait az OECD[24], a

Bizottság[25] és a Parlament[26] is elismerte. A gyakorlatban azonban az Európa 2020 politikai törekvései alatt egy összetett architektúra alakult ki, amely öt kiemelt célból, hét kiemelt kezdeményezésből és 11 tematikus célkitűzésből állt. Ezeket a különböző szinteket pedig egyedileg és összességében sem úgy alakították ki, hogy hasznos operatív célkitűzésekké fogalmazzák át az Európa 2020 politikai törekvéseit[27]. Ezen túlmenően megállapítottuk, hogy egy tagállam kivételével egyetlen tagállam sem alakította át az Európa 2020 kiemelt céljait a programok operatív célkitűzéseivé[28]. A Bizottság azt is hangsúlyozta, hogy az Európa 2020 stratégia kiemelt céljai csak erőteljes nemzeti és regionális részvétellel, a célokkal való helyi azonosulás mellett vihetők sikerre[29].

2.	**A források tagállamok közötti elosztása figyelembe veszi az azonosított szükségleteket és a teljesítményre vonatkozó információkon alapul**	**2007–2013**	**2014–2020**	**2021–2027**

24 A kohéziós politika esetében az összes rendelkezésre álló forrást előzetesen elosztják a tagállamok között[30]. 2019 márciusában közzétettünk egy gyorsvizsgálatot, amely nagyobb részletességgel ismerteti a kohéziós politikai források tagállamok számára előzetes kiosztásának a következő, 2021–2027-es programidőszakra javasolt folyamatát[31].

25 Az elosztási módszer az 1999-ben történt bevezetése óta nem változott lényegesen. A források elosztásának fő tényezője a regionális gazdaság, amelyet az egy főre jutó GDP alapján határoznak meg[32] – lásd alább: ***3. táblázat***. Egyes elérni kívánt stratégiai célkitűzésekkel való összefüggés erősödött, ám továbbra is korlátozott.

3. táblázat: A kohéziós források tagállamoknak való kiosztásának kritériumai

Kritérium	2007–2013	2014–2020	2021–2027
GDP (a Kohéziós Alap esetében a GNI-vel együtt)	83%	86%	81%
Munkaerőpiac, iskolázottság, demográfia	17%	14%	15%
Éghajlat-politika			1%
Migráció			3%
Összesen	**100%**	**100%**	**100%**

Forrás: „A jövő uniós költségvetése: regionális fejlesztés és kohézió” című bizottsági prezentáció (a 2014–2020-as és a 2021–2027-es időszak esetében), valamint bizottsági becslések (a 2007–2013-as időszak esetében).

26 A tagállamoknak biztosított előzetes juttatások a Bizottság szerint korlátozzák a költségvetést abban, hogy reagáljon a változó igényekre. Egy technikai kiigazítás kivételével, amelyre minden programozási időszakban egyszer kerül sor, a programidőszak során a forrásokat nem lehet a tagállamok között rugalmasan átcsoportosítani[33]. Az OECD vélekedése szerint a többéves pénzügyi keret e rugalmatlan vonatkozása egyértelmű eltérés a nemzeti költségvetés-készítés gyakorlataitól, amelyek esetében a változó prioritásokra reagálva – és a teljesítmény és az eredmények értékelésére reagálva – a források éves vagy időszakonkénti átcsoportosítása jelenti a normát. Az OECD hozzáteszi, hogy a nemzeti érdekelt felek a gyakorlatban úgy tekintenek a juttatásokra, miután azokról a többéves pénzügyi kerettel összefüggésben megegyeztek, hogy azok a „saját pénzeik”, amelyek nem igazíthatók ki, csak végső esetben[34]. Korábbi ellenőrzéseink során rámutattunk arra, hogy nehéz feladat minőségileg kielégítő eredményeket elérni olyan rendszerekkel, amelyekben implicit cél a pénzeszközök tagállamok általi felhasználása[35]. Úgy véljük, hogy a források elosztásakor figyelembe kell venni a szükségleteket, és annak a teljesítményre vonatkozó múltbeli információkon kell alapulnia.

1. A források tagállamok közötti elosztásának az azonosított szükségleteken és az elérni kívánt célkitűzéseken kell alapulnia

27 Ebből adódóan először egy szükségletfelmérést kell végezni a kohéziós politika szintjén, figyelembe véve mind a Szerződésen alapuló célkitűzéseket (pl. a regionális egyenlőtlenségek csökkentése), mind az egyéb lényeges stratégiai célkitűzéseket (pl. az EU 2020 kiemelt célja: a köz- és magánszféra együttes kutatási és fejlesztési beruházásai arányának a GDP 3%-ára való növelése). Ezt a szükségletfelmérést kell szakpolitikai célkitűzésekké konvertálni, szem előtt tartva a rendelkezésre álló korlátozott uniós forrásokat. A források tagállamoknak és régióiknak való kiutalásának összhangban kell lennie e szakpolitikai célkitűzésekkel.

28 Ahogy azt a közelmúltban közzétett gyorsjelentésünkben (***24.*** bekezdés) megállapítjuk a források elosztásának módszere bizonyos fokig figyelembe veszi a Szerződésen alapuló célkitűzéseket (mint pl. a GDP) és a változó stratégiai célkitűzéseket (pl. az Európa 2020 stratégiához kapcsolódó egyes kritériumok). A Bizottság azonban nem tett kísérletet arra, hogy következetesen és módszeresen, a szükségletek és a stratégiai célkitűzések alapján ossza el a forrásokat.

2. A források tagállamok közötti elosztásának a múltbeli teljesítményre vonatkozó információkon kell alapulnia

29 Az OECD úgy értékelte, hogy az uniós teljesítményalapú költségvetés-tervezési keret fejlettsége ellenére az Unió az OECD-országokhoz aránylag hasonló szintet ér el azzal kapcsolatban, hogy mennyire használják fel a teljesítményre vonatkozó információkat a költségvetési döntések alátámasztására. Úgy ítélte meg azonban, hogy a teljesítményre vonatkozó információk és a tágabb forráselosztási politika közötti összefüggések viszonylag gyengék[36].

2. A programozásra vonatkozó elvek

30 A közös rendelkezésekről szóló rendelet a következő szakasz, azaz a tagállamok általi programozás keretét is meghatározza. E szakasz alatt tagállami szinten részletesen kidolgozzák az adott programidőszakra vonatkozó terveket, mégpedig úgy, hogy megfogalmazzák az országstratégiát[37] és a kapcsolódó programokat. A Bizottság mindkét programozásidokumentum-csomagról tárgyal a nemzeti hatóságokkal, mielőtt elfogadná azokat. E szakaszban négy vezérelv található, amelyek a következőkhöz kapcsolódnak: a beavatkozás belső logikája, a finanszírozás összpontosítása, teljesítménymérési keret, ösztönzők.

3.	Létezik világos beavatkozási belső logika.	2007–2013	2014–2020	2021–2027

31 A beavatkozás belső logikája az annak azonosítására irányuló folyamatot jelenti, hogy az uniós források milyen szükségletek kezelésére szolgáljanak, és hogy ez hogyan érhető el. Első lépésként a tagállamoknak azonosítaniuk kell nemzeti szükségleteiket. Ez adja a célkitűzések, célértékek és az igényelt finanszírozás meghatározásának az alapját. Ezután hasonló eljárást kell lefolytatni a programok szintjén, amelynek keretében a nemzeti célkitűzéseket operatív célkitűzésekké kell átalakítani.
A tagállamoknak e szinten kell meghatározniuk az inputok, a fellépések, az outputok és az eredmények közötti összefüggéseket.

32 A Bizottság az erőteljes beavatkozási logikát azonosította az eredményközpontúság egyik pilléreként a 2014–2020-as programidőszakban. Ez a 2014–2020-as jogszabályi keretben nagyrészt tükröződött, például a szükségletek nemzeti szinten való kötelező megfogalmazása és az egyes programok kötelező előzetes, a beavatkozás belső logikájának világosságára összpontosító értékelése révén[38]. E lépések a beavatkozás belső logikájának világosabb ismertetéséhez vezettek mind a partnerségi megállapodás, mind a program szintjén[39]. Az Európai Parlament

szintén megállapította, hogy javult a programok beavatkozási belső logikája, és hogy a 2014–2020-as programidőszak eredménymutatóit jobban kidolgozták[40].

33 A 2021–2027-es programidőszakra vonatkozó javaslattervezet elhagyott bizonyos elemeket, amelyek hozzájárultak a világosabb beavatkozási logikához, mégpedig a szükségletek kötelező értékelését a partnerségi megállapodásban és a programok kötelező előzetes értékelését[41].

34 a beavatkozás belső logikája kialakításának hiányosságai az általunk leírt leggyakoribb megállapítások közé tartoztak, és az általunk elemzett különjelentések több mint felében szerepeltek.

1. Megfelelő szükségletfelmérést kell végezni

35 A programozásnak a partnerségi megállapodás és a programok szintjén egyaránt a szakpolitika által kezelni kívánt szükségletek azonosításából kell kiindulnia, ám nem mindig volt ez a helyzet.

Az európai nagy sebességű vasúthálózatról szóló különjelentés

Megállapítottuk, hogy a nagy sebességű vasúti infrastruktúrára irányuló tagállami beruházásokat megalapozó szükségletfelmérések színvonala alacsony. Rendszerszinten a felkeresett tagállamok közül csak kettőben (Olaszországban és Németországban) vizsgálják meg alternatív megoldások – például a meglévő hagyományos vasútvonalak korszerűsítése – lehetőségét az új nagy sebességű vonalak építése helyett[42].

2. A célkitűzéseknek és a várt eredményeknek a szükségleteket kell tükrözniük

36 A szükségletek elemzését követő második lépés az olyan SMART (konkrét, mérhető, teljesíthető, reális és határidőhöz kötött [specific, measurable, achievable, realistic, time-bound]) célkitűzések meghatározása nemzeti és programszinten, amelyek tükrözik, hogy a tagállamok milyen változást kívánnak elérni a forrásokkal. Megállapítottuk, hogy a célkitűzések nem mindig tükrözik a szükségleteket és/vagy nem világosak.

Az ifjúsági munkanélküliségről szóló különjelentés

A 2014–2020-as időszakot illetően megállapítottuk, hogy a tagállamok nem dolgoztak ki világos célkitűzéseket tartalmazó, megfelelő stratégiákat valamennyi nem foglalkoztatott, oktatásban és képzésben nem részesülő (NEET) munkanélküli fiatal elérésére. Sőt, egyes tagállamok nem célozták meg a fiatalok teljes csoportját, csak egy alcsoportot. Megállapítottuk, hogy az intézkedések előnyeiből legkevésbé az inaktív, a munkaerőpiacról leginkább kiszorult személyek csoportja részesült[43].

3. Megfelelően értékelni kell, hogy mennyi forrásra van szükség a kitűzött célok eléréséhez

37 Megfelelően értékelni kell, hogy mennyi forrásra van szükség a kitűzött célok eléréséhez, ám nem mindig volt ez a helyzet.

„A pénzügyi eszközök szerepe az uniós költségvetés végrehajtásában" és „Az ERFA-ból támogatott pénzügyi konstrukciók kkv-k részére" című különjelentés

Mindkét jelentés a 2007–2013-as időszakban a források pénzügyi eszközökre való elkülönítését alátámasztó piaci igények felmérésének hiányosságaira hívja fel a figyelmet[44]. Megállapítottuk, hogy jelentős számú pénzügyi eszköz túl volt méretezve, ami azt jelzi, hogy az irányító hatóságok nem mindig mérték fel megfelelően a piaci igényeket azt megelőzően, hogy a programokból forrásokat különítettek volna el a pénzügyi eszközökre. Ez ahhoz vezetett, hogy a pénzügyi eszközöket túl nagy alaptőkével hozták létre, ez pedig alacsony kihelyezési arányokat eredményezett[45].

4. A fellépéseket úgy kell kialakítani, hogy megvalósuljanak a célkitűzések és eredményeket érjenek el

38 A világos beavatkozási belső logika azt is megköveteli, hogy a programokban azonosítsák a kívánt célkitűzések és eredmények elérésére legalkalmasabb fellépéseket. Több jelentésünkben megállapítottuk, hogy ezek a fellépések nem kapcsolódtak világosan a célkitűzésekhez és/vagy nem összpontosultak kellőképpen az eredményekre[46].

4.	A finanszírozás kellőképpen célzott	2007–2013	2014–2020	2021–2027

39 Az uniós forrásokat célzottan kell felhasználni, maximalizálva ezzel azok hatását[47]. A kohéziós politikai forrásokat tehát a valódi potenciált hordozó és erőt képviselő területekre kell összpontosítani, ahelyett, hogy kevésbé érintett területeken kis

összegekben használnák fel őket. A 2014–2020-as időszakkal két eszköz került bevezetésre, amelyek célja a források összpontosításának javítása:

- Pénzügyi koncentráció: ez megköveteli a tagállamoktól, hogy a forrásaikat bizonyos arányban közös prioritási területekre fordítsák, támogatva az Európa 2020 stratégia végrehajtását. E követelmény a 2021–2027-es időszakra vonatkozó javaslatban[48] is szerepel, jóllehet, már nem kapcsolódik semmilyen uniós szintű stratégiához. Megállapítottuk, hogy a vizsgált tagállamok esetében a 2014–2020-as időszakra meghatározott tematikus koncentrációval kapcsolatos követelmények teljesültek, sőt, azokat időnként túlteljesítették[49]. Azt is megállapítottuk, hogy e követelmények erősen kihatottak a megfelelő finanszírozási prioritások meghatározására[50]. Az Európai Parlament is elismerte, hogy ez az intézkedés pozitívan járult hozzá a forrásoknak az átfogó uniós stratégiákkal összhangban való célzottá tételéhez[51].

- Minőségi koncentráció a előzetes stratégiai feltételrendszer révén[52]. Az utóbbi további prioritási sorrendet állít fel a célcsoportok/beavatkozási területek között (a tartós munkanélküliek középpontba állítása vagy az olyan területekre való összpontosítás, mint például az intelligens szakosodás). A 2007–2013-as programidőszakra vonatkozó korábbi ellenőrzéseink során több hiányosságot állapítottunk meg a források szükségletekre való összpontosítása terén (lásd fent: ***3. sz.vezérelv*** 1. része)[53]. Ezért üdvözöljük az előzetes stratégiai feltételrendszerek 2014–2020-as bevezetését, amely kezeli ezt a problémát[54], jóllehet a hatásának megismeréséhez még időre van szükség. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó bizottsági javaslat megerősíti az előzetes feltételrendszereket (e javaslatban ezeket „előfeltételeknek” nevezik)[55].

5.	Egyszerű és következetes teljesítménymérési keretet alkalmaznak	2007–2013	2014–2020	2021–2027

40 Annak értékeléséhez, hogy teljesülnek-e az Unió célkitűzései, a Bizottságnak az outputokra és az eredményekre vonatkozó releváns, megbízható és kellő időben rendelkezésre álló információkra van szüksége, amelyek egy megbízható teljesítménymenedzsment-rendszerből származnak.

41 A 2014–2020-as időszak javulást hozott a kohéziós politika terén elért teljesítmény mérésének keretét illetően. Ez olyan elemeknek köszönhető, mint az output- és eredménymutatók kötelező felvétele a programokba (alapértékekkel és célértékekkel együtt), valamint a közös mutatók, amelyek megkönnyítik a tagállamokon belüli, illetve a tagállamok körében történő összesítést. A 2021–2027-es időszakra a Bizottság a teljesítménymérési keret további erősítését javasolta, első

alkalommal bevezetve az „outputmutatók” [a javaslat szövegében: teljesítménymutatók] és az „eredménymutatók” következetes fogalommeghatározását, valamint az összes alapra vonatkozó közös output- és eredménymutatókat.

42 A gyakorlatban ellenőrzéseink során számos hiányosságot állapítottunk meg a tagállamok teljesítménymérési rendszereiben.

1. Világosan és következetesen meg kell határozni az „output” és az „eredmény” fogalmát

43 Az outputok és az eredmények fogalmának harmonizált meghatározása előmozdítja a következetességet[56] – ez különösen fontos a közvetlen teljesítményalapú költségvetés-tervezés bevezetésével összefüggésben, amely a finanszírozást az eredményekhez köti. Beszámoltunk az „output” és az „eredmény” következetes fogalommeghatározásának hiányáról és ennek következményeiről.

„Az ERFA és az ESZA projektjeinek kiválasztása és monitoringja a 2014–2020-as időszakban” című különjelentés

Megállapítottuk, hogy az „eredmény” fogalmát az alapspecifikus rendeletekben (ERFA kontra ESZA) eltérően értelmezik, és feltártuk annak kockázatát, hogy nem feltétlenül megvalósítható uniós szinten a teljesítményadatok (különösen az eredményre vonatkozó adatok) érdemi összesítése[57].

44 A 2021–2027-es időszakra vonatkozó javaslatában a Bizottság most első alkalommal bevezette az „outputmutatók” és „eredménymutatók” fogalommeghatározását[58].

2. Megfelelő keretnek kell rendelkezésre állnia a teljesítmény méréséhez, amely számszerű output- és eredménymutatókat foglal magában, alapértékekkel, részcélokkal és célértékekkel

45 A teljesítmény mérésére szolgáló keretnek output- és eredménymutatókat kell tartalmaznia. E mutatókhoz számszerűsített alapértékeknek, részcéloknak és célértékeknek kell tartozniuk, amelyek lehetővé teszik a kitűzött célok felé tett előrelépés mérését. A részcélok szintén különösen fontosak a 2014–2020-as időszakban, mivel ezek képezik a kötelező eredményességi tartalék elosztásának alapját.

46 Több jelentésben megállapítottuk, hogy problémák merülnek fel az output- és/vagy eredménymutatók alkalmazásának módjával kapcsolatban.

Tájékoztató: az Unión kívülről érkezett migránsok integrációjáról

Megállapítottuk, hogy a legtöbb tagállamnak nincsen teljes körű áttekintése a támogatásban részesült migránsok számáról, illetve az integrációs intézkedésekre fordított összegekről. Az uniós szinten működő közös alapmutató-készlet („zaragozai mutatók") révén jobban átlátható az Unió országaiban végbemenő integráció, ám ezeket nem minden tagállam alkalmazza, és a Bizottság véleménye szerint e mutatók alkalmazhatósága is korlátozott bizonyos tekintetben[59].

47 Általánosabban beszámoltunk arról, hogy a 2014–2020-as időszakot tekintve a rendeletek eltérő követelményeket szabtak meg a különböző alapok tekintetében az alapértékek, a részcélok és a célértékek szempontjából. Alapértékeket nem minden esetben írnak elő, részcélokra pedig csak azon mutatók esetében van szükség, amelyek a „teljesítménymérési keret" részét képezik. Az eredmények célértékeit nem kell mindig számszerűsíteni[60].

3. Közös mutatókat kell alkalmazni, amelyek lehetővé teszik a teljesítményadatok összesítését

48 Ahhoz, hogy a Bizottság uniós szinten tudja összegezni a teljesítményadatokat, és mérni tudja azok hozzájárulását az átfogó uniós célkitűzések eléréséhez, az alapoknál lehetőleg közös mutatókra van szükség (többek között az eredményekre vonatkozóan), amelyeket az összes tagállam következetesen alkalmaz[61]. Beszámoltunk arról, hogy a 2007–2013-as időszakban hiányoztak a közös mutatók[62]. A 2014–2020-as időszakra a jogszabályi keret a kohéziós politikát alkotó mindhárom alapra (ERFA, KA és ESZA) vonatkozó közös outputmutatókat vezetett be, valamint az ESZA esetében közös eredménymutatókat is bevezetett. E változás fontos lépést jelentett a helyes irányba, ám a közös mutatók rendszerében vannak olyan elemek, amelyek korlátozzák a mutatók hasznosságát és relevanciáját, és így a teljesítménnyel kapcsolatos információk Bizottság általi összesítésének lehetőségeit is[63]:

- A tagállamok számára nem írják elő szisztematikusan, hogy programjaikban közös mutatókat szerepeltessenek. A Bizottság teljesítménnyel kapcsolatos beszámolási tevékenysége azonban ezekre a közös mutatókra épül (például a Bizottságnak a kohéziós jellegű alapokra vonatkozó gazdálkodási tervei és éves tevékenységi jelentései kizárólag a közös mutatókon alapulnak). Ezért fennáll annak a kockázata, hogy a közös mutatók következetlen alkalmazása jelentősen rontja a Bizottság jelentéseinek minőségét[64].

- Minden egyes kohéziós politikai alap közös outputmutatókkal rendelkezik. A KA és az ERFA azonban nem rendelkezik közös eredménymutatókkal. Ezért a Bizottság számára nehéz lesz ezen alapok esetében az eredményekről szóló információk

összesítése[65]. A 2021–2027-es időszakot illetően a Bizottság első alkalommal közös eredménymutatókat javasolt mindegyik alap számára[66].

4. A tagállamok által a Bizottságnak jelentett teljesítményadatoknak a szigorúan szükséges adatokra kell korlátozódniuk

49 A teljesítményre vonatkozó információkat csak akkor érdemes előállítani, ha azokat fel is használják[67], azaz korrekciós intézkedésekhez vezetnek, és támogatják az uniós szintű stratégiai tervezési folyamatot. A tagállamok a 2014–2020-as időszak kohéziós kiadásai teljesítményének mérésére körülbelül 9000 különböző mutatót határoztak meg. Rámutattunk arra, hogy ezek legtöbbje programspecifikus, és a Bizottság ebből adódóan nem lesz képes ezeket az adatokat érdemi módon összesíteni és felhasználni magasabb, uniós szinten. Továbbá, a tagállamoknak minden információt össze kell gyűjteniük, és ezekről idejében jelentést kell tenniük. A Bizottság szerint ez a nyomonkövetési keret a hatóságokat terhelő adminisztrációs költségek, illetve a kedvezményezettekre háruló terhek egyik fő tényezője. A mutatók e száma túlzott volt, és hatalmas adatmennyiséghez vezetett[68]. A tagállamok hasznosnak találhatják a programspecifikus mutatókat saját programjaik irányításához. A 2021–2027-es időszakra javasolt rendelet lehetőséget ad a tagállamoknak arra, hogy továbbra is használjanak programspecifikus mutatókat, fenntartva ezzel a túlzott adatmennyiség keletkezésének kockázatát[69].

6.	Teljesítményösztönző mechanizmusokat vezettek be	2007–2013	2014–2020	2021–2027

50 Fontos, hogy az uniós finanszírozást teljesítményhez kötő ösztönző mechanizmusokat léptettek életbe. A 2014–2020-as időszak pénzügyi jutalmakat és szankciókat vezetett be a jobb teljesítmény ösztönzésére.

- Az előzetes feltételrendszerek előírták a tagállamoknak, hogy a program végrehajtásának megkezdése vagy legkésőbb 2016 vége előtt teljesítsenek bizonyos szabályozási, intézményi és stratégiai feltételeket. A Bizottságnak lehetősége van arra, hogy felfüggessze az időközi kifizetések egészét vagy egy részét, ha a tagállam nem teljesíti a vonatkozó előzetes feltételeket.
  E mechanizmust a 2021–2027-es időszakra szóló, előfeltételekre vonatkozó bizottsági javaslat megerősíti.

- Kötelező eredményességi tartalék, amely a tagállamoknak nyújtott juttatás 6%-át bizonyos, az adott programban meghatározott részcélok elérésének feltételéhez köti. A Bizottságnak az is jogában áll, hogy pénzügyi szankciókat alkalmazzon a részcélok és a célértékek teljesítésének elmaradása esetén[70]. A Bizottság a 2021–

2027-es időszakra az eredményességi tartalék megszüntetését javasolja. A teljesítményt – egyéb szempontok mellett – az egyes programok 2025-ben sorra kerülő félidős felülvizsgálatának bevezetésével kívánja figyelembe venni, amelyhez az alapok újraprogramozása fog kapcsolódni.

- Közvetlen teljesítményalapú költségvetés-tervezés, amely a kifizetéseket az eredmények megvalósításához köti. A 2014–2020-as időszakra a Bizottság bevezette a közös cselekvési terveket; ez egy olyan típusú finanszírozás, amely nem függ össze a releváns műveletek költségeivel, hanem a célkitűzések megvalósítása terén elért eredményekhez kapcsolódó feltételek teljesítésén alapul. 2018-ban átdolgozták a költségvetési rendeletet, és bevezettek egy új finanszírozási formát, a költségfüggetlen finanszírozást (a kifizetés feltételek teljesítésén vagy eredmények elérésén alapul majd). Ez az új finanszírozási forma a 2021–2027-es időszakra vonatkozó bizottsági javaslatban is szerepel.

51 A gyakorlatban mind e mechanizmusok kialakítása, mind pedig a végrehajtása terén bizonyos tekintetben hiányosságokat állapítottunk meg. E hiányosságok csökkentik e mechanizmusok ösztönző hatását.

1. Az ösztönző mechanizmusoknak ki kell terjedniük az eredményekre

52 A teljesítmény ösztönzéséhez kulcsfontosságú, hogy a bevezetett ösztönző mechanizmusok kiterjedjenek az eredmények elérésére. Az eredményességi tartalék elosztásának módszere kialakításából adódóan nem az eredményekre, hanem inkább az outputokra és az inputokra összpontosított[71]. Amikor megvizsgáltuk az eredményességi tartalék végrehajtását, azt találtuk, hogy a tartalék elosztásához használt szinte összes mutató az outputhoz vagy az inputhoz kapcsolódik, az eredménymutatók használata pedig marginális[72].

53 A 2021–2027-es időszakra előirányzott, eredményeken alapuló új finanszírozási forma szempontjából a javaslat sikere nagyrészt azon fog múlni, hogy a Bizottság és a tagállamok el tudják-e kerülni azt a csapdát, hogy a szokott módon az inputok és outputok alapján történő kifizetéshez nyúlnak, és biztosítani tudják-e, hogy azok a feltételek, amelyek teljesülése esetén megnyílik a kifizetés lehetősége, valódi teljesítményszempontokhoz kapcsolódjanak[73]. Ugyanez a megfontolás érvényes a 2021–2027-es időszakra tervezett félidős felülvizsgálatra is[74].

2. Alkalmazni kell az ösztönző mechanizmusokat, és azoknak tényleges pénzügyi előnyhöz vagy szankcióhoz kell vezetniük

54 Ahhoz, hogy az ösztönző mechanizmusok hitelesek legyenek, azokat alkalmazni kell, és azoknak tényleges pénzügyi előnyökhöz vagy szankciókhoz kell vezetniük. Ez sem a programok, sem a projektek szintjén nem mindig teljesül. A teljesítményre vonatkozó célkitűzések elérése – azaz az eredmény – általában semmilyen hatással nincs a finanszírozás mértékére:

- A programok szintjén a Bizottság úgy döntött, hogy nem függeszti fel a programok kifizetéseit, annak ellenére, hogy nagy számú előzetes feltételrendszert nem teljesítettek[75]. Ezzel összefüggésben a Világbank megjegyzi, hogy a finanszírozás visszavonása mint „ostor" politikai okokból nehezen végrehajthatónak bizonyult[76].

- Az eredményességi tartalék ösztönző hatását gyengítette, hogy ha nem sikerül elérni a vonatkozó részcélokat, az eredményességi tartalék összege nem vész el a tagállam számára, hanem azt más prioritásokhoz tudja átcsoportosítani[77].

- Továbbá, a programidőszak végén a végső egyenleg Bizottság által a tagállamoknak történő kifizetése a programlezárási folyamat keretében nem függ közvetlenül a célértékek elérésétől[78].

55 2018 májusáig egyetlen tagállam sem élt a közös cselekvési tervek felhasználásának lehetőségével, ami a teljesítményt ösztönözni hivatott három fő mechanizmus egyike[79]. Egy ajánlati felhívást követően a Bizottság 2019 januárjában két kísérleti közös cselekvési tervet ítélt oda az ESZA keretében, amelyek Hollandiában és Portugáliában működnek majd.

56 A projektek szintjén a teljesítményre vonatkozó célkitűzések elérése csak nagyon kevés esetben gyakorol hatást az uniós finanszírozás mértékére.

2014. évi éves jelentés

Egy esetben egy romániai ERFA-projektre vonatkozó támogatási megállapodás rögzítette, hogy a kedvezményezettnek vissza kell fizetnie a kapott támogatás egy részét, ha a támogatási megállapodásban meghatározott eredménymutatók a projekt befejezésekor nem érik el a célul kitűzött értékeket. Ugyanakkor jóllehet az eredménymutatókra vonatkozó feltételt nem sikerült maradéktalanul teljesíteni, ennek semmilyen hatása nem volt arra, hogy a kedvezményezett mennyi finanszírozásban részesült[80].

3. A végrehajtásra vonatkozó elvek

57 A programok tagállamok és régióik általi végrehajtása általában azonnal elkezdődik, amint a Bizottság elfogadta a stratégiai dokumentumokat és programokat. Ezt az egyes országokban és/vagy régiókban a „irányító hatóságok" szervezik, és ez az olyan projektek kiválasztásából és végrehajtásából áll, amelyeknek a legjobb ár-érték arány biztosítása mellett – elméletben – hozzá kell járulniuk a program célkitűzéseihez. A végrehajtási időszak alatt viszonylag korlátozott a Bizottság szerepe. E szakaszban három vezérelv található, amelyek a kiadások kellő idejű elvégzéséhez, a projektek kiválasztásához és végrehajtásához, valamint a programok módosításához kapcsolódnak.

7.	A tagállamok kellő időben elköltik kohéziós politikai forrásaikat	2007–2013	2014–2020	2021–2027

58 A tagállamoknak el kell kerülniük azt a helyzetet, hogy a kohéziós politikai források jelentős részének felhasználása a programidőszak végére tolódjon, mivel a források felhasználásával kapcsolatos nyomásnak az értékarányosság láthatja kárát[81]. Ellenőrzéseink azt mutatják, hogy a végrehajtás késedelmei kockázatot jelentenek a programok célkitűzéseinek elérésére nézve, és ahhoz vezethetnek, hogy a programidőszak végén gyenge minőségű projekteket választanak ki. A 2007–2013-as programidőszakban a kiadások üteme lassú volt[82], a 2014–2020-as időszakban pedig még tovább lassult. A Bizottság becslése szerint 2019 áprilisáig, azaz a jelenlegi többéves pénzügyi keret hatodik évéig a tagállamok a rendelkezésre álló uniós források 27%-át használták fel. Jóllehet nem jelentenek garanciát a kellő időben való végrehajtásra, a Bizottság által a 2021–2027-es időszakra javasolt egyszerűsítési intézkedések a programok gyorsabb végrehajtásához vezethetnek a tagállamokban.

1. A programok végrehajtásának a programidőszakon belül a lehető leghamarabb meg kell kezdődnie

59 A jogszabályi keret elfogadása a programok előkészítésének alapvető előfeltétele, mivel ez ad jogbiztonságot a tagállamok számára arra nézve, hogy a programokban rögzített kiadási terveik és célkitűzéseik összhangban állnak az uniós célkitűzésekkel. Ezután a programok Bizottság általi elfogadása adja meg a jelet arra, hogy megkezdjék az uniós költségvetésből a program részére történő kifizetéseket[83].

60 A 2007–2013-as és a 2014–2020-as programidőszakban a jogszabályi keret késedelmes elfogadása az operatív programok késedelmes elfogadásához vezetett[84]. Ezen túlmenően a 2014–2020-as időszak tekintetében megállapítottuk, hogy a tagállamok által benyújtott programozási dokumentumok kezdeti tervezeteit minőségi problémák jellemezték[85]. A 2014–2020-as programozási időszakot illetően a kohéziós politikára vonatkozó jogalkotási csomagot 2013 decemberében fogadták el, vagyis mindössze két héttel a programozási időszak kezdete előtt, ami a korábbi időszakhoz képest öt hónapos csúszást jelent[86]. 2014 decemberéig, azaz a 2014–2020-as programidőszak első évének a végére „A növekedést és munkahelyteremtést szolgáló beruházások” célkitűzés keretébe tartozó programok mindössze 64%-át fogadták el. Ez elkerülhetetlenné tette a dominóhatást: késve kezdődött meg a rendelkezésre bocsátott források felhasználása, és az első években alacsony maradt a kifizetések szintje[87]. A jogszabályi keret késedelmes elfogadásának problémáját kezelendő a Bizottság ösztönözte, hogy korábban szülessen politikai megállapodás a 2020 utáni többéves pénzügyi keretről, és a 2020 utáni időszakra szóló javaslatait– összhangban az egyik különjelentésünkben általunk javasolt menetrenddel[88] – 2018 májusában és júniusában, az új programidőszak kezdete előtt 30 hónappal elfogadta.

61 A 2007–2013-as és a 2014–2020-as időszak tekintetében határidőt határoztak meg a partnerségi megállapodások és a programok benyújtására vonatkozóan. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó javaslat azonban nem tartalmaz ilyen határidőket[89]. Másrészről ezek a javaslatok tartalmaznak bizonyos egyszerűsítő intézkedéseket, amelyek segíthetik a kellő időben történő végrehajtást: ilyen az egyszerűbb „kijelölési” folyamat, valamint hogy a programozási dokumentumokhoz sablonok is rendelkezésre állnak[90]. Ezek az intézkedések azonban önmagukban nem tudják garantálni a programok kellő időben történő elfogadását, ha késedelmet szenved a jogalkotási csomag elfogadása.

2. El kell kerülni a projektek végrehajtásának késedelmeit

62 A kohéziós politikai projektek kellő időben történő végrehajtásáért a tagállamok a felelősek. Időről időre többször beszámoltunk az Unió által társfinanszírozott projektek

végrehajtásának késedelmeiről és ezek okairól[91]. Az ilyen késedelmek veszélyeztethetik a programszintű célkitűzések/célértékek elérését[92]. Különösen igaz ez azokban a tagállamokban, amelyekben az uniós források a közberuházások jelentős részét adják.

3. Az egymással átfedésben lévő támogathatósági időszakokat lehetőleg el kell kerülni, és a lezárási eljárást a támogathatósági időszak vége után mielőbb be kell fejezni

63 A felhasználás lassú beindulásának egy másik magyarázata az, hogy a programozási időszak félidejében a tagállamok még mindig fel tudták használni az előző programozási időszakból származó forrásokat[93]. Ezekből az átfedésben lévő támogathatósági időszakokból kifolyólag a tagállamok megtehetik, hogy a programidőszak vége után is folytassák a források felhasználását, a 2007–2013-as időszakban két éven át, a 2014–2020-as időszakban pedig három éven át[94]. A 2021–2027-re vonatkozó javaslat a két évhez való visszatérés, amit üdvözöltünk mint a támogathatóság programidőszakkal való lehetőség szerinti összehangolása felé tett, a helyes irányba vezető első lépést[95]. E támogathatósági időszak vége után a lezárási folyamat – amelynek keretében a tagállamok elkészítik és benyújtják zárási dokumentumaikat, a Bizottság pedig értékeli azokat – legalább további két évet jelent.

64 A programok kellő időben történő végrehajtása az emberi erőforrások rendelkezésre állásától függ. A meghosszabbított támogathatósági időszakok és a lezárási folyamat lekötik ezeket az erőforrásokat[96], ami nem hat ösztönzőleg a következő időszak programjainak elindítására, és ezért hátrányosan érinti a kellő időben történő végrehajtást[97].

8.	A projektek kiválasztásakor és végrehajtásakor teljesítményorientált megközelítést követnek	2007–2013	2014–2020	2021–2027

65 A szakpolitika eredményességének elérése érdekében nemcsak a világos beavatkozási belső logika meghatározása a fontos a programozási szakaszban (lásd: ***3. sz. vezérelv)***. Alapvetően fontos az is, hogy a projektek kiválasztásának szakasza és végrehajtásuk alatt eredményorientált megközelítést kövessenek, mivel a szakpolitika eredményességét leginkább a finanszírozott projektek minősége és az általuk képviselt – kézzelfogható eredményekben megmutatkozó – hozzáadott érték fogja meghatározni[98]. A jogszabályi keret a 2014–2020-as időszak óta általánosságban biztosította az eredmények jobb figyelembevételét a projektek kiválasztása és végrehajtása során, de a szabályok eredményes végrehajtása továbbra is kihívást jelent. Az Európai Parlament hangsúlyozta, hogy többet kell tenni a programok

végrehajtási szakasza alatt, hogy biztosított legyen az eredmények megvalósítására való szükséges összpontosítás[99].

1. A projektek kiválasztásakor eredményorientált megközelítésre van szükség

66 Az eredményorientált megközelítés kulcsfontosságú elemei a következők:

- A kiválasztási folyamatnak biztosítania kell, hogy a kiválasztott projektek megfeleljenek a programnak, és hatékonyan hozzájáruljanak a program egyedi célkitűzéseinek megvalósításához. Megállapítottuk, hogy a projektek kiválasztásával kapcsolatos közelmúltban végzett ellenőrzésünkkel összefüggésben megvizsgált programok esetében a 2014–2020-as időszakban ez így is történt[100].

- A projektek kiválasztási kritériumainak meg kell követelniük a kedvezményezettektől, hogy legalább egy valódi eredménymutatót meghatározzanak, amely megfelel a program célkitűzéseinek. Ugyanezen ellenőrzés során megállapítottuk, hogy a 2014–2020-as időszakban a kritériumok nem vették kellőképpen figyelembe az eredményeket, hanem inkább többnyire az outputokra és a kiadásokra helyezték a hangsúlyt[101].

- A finanszírozásra pályázó projekteket értékelni és rangsorolni kell. Ugyanezen ellenőrzés során megállapítottuk, hogy a 2014–2020-as időszak esetében a projekteket általában az érkezési sorrend alapján hagyták jóvá; ennek következtében előfordulhatott, hogy nem a legjobb projekteket részesítették finanszírozásban[102].

- A kiválasztott projektek hatókörét világosan indokolniuk kell a szükségleteknek, és ezeknek a legrelevánsabbnak kell lenniük a program célkitűzései szempontjából. Sok ellenőrzésünk során találkozunk a finanszírozásra kiválasztott projektek hatókörével kapcsolatos problémákkal. Ez olykor a programozási szakaszban alkalmazott gyenge beavatkozási logikából (szükségletfelmérés) adódik (lásd: ***3. sz. vezérelv.*** A gyenge kiválasztási eljárások azonban még akkor is nem megfelelő projektek finanszírozásához vezethetnek, ha világos a beavatkozás belső logikája[103].

67 A 2021–2027-es időszakra vonatkozó közös rendelkezésekről szóló rendelet tervezete azt javasolja, hogy a Bizottság kapjon további hatásköröket a kiválasztási kritériumok jóváhagyása terén, és további követelményeket vezet be az irányító hatóságok számára a projektek kiválasztását illetően. Ez alkalmas lehet arra, hogy növelje a projektkiválasztás eredményorientáltságát és a kiválasztott projektek költséghatékonyságát[104].

2. A szerződéses/támogatási megállapodásokba teljesítménymutatókat kell felvenni

68 A szerződéses és/vagy támogatási megállapodásokba teljesítménymutatókat kell célértékekkel együtt beépíteni, hogy mérni lehessen, hogy milyen mértékben valósulnak meg a program célkitűzései[105].

69 Projektszinten a vizsgált három időszak esetében a jogszabály nem írta elő kifejezetten a teljesítménymutatók támogatási megállapodásokba való felvételét. Megállapítottuk, hogy ebből adódóan nehéz nyomon követni, hogy az ERFA-projektek milyen mértékben járulnak hozzá a program célkitűzéseinek eléréséhez[106]. Ez a probléma az ESZA-ra is vonatkozik, mivel sok támogatási megállapodásban nem szerepelnek számszerű eredménymutatók[107].

3. A projektek végrehajtásának költséghatékonynak kell lennie

70 Mind a 2007–2013-as, mind a 2014–2020-as időszakra vonatkozó jogszabályok több olyan intézkedést tartalmaztak, amelyek a kiválasztott projekteket költséghatékony végrehajtását (a felhasznált erőforrások és az elért eredmények közötti optimális viszony) voltak hivatottak biztosítani: ezek közé tartozik az a követelmény, hogy a nagyprojektek tekintetében költség-haszon elemzést kell végezni; a bevételt termelő projektek finanszírozására vonatkozó felső korlát; valamint a közbeszerzési eljárások alkalmazásának szükségessége. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó javasolt jogszabályi keret a közbeszerzési jog alkalmazására vonatkozó követelményt ugyan fenntartja, ám a többi követelményt már nem tartalmazza, ami – véleményünk szerint – kockázatot jelent a gondos pénzgazdálkodásra nézve[108].

71 A kohéziós politika keretében finanszírozott projekteknél gyakran tártunk fel a költséghatékonysággal kapcsolatos problémákat.

Az energiahatékonyságot célzó beruházásokról szóló különjelentés

Megállapítottuk, hogy a költséghatékonyság nem játszott meghatározó szerepet, amikor a tagállamok forrásokat különítettek el az energiahatékonysági intézkedésekre és konkrét projektekre[109].

9.	A programok felülvizsgálatai teljesítménnyel kapcsolatos szempontokon, köztük az eredményeken alapulnak.	2007–2013	2014–2020	2021–2027

72 A program végrehajtása alatt sor kerülhet a források átprogramozására (a források programok és prioritások közötti átcsoportosítása, a társfinanszírozási arányok vagy a nemzeti hozzájáruláson belül a köz- és a magánszféra részesedési arányának megváltoztatása), lehetővé téve a tagállamok számára, hogy a megváltozott körülmények figyelembevételével átrendezzék tevékenységeiket. A tagállamok az érintett program módosítására irányuló javaslattal tudják átprogramozni a finanszírozást, amelyet a Bizottságnak jóvá kell hagynia. A programok tekintetében megállapított beavatkozási belső logika fenntartása érdekében a programok felülvizsgálatainak a teljesítménnyel kapcsolatos szempontokon, többek között az eredményeken kell alapulniuk[110].

73 Az ilyen felülvizsgálatok feltételei a 2007–2013-as időszakot illetően jelentős mozgásteret biztosítottak a tagállamok számára[111]. Megállapítottuk, hogy ebben az időszakban a programok módosításai mögött nem mindig a teljesítménnyel kapcsolatos megfontolások húzódtak meg, hanem ezek főként az összes rendelkezésre álló uniós forrás elköltésével kapcsolatos nehézségek megoldására szolgáltak.

74 A 2014–2020-as időszakban megerősítették a jogszabályi keretet annak bevezetésével, hogy a programok módosítására irányuló javaslatokat indokolni kell, és értékelni kell, hogy ezek várhatóan milyen hatást gyakorolnak az Európa 2020 stratégia és a program célkitűzéseinek az elérésére[112], továbbá azáltal, hogy az eredményességi tartalékra vonatkozó mutatók változtatásait érintő szabályokat vezettek be[113]. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó javaslatokban azonban már nem szerepelnek a mutatókat érintő korlátozások, jóllehet a programok módosításait továbbra is indokolni kell, és a tagállamoknak még mindig értékelniük kell a módosítások program célkitűzéseivel kapcsolatos várható hatásait. A Bizottság a 2021–2027-es időszakra egy kötelező félidős felülvizsgálatot javasolt, amelynek keretében 2025-ben az összes programot módosítanák az utolsó két év előirányzatainak meghatározása érdekében. Megállapítottuk azonban, hogy nem világos, hogyan fogják értékelni a teljesítményt[114]. Továbbá, annak bevezetése, hogy a program módosításával a forrásokat az 5%-os küszöbig a Bizottság jóváhagyása nélkül át lehet csoportosítani[115], szintén növeli annak kockázatát, hogy az eredmények bármiféle figyelembevétele nélkül végeznek majd változtatásokat[116].

1. A programok felülvizsgálatainak az eredményekkel kapcsolatos szempontokat kell magukban foglalniuk

75 Megállapítottuk, hogy a programok felülvizsgálatai nem mindig foglalnak magukban az eredményekkel kapcsolatos szempontokat

Az ifjúsági munkacsoportoknak nyújtott bizottsági támogatásról szóló különjelentés

A 2007–2013-as időszakot illetően megállapítottuk, hogy a tagállamok által javasolt programmódosítások Bizottság általi értékelése főként az átprogramozás költségvetési szempontjait, nem pedig az ESZA-források legmegfelelőbb felhasználását vette figyelembe[117].

2. A célértékeket nem szabad indokolás nélkül módosítani, de azoknak a finanszírozás mértékét kell tükrözniük

76 Úgy véljük, hogy a teljesítménymutatók alapértékeit és célértékeit kezdettől megfelelő szinten kell meghatározni[118], és csak kivételes esetekben (külső tényezők és a költségvetés változásai) szabad kiigazítani. A célértékek indokolatlan és gyakori módosítása aláássa a kohéziós politikában a teljesítményorientáltságot.

77 Több esettel is találkoztunk, amikor a célértékek gyakori és indokolatlan módosítására került sor.

A kkv-knek az elektronikus kereskedelem területén nyújtott ERFA-támogatásról szóló különjelentés

A 2007–2013-as időszakot illetően beszámoltunk arról, hogy az előrehaladás érdemi mérését esetenként akadályozta, hogy a mutatókat és célértékeket – gyakran a programidőszak vége felé – módosították, és a módosításokat nem minden esetben indokolták megfelelően[119].

78 Amennyiben indokoltnak bizonyulnak a finanszírozás jelentős módosításai, a program célértékeit felül kell vizsgálni. Ennek elmulasztása akadályozhatja a programok eredményességének értékelését[120]. Megállapítottuk, hogy a célértékek nem tükrözik következetesen a finanszírozás jelentős változásait.

A kohéziós politikán belül az Unió oktatási célkitűzéseiről szóló különjelentés

Megállapítottuk, hogy két olaszországi operatív program esetében az eredeti költségvetés 8%, illetve 10%-ával csökkentették az oktatás pénzügyi allokációját, anélkül, hogy módosították volna a mutatókat és azok célértékeit, vagy megfelelő indoklást adtak volna[121].

4. A monitoringra és a jelentéstételre vonatkozó elvek

79 A Bizottságra és a tagállamokra egyaránt feladatok hárulnak a programok monitoringja terén. Tagállami szinten az irányító hatóságok nyomon követik a programok végrehajtását, összesítik a monitoringadatokat, és – a 2014–2020-as időszaktól kezdődően – megerősítik a teljesítményadatok megbízhatóságát a Bizottság felé. A jelentéstétel szorosan összekapcsolódik a monitoringgal, és az egyik fő elem, amely az elszámoltathatóságot hivatott biztosítani. A tagállamok a programidőszakok során végig jelentéseket nyújtanak be a Bizottságnak, amelyeket a Bizottság ezt követően a közzétett stratégiai jelentések (pl. éves összefoglaló jelentés, éves tevékenységi jelentések) alapjaként használ fel. E szakaszban három elv érvényesül, amelyek az időszerű teljesítményadatokkal, az elszámoltathatósággal és a teljesítményre vonatkozó információk felhasználásával kapcsolatosak.

10.	A monitoringrendszerek jó minőségű időszerű teljesítményadatokat biztosítanak	2007–2013	2014–2020	2021–2027

80 A jó minőségű és időszerű teljesítményadatok minden eredményes teljesítménymenedzsment-rendszer számára támogatást jelentenek. A jó teljesítményadatok alapvető fontosságúak a szakpolitika-irányítási ciklus során az eredmények értékeléséhez és annak megítéléséhez, hogy szükség van-e korrekciós intézkedésre[122]. A korrekciós intézkedés magában foglalja a későbbi jogszabályok előkészítését, illetve – különösen a 2014–2020-as időszak tekintetében – az érdemi teljesítményértékelés végrehajtását[123] (lásd: *6. vezérelv)*. Ez még fontosabbá válik majd azzal összefüggésben, hogy nagyobb lehetőség lesz a kifizetéseknek a teljesítménnyel való közvetlen összekapcsolására.

81 A 2014–2020-as időszakra a 2007–2013-as időszakhoz képest megerősítették a jogszabályi keretet, például a teljesítményre vonatkozó információk kedvezményezettek, tagállami hatóságok és a Bizottság közötti kötelező elektronikus kicserélésének bevezetésével, valamint a tagállami szintű adatok minőségének

megóvását célzó intézkedésekkel. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó javaslatok fenntartják e szabályokat, és azt is előírják a tagállamok számára, hogy minden második hónapban teljesítményadatokat továbbítsanak, ami minden bizonnyal javítja majd az adatok időszerűségét.

82 Ellenőrzéseink során gyakran állapítunk meg hiányosságokat a tagállamok által (ahol a legtöbb adat keletkezik) a Bizottságnak benyújtott információk megbízhatóságával, teljességével vagy időszerűségével kapcsolatban. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó javaslatok a tagállamokat teszik felelőssé a monitoringrendszer és a mutatókra vonatkozó adatok minőségéért és megbízhatóságáért[124]. Még mindig úgy véljük azonban, hogy a javaslatok nem kellően egyértelműek azzal kapcsolatban, hogy ki a felelős az adatok minőségének megőrzéséért, különösen ami a monitoringbizottság és a Bizottság szerepét illeti[125].

1. A monitoringrendszerek jó minőségű teljesítményadatokat állítanak elő, amelyek megfelelő időben rendelkezésre állnak

83 Mindhárom időszak esetében jogszabály írja elő az irányító hatóságok számára, hogy a teljesítményadatok számítógépesített formában történő rögzítését és tárolását lehetővé tevő rendszert hozzanak létre. A 2014–2020-as időszakban jelentősen javultak a jó minőségű teljesítményadatok monitoringrendszerek révén történő előállításához hozzájáruló rendelkezések:

- A tagállamok lehetőséget kaptak arra, hogy elektronikusan cseréljenek információkat a kedvezményezettekkel („e-kohézió”). Ez a 2021–2027-es időszakra szóló javaslatban kötelező.
- A Bizottság olyan rendszert vezetett be, amely lehetővé teszi az irányító hatóságok számára, hogy elektronikusan, strukturált formában továbbítsanak teljesítményadatokat a Bizottságnak (ez a 2021–2027-es időszakban is megmarad).
- Az eredménymutatókkal kapcsolatos adatgyűjtésre és a feldolgozásra vonatkozó szabályokat az előzetes feltételrendszer tartalmazta. Ez a javaslat szerint a 2021–2027-es időszakban megszűnne.

84 A 2021–2017-es időszakra vonatkozó javaslatok előírják a tagállamok számára, hogy minden második hónapban teljesítményadatokat továbbítsanak, ami minden bizonnyal javítja majd az adatok időszerűségét.

85 E mechanizmusok ellenére az adatminőség hiányosságai az ellenőrzéseink során megállapított leggyakoribb problémák közé tartoznak.

Az ifjúsági munkanélküliségről szóló különjelentés

A felkeresett tagállamok csak kevés információval bírtak arra nézve, hogy a NEET-fiatalok milyen típusú támogatást kaptak az ifjúsági garancia bevezetését megelőzően, hányszor részesültek ajánlatokban/szolgáltatásokban, és milyen költséggel járt mindez. Emellett több következetlenséget és megbízhatósági problémát észleltünk a tagállamok által jelentett adatokban, amelyek rontották az összehasonlíthatóságot. Azokban a tagállamokban, ahol több Ifjúsági Garancia szolgáltató működik, de nincsen egységes, harmonizált beszámolási rendszer, problémák merültek fel, többek között az adatok hiánytalanságára nézve[126].

2. Ezen adatok minőségét a Bizottságnak és a tagállamoknak is óvniuk kell

86 Mind a 2007–2013-as, mind a 2014–2020-as időszak esetében a tagállamok voltak a felelősek a monitoring- és jelentéstételi rendszerek létrehozásáért és megbízhatóságuk biztosításáért. E rendszereket az ellenőrző hatóságok a program végrehajtásának megkezdődése előtt ellenőrzik (a „kijelölési” folyamat). A Bizottságnak ellenőrzései révén kell ellenőriznie a tagállamok által szolgáltatott adatokat. A Bizottságnak és az ellenőrző hatóságoknak rendszerauditálási munkájuk keretében ugyancsak ellenőrizniük kell a tagállamok által szolgáltatott, végrehajtásra vonatkozó adatok nyilvántartására szolgáló rendszerek megbízhatóságát is[127].

87 A 2014–2020-as időszak szigorította az adatok minőségének megóvásával kapcsolatos felelősségeket a tagállamokban. Az irányító hatóságoknak a vezetői nyilatkozatban meg kell erősíteniük a Bizottság felé a teljesítményadatok megbízhatóságát. Az ellenőrző hatóságok ezután auditvéleményükben megerősítik ezt az értékelést. A Bizottság fel is függesztheti a kifizetéseket, ha súlyos hiányosság áll fenn a monitoringrendszerek vagy a teljesítményadatok minősége és megbízhatósága terén. A Bizottság 2019 áprilisáig két ilyen, a kifizetések felfüggesztésére irányuló eljárást indított.

88 Több ellenőrzésünk során konkrét hiányosságokat állapítottunk meg az adatok minőségének biztosítására szolgáló mechanizmusokkal kapcsolatban, a tagállamok és a Bizottság szintjén egyaránt.

A kkv-knek az elektronikus kereskedelem területén nyújtott ERFA-támogatásról szóló különjelentés

A kiválasztott tagállamok közül két tagállamban az irányító hatóságok nem végezték el a rendszerbe betáplált adatok megbízhatóságának szükséges ellenőrzéseit[128].

„Az ERFA és az ESZA projektjeinek kiválasztásáról és monitoringjáról a 2014–2020-as időszakban" című különjelentés

Megállapítottuk, hogy a 2014–2020-as időszakban a Bizottság és az ellenőrző hatóságok monitoringrendszerekre és az adatok megbízhatóságára és rendelkezésre állására irányuló ellenőrzései többnyire csak 2017-ben kezdődtek meg, ami korlátozta a bizonyosság elérhető szintjét. Megállapítottuk, hogy mivel az eredményességi felülvizsgálatra 2019-ben kerül majd sor, fennáll annak a kockázata, hogy az esetleges korrekciós intézkedéseket nem lehet időben befejezni, és hogy az eredményességi felülvizsgálat nem alapul majd helyes információkon[129].

89 2013-ban a Bizottság Belső Ellenőrzési Szolgálata (IAS) szintén talált problémákat a 2007–2013-as teljesítményadatok minőségének biztosítása céljából működő mechanizmusokkal kapcsolatban. A Belső Ellenőrzési Szolgálat azt ajánlotta, hogy a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság (REGIO) és a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága (EMPL) dolgozzon ki stratégiát, hogy javítsa a tagállami teljesítményinformációk megbízhatóságát. A Belső Ellenőrzési Szolgálat utóellenőrzése szerint az ajánlást 2016-ban végrehajtották.

90 Megítélésünk szerint a 2021–2027-es időszakra vonatkozó rendeletjavaslat még mindig nem fogalmaz elég világosan arra nézve, hogy ki a felelős az adatok minőségének megőrzéséért. Jóllehet a javaslat szerint a monitoringbizottság fogja felügyelni a programok végrehajtását, valamint megvizsgálni és jóváhagyni a Bizottságnak benyújtott éves és végső teljesítményjelentéseket, ugyanez nem vonatkozik a teljesítményadatokra. Azt is megállapítottuk, hogy a közös rendelkezésekről szóló rendeletre irányuló javaslat nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely előírná a Bizottság szerepét a továbbított adatok minőségének ellenőrzésében[130].

11.	Egyértelmű a teljesítménnyel kapcsolatos elszámoltathatóság	2007–2013	2014–2020	2021–2027

91 Az uniós forrásokkal elért eredményekkel kapcsolatos nyilvános elszámoltathatóság fontos kapcsolat az Unió és polgárai között. A jogszerűséggel és a szabályszerűséggel kapcsolatos elszámoltathatóságra irányadó szabályokat általában nem terjesztették ki a teljesítményre. Az elszámoltathatóság attól függ, hogy

rendelkezésre állnak-e jó adatok és jelentések arra vonatkozóan, hogy teljesítették-e a kitűzött célokat, de ez gyakran nem valósul meg.

1. A jelentéseknek megbízható és valós képet kell adniuk a teljesítményről, és nyilvánosan elérhetőnek kell lenniük

92 Fontos, hogy az uniós beavatkozások eredményeiről következetes beszámolás történjen. Különösen fontos, hogy a jelentett eredmények megbízhatóak legyenek, és összhangban legyenek a célkitűzésekkel[131]. Az adatok létezésével és megbízhatóságával kapcsolatban feltárt problémák (lásd: ***5.***, ***8.*** és ***10. sz. vezérelv)***, valamint a stratégiai célkitűzések vezetők által használható operatív célkitűzésekké való átalakításának problémái (lásd: ***1. sz. vezérelv)*** miatt a Bizottság csak korlátozottan képes beszámolni az e magas szintű célkitűzésekhez képest elért teljesítményről[132].

93 A teljesítményre vonatkozó uniós jelentéseknek megbízható és valós képet kell adniuk az elért eredményekről[133]. A teljesítménnyel kapcsolatos Bizottság általi beszámolás nem kellőképpen kiegyensúlyozott, mivel korlátozott tájékoztatást nyújt a kihívásokról és kudarcokról[134]. Nem ismeri el a tagállamoktól származó, alkalomadtán pontatlan vagy megbízhatatlan adatokra való szükségszerű támaszkodásból eredő korlátokat sem[135].

94 Az elszámoltathatóság fontos szempontja a teljesítményre vonatkozó információk nyilvános elérhetősége[136]. 2014 óta a kohéziós politika közös mutatói tekintetében elért haladás – az irányító hatóságok által bejelentett módon – nyilvánosan hozzáférhető a Bizottság kohéziós nyílt adatplatformján. Úgy véljük azonban, hogy a 2021–2027-es időszakra vonatkozó javaslatokat illetően a tagállami éves végrehajtási jelentések[137], valamint a Bizottság által a mentesítésért felelős hatóságoknak arra vonatkozóan benyújtott stratégiai jelentések gyakorlatának megszüntetése, hogy milyen mértékben érték el az alapok a stratégiai célkitűzéseket, visszalépést jelent[138].

2. Az uniós költségvetés végrehajtásáért felelős személyeknek felelősséget kell vállalniuk az uniós költségvetéssel kapcsolatos gondos pénzgazdálkodásáért

95 A jó adatok meglétének, valamint az arra vonatkozó jelentéseknek, hogy a kitűzött célok teljesültek-e és az eredményeket elérték-e, lehetővé kell tenniük az uniós költségvetés végrehajtásáért felelős személyek számára, hogy felelősséget vállaljanak a költségvetési rendeletben előírt gondos pénzgazdálkodásért[139].

96 A 2007–2013-as programokkal összefüggésben kinyilvánítottuk, hogy sajnálatosnak tartjuk, hogy a lezárási folyamat részeként a Bizottság nem fogad el a

teljesítménnyel kapcsolatos szempontokat, például elért eredményeket, és nem számol be a teljesítményről a költségvetési hatóságnak[140].

97 Továbbá, jóllehet az éves tevékenységi jelentések megbízhatósági nyilatkozatot tartalmaznak, amelyben a főigazgatók bizonyosságot nyújtanak többek között arról, hogy a jelentésben leírt tevékenységekhez rendelt forrásokat a tervezett célra, valamint a gondos pénzgazdálkodás alapelveivel összhangban használták fel, a gyakorlatban a nyújtott bizonyosság kifejezetten kizárja a teljesítménnyel kapcsolatos kérdéseket. A bizonyosság és az ehhez esetlegesen kapcsolódó fenntartások a szabályszerűséggel és a belső kontrollal kapcsolatos kérdésekre korlátozódnak[141].

98 Ezen túlmenően a főigazgató minden egyes éves tevékenységi jelentésben kijelenti, hogy a jelentésben foglalt információk megbízható és valós képet adnak. A korábbi években ez a nyilatkozat nem terjedt ki a beszámolókban szereplő teljesítményadatok minőségére[142].A Bizottságnak a 2019 tavaszán közzétett 2018. évi éves tevékenységi jelentések elkészítésére vonatkozó belső utasításai azonban mostantól előírják, hogy a főigazgatóság felső vezetésének valamely tagja olyan nyilatkozatot tegyen, amely kiterjed a teljesítményadatokra is és alátámasztja a főigazgató fent említett nyilatkozatát. E kiegészítő nyilatkozatok gyakorlati hatása nem tűnik ki egyértelműen az útmutatásból, és a nyilatkozatokat egyelőre mi sem vettük górcső alá

12.	**A teljesítményre vonatkozó információkat korrekciós intézkedések meghozatalához és a stratégiai tervezési folyamat támogatásához használják fel**	**2007–2013**	**2014–2020**	**2021–2027**

99 Fontos, hogy teljesítményinformációkat használjanak fel a tevékenységek irányítására, az eredmények optimalizálására, valamint az irányítási rendszerek kiigazítására és a stratégiai tervezési folyamatok támogatására[143]. Ez a költségvetési irányítási ciklus valamennyi szakaszára vonatkozik, a források többéves pénzügyi keret alatti elosztásától a programozáson át maguknak a projekteknek az irányításáig.

100 A 2007–2013-as és a 2014–2020-as időszakok esetében a programok teljesítményére (ezen belül a felmerülő nehézségekre és a kezelésük érdekében tett intézkedésekre) vonatkozó információkat a tagállamok éves végrehajtási jelentéseikben küldték el a Bizottságnak; e jelentéseket monitoringbizottságok fogadják el, majd a Bizottság hitelesíti. A 2021–2027-es időszakra a Bizottság ehelyett a Bizottság és a tagállamok közötti éves teljesítményértékelő ülések használatát javasolja a program teljesítményének felülvizsgálata érdekében. A javaslat azonban nem adja

meg egyértelműen ezen ülések résztvevőit, tartalmát és következményeit[144]. Ezen túlmenően, míg a teljesítményadatokat a tagállamok kéthavonta elektronikusan be fogják nyújtani (lásd: ***10. sz. vezérelv)***, teljesítményértékelő ülésekre csak évente egyszer kerül majd sor[145].

101 Megállapítottuk, hogy nem kellőképpen használnak fel teljesítményre vonatkozó információkat, olykor elsősorban azért, mert nem állnak rendelkezésre. Külön problémát jelent, hogy az alulteljesítés nem vezet pénzügyi szankciókhoz, sem stratégiai, sem program-, sem pedig projektszinten.

1. A tényeken alapuló döntéshozatalhoz a teljesítményre vonatkozó érdemi információknak kell rendelkezésre állniuk

102 A korábbi vezérelvek kapcsán (lásd: ***5.***, ***8.*** és ***10. sz. vezérelv)*** beszámoltunk arról, hogy nem garantált a teljesítményre vonatkozó érdemi információk rendelkezésre állása, ami maga is korlátozza az ilyen információk döntéshozatal és korrekciós intézkedések céljából való felhasználását. Ezenfelül a programirányítási ciklusban egy eredendő időzítési probléma is nehézséget okoz, mivel eltelik bizonyos idő, mire az eredmények (a monitoringrendszerekből) elérhetővé válnak, és felhasználhatók a döntéshozatalhoz. Az eredmények e késői rendelkezésre állását tovább rontották a programok indulásának késedelmei (lásd: ***7. sz. vezérelv)***. Az Európai Parlament Kutatószolgálata megállapította, hogy a többéves pénzügyi keret két ciklusa között nincs „várakozási időszak", és az előző programidőszak politikai tanulságai még nem állnak teljes körűen rendelkezésre, amikor meg kell kezdeni a jövőbeli javaslatok és álláspontok átgondolását[146]. Ugyanez a probléma fennáll a valamely program tekintetében utólagos értékelések révén előállított információk esetében is[147] (lásd: ***13. sz. vezérelv)***.

2. Ha léteznek a teljesítményre vonatkozó információk, ezeket fel kell használni a monitoringhoz és a korrekciós intézkedések meghozatalához

103 Ami a stratégiai folyamatot illeti, a ***2. sz. vezérelv*** kapcsán megjegyeztük, hogy a források tagállamok közötti elosztásának a teljesítményre vonatkozó múltbeli információkon kell alapulnia. Ellenőrzéseink során megállapítottuk, hogy a teljesítményinformációkat a programok és a projektek szintjén sem mindig követték nyomon, és ha nem sikerült elérni a célértékeket, nem hoztak javító intézkedést (például nem alkalmaztak pénzügyi korrekciót). A ***6. sz. vezérelv*** keretében megállapítottuk, hogy a teljesítményre vonatkozó célkitűzések elérésének rendszerint semmilyen hatása nincs az uniós finanszírozás mértékére, sem a programok szintjén (pl. eredményességi tartalék, lezárás), sem a projektek szintjén.

104 Egyéb eseteket is feltártunk, amikor a teljesítményre vonatkozó információkat nem használták fel teljes körűen.

Az ifjúsági munkacsoportoknak nyújtott bizottsági támogatásról szóló különjelentés

Megállapítottuk, hogy az éves értékelő ülésekről készült jegyzőkönyvekben a Bizottság megjegyzései inkább a pénzügyi végrehajtásról és az outputokról, semmint a tényleges eredményekről szóltak. Ezenfelül a Bizottság anélkül fogadta el az éves értékelő üléseken a tagállamok által ismertetett adatokat, hogy azokat megfelelően ellenőrizte volna. Egy esetben jóllehet a bizottsági beszámolója szerint a célszámokat három intézkedés esetében már elérték, az általunk végzett újraszámítás rámutatott, hogy a célszámot valójában csak 72%-ban érték el[148].

A „Szélessávú hozzáférés az Európai Unió tagállamaiban" című különjelentés

A nem megfelelő korrekciós intézkedésekre példaképpen, megállapítottuk, hogy a tagállamok számára kitűzött nem minden széles sávval kapcsolatos cél fog megvalósulni 2020-ra; a Bizottság azonban nem javasolt semmilyen korrekciós intézkedéseket[149].

5. Az értékelésre vonatkozó elv

105 A végrehajtási ciklus utolsó szakasza az értékelés, amelynek keretében mélyrehatóan értékelik az eredményeket és azok hatását. Az értékelésekre a programok szintjén (előzetes értékelés, az időszak alatt elvégzett értékelések, úgymint félidős értékelések[150], utólagos értékelés) vagy szakpolitikai szinten (előzetes hatásvizsgálat, utólagos felülvizsgálat) kerül sor. A tagállamok értékelései nemzeti vagy regionális szinten vizsgálják a programokat (vagy programcsoportokat), a Bizottság értékelései pedig uniós szinten veszik górcső alá az alapokat vagy a programokat.

13.	A program- és szakpolitikai szintű értékeléseket felhasználják a döntéshozatalhoz	2007–2013	2014–2020	2021–2027

106 A Bizottság összességében egy jól megtervezett értékelési rendszert alakított ki és hajt végre, és utólagos felülvizsgálati rendszere a tagállamok többségében fennálló helyzethez képest jónak mondható[151]. 2018-ban az OECD az utólagos felülvizsgálat uniós rendszerét az OECD-tagok körében negyedik helyre rangsorolta[152].

107 Két jelentős problémát állapítottunk azonban meg, amelyek érintik az értékelések hasznosságát:

- az értékeléseket nem használják fel a döntéshozatalhoz: vagy mert nem végeznek értékeléseket, vagy mert nem állnak megfelelő időben rendelkezésre; ha pedig léteznek, ezeket nem használják fel kellőképpen a döntéshozatalhoz;
- nem alapulnak megfelelő mögöttes bizonyítékokon.

1. Az értékeléseket fel kell használni a döntéshozatalhoz

108 Néhány esetben elmaradtak a hatásvizsgálatok és az előzetes értékelések.

A közös rendelkezésekről szóló rendeletre irányuló javaslatról szóló vélemény

- Szakpolitikai szinten 2002 óta minden jelentős jogalkotási javaslatnak hatásvizsgálaton kell átesnie. Más időszakoktól eltérően a Bizottság a 2021–2027-es időszakra vonatkozó közös rendelkezésekről szóló rendeletet nem vetette alá hatásvizsgálatnak. A közös rendelkezésekről szóló rendelet által szabályozott hét alapra vonatkozó alapspecifikus rendeletekre nézve sor került hatásvizsgálatokra. Ezek a vizsgálatok azonban nem terjedtek ki néhány fontos, általános jelentőségű kérdésre[153].
- A programok tagállamok általi kötelező előzetes értékelése hozzájárult ahhoz, hogy a programok beavatkozási belső logikája megbízhatóbbá váljon. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó javaslatokból azonban már hiányzik ez a kedvező fejlemény[154].

109 A második probléma az időszerűség. Már említettük (lásd: ***12. sz. vezérelv)*** az időszerűséggel kapcsolatos nehézséget, amelyet az okoz, hogy a programidőszak vége után elvégzett utólagos értékelések nem állhatnak rendelkezésre, hogy információkkal szolgáljanak a következő programidőszakra vonatkozó jogalkotási javaslatokhoz. Mint a Bizottság kiemelte, a 2007–2013-as időszak értékelése 2016-ban fejeződött be, miközben a 2014–2020-as időszakra vonatkozó jogszabályok előkészítése 2011-től kezdődően zajlott. Ezt az értékelést ezért nem lehetett felhasználni a 2014–2020-as keret programozásához[155].

110 A 2014–2020-as jogszabályi keret bevezette a programok tagállamok általi, programidőszak alatti kötelező (az eredményességre is kiterjedő) értékelését. Nézetünk szerint ezek az értékelések legalább részben megoldást jelenthettek volna erre az eredendő időzítési problémára és alapul szolgálhattak volna a 2021–2027-es időszakra vonatkozó jogalkotási javaslatokhoz. 2017 végéig azonban egyetlen ilyen

értékelés sem készült. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó javaslat szerint a Bizottság is el fogja végezni az alapok félidős felülvizsgálatát, ami ezzel összefüggésben hasznos meglátásokkal szolgálhat.

111 A problémák harmadik típusa, hogy az értékeléseket nem mindig használják fel. A 2007–2013-as és a 2014–2020-as időszakban önkéntes volt a programok tagállamok általi utólagos értékelése. A Belső Ellenőrzési Szolgálat hiányosságokat állapított meg a tagállamok által végzett értékelések nyomon követésével (azaz azok felhasználásával) kapcsolatban. Többek között a Belső Ellenőrzési Szolgálat mintájában szereplő legtöbb tagállam nem készített átfogó cselekvési tervet, hogy kezelje az értékelésben megfogalmazott ajánlásokat. A Bizottság javaslata alapján az ilyen típusú értékelés a 2021–2027-es időszakban kötelező lesz.

2. Az értékeléseknek hasznos és megbízható bizonyítékokon kell alapulniuk

112 Az adatok létezésével és megbízhatóságával kapcsolatban már több problémára is rámutattunk (lásd: ***5.***, ***8.*** és ***10. sz. vezérelv)***. E problémák az értékeléseket is érintik.

Az uniós jogszabályok utólagos felülvizsgálatáról szóló különjelentés

Megállapítottuk, hogy jóllehet az értékeléseket a jogszabályi előírásoknak és a minőségi jogalkotásról szóló iránymutatásokban meghatározott helyes gyakorlatoknak megfelelően végzik el, jelentős probléma az adatok rendelkezésre állásának hiánya, amely hátráltatja a megfelelően tényalapú felülvizsgálatok készítését[156].

113 A Bizottság a „Megvalósítási rendszer” című 2007–2013-as utólagos értékelő jelentésében megállapította, hogy „annak egyik fő oka, hogy a tagállami értékeléseket csekély mértékben használják fel szakpolitikai tanulságok levonása céljából, abban keresendő, hogy korlátozottan állnak rendelkezésre jó minőségű monitoringadatok és összehasonlítható csoportokra vonatkozó adatok az utólagos értékelés céljából”[157]. A Bizottság 2021–2027-es időszakra vonatkozó javaslatai tartalmazzák azt a követelményt, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell az értékelésekhez szükséges adatok előállításához és gyűjtéséhez szükséges eljárások meglétét[158].

6. Horizontális elv

14.	A ciklusba beépült a fenntarthatóság, biztosítva ezzel a közszféra beavatkozásainak hosszabb távú eredményességét	2007–2013	2014–2020	2021–2027

114 A fenntarthatóság a közszféra által végzett beavatkozások hosszú távú eredményességének kulcsfontosságú eleme[159]. A projektoutputok és -eredmények fenntarthatósága elsősorban abban mutatkozik meg, hogy folyamatosan fennáll a projekt által létrehozott nettó haszon[160].

115 Nem minden uniós finanszírozású projekt bizonyul fenntarthatónak (vagy a fenntarthatóság nem bizonyítható). A fenntarthatóság biztosítását és a tartós eredmények elérését a program teljes végrehajtási ciklusa során figyelembe kell venni[161].

Programozási szakasz

116 A fenntarthatóság biztosításához a program megfogalmazásának szakaszában alapos elemzésre és stratégiára van szükség, hogy a konkrét beruházások hosszú távon fenntarthatóak legyenek[162]. Egy nemrégiben végzett ellenőrzésünk során megállapítottuk, hogy a termelőberuházások hosszú távú eredményeinek elérését nem segítették elő eredményesen a mögöttes programok vagy más releváns regionális stratégiai dokumentumok. A hosszú távú eredmények elérése nem volt prioritás[163].

117 A pénzügyi fenntarthatóságot érintő egyik konkrét kérdés az Unió által társfinanszírozott infrastruktúrák használatáért felszámított díjak kérdése. A 2007–2013-as időszak esetében megállapítottuk, hogy ezek a díjak nem mindig támogatják a megvalósított beruházás fenntarthatóságát. Például a háztartásoknak és az üzemeknek felszámított csatornadíjak sok esetben túl alacsonyak voltak ahhoz, hogy az infrastruktúra várható gazdasági élettartamának végeztével lehetővé tegyék annak megújítását[164]. E probléma legalább részleges kezelése érdekében a 2014–2020-as időszakra vonatkozó jogszabály előírta a tagállamoknak, hogy egyes meghatározott területeken (mint például a vízügyi ágazatban) olyan stratégiákat vezessenek be, amelyek fenntartható finanszírozási forrást biztosítanak a társfinanszírozott projektek által létrehozott infrastruktúrák fenntartásához (6.1. sz. előzetes feltételrendszer).

118 A Bizottság elismerte, hogy erősíteni kell az előzetes feltételrendszerek eredmények fenntarthatóságához való hozzájárulását[165]. Ennek következtében a

2021–2027-es időszakra javasolt jogszabály előírja az előfeltételek teljes időszakon át való fenntartását, ahelyett, hogy ezeket csak egyszer értékelnék.

A projektek kiválasztása

119 A jogszabályi rendelkezések az összes időszakra előírják a tagállamok számára annak biztosítását, hogy a kiválasztott projektek kedvezményezettjei (a projektgazdák) rendelkezzenek a projekt befejezést követő fenntartásához szükséges adminisztratív és pénzügyi kapacitással. A vállalkozások termelőberuházásaihoz nyújtott uniós támogatásra irányuló ellenőrzésünk során azonban megállapítottuk, hogy a kiválasztási kritériumok nem tükrözték megfelelően azt, hogy az ERFA-finanszírozású projekteknek hosszú távú eredményeket kell elérniük[166]. A 2021–2027-es időszaki közös rendelkezésekről szóló rendeletre irányuló javaslat rendelkezései konkrétabbak, és előírják a tagállamok számára annak ellenőrzését, hogy a kedvezményezett rendelkezik-e a szükséges pénzügyi erőforrásokkal a működési és fenntartási költségek fedezéséhez[167].

120 A nagy beruházási projektek esetében (50 millió euró felett) a 2007–2013-as és a 2014–2020-as időszakban a kötelező költség-haszon elemzés egyik célja annak biztosítása volt, hogy a társfinanszírozott beruházások pénzügyileg megvalósíthatók legyenek. Azok a nagyprojektek, amelyekhez nem tartozott jó költség-haszon elemzés, gyakran pénzügyileg megvalósíthatatlan és/vagy nem kellően kihasznált projektekhez vezettek[168]. A nagyprojektek és ily módon a kötelező költség-haszon elemzés elhagyására vonatkozó 2021–2027-es javaslat növeli a fenntarthatóságot érintő kockázatot.

Végrehajtási szakasz

121 A jogszabály mindhárom programidőszak esetében általánosan kötelezi a kedvezményezetteket arra, hogy a befejezést követően legalább öt éven át fenntartsák a projekteket ahhoz, hogy ne kelljen visszafizetniük a finanszírozást[169]. A vállalkozások termelőberuházásaihoz nyújtott uniós támogatásra vonatkozó ellenőrzésünk során megállapítottuk, hogy valamennyi ellenőrzött projekt esetében betartották a jogszabályban előírt fenntartási időszakot[170].

122 E rendelkezések nem mindig tükrözik az eszközök tényleges életciklusát, amely sokkal hosszabb lehet, mint öt év. Emiatt fennáll annak a kockázata, hogy a kedvezményezettek az adott időszak lejárta után elidegeníthetik az eszközöket.

Az üzleti inkubátorok ERFA általi támogatásáról szóló különjelentés

Megállapítottuk, hogy az érvényben levő rendszerek lehetővé teszik, hogy a közfinanszírozás értékének jelentős részét az inkubátor tulajdonosaira ruházzák át a fenntarthatósági időszak végén[171].

Monitoring-/jelentéstételi/értékelési szakasz

123 A fenntarthatóság biztosításához a projekt teljes életciklusa alatt, sőt azt követően is megfelelő monitoringra van szükség[172]. Megállapítottuk, hogy a fenntarthatóságra vonatkozó adatok időként hiányosak voltak.

A vállalkozások termelőberuházásaihoz nyújtott uniós támogatásról szóló különjelentés

Megállapítottuk, hogy az ötéves fenntartási időszak végéig az összes projekt közel felénél a monitoringinformációk korlátozottságából adódóan nem nyílt mód a fenntarthatóság értékelésére. Ennek vagy az volt az oka, hogy az irányító hatóságok nem gyűjtötték be a szükséges monitoringadatokat, vagy az, hogy az archiválási időszak lejárta miatt a kapcsolódó dokumentumok már nem voltak elérhetők. Általában véve a jogszabályokban meghatározott fenntarthatósági követelmények projektzárást követő monitoringja továbbra is korlátozott hatókörű volt, és programonként eltért. Mivel törvényes kötelezettségük nem volt arra nézve, hogy továbbra is figyelemmel kísérjék a projektek alakulását, az irányító hatóságok a jogszabályban meghatározott fenntarthatósági időszak lejártával azonnal beszüntették ezt a tevékenységüket[173].

124 Az e problémára fordított figyelem hiányát az is érzékelteti, hogy az Európai Parlament megállapította, hogy a közszektor csak korlátozott érdeklődést mutat a kérdés iránt, és következésképpen az ERFA-ból társfinanszírozott projektekből származó eredmények fenntarthatóságára vonatkozóan csak hiányos adatok állnak rendelkezésre[174]. Ezenkívül nem találtunk olyan értékelést a termelőberuházási programokról, amely külön értékelte volna az eredmények fenntarthatóságát[175].

Záró megjegyzések

125 A kohéziós politikai beavatkozások nemcsak pozitívan befolyásolhatják azon tagállamok és régiók teljesítményét, amelyekben megvalósulnak, hanem az Unióban másutt is továbbgyűrűző hatásokat idézhetnek elő. A szakpolitika pozitív hatásának további növelése érdekében az Unió igyekszik növelni kohéziós kiadásainak teljesítményorientáltságát. Az érintett számos különböző érdekelt fél időnként eltérő, sőt, egymásnak ellentmondó nézeteket vall azzal kapcsolatban, hogy ezt hogyan lehetne elérni.

126 Az Unió általános jogszabályi kerete és a kohéziós politikára vonatkozó külön szabályok fokozatosan alakultak ki. Immár számos olyan kulcsfontosságú elemet foglalnak magukban, amelyek szükségesek egy eredményes teljesítménymenedzsment-rendszerhez, noha a 2021–2027-es időszakra javasolt jogszabály bizonyos fokig csökkenti a teljesítményre helyezett hangsúlyt. A kialakítás ezen általános javulásához mindazonáltal nem mindig zárkózott fel a szakpolitika végrehajtási módja.

127 Az általunk azonosított vezérelvek a szakpolitikai irányítás teljes ciklusát felölelik, a stratégiai tervezéstől kezdve a végrehajtáson át a jelentéstételi és értékelési szakaszig. A vezérelvek felett áll az európai hozzáadott érték koncepciója, amely „az Európai Unió beavatkozása nyomán keletkező hatás, amely növeli a tagállamok egyedi intézkedései révén egyébként keletkező értéket”. A múltban megállapítottuk, hogy a dolog természetéből adódóan kevéssé valószínű, hogy az uniós hozzáadott értéket nem teremtő kiadási programok keretében az uniós adófizetők pénze eredményes és hatékony felhasználásra találna. Azt is megállapítottuk, hogy a valódi uniós hozzáadott érték gyakran nehezen volt azonosítható, különösen a megosztott irányítás alá tartozó területeken, mint amilyen a kohéziós politika is.

128 A külön figyelmet igénylő területek kezelése érdekében jelentéseinkben korábban ajánlásokat fogalmaztunk meg. Ezek a következőket foglalták magukban:

- világos uniós szakpolitikákra van szükség, a hozzájuk kapcsolódó célokkal együtt, amelyekhez a kohéziós kiadásoknak hozzá kell járulniuk, integrálni és egyszerűsíteni kell a stratégiai kereteket a magas szintű célkitűzések koherens készletének elérése és a stratégiai célkitűzések operatív célkitűzésekké való átalakítása érdekében (***1. sz. vezérelv)***;

- a programok felülvizsgálatai során figyelembe kell venni a teljesítménnyel kapcsolatos szempontokat, köztük a jobb eredményeket (***9. sz. vezérelv)***.

129 Arra is rámutattunk, hogy a jogszabályi keretnek el kell készülnie a programidőszak kezdetére, mivel a végrehajtás késedelmei hátrányosan érintik a ciklus rákövetkező szakaszait. A végrehajtás halmozódó késedelmei, amelyeket a támogathatósági időszakok átfedései súlyosbítanak, a teljesítménnyel kapcsolatos szempontokról a pénzek elköltése felé tolják el a hangsúlyt (lásd: ***7. sz. vezérelv)***, és emiatt a teljesítményadatok kevésbé használhatók fel értékelés céljából vagy stratégiai tervezési célból (lásd: ***12.*** és ***13. sz. vezérelv)***.

Melléklet

I. melléklet — A teljesítményorientáció alakulása a kohéziós politikára vonatkozó jogszabályokban

Az alábbi táblázat azt ismerteti az egyes vezérelvek tekintetében, hogy az értékeléseinket alátámasztó kritériumok teljesültek-e az érintett kohéziós politikai programra vonatkozó jogszabályban. A legtöbb kritériumot kibővítettük, így ezek részletesebbek, mint az egyes vezérelvekhez tartozó, fő szövegben szereplő elemzésben. Annak érdekében, hogy teljes képet adjunk, a kohéziós politika indulása óta eltelt összes programidőszakot elemeztük.

	1989–1993	1994–1999	2000–2006	2007–2013	2014–2020	2021–2027
A stratégiai tervezésre vonatkozó elvek						
1. Az Unió világos és következetes jövőképet fogalmazott meg arra vonatkozóan, hogy mit kíván elérni a kohéziós politikai forrásokkal. Meg kell valósítani a jövőképpel való azonosulást és át kell azt ültetni a gyakorlatba.						
Átfogó uniós szintű stratégia létezése						
Az uniós stratégiai célkitűzéseket kohéziós politikai célkitűzésekké alakították át						
2. A források tagállamok közötti elosztása figyelembe veszi az azonosított szükségleteket és a teljesítményre vonatkozó információkon alapul						
A jogszabály meghatározza az elosztási módszert						
Az elosztás a GDP-n alapul						
Az elosztás meghatározott területen fennálló szükségleteken alapul						
Az elosztás a teljesítményre vonatkozó múltbeli adatokon alapul						
A programozásra vonatkozó elvek						
3. Létezik világos beavatkozási logika						
Kötelező nemzeti stratégia létezése (pl. nemzeti stratégiai referenciakeret, partnerségi megállapodás)						
A célkitűzések/prioritások nemzeti szintű meghatározása						
A közös uniós szintű stratégiát nemzeti szintű célkitűzésekké alakították át, és ahhoz célértékek (várt fő eredmények) is társulnak						
A szükségletek nemzeti szinten történő azonosítása és megfogalmazása						

	1989–1993	1994–1999	2000–2006	2007–2013	2014–2020	2021–2027
Kötelező programok létezése			■	■	■	■
A szükségletek program szintjén történő azonosítása és megfogalmazása					■	■
A célkitűzések program szintjén való meghatározása				■	■	■
A programszintű célkitűzésekre irányuló intézkedések meghatározása					■	■
Szabványos programsablon, amely harmonizáltan írja le a beavatkozás belső logikáját					■	■
A pénzügyi adatok beavatkozási kódok szerinti bontása a program szintjén				■	■	■
4. A finanszírozás kellőképpen célzott						
Tematikus koncentrációval kapcsolatos követelmények létezése, amelyek az összes tagállamot kötelezik arra, hogy bizonyos összeget az Unió prioritási területeire fordítsanak					■	■
Előzetes feltételrendszerek/előfeltételek megléte, amelyek segítenek a források célterületekre/kedvezményezett-típusokra való összpontosításában					■	■
5. Egyszerű és következetes teljesítménymérési keretet alkalmaznak.						
Outputmutatók (programspecifikus)				■	■	■
Outputmutatók (az ERFA/KA/ESZA közös mutatói)					■	■
Eredménymutatók (programspecifikus)				■	■	■
Eredménymutatók (az ERFA/KA/ESZA közös mutatói)						■
Az output- és eredménymutatók kötelező és előzetes (a program elfogadásakor való) felvétele a programokba					■	■
A program sablonja kifejezetten előírja az outputokra és eredményekre vonatkozó alapértékek és célértékek megadását					■	■
Az outputok tekintetében részcélokat írnak elő (*a 2014–2020-as időszak esetében a teljesítménymérési keretre korlátozottan)					■	■
Az eredmények tekintetében részcélokat írnak elő (*a 2014–2020-as időszak esetében a teljesítménymérési keretre korlátozottan)					■	
Az output- és eredménymutatók harmonizált meghatározása a kohézió területén						■
6. Teljesítményösztönző mechanizmusokat vezettek be és alkalmaznak.						
A források eredményes felhasználásához bizonyos stratégiai/szabályozási feltételeket kell teljesíteni (előzetes feltételrendszerek/előfeltételek)					■	■
Kötelező eredményességi tartalék/félidős felülvizsgálat, amely számba veszi a programszintű teljesítményt			■		■	■
A záró egyenleg kifizetését (lezárás) célértékek eléréséhez kötik						
A projekteket érintő pénzügyi korrekciók, ha nem valósulnak meg a megállapodás szerinti eredmények (*csak a teljesítménymérési keretre korlátozottan)					■	

	1989–1993	1994–1999	2000–2006	2007–2013	2014–2020	2021–2027
Közvetlen teljesítményalapú költségvetés-tervezés; a kifizetésekre a feltételek teljesítése és az eredmények megvalósítása után kerül sor (opcionális)						
Az uniós források kifizetését a gazdasági irányítással kapcsolatos követelményeknek (európai szemeszter) való megfeleléshez kötik						
A végrehajtásra vonatkozó elvek						
7. A tagállamok kellő időben elköltik kohéziós politikai forrásaikat						
A nemzeti stratégiák és a programok benyújtására vonatkozó határidők						
A kijelölésre vonatkozó világos határidők (ha szükséges)						
Egyszerűbb kijelölési folyamat (előző rendszerek átvitele)						
A kizárólag a kellő időben történő kiadásokra vonatkozó pénzügyi szabályok létezése (N+2 vagy N+3 szabály)						
A lezárási dokumentumok benyújtására vonatkozó határidők (a támogathatósági időszak után 14 vagy 15 hónap)						
Határidő megszabása a Bizottság számára a lezárás értékelésének elvégzésére, valamint a záró egyenleg kifizetésére vonatkozóan						
A programozási dokumentumok sablonjainak előzetes belefoglalása a közös rendelkezésekről szóló rendeletbe						
A projektek kellő időben történő végrehajtását biztosító követelmények						
8. A projektek kiválasztásakor és végrehajtásakor teljesítményorientált megközelítést követnek						
A projektek kiválasztására vonatkozó kritériumok megállapításának és alkalmazásának előírása a tagállamok számára						
A potenciális kedvezményezettek finanszírozási lehetőségekről és a kiválasztási eljárásokról való tájékoztatásának előírása a tagállamok számára						
Annak előírása a tagállamok számára, hogy a kiválasztási kritériumok biztosítsák a kiválasztott projektek célkitűzésekhez és eredményekhez való hozzájárulását						
A kiválasztási kritériumokat illetően további minőségi követelmények állnak fenn (költséghatékonyság, az előfeltételeknek való megfelelés)						
A kiválasztási kritériumok megkövetelik legalább egy, a program célkitűzéseinek megfelelő eredménymutató azonosítását						
A tagállamok számára előírják a kiválasztandó projektek rangsorolását						
A Bizottság észrevételeket tehet a kiválasztási kritériumokkal kapcsolatban; a tagállamoknak hasznosítaniuk kell ezeket az észrevételeket						
Teljesítménymutatók kötelező felvétele a támogatási megállapodásokba						

	1989–1993	1994–1999	2000–2006	2007–2013	2014–2020	2021–2027
Kötelezettség, amely szerint a finanszírozott projekteket a legköltséghatékonyabb módon kell végrehajtani (közbeszerzési jog alkalmazása)			■	■	■	■
Kötelezettség, amely szerint a finanszírozott projekteket a legköltséghatékonyabb módon kell végrehajtani (költség-haszon elemzés, finanszírozási hiány)			■	■	■	
9. A programok felülvizsgálatai teljesítménnyel kapcsolatos szempontokon, köztük az eredményeken alapulnak.						
A programok csak bizonyos feltételek mellett változtathatók (pl. társadalmi-gazdasági körülmények, végrehajtással kapcsolatos nehézségek)			■	■		
A változtatások által a célkitűzésekre gyakorolt hatás kötelező értékelése (a tagállamok és a Bizottság számára), és a programokban elvégezni javasolt változtatásokat meg kell indokolni					■	■
Kötelező a változtatások által a teljesítménymérési keret mutatóira gyakorolt hatás értékelése					■	
Valamennyi felülvizsgált programhoz a Bizottság jóváhagyása szükséges			■	■	■	
A monitoringra és a jelentéstételre vonatkozó elvek						
10. A monitoringrendszerek jó minőségű és időszerű teljesítményadatokat biztosítanak						
A monitoringadatok számítógépes formában való rögzítésére és tárolására szolgáló rendszer bevezetésének előírása a tagállamok számára				■	■	■
Annak előírása a tagállamok számára, hogy az adatgyűjtési és -feldolgozási intézkedéseiket programozási dokumentumaikban leírják (7. sz. előzetes feltételrendszer)					■	
A rendszer működését a független ellenőrző hatóság a végrehajtás korai szakaszában ellenőrzi				■	■	
A kedvezményezettek és a hatóságok közötti kötelező elektronikus információcsere (e-kohézió)						■
A tagállamok számára előírják, hogy a Bizottság informatikai rendszerén keresztül, strukturált formában, elektronikusan továbbítsák az adatokat					■	■
Az irányító hatóságok vezetői nyilatkozataikban megerősítik a Bizottság felé a teljesítményadatok megbízhatóságát					■	■
Az ellenőrző hatóságok az ellenőrzési véleményekben megerősítik a teljesítményadatok megbízhatóságára vonatkozó irányító hatósági értékelést					■	■
A monitoringbizottság megvizsgálja és megerősíti az irányító hatóságok által a Bizottságnak továbbított adatok minőségét						
A közös rendelkezésekről szóló rendelet meghatározza a Bizottság által az adatok vizsgálatában betöltött szerepet						
Ha súlyos hiányosság tapasztalható a monitoringrendszerek vagy az általános és specifikus mutatókra vonatkozó adatok minőségében és megbízhatóságában, a Bizottság felfüggesztheti a kifizetéseket					■	

	1989–1993	1994–1999	2000–2006	2007–2013	2014–2020	2021–2027
11. Egyértelmű a teljesítménnyel kapcsolatos elszámoltathatóság						
Annak előírása a tagállamok számára, hogy a programok teljesítményére vonatkozó adatokat valamennyi alap esetében továbbítaniuk kell a Bizottságnak						
Kötelező éves végrehajtási jelentések a tagállamok részéről						
Stratégiai jelentések előírása a Bizottság számára						
A teljesítményadatok könnyen és nyilvánosan hozzáférhetők az interneten						
A Bizottság számára előírják, hogy kifejezetten elfogadja a program lezárásakor az outputokat és eredményeket						
12. A teljesítményre vonatkozó információkat felhasználják, hogy korrekciós intézkedéseket hozzanak, és támogassák a stratégiai tervezési folyamatot						
Előirányozzák a teljesítményre vonatkozó információk stratégiai szintű döntésekhez való felhasználását (félidős felülvizsgálat)						
Előirányozzák a teljesítményre vonatkozó információk programszintű döntésekhez való felhasználását (eredményességi tartalék, félidős felülvizsgálat és az alulteljesítés miatti korrekciók)						
A programok teljesítményének formális jóváhagyása a Bizottság által						
A programok teljesítményének a monitoringbizottság általi formális jóváhagyása						
Éves felülvizsgálati ülés a Bizottság és a tagállamok között az egyes programok teljesítményének megvizsgálása érdekében						
Az értékelésre vonatkozó elvek						
13. A program- és szakpolitikai szintű értékeléseket felhasználják a döntéshozatalhoz						
A kohéziós jogszabály Bizottság általi előzetes hatásvizsgálata						
A programok tagállamok általi kötelező előzetes értékelése						
A programok tagállamok általi kötelező félidős/köztes értékelése, az eredményességre kiterjedően						
A programok tagállamok általi kötelező utólagos értékelése						
A szakpolitika/alapok Bizottság általi kötelező félidős értékelése						
A szakpolitika/alapok Bizottság általi kötelező utólagos értékelése						
Horizontális elv						
14. A ciklusba beépült a fenntarthatóság, biztosítva ezzel a közszféra beavatkozásainak hosszabb távú eredményességét						
Az irányító hatóságok számára előírják, hogy a projektek kiválasztásakor megvizsgálják, hogy a kedvezményezettek (pénzügyi és igazgatási szempontból) képesek-e a projektek fenntartására						

	1989–1993	1994–1999	2000–2006	2007–2013	2014–2020	2021–2027
A tagállamok számára előírják annak megvizsgálását, hogy a kedvezményezettek elegendő forrással rendelkeznek-e a működési és fenntartási költségek fedezéséhez						
A nagyprojektek (50 millió euró felett) esetében költség-haszon elemzést kell végezni, amely a projektek pénzügyi megvalósíthatóságát öleli fel	d					
A kedvezményezettek kötelesek legalább öt éven át fenntartani a projekteket (projektek/termelőberuházások és infrastruktúra)						
Az előzetes feltételrendszerek vagy az előfeltételek a beruházások fenntarthatóságát biztosító stratégiai keretet írnak elő						

Végjegyzetek

[1] A költségvetési rendelet 33. cikke.

[2] Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 174–178. cikke.

[3] A lisszaboni stratégia nagyjából a 2000–2006-os programidőszakkal egy időben lépett hatályba, de szellemisége nem jelent meg ezen időszak kohéziós politikára vonatkozó jogszabályi keretében.

[4] COM(2018) 375, 2018.5.29.

[5] Az uniós költségvetés felülvizsgálata, COM(2010) 700 final, 2010. október 19.

[6] A közös rendelkezésekről szóló 1303/2013/EU rendelet preambuluma és a bizottsági közlemény.

[7] A COM(2018) 375 final dokumentumban található indokolás, 5. szakasz.

[8] A 2021–2027-es időszakot illetően a Bizottság kijelenti, hogy a jövőbeli kohéziós politikára vonatkozó javaslatait úgy alakította ki, hogy azok a Pozsonyban és Rómában egyeztetett politikai prioritások megvalósítását támogassák.

[9] A 2010. évi éves jelentés 8.33. bekezdése.

[10] A 6/2018. sz. vélemény 13. bekezdése.

[11] A 6/2018. sz. vélemény 17. bekezdése.

[12] Tájékoztató: A 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretre irányuló bizottsági javaslat, 16. bekezdés.

[13] A 2017. évi éves jelentés 3.9. bekezdése.

[14] A 2017. évi éves jelentés 3.85. bekezdése.

[15] A 2014. évi éves jelentés 3.9., 3.87. és 3.97. bekezdése.

[16] Kutatás a Regionális Fejlesztési Bizottság számára: „Building Blocks for a Future Cohesion Policy – First Reflections” (A jövőbeli kohéziós politika építőkövei – Első gondolatok), 2017, EP, 25. o.; Összehasonlító tanulmány a 2013 utáni kohéziós politika kilátásairól és lehetőségeiről, 2011, EP, 53. és 56. o., Költségvetés-tervezés és teljesítmény az Európai Unióban: Az OECD felülvizsgálata az eredményközpontú uniós költségvetéssel összefüggésben, OECD, 2017., 2. o.

[17] A 2014. évi éves jelentés 3.17. bekezdése. További példák: A 16/2015. sz. különjelentés 120. bekezdése, a 18/2017 sz. különjelentés 78. bekezdése, a 19/2018 sz. különjelentés 97. bekezdése, a 23/2018 sz. különjelentés 85. bekezdése.

[18] A 13/2017. sz. különjelentés 88. bekezdése. További példák, amelyek e pontot szemléltetik: a 2/2015. sz. különjelentés 110. bekezdése, a 3/2015 sz. különjelentés 89. bekezdése, a 8/2016 sz. különjelentés 99. bekezdése.

[19] A 19/2018. sz. különjelentés 26–36. bekezdése, valamint „A sikeres közlekedési ágazat felé az Unióban: a megoldásra váró feladatok” című állapotfelmérés 68. bekezdése. További példák, amelyek e pontot szemléltetik: az 5/2017. sz. különjelentés 160. bekezdése, az 1/2015. sz. különjelentés 53. bekezdése, a 18/2017. sz. különjelentés 82. bekezdése, az Unión kívülről érkezett migránsok integrációjáról szóló tájékoztató VII. bekezdése, a 23/2018. sz. különjelentés 88. bekezdése, a 23/2015. sz. különjelentés 182. bekezdése.

[20] A 16/2016. sz. különjelentés II., VII. és VIII. bekezdése.

[21] 2010. évi éves jelentés, 8.33. bekezdés; 2014. évi éves jelentés, 3.97. bekezdés.

[22] Kutatás a Regionális Fejlesztési Bizottság számára: „Implementation of Cohesion Policy in the 2014–2020 Programming Period” (A kohéziós politika végrehajtása a 2014–2020-as programozási időszakban), 2016, EP, 62. o., valamint Összehasonlító tanulmány a 2013 utáni kohéziós politika kilátásairól és lehetőségeiről, EP, 2011, 62. o.

[23] A 12/2018. sz. különjelentés 80. bekezdése. További példák, amelyek e pontot szemléltetik: Az 1/2015. sz. különjelentés 53. bekezdése, a 14/2016 sz. különjelentés 30. és 131. bekezdése, a 18/2017 sz. különjelentés 78. bekezdése, a 25/2012 sz. különjelentés 63. bekezdése.

[24] Költségvetés-tervezés és teljesítmény az Európai Unióban: Az OECD felülvizsgálata az eredményközpontú uniós költségvetéssel összefüggésben, OECD, 2017, 2. o.

[25] Ötödik jelentés a gazdasági, területi és társadalmi kohézióról, COM 2010, xxiv. o.

[26] „The Cohesion policy dimension of the implementation of Europe 2020 Strategy” (Az Európa 2020 stratégia végrehajtásának kohéziós politikai vetülete), EP, 2015, 13. o.

[27] A 2014. évi éves jelentés 3.88. és 3.97. bekezdése.

[28] A 2014. évi éves jelentés 3.47., 3.48. és 3.91. bekezdése.

[29] 2014. évi éves jelentés, a Bizottság válasza a 3.13. bekezdésre.

[30] A 2012. évi éves jelentés 10.4. bekezdése;

[31] Gyorsvizsgálat: A kohéziós politika forrásainak elosztása a tagállamok körében a 2021–2027-es időszakban (2019).

[32] A berlini módszer szerint a régiók három különböző kategóriája (kevésbé fejlett, átmeneti és fejlettebb régiók) esetében különböző számítási módszereket alkalmaznak.

[33] A 2017. évi éves jelentés 3.6. bekezdése.

[34] OECD (2017), Költségvetés-tervezés és teljesítmény az Európai Unióban – Áttekintés az eredményközpontú uniós költségvetés kapcsán, 32. o.

[35] A 7/2011. sz. különjelentés 4. bekezdése és a 17/2018. sz. különjelentés 82. bekezdése.

[36] OECD (2017), Költségvetés-tervezés és teljesítmény az Európai Unióban – Áttekintés az eredményközpontú uniós költségvetés kapcsán; 1.2.1., 1.2.2. és 1.2.3. szakasz.

[37] Ezt a 2000–2006-os időszakban közösségi támogatási kerettervnek, a 2007–2013-as időszakban nemzeti stratégiai referenciakeretnek, a 2014–2020-as és a 2021–2027-es programidőszakban pedig partnerségi megállapodásnak nevezik.

[38] Az 1303/2013/EU rendelet (88) preambulumbekezdése és 55. cikke.

[39] A 2014. évi éves jelentés 3.58. bekezdése.

[40] Európai Parlament, „Effectiveness and Added Value of Cohesion, Non-paper assessing the implementation of the reform in the programming for Cohesion policy 2014–2020" (A kohéziós politika eredményessége és hozzáadott értéke; nem hivatalos dokumentum a kohéziós politika 2014–2020-as időszaki programozása során bevezetett reformok végrehajtásának értékeléséről), 2015, 15. o.

[41] A 6/2018. sz. vélemény 54. és 55. bekezdése.

[42] A 19/2018. sz. különjelentés 99. bekezdése. További példák, amelyek e pontot szemléltetik: a 6/2014. sz. különjelentés 28. bekezdése, a 8/2015. sz. különjelentés 65–66. bekezdése, a 8/2016. sz. különjelentés 99. bekezdése, az 5/2017. sz. különjelentés 170. bekezdése, a 21/2012. sz. különjelentés 51. bekezdése, a 23/2012. sz. különjelentés 67. bekezdése, a 23/2015. sz. különjelentés 175. bekezdése, a 16/2016. sz. különjelentés 27. bekezdése.

[43] 5/2017. sz. különjelentés, 143. és 165. bekezdés.

[44] A 2/2012. sz. különjelentés 116. és 117. bekezdése és a 19/2016. sz. különjelentés 150. bekezdése.

[45] A 19/2016. sz. különjelentés 150. bekezdése. Az e pontot szemléltető további példa a 14/2016. sz. különjelentés 47. bekezdése.

[46] A 25/2012. sz. különjelentés 18. bekezdése és a 23/2015. sz. különjelentés 170–171. bekezdése.

[47] A 7/2011. sz. vélemény 11. bekezdése.

[48] A közös rendelkezésekről szóló rendelet tervezetének (COM(2018) 375) 4. cikke, az ERFA/KA-rendelet tervezetének (COM(2018) 372) 3. cikke, az ESZA+-rendelet tervezetének (COM(2018) 382) 7. cikke.

[49] A 2/2017. sz. különjelentés 68. és 70. bekezdése, valamint 2. és 3. táblázata.

[50] A 6/2018. sz. különjelentés 18. bekezdése és a 2/2017. sz. különjelentés 67–80. bekezdése.

[51] Európai Parlament: „Strategic coherence of Cohesion policy: comparison of the 2007–2013 and 2014–2020 programming periods" (A kohéziós politika stratégiai koherenciája: a 2007–2013-as és a 2014–2020-as programozási időszak összehasonlítása), 51. o.; Kutatás a Regionális Fejlesztési Bizottság számára: „Building Blocks for a Future Cohesion Policy – First Reflections" (A jövőbeli kohéziós politika építőkövei – Első gondolatok), 2017, EP, 19. o.

[52] Az előzetes feltételrendszer olyan szabályozási, stratégiai és intézményi feltételeket foglal magában, amelyeket a programok végrehajtása előtt teljesíteni kell (2014–2020-as időszak).

[53] Lásd: 3. sz. vezérelv 1. része, az összes példa, a legutóbbi 19/2018. sz. kivételével.

[54] A 15/2017. sz. különjelentés II. mellékletének 1. bekezdése.

[55] A közös rendelkezésekről szóló rendelet tervezetének (COM(2018) 375) 11. cikke.

[56] A 2015. évi éves jelentés 3.54. és 3.92. bekezdése.

[57] A 21/2018. sz. különjelentés 81. bekezdése. Az e pontot szemléltető további példa a 2/2017. sz. különjelentés 137. bekezdése.

[58] A 6/2018. sz. vélemény 58. bekezdése.

[59] Tájékoztató az Unión kívülről érkezett migránsok integrációjáról; 2/2018. sz. tájékoztató, VIII. bekezdés. További példák, amelyek e pontot szemléltetik: a 16/2016. sz. különjelentés 48. bekezdése, a 21/2018. sz. különjelentés 67. bekezdése, az 1/2017. sz. különjelentés 84. bekezdése, a 12/2014. sz. különjelentés 33. bekezdése, a 23/2015. sz. különjelentés 169. bekezdése, a 2/2012. sz. különjelentés 121. bekezdése, a 25/2012. sz. különjelentés 61. bekezdése.

[60] A 2014. évi éves jelentés 3.55. és 3.92. bekezdése, a 2/2017. sz. különjelentés 75. bekezdése, 5. táblázata és 124–126. bekezdése.

[61] A 2014. évi éves jelentés 3.49. bekezdése.

[62] Például a 21/2012. sz. különjelentés 51. bekezdése.

[63] A 2014. évi éves jelentés 3.50. és 3.92. bekezdése.

[64] A 2014. évi éves jelentés 3.51. bekezdése és a 2/2017. sz. különjelentés I. melléklete.

[65] A 2014. évi éves jelentés 3.52. bekezdése.

[66] A 6/2018. sz. vélemény 59. bekezdése.

[67] Az uniós pénzügyek jövője című tájékoztató 38. bekezdése, valamint a 6/2018. sz. vélemény 66. és 67. bekezdése.

[68] A kohéziós politika végrehajtásának 2020 utáni egyszerűsítése című tájékoztató 59. bekezdése és a 2/2017. sz. különjelentés 147. bekezdése.

[69] A 6/2018. sz. vélemény 66. bekezdése.

[70] A Bizottságnak lehetősége van arra, hogy felfüggessze a kifizetéseket, ha valamely kiemelt részcél elérését illetően súlyos mulasztás történt (az 1303/2013/EU rendelet 142. cikke (1) bekezdésének f) pontja), valamint hogy a célok elérésével kapcsolatban súlyos mulasztás esetén pénzügyi korrekciókat alkalmazzon (az 1303/2013/EU rendelet 144. cikkének (4) bekezdése).

[71] A 7/2011. sz. vélemény 18. bekezdése és a 2014. évi éves jelentés 3.64. bekezdése.

[72] A 21/2018. sz. különjelentés 83. bekezdése és a 15/2017. sz. különjelentés 106. bekezdése.

[73] A 6/2018. sz. vélemény 77. bekezdése.

[74] A 6/2018. sz. vélemény 45. és 46. bekezdése.

[75] A 15/2017. sz. különjelentés 60. és 61. bekezdése.

[76] A Világbank jelentése „Cohesion in the EU” (Kohézió az Unióban) címmel, 2018, 131. o.

[77] A 2014. évi éves jelentés 3.63. bekezdése.

[78] A 36/2016. sz. különjelentés 126. bekezdése.

[79] A 6/2018. sz. vélemény 76. bekezdése.

[80] A 2014. évi éves jelentés 6.85. bekezdése és 6.9. háttérmagyarázata.

[81] A 17/2018. sz. különjelentés 82. bekezdése.

[82] A 17/2018. sz. különjelentés 26. bekezdése.

[83] A 17/2018. sz. különjelentés 14. bekezdése.

[84] A 17/2018. sz. különjelentés 83. bekezdése.

[85] A 2/2017. sz. különjelentés IV. bekezdése.

[86] A 17/2018. sz. különjelentés 16. bekezdése.

[87] A 17/2018. sz. különjelentés 83. bekezdése és 4. ábrája, valamint a 2/2017. sz. különjelentés 49. bekezdése.

[88] A 17/2018. sz. különjelentés 14. és 18. bekezdése.

[89] A 6/2018. sz. vélemény 52. bekezdése.

[90] A 6/2018. sz. vélemény 47. és 100. bekezdése.

[91] A 2/2015. sz. különjelentés 40. bekezdése; az 1/2014 sz. különjelentés 51. bekezdése; a 2/2012 sz. különjelentés 122. bekezdése; a 2/2015 sz. különjelentés 109. bekezdése.

[92] A 2/2015. sz. különjelentés 40. bekezdése.

[93] A 17/2018. sz. különjelentés 84. bekezdése.

[94] A 17/2018. sz. különjelentés 9. bekezdése.

[95] A 6/2018. sz. vélemény 26. bekezdése.

[96] A 2017. évi éves jelentés 2.19. bekezdése.

[97] A 36/2016. sz. különjelentés 129. bekezdése.

[98] A 21/2018. sz. különjelentés 6. bekezdése.

[99] „Effectiveness and Added Value of Cohesion, Non-paper assessing the implementation of the reform in the programming for Cohesion policy 2014–2020” (A kohéziós politika eredményessége és hozzáadott értéke; nem hivatalos dokumentum a kohéziós politika 2014–2020-as időszaki programozása során bevezetett reformok végrehajtásának értékeléséről), EP, 2015, 18. o.

[100] A 21/2018. sz. különjelentés 75. bekezdése.

[101] A 21/2018. sz. különjelentés 75. bekezdése.

[102] A 21/2018. sz. különjelentés 77. bekezdése.

[103] Például a 20/2014. sz. különjelentés 64. bekezdése.

[104] A 6/2018. sz. vélemény 85. és 86. bekezdése. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó közös rendelkezésekről szóló rendelet tervezete azt javasolja, hogy a Bizottság kapjon további hatásköröket a kiválasztási kritériumok jóváhagyása terén (a 67. cikk (2) bekezdése), és előírja, hogy a projekteket rangsorolják (a 67. cikk (1) bekezdése) és úgy válasszák ki, hogy a kiválasztott műveletek összhangban legyenek az előfeltételek teljesítéséhez megállapított megfelelő stratégiákkal (a 67. cikk (3) bekezdésének b) pontja), és a kiválasztott műveletek a lehető legjobb kapcsolatot hozzák létre a támogatás összege, a vállalt tevékenységek és a célkitűzések megvalósítása között (a 67. cikk (3) bekezdésének c) pontja).

[105] A 21/2018. sz. különjelentés 83. bekezdésének 1. ajánlása.

[106] A 21/2018. sz. különjelentés 82. bekezdése.

[107] A 21/2018. sz. különjelentés 82. bekezdése.

[108] A 6/2018. sz. vélemény 93., 94. és 97. bekezdése.

[109] A 21/2012. sz. különjelentés 51. bekezdése. További példák, amelyek e pontot szemléltetik: a 6/2014. sz. különjelentés 52. bekezdése, a 21/2014. sz. különjelentés 70. bekezdése, az 5/2013. sz. különjelentés 53. bekezdése.

[110] A 17/2018. sz. különjelentés 87. és 90. bekezdése.

[111] Az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 33. cikke kimondja, hogy az operatív programokat a következő fejlemények kapcsán lehet felülvizsgálni: jelentős társadalmi-gazdasági változások; az uniós, nemzeti vagy regionális prioritások jelentős módosulása; az eredetileg meghatározott céloktól való jelentős eltérést okozó fejlemények, illetve végrehajtási nehézségek.

[112] A 2013. december 17-i 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 30. cikke.

[113] A 2013. december 17-i 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet II. melléklete.

[114] A 6/2018. sz. vélemény 29. és 45. bekezdése.

[115] COM(2018) 375 final, a 19. cikk (5) bekezdése.

[116] A 6/2018. sz. vélemény 27. és 30. bekezdése.

[117] A 17/2015. sz. különjelentés 78. bekezdése. További példák, amelyek e pontot szemléltetik: a 17/2018. sz. különjelentés 87. bekezdése és a 17/2018. sz. különjelentés 90. bekezdése.

[118] A 2013. évi éves jelentés 10.14. bekezdése.

[119] A 20/2014. sz. különjelentés 65. bekezdése. További példa, amely e pontot szemlélteti: a 17/2018. sz. különjelentés 52. bekezdése és 5. háttérmagyarázata.

[120] A 16/2016. sz. különjelentés 44. bekezdése.

[121] A 16/2016. sz. különjelentés 42., 43. és 84. bekezdése.

[122] A 21/2018. sz. különjelentés 38. bekezdése.

[123] A 21/2018. sz. különjelentés 39. és 79. bekezdése.

[124] COM(2018) 375 final, a 63. cikk (4) bekezdése.

[125] A 6/2018. sz. vélemény 64. bekezdése.

[126] Az 5/2017. sz. különjelentés 173. bekezdése. További példák, amelyek e pontot szemléltetik: a 12/2017. sz. különjelentés 109. bekezdése, a 2/2012. sz. különjelentés 121. bekezdése, a 8/2015. sz. különjelentés 69. bekezdése, a 23/2015. sz. különjelentés 169. bekezdése, a 2/2015. sz. különjelentés 112. bekezdése, a 3/2016. sz. különjelentés 117. bekezdése, a 23/2016. sz. különjelentés 35. bekezdése, a 14/2016. sz. különjelentés 130. bekezdése, a 14/2016. sz. különjelentés 88. bekezdése, a 4/2016. sz. különjelentés 89. bekezdése, a 14/2016. sz. különjelentés 84. bekezdése, a 2010. évi éves jelentés 8.28. és 8.29. bekezdése, a 8/2018. sz. különjelentés 102 bekezdése és a 21/2012. sz. különjelentés 51. bekezdése.

[127] 17/2015. sz. különjelentés, a Bizottság válasza a 85. és 86. bekezdésre, valamint a 3. ajánlásra.

[128] A 20/2014. sz. különjelentés 66. bekezdése. További példák, amelyek e pontot szemléltetik: a 36/2014. sz. különjelentés 126. bekezdése, a 20/2012. sz. különjelentés 73. bekezdése, a 20/2014. sz. különjelentés 66. bekezdése.

[129] A 21/2018. sz. különjelentés 79. bekezdése. További példák, amelyek e pontot szemléltetik: a 2010. évi éves jelentés 8.28. és 8.29. bekezdése, a 17/2015. sz. különjelentés 85. bekezdése és az 17/2014. sz. különjelentés 86. bekezdése.

[130] A 6/2018. sz. vélemény 64. bekezdése.

[131] A 2010. évi éves jelentés 8.33. bekezdése.

[132] Például a 25/2012. sz. különjelentés 63. bekezdése, a 2014. évi éves jelentés 3.89. bekezdése, a 21/2018. sz. különjelentés 72. bekezdése; a 2017. évi éves jelentés 3.81. bekezdése.

[133] A 2016-os éves jelentés 3.77. bekezdésének 2. ajánlása; Tájékoztató: A 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretre irányuló bizottsági javaslat, 38. bekezdés.

[134] A 2016-os éves jelentés 3.24. bekezdésének a) pontja.

[135] A 2016-os éves jelentés 3.28. bekezdésének b) pontja, a 2016-os éves jelentés 3.32. bekezdése.

[136] A 2016-os éves jelentés 3.73–3.77. bekezdése és 6. ajánlása.

[137] A 6/2018. sz. vélemény 67. bekezdése.

[138] A 6/2018. sz. vélemény 10. bekezdése.

[139] A 2014. évi éves jelentés 3.34. bekezdése.

[140] A 36/2016. sz. különjelentés 123. bekezdése.

[141] A 2013. évi éves jelentés 10.61. bekezdése.

[142] A 2016-os éves jelentés 3.73–5. bekezdése.

[143] A 2017. évi éves jelentés 3.2. bekezdése.

[144] A 6/2018. sz. vélemény 67. bekezdése.

[145] A 6/2018. sz. vélemény 66. bekezdése.

[146] Kutatás a Regionális Fejlesztési Bizottság számára: „Implementation of Cohesion Policy in the 2014–2020 Programming Period” (A kohéziós politika végrehajtása a 2014–2020-as programozási időszakban), 2016, EP, 8. o.

[147] A 3/2010. sz. különjelentés 86. bekezdése.

[148] A 17/2015. sz. különjelentés 69–72. bekezdése és 9. háttérmagyarázata. További példák, amelyek e pontot szemléltetik: a 12/2017. sz. különjelentés 109. bekezdése, a 20/2014. sz. különjelentés 64. bekezdése, a 21/2018. sz. különjelentés 74. bekezdése, a 1/2017. sz. különjelentés 84. bekezdése, a 2/2018. sz. tájékoztató VI. bekezdése.

[149] A 12/2018. sz. különjelentés 79. és 87. bekezdése. További példák, amelyek e pontot szemléltetik: a 23/2018. sz. különjelentés 84. bekezdése és a 2017. évi éves jelentés 3.81. bekezdése.

[150] E részben nem foglalkozunk a programok „félidős” értékeléseivel, mivel úgy véljük, hogy bár hasznosak lehetnek szükség esetén a program végrehajtásának kiigazításához vagy korrekciós intézkedések meghozásához, ez nincs közvetlen hatással a teljesítményre.

[151] A 16/2018. sz. különjelentés 83. bekezdése.

[152] OECD „Regulatory Policy Outlook 2018” (Az OECD szabályozáspolitikai kitekintése, 2018) 68–69. o.

[153] A 6/2018. sz. vélemény 5. bekezdése. További példa a 3/2015. sz. különjelentés 89. bekezdése.

[154] A 6/2018. sz. vélemény 55. bekezdése. Ezzel a 2/2017. sz. különjelentés 83. bekezdése és az 1/2017. sz. vélemény 87. bekezdése is foglalkozik.

[155] Végleges bizottsági szolgálati munkadokumentum, a „Javaslat az Európai Parlament és a Tanács Rendeletei az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról a határokon átnyúló összefüggésben jogi és közigazgatási akadályok felszámolására irányuló mechanizmusról az Európai Regionális Fejlesztési Alap és külső finanszírozási eszközök által támogatott európai területi együttműködési célkitűzésre (Interreg) vonatkozó egyedi rendelkezésekről” című dokumentumot kísérő hatásvizsgálat, 12. o. További példák: az 5/2017. sz. különjelentés 181. bekezdése és a 21/2018. sz. különjelentés 82. bekezdése.

[156] A 16/2018. sz. különjelentés 87., 88. és 91. bekezdése. Az e pontot szemléltető további példa a 2/2017. sz. különjelentés 152. bekezdése.

[157] A kohéziós politika 2007 és 2013 közötti programjainak utólagos értékelése, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra (ERFA), az Európai Szociális Alapra (ESZA) és a Kohéziós Alapra (KA) összpontosítva, a „Megvalósítási rendszer” című 12. munkacsomag, 135. és 143. o.

[158] COM(2018) 375 final, a 39. cikk (4) bekezdése.

[159] A 8/2018. sz. különjelentés 10. bekezdése.

[160] A 8/2018. sz. különjelentés 8. bekezdése. A jogszabály kötelezi a kedvezményezetteket arra, hogy a befejezést követően legalább öt éven át fenntartsák a projekteket, hogy elkerüljék a

kifizetett társfinanszírozás visszafizettetését. A kkv-k esetében ezt az időtartamot három évben határozták meg, a nagy infrastruktúrák esetében pedig tíz évben, ha azokat áthelyezik az Unión kívülre.

[161] A 8/2018. sz. különjelentés 44. bekezdése.

[162] A 8/2018. sz. különjelentés 11. bekezdése.

[163] A 8/2018. sz. különjelentés VIII. és 100. bekezdése.

[164] A 2/2015. sz. különjelentés 106. és 118. bekezdése. Az e pontot szemléltető további példa a 3/2016. sz. különjelentés 57. bekezdése.

[165] „The Value Added of *Ex ante* Conditionalities in the European Structural and Investment funds" (Az előzetes feltételrendszerek hozzáadott értéke az európai strukturális és beruházási alapok esetében), SWD(2017) 127, 19. o.

[166] A 8/2018. sz. különjelentés 101. bekezdése.

[167] COM(2018) 375 final, a 67. cikk (3) bekezdésének d) pontja.

[168] Például az 5/2013. sz. különjelentés 14., 15. és 52. bekezdése.

[169] A különböző forgatókönyvek esetén más szabályok alkalmazandók. Pl.: az 1303/2013/EU rendelet 71. cikke. A 2014–2020-as időszak óta a kkv-k esetében a visszafizetés három év, a nagy infrastruktúrák esetében pedig tíz év, ha azokat áthelyezik az Unión kívülre. Emellett a 2014–2020-as időszak óta a kedvezményezetteknek a kedvezményezettnek teljesített utolsó kifizetéstől számított öt éven át fenn kell tartaniuk a projekteket.

[170] A 8/2018. sz. különjelentés 96. bekezdése.

[171] A 7/2014. sz. különjelentés 84. bekezdése.

[172] A 8/2018. sz. különjelentés 11. és 68. bekezdése.

[173] A 8/2018. sz. különjelentés 26., 74. és 76. bekezdése.

[174] Az „Aspect of durability in the assessment of effectiveness of support for businesses under Structural and Cohesion Funds" (Tartóssági szempontok a strukturális és kohéziós alapok keretében a vállalkozásoknak nyújtott támogatás eredményességének értékelésekor) című tanulmány, EP, 2013, 8. és 67. o.

[175] A 8/2018. sz. különjelentés 76. bekezdése.

A számvevőszéki csoport

„A teljesítményorientáltság megvalósítása a kohéziós politika terén” című tájékoztatót a kohéziós, növekedési és társadalmi befogadási beruházások kiadási területeire szakosodott, Iliana Ivanova számvevőszéki tag elnökölte II. Kamara fogadta el. A feladat végrehajtását Iliana Ivanova számvevőszéki tag vezette Mihail Stefanov kabinetfőnök és James Verity kabinetattasé, Emmanuel Rauch ügyvezető, Florence Fornaroli feladatfelelős, valamint Bernard Witkos, Nils Odins és Zhivka Kalaydzhieva számvevők támogatásával.

Balról jobbra: Mihail Stefanov, Florence Fornaroli, James Verity, Iliana Ivanova, Nils Odins, Zhivka Kalaydzhieva, Bernard Witkos.

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK

Kiadóhivatal

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx
Weboldal: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Európai Unió, 2019
Az olyan fényképek és más anyagok felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek szerzői jogainak nem az Európai Unió a tulajdonosa, közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.
Borító: © Európai Unió, forrás: Európai Parlament – Christian Creutz