

Különjelentés

**Mennyiben járult hozzá
a technikai
segítségnyújtás
a mezőgazdasági
és vidékfejlesztési
szakpolitika
végrehajtásához?**



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2231-2	ISSN 1831-0893	doi:10.2865/697457	QJ-AB-15-003-HU-C
PDF	ISBN 978-92-872-2227-5	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/19391	QJ-AB-15-003-HU-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2178-0	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/397105	QJ-AB-15-003-HU-E

© Európai Unió, 2015
A sokszorosítás a forrás megjelölésével megengedett.

Printed in Luxembourg

Különjelentés**Mennyiben járult hozzá a technikai segítségnyújtás a mezőgazdasági és vidékfejlesztési szakpolitika végrehajtásához?**

(az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján)

Az Európai Számvevőszék különjelentései egy adott költségvetési területre vagy irányítási témára vonatkozó teljesítmény- és szabályszerűségi ellenőrzések eredményeit mutatják be. Figyelembe véve a teljesítménnyel vagy a szabályszerűséggel kapcsolatos kockázatokat, a szóban forgó bevétel, illetve kiadás mértékét, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését, a Számvevőszék úgy választja ki és tervezi meg ezeket az ellenőrzéseket, hogy azok a lehető legnagyobb hatást érhék el.

A teljesítmény-ellenőrzést a Rasa Budbergyté számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara készítette, amelynek szakterülete a természeti erőforrások megőrzésével és kezelésével kapcsolatos kiadási területek. Az ellenőrzést Kersti Kaljulaid számvevőszéki tag vezette. Az ellenőrző csoport tagjai: Helder Faria Viegas, egységvezető, Bartos Csaba, az ellenőrző csoport vezetője, Blanka Happach az ellenőrző csoport helyettes vezetője, Maciej Szymura, ellenőr, Carlos Sanchez Rivero, ellenőr, Roberto Resegotti, ellenőr, Tom Everett, fogalmazó.



Balról jobbra: B. Happach, R. Resegotti, Bartos Cs., M. Szymura, K. Kaljulaid, C. Sanchez Rivero, T. Everett, H. Faria Viegas.

Bevezetés

Rövidítések

I–VII **Összefoglaló**

1–16 **Bevezetés**

1–4 **Mit jelent a technikai segítségnyújtás?**

5–10 **A mezőgazdaság és vidékfejlesztés terén biztosított technikai segítségnyújtás történeti áttekintése**

11–13 **Szabályok és rendeletek**

14–16 **Költségvetés és kiadások**

17–23 **Az ellenőrzés hatóköre, céljai és módszere**

17–19 **Az ellenőrzés hatóköre és céljai**

20–23 **Az ellenőrzés módszere**

24–82 **Észrevételek**

24–51 **Mekkora összeget fordítottak valójában technikai segítségnyújtásra?**

26–28 **Az egyértelműség hiánya**

29–35 **A Bizottság elmozdulása az adminisztratív kiadások felé**

36–51 **A tagállamokban a hangsúly a személyi jellegű ráfordításokon van**

52–59 **Támogathatók a költségek?**

52–53 **A Bizottságnál előfordult néhány formális támogathatósági hiba**

54–59 **A tagállamokban gyakoribbak a problémák**

60–82 **Mennyiben tekinthető alkalmasnak a teljesítménymérési keret a technikai segítségnyújtás esetében?**

64–67 **A megfelelő tervezés és szükségletfelmérés hiánya**

68–70 **A célkitűzések egyáltalán nem teljesítik a SMART kritériumokat**

71–75 **Korlátozott mértékű monitoring és értékelés**

76–78 **A nem megfelelő teljesítménymérési keret hatása**

79–82 **Hálózatépítés: lehetőség egy eredményes teljesítménymérési keret létrehozására**

83–93 **Következtetések és ajánlások**

Melléklet – Technikai segítségnyújtás pénzügyi tervezése a vidékfejlesztés terén a 2007–2013-as és 2014–2020-as időszakra

A Bizottság válasza

CMEF: közös monitoring- és értékelési keret.

EMGA: Európai Mezőgazdasági Garanciaalap.

EMOGA: Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap – az EMGA és az EMVA elődje (1962 és 2006 között).

EMVA: Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap.

ENRD: Európai Vidékfejlesztési Hálózat.

KAP: közös agrárpolitika.

RDP: vidékfejlesztési program.

SAPARD: speciális mezőgazdasági és vidékfejlesztési csatlakozási program – a tagjelölt országok támogatására szolgáló eszköz (2000–2006), hogy azok uniós csatlakozás előtt végrehajtsák a mezőgazdaság és a vidéki területek számára szükséges strukturális kiigazításokat.

I

A technikai segítségnyújtás hagyományosan a szakpolitikai célkitűzésekhez kapcsolódó programok végrehajtásával kapcsolatban nyújt szakértői támogatást és finanszírozási forrásokat a kormányzati szervezeteknek. A „Mezőgazdaság és vidékfejlesztés” uniós szakpolitikai területen a technikai segítségnyújtás a közös agrárpolitika különböző területein, az EMGA (I. pillér) és az EMVA (II. pillér) keretén belül nyújt finanszírozást. A kiadásoknak hozzá kell járulniuk az adminisztratív kapacitás fejlesztéséhez és a két pillér alá tartozó programok végrehajtásához a Bizottságnál és a tagállamokban.

II

A Számvevőszék a technikai segítségnyújtásból a mezőgazdaság és vidékfejlesztéshez kapcsolódóan a 2007–2013-as időszakban folyósított finanszírozást ellenőrizte. 2013 végéig a Bizottság és a tagállamok az ehhez a szakpolitikai területhez tartozó 1,8 milliárd eurós technikai segítségnyújtási költségvetésük felét költötték el, míg a fennmaradó részt 2015 végéig használhatják fel.

III

Az ellenőrzés a technikai segítségnyújtás irányítására és annak a fő szakpolitikai célokhoz történő hozzájárulására összpontosított. Ehhez megvizsgáltuk, hogy a Bizottságnál és a tagállamokban milyen tevékenységeket támogattak a technikai segítségnyújtásból, valamint hogy a költségtérítési kérelmekben szereplő összegek támogatásra jogosultak voltak-e, továbbá hogy a technikai segítségnyújtás teljesítményének mérése megfelelő és eredményes volt-e.

IV

A Számvevőszék megállapította, hogy a Bizottság és a tagállamok a legmesszebbmenőkig kihasználták az erre a területre vonatkozó szabályozás rugalmasságát. Azonban a nagyobb választási szabadság miatt a finanszírozás céljaival és felhasználási lehetőségeivel kapcsolatos szigor is enyhült. Az ellenőrzött időszakban az eredetileg kapacitásépítésre szánt technikai segítségnyújtás eltolódott a szokásos adminisztratív kiadások – mint a személyi jellegű juttatások és az informatikai karbantartás fedezése – felé. A technikai segítségnyújtás ilyen jellegű alkalmazása kérdéseket vet fel a programok általános céljaihoz való konkrét hozzájárulás tekintetében.

V

A Bizottságnak a technikai segítségnyújtással kapcsolatos nem kellőképpen előíró jellegű megközelítése a támogathatóság terén is következménnyel jár. Mivel az adminisztratív kiadások gyakran megoszlanak az I. pillér és a II. pillér között, problémát okozhat a kiadásoknak a konkrét alaphoz történő hozzárendelése. Ez a probléma főleg a tagállamok vonatkozásában merült fel, ahol az I. pillér alatt nem lehet társfinanszírozást nyújtani a technikai segítségnyújtás keretében. Az, hogy az adminisztratív kiadások csak a II. pillér alatt támogathatók, illetve hogy – a Bizottság esetében – azokat fel kell osztani a két pillér között, összetett adminisztrációs eljárásokat tett szükségessé a költségelosztás igazolására, és ezeket nem minden esetben alkalmazták megfelelően.

VI

A KAP-források felhasználását a kiadások megfelelőségének egy monitoring- és értékelési keretrendszer alkalmazásával történő biztosítására vonatkozó követelmények szabályozzák. A technikai segítségnyújtás azonban, mivel főként nem operatív kiadásokra vonatkozik, nem tartozik e keretrendszer alá. Ez veszélyezteti az átláthatóságot és elszámoltathatóságot, és megakadályozza annak megállapítását, hogy a technikai segítségnyújtási forrásokat hatékonyan és eredményesen használják-e fel. Fennáll annak is a kockázata, hogy a forrásoknak az alapvető finanszírozási célokhoz kapcsolódó kapacitásépítéstől történő elvonása hátrányos következményekkel járhat a végső kedvezményezettek számára, a társfinanszírozás jellegéből adódóan különösen az Unió szegényebb régióiban.

VII

A Számvevőszék összességében megállapítja, hogy a mezőgazdaság és vidékfejlesztés terén folyósított technikai segítségnyújtási kiadásokra vonatkozó megfelelő teljesítményértékelési keret hiányában sem a Bizottság, sem a tagállamok nem tudják bemutatni, hogy a technikai segítségnyújtás mennyiben járul hozzá a KAP általános politikai célkitűzéseinek eléréséhez.

A Számvevőszék ezért a következő ajánlásokat teszi:

- A Bizottság pontosítsa a technikai segítségnyújtás hatókörét és a tagállamok általi alkalmazását a vidékfejlesztés területén. Különösen az operatív/ „kapacitásépítési” kiadások és a támogatható adminisztratív/ „költségvetés-támogatási” kiadások közötti különbséget tegyék egyértelműbbé, főként a személyi jellegű ráfordítások esetében. Ez a pontosítás javítaná a finanszírozás felhasználási módjával kapcsolatos átláthatóságot. A Bizottság szorosan kövesse figyelemmel a technikai segítségnyújtás tagállamok általi felhasználását.
- A Bizottság ezenkívül tegyen megfelelő intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy általános adminisztratív kiadásokat, mint pl. rendszeres informatikai karbantartást ne terheljen a technikai segítségnyújtáshoz kapcsolódó költségvetési sorokra.
- A Bizottság a jövőben írja elő a tagállamok számára, hogy külön számoljanak be a vidékfejlesztéshez kapcsolódó adminisztratív/ „költségvetés-támogatási” kiadásokról, annak átláthatóbbá tétele érdekében, hogy a technikai segítségnyújtási források egy részét ilyen jellegű támogatásra költötték.
- A Bizottság és a tagállamok hozzanak létre megfelelő teljesítménymérési keretet a technikai segítségnyújtásból történő finanszírozásra vonatkozóan. Ezzel összefüggésben különösen a Bizottság és a tagállamok technikai segítségnyújtási szükségleteit kell megfelelően felmérni, továbbá a célkitűzések meghatározására, valamint azok elérésének mérésére szolgáló mechanizmust kell létrehozni.

Mit jelent a technikai segítségnyújtás?

01

A technikai segítségnyújtás nemzetközi környezetben a „szaktudás tanácsadók, képzés, kutatás formájában történő átadása és az azokhoz kapcsolódó költségek biztosítása”¹. Ennek formája általában az OECD, az ENSZ és más nemzetközi szervezetek által nyújtott fejlesztési segély, valamint szakértők biztosítása és tanácsadás a fogadó országok fejlesztési programjainak támogatása érdekében.

02

Az Európai Unió esetében a technikai segítségnyújtási intézkedések jellemző formája a fejlődő országok és más, nem tagállami országok számára külső segítségnyújtás keretében biztosított szakértői támogatás. A Bizottság három másik fő csatornán keresztül is biztosít technikai segítségnyújtást finanszírozás formájában:

- o átvállalja az egy speciális szakterületen működő vagy több szakpolitikai területet átfogó projektek és programok irányítására felállított végrehajtó ügynökségek költségeit;
- o a főigazgatóságok számára operatív költségvetésből² finanszírozott költségvetési tételek lettek kialakítva az egyes szakpolitikai területekhez tartozó programok irányítására és koordinálására;
- o társfinanszírozza az uniós alapokhoz (pl. EMVA, EHA, kohéziós alapok, ERFA) kapcsolódó technikai segítségnyújtás tagállami felhasználását a nemzeti és regionális programok vagy intézkedések végrehajtásának megkönnyítése érdekében.

03

Az ellenőrzés ezen kiadások utóbbi két területére terjed ki, annak megfelelően, ahogy a technikai segítségnyújtási forrásokat a „Mezőgazdaság és vidékfejlesztés” szakpolitikai területen felhasználják.

04

Az így finanszírozott kiadástípusokba hagyományosan a tanulmányok és értékelő jelentések készítése, megbeszélések és szemináriumok szervezése, képzés, valamint külső szakértők igénybevétele tartoznak. A finanszírozás azonban kiterjedhet bérköltségekre, informatikai fejlesztésekre és karbantartásra, tájékoztatási és kommunikációs tevékenységekre, valamint hálózatépítésre is. A kiadásoknak programspecifikusnak kell lenniük, ezenkívül hozzá kell járulniuk az adminisztratív kapacitásfejlesztésre és a program végrehajtására vonatkozó általános szakpolitikai célok eléréséhez.

- 1 Az OECD által a 2010. november 12-i DAC statisztikai beszámolási irányelvek 47–48. bekezdésében közölt definíció.
- 2 Mivel a Bizottság az egyetlen olyan uniós intézmény, amely operatív költségvetéssel rendelkezik, ezért egyedül felelős a technikai segítségnyújtás uniós szintű finanszírozásáért, végrehajtásáért és felügyeletéért.

A mezőgazdaság és vidékfejlesztés területén biztosított technikai segítségnyújtás történeti áttekintése

05

A technikai segítségnyújtás mezőgazdasági területen történő alkalmazásának szabályai eltérnek a KAP első pillére (piaci intézkedések és az EMGA keretében nyújtott közvetlen támogatás) és második pillére (az EMVA keretében nyújtott vidékfejlesztési támogatás) esetében.

06

2000 és 2004 között a tagállamok számára a vidékfejlesztés terén elérhető egyetlen, a technikai segítségnyújtás keretében folyósított társfinanszírozás az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (EMOGA) „orientációs részlegén” keresztül történt. A támogatás mértéke viszonylag alacsony volt (a teljes finanszírozás 1%-a) és a Bizottság szorosan felügyelte a technikai segítségnyújtás felhasználásának módját.

07

A 2000–2006-os programozási időszakban tíz közép-kelet-európai tagjelölt ország³ részesült technikai segítségnyújtásban a mezőgazdaság területén a SAPARD program keretében. Ez a közigazgatást az uniós tagságra felkészítő, intézményi, közlekedési, környezetvédelmi és mezőgazdasági kapacitásépítéssel foglalkozó három strukturális program egyike volt (a másik két program a Phare és ISPA voltak). A három program közös szabályokat alkalmazott a technikai segítségnyújtás végrehajtására és támogathatóságára vonatkozóan. A SAPARD esetében az Unió viselte az egyes országokban a Bizottság kezdeményezésére felmerült technikai segítségnyújtás teljes, az éves források átlagosan 3%-át kitevő költségét.

08

2004-et követően az abban az évben csatlakozott nyolc SAPARD-ország új, átmeneti intézkedéseket, köztük az EMOGA „garanciarészlegéből” származó forrásokat vehetett igénybe a vidékfejlesztési programjai hatékony irányítására szolgáló adminisztratív kapacitás megerősítésére.

09

A jelentés figyelmének középpontjában álló 2007–2013-as időszakban a strukturális kiadásokkal való kapcsolat megszakadt, és a mezőgazdaság és vidékfejlesztés (beleértve a technikai segítségnyújtást) finanszírozását különállóan, az adott szakpolitikai területre vonatkozó jogszabályokkal oldották meg. Míg az első pillér esetében ez nem jelentett nagyobb szabálymódosulást, a második pillér esetében jelentős változásokra került sor a technikai segítségnyújtás alkalmazásával kapcsolatban. A vonatkozó jogszabályokat a következő szakasz tárgyalja.

10

A technikai segítségnyújtás programozásának a 2007–2013-as időszakra vonatkozóan bevezetett egyik jelentős eleme a vidékfejlesztés terén történő hálózatépítés volt, mind tagállami⁴, mind uniós⁵ szinten. Bár a technikai segítségnyújtásra elkülönített EMVA-forrásoknak csak kis részét tette ki, a hálózatépítés fontos új elem volt, mert nagy számú és különféle potenciális partnerek bevonásával az Unió egészére kiterjedő keretrendszer hozott létre.

- 3 A 2004-ben és 2007-ben csatlakozott tagállamok Ciprus és Málta kivételével.
- 4 A „nemzeti vidékfejlesztési hálózatok” keretében.
- 5 Az Európai Vidékfejlesztési Hálózat keretében.

Szabályok és rendeletek

11

A 2007–2013-as időszakban a mezőgazdaság és vidékfejlesztés terén folyósított technikai segítségnyújtás több uniós rendeletben is szerepel⁶. Az első pillér keretében a tagállami társfinanszírozás esetén csak néhány támogatási forma⁷ esetében volt megengedett a technikai segítségnyújtás alkalmazása, amelyek együttesen az EMGA költségvetésének kevesebb mint 5%-át tették ki. Ezenkívül a KAP finanszírozásáról szóló rendelet 13. cikke kifejezetten kimondja, hogy „[a] tagállamok és az EMGA-ból támogatásban részesülők által viselt, az adminisztratív és személyzettel kapcsolatos kiadásokat az EMGA-ból nem lehet megteríteni”. E korlátozásokkal ellentétben a Bizottság által az első pillér keretében felhasznált technikai segítségnyújtásra vonatkozóan nem határoztak meg felső összeghatárt.

12

A vidékfejlesztés esetében a szabályok lehetővé tették a Bizottság számára, hogy az éves EMVA-támogatások legfeljebb 0,25%-át technikai segítségnyújtási tevékenységek finanszírozására használja fel. Ezeket a jogszabály „előkészítő, figyelemmel kíséresi, igazgatási támogatási, értékelési és ellenőrzési” intézkedéseként sorolja fel⁸. A tagállamok az egyes vidékfejlesztési programok teljes összegének legfeljebb 4%-át kitevő, „a programhoz kapcsolódó segítségnyújtás előkészítő, irányítási, monitoring, értékelési, tájékoztatási és ellenőrzési tevékenységeire” fordítandó technikai segítségnyújtási költségvetésük fölött szabadon rendelkeztek⁹. E korlátok között a Bizottság és a tagállamok szabadon határozhatták meg, hogy mekkora összeget fordítanak a technikai segítségnyújtásra, valamint hogy mely projekteket/tevékenységeket finanszíroznak.

13

A Bizottság a jelenlegi programozási időszakra (2014–2020) nem javasolt lényeges változtatásokat a technikai segítségnyújtás finanszírozásában, sem a vidékfejlesztés, sem általánosságban a mezőgazdaság területén. A tagállamok és a Bizottság által tervezett technikai segítségnyújtási kiadások összege mindazonáltal növekedni fog (lásd: **melléklet**).

- 6 A 2007–2013-as időszakra vonatkozó fő rendelkezéseket a közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló, 2005. június 21-i 290/2005/EK tanácsi rendelet (a KAP finanszírozásáról szóló rendelet) (HL L 209., 2005.8.11., 1. o.) 5. cikke, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló, 2005. szeptember 20-i 1698/2005/EK tanácsi rendelet (az EMVA-rendelet) (HL L 277., 2005.10.21., 1. o.) 66. cikke, valamint az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1698/2005/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról szóló, 2006. december 15-i 1974/2006/EK bizottsági rendelet (az EMVA-támogatások végrehajtási rendelete) (HL L 368., 2006.12.23., 15. o.) 40–41a. cikke tartalmazza. A 2002-es költségvetési rendelethez (1605/2002/EK tanácsi rendelet) hasonlóan ezek a szövegek is hatályukat veszítették, és helyükbe más rendelkezések léptek.
- 7 Például a borászati és méhészeti intézkedések, az iskolagyümölcs-program, valamint a legkülső régiók számára létrehozott POSEI program.
- 8 Az EMVA-rendelet 66. cikkének (1) bekezdése.
- 9 Az EMVA-rendelet 66. cikkének (2) bekezdése.

Költségvetés és kiadások

14

Az uniós költségvetés 05. címében („Mezőgazdaság és vidékfejlesztés”) a technikai segítségnyújtásra előírányzott összegek az operatív¹⁰ és adminisztratív¹¹ költségvetési sorokon is szerepelnek.

15

A **táblázat** áttekintést ad a mezőgazdaság és vidékfejlesztés keretében a 2007–2013-as időszakban folyósított technikai segítségnyújtásról.

16

A programozási időszak végéig a Bizottság nem használta fel teljes mértékben az első pillér és második pillér alá tartozó technikai segítségnyújtási kötelezettségvállalásait. A második pillérhez tartozóan elkülönített összeg a teljes EMVA költségvetés 0,19%-a volt, ami lényegesen kisebb, mint az engedélyezett felső korlát, és 2013 végéig ennek az összegnek is csak körülbelül a negyedét költötték el. A helyzet a tagállamokban is hasonló volt, itt a második pillérhez tartozóan tervezett átlagos összeg kevesebb volt mint a teljes vidékfejlesztési költségvetés 1,9%-a, míg az átlagos teljesítési arány 2013 végén 0,8% körül mozgott, ami szintén lényegesen alacsonyabb, mint a 4%-os felső korlát. Mivel azonban számviteli szempontból a 2015-ig felmerülő költségek is elszámolhatók (az „n+2” szabály), a költségvetések egészét tekintve a végleges teljesítési arány ennél jelentősen magasabb is lehet.

10 A 05 02 és 05 03 fejezet az első pillérhez, a 05 04 fejezet pedig a második pillérhez tartozó konkrét rendszerekre vonatkozik. A technikai segítségnyújtási kiadások egyes elemei a KAP általános politika koordinációs, azaz adott programterületeken túlmutató tevékenységeit csoportosító 05 08 fejezetben is megtalálhatók.

11 05 01 04 jogcímcsoport (kiadási támogatás). Bár adminisztratív előirányzatként vannak besorolva, de az ilyen jellegű költségeket a hozzájuk tartozó program operatív kiadásaira terhelik. A lényeg, hogy azoknak egyértelműen az EMGA-hoz vagy EMVA-hoz kell kapcsolódniuk. Az ellenőrzés szempontjából a 05 01 fejezet (adminisztratív kiadások) egy másik része is releváns. Ez az „Egyéb igazgatási kiadásokra” (05 01 02 11. jogcím) vonatkozik, mivel e címsor keretében finanszírozzák az olyan tevékenységeket, amelyek bár nagyon hasonlítanak az operatív technikai segítségnyújtásra, de nem programspecifikusak, ezért az említett rendeletek szerint nem támogathatók.

Táblázat

Az első és második pillér keretében folyósított technikai segítségnyújtással kapcsolatos kiadások áttekintése

(millió euró)

Szakpolitikai terület	Támogatási rendszer	Kedvezményezett	Felső korlát (%)	Technikai segítségnyújtásra vonatkozó költségvetési előirányzatok (2007–2013)	Pénzügyi teljesítés 2007–2013
Mezőgazdaság és vidékfejlesztés	I. pillér	Bizottság	n.a.	73,5	54,4
		Tagállam	n.a.	Nem áll rendelkezésre összesített adat	
	II. pillér	Bizottság	240,6 (0,25%)	188,0	47,9
		Tagállam	3849,5 (4%)	1513,0	788,4
„Mezőgazdaság és vidékfejlesztés” ÖSSZESEN				1774,5	890,8

Megjegyzés: Minden összeg kerekített.

Forrás: Számvevőszék, az Unió általános költségvetése és a Bizottság által szolgáltatott adatok alapján.

Az ellenőrzés hatóköre és céljai

17

A Számvevőszék megvizsgálta a mezőgazdaság és vidékfejlesztés keretében a 2007–2013-as időszakban folyósított technikai segítségnyújtási források felhasználását. Az ellenőrzés a finanszírozás szabályszerűségére, eredményességére és hatékonyságára összpontosított a Bizottságnál és a tagállamokban.

18

Az ellenőrzés témakörének kiválasztása részben a technikai segítségnyújtás (mint több területet átölelő kiadástípus) sokféleségének és több költségvetési tételre való kiterjedésének (lásd: 14. bekezdés) tudható be, valamint annak, hogy a vonatkozó jogszabályok nem tartalmazzák erre vonatkozó egységes fogalommeghatározást.

19

Az ellenőrzés célja annak megállapítása volt, hogy a technikai segítségnyújtást megfelelően irányították-e, és az hozzájárult-e a mezőgazdasági és vidékfejlesztési politika alapvető célkitűzéseinek eléréséhez. Konkrétan a következőket vizsgáltuk:

- milyen tevékenységeket finanszíroztak a technikai segítségnyújtás keretében (24–51. bekezdés);
- a technikai segítségnyújtással kapcsolatban igényelt költségek támogathatók voltak-e (52–59. bekezdés);
- a technikai segítségnyújtás teljesítményének mérésére szolgáló rendszerek megfelelőek és eredményesek voltak-e (60–82. bekezdés).

Az ellenőrzés módszere

20

Az ellenőrzés során felkerestük a Bizottság Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóságát, valamint öt, a mezőgazdaság és vidékfejlesztés terén technikai segítségnyújtást igénybe vevő tagállamot (Olaszország, Litvánia, Magyarország, Ausztria és Lengyelország). Az országok kiválasztásánál az volt a szempont, hogy e tagállamok együttesen az ellenőrzés alá vont időszakban a technikai segítségnyújtásra fordított források több mint 50%-át használták fel.

21

Megállapításaink az ellenőrző látogatások során, valamint egy, a 27 tagállam regionális és nemzeti irányító hatóságaira kiterjedő felmérés keretében szerzett információkon alapulnak. A megkeresett 92 irányító hatóság közül 50 adott – nem minden esetben teljes körű és részletes – választ a felmérésre. A felmérés és a tagállami látogatások a vidékfejlesztés terén tervezett technikai segítségnyújtási kiadások mintegy 76%-áról adtak információkat, a 2013. végi állapotnak megfelelően.

22

Az öt kiválasztott tagállamban az ellenőrök látogatást tettek a technikai segítségnyújtási források fő kedvezményezettjeinél, azaz mezőgazdasági minisztériumokban, kifizető ügynökségeknél és a vidékfejlesztési intézkedések végrehajtásért felelős más szervezeteknél. Megbeszéléseket folytattak más érdekelt felekkel, pl. gazdaszervezetek, mezőgazdasági kamarák, nem kormányzati szervezetek képviselőivel és a nemzeti vidékfejlesztési hálózatok más tagjaival is. Végezetül az ellenőrök áttekintették a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóságnak a technikai segítségnyújtási költségvetésből finanszírozott 20 projektjét, valamint öt tagállam 91 technikai segítségnyújtási projektjét.

Az ellenőrzés hatóköre, céljai és módszere

23

Az EMGA keretében el nem számolható adminisztratív kiadásokra vonatkozó 13. cikk szerinti (lásd: 11. bekezdés) és az első pillér keretében folyósított kis számú megengedett technikai segítségnyújtással kapcsolatos összesített adatok hiányában a tagállamokban végzett ellenőrzés a vidékfejlesztési (második pillér alatti) kiadásokra összpontosított. Az ellenőrzés hatóköre a kiadások nagyon alacsony szintje miatt nem terjedt ki a tagjelölt országok számára folyósított technikai segítségnyújtásra (ez a teljes programozási időszak alatt mindössze 0,3 millió eurót tett ki).

Mekkora összeget fordítottak valójában technikai segítségnyújtásra?

24

2007 előtt a KAP keretében folyósított technikai segítségnyújtást főként kapacitásépítési tevékenységre fordították, mivel a tagállamban felmerülő adminisztratív kiadások esetében kifejezetten tiltott volt a támogatás¹². Jelenleg a technikai segítségnyújtás hatóköre megfelelően rugalmas a különböző adminisztratív kapacitásfejlesztési szükségletek kezelésére. A rugalmasság azonban nem jelentheti a technikai segítségnyújtás hagyományos felfogásától és a források gyakorlati felhasználási módjától való eltérést. Ezenkívül annak biztosítása érdekében, hogy a technikai segítségnyújtás hozzáadott értéket teremtsen, nem szabad, hogy az a tagállami vagy uniós közigazgatásnak a köztámogatási rendszerek irányítása körében egyébként is felmerülő mindennapi adminisztratív kiadásait fedezze.

25

Ezért, bár a jelenlegi szabályzók általánosan nem tiltják az adminisztratív kiadások technikai segítségnyújtásból történő finanszírozását, a Számvevőszék úgy véli, hogy az ilyen jellegű felhasználásnak teljes mértékben indokoltnak és átláthatónak kell lennie. Ennek fényében vizsgáltuk a technikai segítségnyújtásból származó források folyósítását, valamint azt, hogy van-e a felhasználásra vonatkozó olyan egységes definíció, amely biztosítja a támogatott tevékenységek hozzáadott értékét.

Az egyértelműség hiánya

26

Az uniós jogszabályokban a technikai segítségnyújtás egyetlen hivatalos fogalom meghatározása az általános költségvetésből finanszírozott közbeszerzés összefüggésében fordul elő: „A technikai segítségnyújtás egy program vagy egy fellépés végrehajtásához szükséges támogatási és kapacitásépítési tevékenységeket, különösen előkészítési, irányítási, nyomkövetési, értékelési, ellenőrzési és kontrolltevékenységet foglal magában.”¹³ 2013 előtt sem a költségvetési rendelet, sem a 2007–2013-as KAP jogalapját alkotó rendeletek nem tartalmaztak ilyen fogalom meghatározást.

27

Az ellenőrzés alá vont időszak során a technikai segítségnyújtást „a közös agrárpolitika megvalósításához, beleértve a vidékfejlesztést, szükséges előkészítési, igazgatási és technikai segítségnyújtási, értékelési, audit és ellenőrzési ügyleteket” egyéb finanszírozású tevékenységként határozták meg (a KAP-rendelet 5. cikke)¹⁴. Megjegyzendő, hogy a felsorolásban nem szerepel a „kapacitásépítés”. Ez a leírás két másik helyen is előfordul, némileg eltérő formában, az EMVA-rendelet 66. cikkében a vidékfejlesztéshez kapcsolódó technikai segítségnyújtás bizottsági és tagállami finanszírozására vonatkozóan (lásd: 12. bekezdés). Ebben az esetben az „igazgatási támogatás”, illetve „irányítás” kifejezések teszik lehetővé a technikai segítségnyújtás forrásainak szükség esetén adminisztratív kiadásokra vonatkozó alkalmazását. Amennyiben adott egy programmal való kapcsolat, az illetékes hatóságok gyakorlatilag tetszőleges módon használhatják fel a technikai segítségnyújtást.

- 12 A közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló, 1999. május 17-i 1258/1999/EK tanácsi rendelet (HL L 160., 1999.6.26., 103. o.) 1. cikkének (4) bekezdése (2006-ban egészében hatályon kívül helyezve) így fogalmaz: „A tagállamok és az Alaptól támogatásban részesülők által viselt, az adminisztratív költségekkel és a személyzettel kapcsolatos kiadásokat az Alap [az EMOGA] nem veszi át.”
- 13 Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló, 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályairól szóló 2012. október 29-i 1268/2012/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet (HL L 362., 2012.12.31., 1. o.) 121. cikkének (7) bekezdése.
- 14 Az „új” KAP-rendelet 6. cikkében szereplő megfogalmazás (a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról és a 352/78/EKG, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, a 814/2000/EK, az 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet [HL L 347., 2013.12.20., 549. o.] egyértelműbb, de lényegesen nem különböző).

28

Az egyértelmű és az alkalmazás körét korlátozó fogalom meghatározás hiánya akadályozza célértékek és mérhető célok kitűzését, ami csökkenti az elszámoltathatóságot. Az operatív és adminisztratív kiadások összemosódása a költségvetés átláthatóságát is veszélyezteti. Végezetül a nagyobb választási szabadság miatt a finanszírozás céljaival és felhasználási lehetőségeivel kapcsolatos szigor is enyhült.

A Bizottság elmozdulása az adminisztratív kiadások felé**29**

A rendeletek nem határoznak meg felső határértéket a Bizottság számára a technikai segítségnyújtás első pillér alatti alkalmazására. A második pillér esetében az EMVA teljes összegének legfeljebb 0,25%-a áll rendelkezésre, amelyet a vidékfejlesztési műveletekhez kapcsolódó tevékenységek széles körére, köztük „igazgatási támogatásra” lehet felhasználni. Az Európai Vidékfejlesztési Hálózat (ENRD) létrehozására irányuló követelményen kívül az EMVA-rendelet nem határozza meg részletesebben ezeket a tevékenységeket.

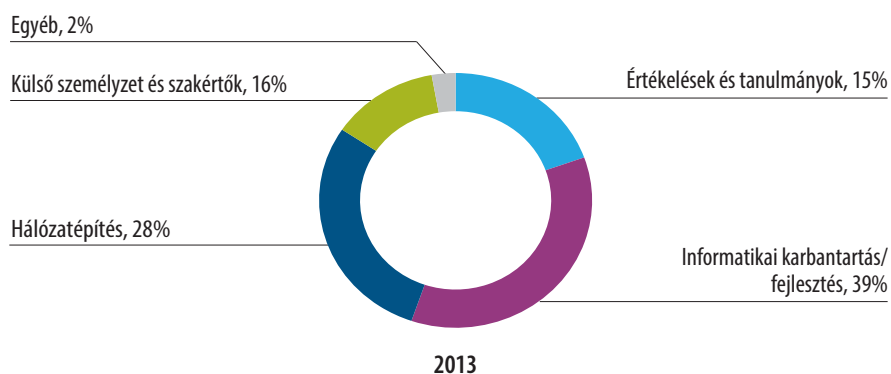
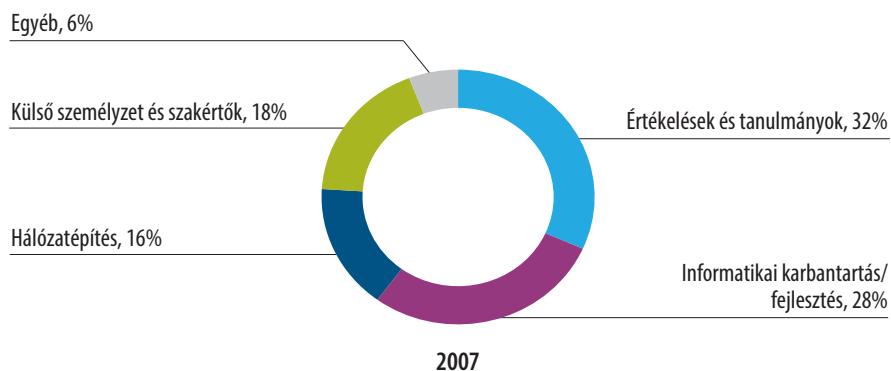
30

A Bizottság jórészt nem lépett túl a KAP finanszírozásáról és az EMVA-ról szóló rendeletekben található általános meghatározásokon, és nem dolgozott ki átfogó iránymutatásokat az operatív technikai segítségnyújtási tevékenységek jellegére vonatkozóan. Ilyen paramétereket csak a közbeszerzések, valamint az informatikai és az ellenőrzési kiadások kapcsán határoztak meg. Központi szinten a Bizottság illetékes szervezetei egységei általános szabályokat („vademecum”) határoztak meg a KAP-kiadások pénzügyi irányítására, de ezek nem magyarázzák el egyértelműen az első és a második pillér alá tartozó, támogatásra jogosult technikai segítségnyújtási kiadások és az általános adminisztratív kiadások közötti különbségeket.

31

A Bizottság 2007–2013 között technikai segítségnyújtásra fordított belső előirányzatainak legnagyobb részét operatív vagy kapacitásépítési tevékenységekre költötték (főként hálózatépítés, külső tanácsadás, értékelés és informatika címén). 2007-ben az ilyen kötelezettségvállalások teljes értéke 12,78 millió euró volt, míg 2013-ban 71%-kal magasabb, 21,9 millió euró. Ugyanakkor a technikai segítségnyújtás különböző tevékenységi körei közötti egyensúly is megváltozott. Az értékelés és tanácsadás költségvetése abszolút értékben viszonylag stabil maradt, de jóval nagyobb összeget fordítottak informatikára és hálózatépítésre. A kiadási kategóriák egymáshoz viszonyított 2007-es és 2013-as arányát az **1. ábra** mutatja be.

1. ábra A technikai segítségnyújtás alkalmazása a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóságnál 2007-ben és 2013-ban (kötelezettségvállalások)



Forrás: Európai Számvevőszék, a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóságtól származó részletes költségvetési adatok alapján.

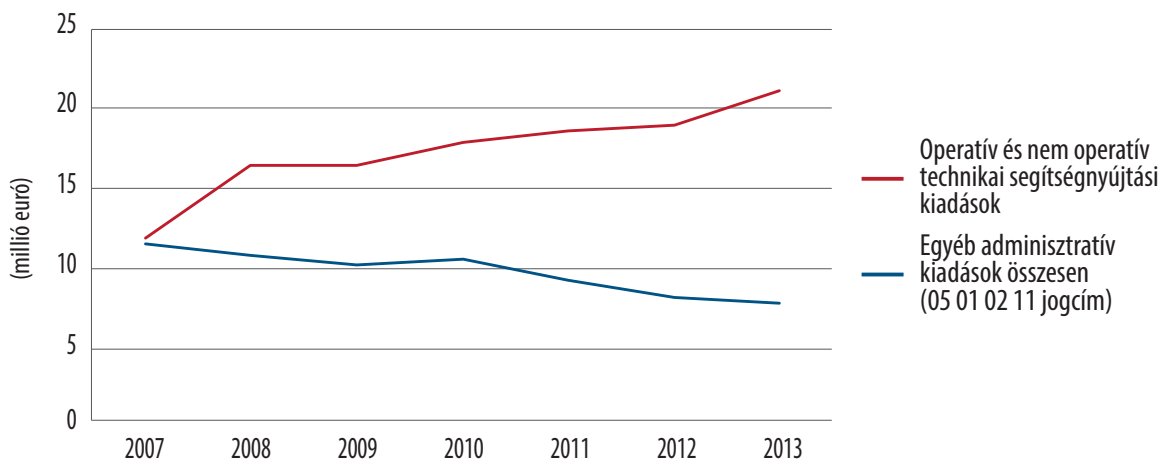
32

Míg a speciális célú informatikai rendszerek bevezetését és kifejlesztését minden további nélkül be lehet sorolni a kapacitásépítéshez kapcsolódó technikai segítségnyújtás kategóriájába, a normál informatikai karbantartási költségek ide sorolása aggályokat vett fel. Ennek oka, hogy az informatikai karbantartás nem programspecifikus eszköz, hanem egy szükségszerűen felmerülő irányítási költség, ezért azt korábban kizárólag az adminisztratív költségvetésből finanszírozták. Jelenleg, bár a Bizottságtól származó információk nem tesznek lehetőséget az informatikai karbantartási és fejlesztési költségek egyértelmű szétválasztására, világosan kirajzolódik az a tendencia, hogy a nem operatív jellegű informatikai költségeket egyre nagyobb mértékben a technikai segítségnyújtásból finanszírozzák. Ezt a jelenséget a következőkben mutatjuk be.

33

Először is az elmúlt években csökkenés volt megfigyelhető az „egyéb igazgatási költségek” terén (olyan adminisztratív kiadások, amelyek nem programspecifikusak, és ezért nem finanszírozhatók technikai segítségnyújtási költségvetési sorból). A Bizottság egészének éves „egyéb igazgatási” kötelezettségvállalásai a 2007-es mintegy 180 millió euróról 2013-ban 145 millió euró alá csökkentek, ami összességében több mint 20%-os csökkenést jelent. A **2. ábrán** látható, hogy a csökkenés mértéke a mezőgazdaság és vidékfejlesztés esetében még ennél is nagyobb. A fenti csökkenést azonban túlkompenzálta a technikai segítségnyújtási kiadások egészének növekedése (EMGA, EMVA, operatív és nem operatív), amely 2007-ben még az „egyéb igazgatási” kiadásokkal megegyező mértékű volt, majd 2013-ra háromszorosan haladta meg azokat.

2. ábra A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság technikai segítségnyújtással kapcsolatos kiadásainak és „egyéb igazgatási” tételeinek eltérő irányú változása



Forrás: Európai Számvevőszék, a 2007 és 2013 közötti általános költségvetési adatokból.

34

Másodsor, a Bizottság úgy döntött, hogy a mezőgazdasági és vidékfejlesztési szakpolitikához kapcsolódó informatikai rendszerét 2014-től kizárólag a technikai segítségnyújtási előirányzatból finanszírozza, abból a célból, hogy „folyamatosan csökkentse az adminisztratív költségvetés felhasználását”¹⁵. Mivel az informatikai karbantartás általában nem operatív és nem programspecifikus tevékenység, ez a döntés gyakorlatilag a hivatalos elismerése annak, hogy az általános adminisztratív kiadások támogathatóak a technikai segítségnyújtás keretében.

35

Az informatikai karbantartási és más általános költségeknek azok valódi jellegével nem összhangban álló költségvetési tételekre való terhelése elmosza az operatív és adminisztratív kiadások közti különbségeket, ami a költségvetési fegyelemre is rossz hatással van. A Bizottságnál ezért romlott a technikai segítségnyújtási kiadások jellegével és azok előnyeivel kapcsolatos átláthatóság, és csak látszatmegtakarításokat sikerült elérni.

A tagállamokban a hangsúly a személyi jellegű ráfordításokon van

36

A vidékfejlesztés esetében 2006 előtt a SAPARD és az EMOGA keretében folyósított technikai segítségnyújtási források a tagállami hatóságok kapacitásépítésére összpontosultak. A támogatás azon az elven alapult, hogy a tagállami kapacitás kiépítése és fejlesztése hosszabb távon lehetővé teszi a támogatások

csökkentését. 2007–2013 között azonban a támogatási arány növekedett, a tagállamok nagyobb önállóságot kaptak saját technikai segítségnyújtási kiadásaik terén, a szabályok lazultak, és ezért lehetővé vált korábban támogatásra nem jogosult költségek, mint pl. napi szintű adminisztrációs feladatok és személyi jellegű ráfordítások finanszírozása. Ebből következően a rendelkezésre álló összegeket a 2000-es évek elejével összehasonlítva nagyon eltérően használták fel.

37

Ahogy a Bizottság saját szervezetén belül is a legtöbbet hozta ki a rugalmas szabályozásból, a tagállami kiadásokkal kapcsolatban „szabad kezet” adott. Azal, hogy alig vagy egyáltalán nem adott erre vonatkozó részletes iránymutatókat, szinte támogatta a tagállamokat abban, hogy a technikai segítségnyújtási társfinanszírozást nem operatív kiadások széles körére tudják felhasználni.

38

A második pillér (az EMVA) keretében a tagállamok a program finanszírozásának akár 4%-át is felhasználhatják technikai segítségnyújtási igényeik fedezésére. Bizonyos tagállamok a 2007–2013-as időszakban e maximális mértékhez közelítették költségvetési előirányzataikat. Dánia, Észtország, Litvánia, Lettország, Magyarország és Málta a megengedett maximális mértékben vagy annak közelében határozta meg az előirányzatokat, és ez az arány Svédországban is meghaladta a 3%-ot. A valamennyi tagállamra vonatkozó részletes adatok a **mellékletben** találhatóak, amely bemutatja azt is, hogy a 2014–2020-as időszakban a tagállamok többsége növelte technikai segítségnyújtásra vonatkozó előirányzatait, néhányan közülük jelentős mértékben.

15 Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság, 2013. évi információtechnológiai keretterv, 12. o.

39

A 3. ábra mutatja be az ellenőrzés során felkeresett tagállamok esetében a vidékfejlesztési programok három leggyakoribb, az EMVA-rendeletben meghatározott tevékenységeknek megfelelő kategóriájára vonatkozó tervezett költségvetést¹⁶.

40

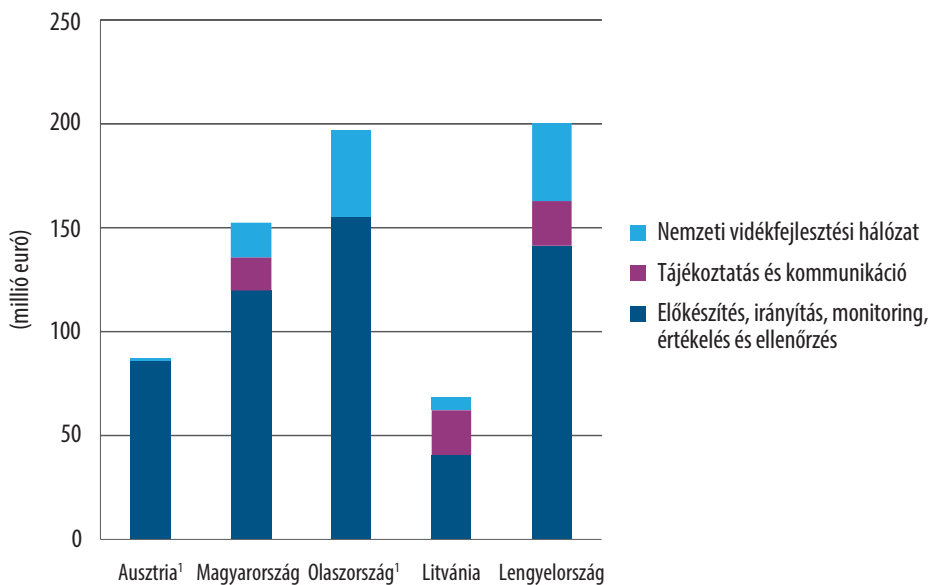
Az „előkészítés, irányítás, monitoring, értékelés, és ellenőrzés” kategória különös figyelmet érdemel. Ez adminisztratív kiadások számos típusát tartalmazza, melyek nagyrészt személyi jellegű kiadások. A tagállamokban és a Bizottságnál egyre inkább megfigyelhető az a tendencia, hogy a folyamatos megszorítási kényszer alatt álló személyzeti és adminisztratív költségvetés bizonyos tételeit a jogszabályok adta korlátokon belül alternatív forrásokból próbálják fedezni.

41

Az öt tagállam közül négy kifejezetten arról számolt be, hogy az adminisztratív kiadások teszik ki a technikai segítségnyújtásra fordított összegek legnagyobb részét. Litvániában 2007 és 2013 között ez a költségvetési címsor tette ki a technikai segítségnyújtási kiadások 51%-át, míg Magyarországon és Lengyelországban az arány 60%, illetve Ausztriában épp csak 95% alatt volt. Olaszországban, ahol a technikai segítségnyújtás irányító szervezetei között számos külső közigazgatási tanácsadó található, az – informatikai, valamint a technikai és igazgatási támogató személyzet költségeit fedező – adminisztratív kiadásokat gyakran a „kapacitás megerősítése” kategóriába sorolták. Ebből látható, hogy az adminisztratív kiadások szintje még az olyan tagállamokban is magas, ahol az átlagos technikai segítségnyújtási kötelezettségvállalások aránya viszonylag alacsony: az adminisztratív kiadások aránya például magasabb Lengyelországban (ahol a technikai segítségnyújtás finanszírozási aránya 1,49%), mint Magyarországon (3,49%).

16 A 66. cikk (2) bekezdése és a 66. cikk (3) bekezdése.

3. ábra Öt tagállam 2007 és 2013 között tervezett technikai segítségnyújtási kiadásai (EMVA-társfinanszírozás)



¹ A tájékoztatással és kommunikációval kapcsolatban nem áll rendelkezésre tagállami szinten összesített információ.

Forrás: Vidékfejlesztési programok és a tagállamok által szolgáltatott adatok.

42

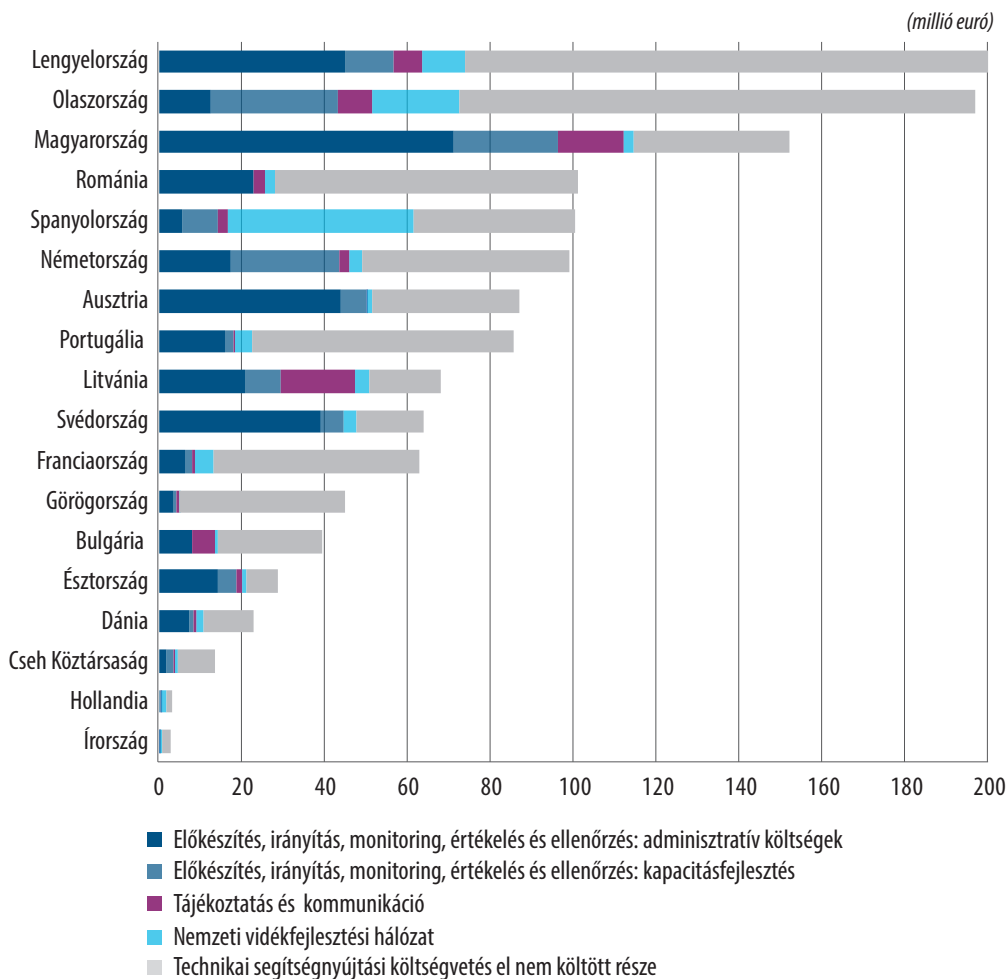
A **4. ábra** foglalja össze az öt felkeresett országot, valamint a felmérésre választ adó többi tagállam tényleges EMVA-kiadásait¹⁷. Itt is ugyanaz a három fő tevékenységcsoport szerepel, mint a **3. ábrán**, de az „előkészítés, irányítás, monitoring, értékelés és ellenőrzés” kategória két részre van felosztva. Ez pontosabban bemutatja az olyan „adminisztratív kiadásokat”, amelyek ebben az esetben

tartalmazzák a személyzet fizetését és járulékait, az irodai rezsiköltséget és más működési költségeket, de nem tartalmazzák az értékelések, képzések és az informatika költségeit. Hasonló költségek a „tájékoztatás és kommunikáció”, valamint a „nemzeti vidékfejlesztési hálózat” kiadásai is, amelyek az utóbbi esetében a finanszírozás 25%-át is elérhetik¹⁸.

17 Annak ellenére, hogy Bulgária és Románia nem válaszolt a felmérésre, a szükséges információk ezen országok vidékfejlesztési programjaiban és a Bizottság által összeállított, kiadások szerinti bontásokban rendelkezésre álltak.

18 Az 1974/2006/EK rendelet 41. cikkének (2) bekezdése.

4. ábra Tagállamok tervezett technikai segítségnyújtási kiadásai kategóriánként (2007–2013 között, EMVA-társfinanszírozás)



Megjegyzés: Spanyolország, Németország és Olaszország adatai a felmérésre válaszoló régiók által megadott adatok extrapolációjából származnak, mivel e tagállamokban regionális vidékfejlesztési programok vannak. A lefedettség minden esetben megfelelően reprezentatív volt (Spanyolországban 95%-os, Németországban 85%-os és Olaszországban 77%-os).

43

A felmérés eredményei megerősítik az öt ellenőrzött tagállamban tett észrevételeket: a technikai segítségnyújtás keretében történő finanszírozás támogathatósági feltételeinek meghatározásakor az illetékes hatóságok általában igen rugalmasan értelmezték a szabályokat.

44

A technikai segítségnyújtás rugalmas értelmezése nem csak a mezőgazdaság és vidékfejlesztés terén gyakori, hanem az uniós kiadások más területein is. A Bizottság a strukturális alapokból történő bérfinanszírozásról szóló, közelmúltban kiadott jelentése¹⁹ szerint „minden tagállam felhasználta már a technikai segítségnyújtást a személyzet finanszírozására. Pontosabban szólva a tagállamok többsége főként a bérek társfinanszírozására használja a technikai segítségnyújtást.”²⁰

45

A bérek már az időszak elején is nagy részét tették ki a tagállamok által az EMVA keretében felhasznált technikai segítségnyújtásnak, és sok esetben ez később tovább nőtt. Lengyelországban például az irányítási (főként személyzeti) költségek előirányzatai a tájékoztatási és vidékfejlesztési hálózattal kapcsolatos intézkedésektől történő átcsoportosítással 2013-ban erőteljesen emelkedni kezdtek. 2009 közepétől Litvánia fokozatosan a vidékfejlesztési program végrehajtásával csak részben foglalkozó munkatársak béreit is a technikai segítségnyújtási előirányzatból kezdte finanszírozni, a nemzeti költségvetés tehermentesítésének kifejezett céljával. 2008-ban e tételben még nem szerepelt részmunkaidős munkatárs, de 2012 végére az így finanszírozott munkatársak közel 75%-a más, a vidékfejlesztési programhoz nem kapcsolódó feladatokat is ellátott. Ha a technikai segítségnyújtást már alkalmazásban levő munkatársak bérének finanszírozására használják, az gyakorlatilag költségvetés-támogatásnak minősül. Az ezzel kapcsolatos problémákat a következőkben mutatjuk be.

A technikai segítségnyújtásból történő finanszírozás alternatív költsége

46

A technikai segítségnyújtás és a KAP-alapok kezelésével kapcsolatos költségek nagy mozgásteret hagyó fogalom meghatározását (lásd: **1. háttér-magyarázat**) tekintve nem meglepő, hogy a tagállamok és a Bizottság egyre inkább a vidékfejlesztési finanszírozást kiegészítő vagy a nem operatív költségvetések alá tartozó adminisztratív kiadások körébe kezdték bevonnai a technikai segítségnyújtás keretében eszközölt kiadásait. Ezzel az a probléma, hogy az ilyen költségek esetében eredendően nehéz az értékarányosság megállapítása, vagy annak bizonyítása, hogy a technikai segítségnyújtási források ilyen felhasználása mennyire hasznosan és eredményesen járul hozzá a vidékfejlesztési támogatások tágabb értelemben vett hatásaihoz.

47

Minél nagyobb a tagállamok által a technikai segítségnyújtásra előirányzott EMVA-források aránya, annál kevesebb jut a vidékfejlesztés alapvető intézkedéseire, amelyek viszont közvetlenebb előnyökkel járnának a mezőgazdasági termelők és vidéki közösségek számára. Ahol a technikai segítségnyújtás csak költségvetés-támogatást jelent, ott ezeket a kiadásokat gyakorlatilag a végső kedvezményezettek állják.

19 Metis GmbH, *Co-financing salaries, bonuses, top-ups from Structural Funds during the 2007-2013 period* (Bérek, jutalmak, fizetéskiegészítések társfinanszírozása a strukturális alapokból a 2007–2013-as időszakban), az Európai Unió Kiadóhivatala, Luxembourg, 2014.

20 Ugyanott, 67. o.

48

A társfinanszírozási arányok eltéréseit tekintve ennek kockázata bizonyos értelemben az uniós alapok rászorultabb kedvezményezettjei esetében nagyobb. A 2007–2013-as időszakban az EMVA-hozzájárulás felső határa 50% volt Ausztriában és Észak-Olaszországban, de 75% a Lengyelországot, Litvániát és Magyarországot magában foglaló „konvergenciaregiókban”. A 3:1-es hozzájárulási arány további ösztönzőt jelenthet a tagállamok számára a kiadások növelésére, de a potenciális előnyök egy része elvész, ha a társfinanszírozás jelentős részét nem operatív célokra csoportosítják át.

49

Az uniós források ily módon történő felhasználása, bár százalékban kifejezett aránya alacsony, mégis jelentős összegeket von el a finanszírozás fő céljától. Az adminisztratív kiadásoknak a technikai segítségnyújtás keretében történő támogatása mind a Bizottság, mind a tagállamok esetében összeférhetlenséget eredményez. A KAP irányítóiként ők döntenek el, hogy mekkora összeget költenek a különböző intézkedésekre, a technikai segítségnyújtást is beleértve, a legjobb ár-érték arány elérése érdekében. Ugyanakkor az adminisztratív kiadásokra folyósított technikai segítségnyújtás kedvezményezettjeiként arra vannak ösztönözve, hogy a programirányításhoz szükséges költségek irányába maximalizálják a kifizetéseket (lásd: **1. háttérmagyarázat**).

Technikai segítségnyújtás és a programirányítási költségek

Mind az EMGA, mind az EMVA végrehajtása bizonyos adminisztratív kiadásokkal jár. Uniós szinten ezeknek az alapoknak a létrehozása és kezelése mellett szükség volt még a technikai segítségnyújtási kiadásokhoz közvetlenül kapcsolódó Európai Vidékfejlesztési Hálózat (ENRD) Bizottság általi létrehozására is.

A tagállamokban a nemzeti, illetve regionális hatóságok feladata volt különböző – adott esetben új igazgatási megoldásokat szükségessé tevő – intézkedések végrehajtása. A KAP-ra vonatkozó alapvető jogszabályok e hatóságok számára előírják, hogy tegyenek meg minden tőlük telhetőt az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére. Ennek érdekében az EMVA-rendelet kötelező intézkedéseket határozott meg az irányítás és ellenőrzés, a tájékoztatás és kommunikáció, valamint a monitoring és értékelés szakaszokban. A helyi fejlesztési stratégiák és helyi akciócsoportok, valamint a nemzeti vidékfejlesztési hálózatok létrehozásának előírásával együtt ezek a támogatások folyósításához szükséges intézkedések jelentős költségeket okoztak a tagállamoknak, amint az alább is látható.

2013-as tevékenységi jelentésében a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság összegezte az I. és II. pillér alá tartozó igazolt kifizetésekhez kapcsolódó ellenőrzéseknek és kontrolloknak a tagállamok által bejelentett teljes költségét²¹. Az I. pillér esetében az ellenőrző szervek költsége (munkabérekkel, képzési, karbantartási és épületekkel kapcsolatos ráfordításokkal együtt) az EMGA-intézkedések teljes kiadásainak körülbelül 5,13%-át tette ki. Az I. pillér keretében a tagállamok számára szinte elenyésző mértékű technikai segítségnyújtás van elkülönítve, ezért az ide tartozó összegek nem részesülhetnek uniós társfinanszírozásból. A II. pillér esetében a tagállami jelentések alapján kiszámított megfelelő érték 8,13% volt. Mindezek miatt erős a készletelés, hogy a technikai segítségnyújtás keretében a lehető legtöbb forrást hívják le, ezért egyes tagállamok a költségvetésüket a 4%-os felső határon vagy ahhoz közeli szinten állapítják meg.

21 http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/agri_aar_2013.pdf

50

A technikai segítségnyújtásra vonatkozó jelenlegi szabályok következtében a tagállamok autonómiájának növelésével nőtt azok függősége is az uniós forrásoktól, amelyeket egyre inkább a kapacitások megerősítését és fejlesztését közvetlenül nem szolgáló területeken használnak fel. Az ellenőrzés során a lengyel és litván hatóságok elégedetlenségüket fejezték ki a szabályok pontatlansága miatt, valamint érdeklődést mutattak a Bizottságtól származó, a technikai segítségnyújtás hatékonyabb és eredményesebb felhasználásával kapcsolatos további iránymutatás iránt.

51

Úgy tűnik, hogy a technikai segítségnyújtásra elkülönített források jelenlegi magas aránya a 2014–2020-as időszakban is fennmarad. A felkeresett öt tagállam közül négy még mindig olyan eszközként tekint a technikai segítségnyújtásra, amely a vidékfejlesztési programjai alapvető végrehajtási struktúráinak finanszírozására szolgál²². Ezenkívül a technikai segítségnyújtás immár nagyobb részt tesz ki az összes kiadáson belül. Mint a **mellékletben** is látható, annak ellenére, hogy az új időszakban a tagállamok vidékfejlesztési költségvetése kisebb, a technikai segítségnyújtásra elkülönített összeg (1,9 milliárd euró) 24%-kal magasabb.

Támogathatók a költségek?

A Bizottságnál előfordult néhány formális támogathatósági hiba

52

A Bizottságnál a Számvevőszék a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság húsz, az ellenőrzött időszakban végrehajtott projektjét vizsgálta a technikai segítségnyújtás minden területén. Négy projekt esetében derült szabálytalanságokra fény, minden esetben az EMGA nem operatív költségvetésének helytelen felhasználása miatt. A négy tételből három (40 laptop beszerzése 51 500 euró értékben, szoftverlicenck beszerzése 10 000 euró értékben, valamint egy 13 800 euró értékű tűzfal-karbantartási szerződés) teljes mértékben az EMGA-ra volt terelve annak ellenére, hogy azok a II. pillér céljait is szolgálták. Mivel a nem operatív kiadásoknak programspecifikusnak kellene lenniük ahhoz, hogy támogathatók legyenek a technikai segítségnyújtás keretében, ezeket a költségeket arányosan kellett volna megosztani az EMGA és EMVA költségvetése között. A negyedik tétel az OECD számára folyósított 278 000 eurós technikai segítségnyújtási kifizetés volt, amelyet szintén az EMGA költségvetése alá soroltak, noha az ugyan ezen támogatás keretében korábban folyósított kifizetéseket – helyesen – az általános KAP-koordinációs fejezetből finanszírozták.

53

Jelentős szabálytalanságra a 20 kiválasztott projekthez kapcsolódó közbeszerzések egyikénél sem derült fény. Az eljárásokat megfelelően választották ki, a közzététel és a végrehajtás pedig a jogszabályi előírásoknak megfelelően történt.

22 Magyarország kivételt képez, mivel a 2014–2020-as időszakra vonatkozó technikai segítségnyújtási forrásokat a nemzeti vidékfejlesztési hálózatra és a kapcsolódó tevékenységekre korlátozza, mindösszesen 2,4%-os mértékben. Minden más vidékfejlesztési finanszírozási igényt a tagállami költségvetésből kell fedezni.

A tagállamokban gyakoribbak a problémák

54

Az ellenőrzés az öt ellenőrzött tagállamban számos szabálytalanságot tárt fel a II. pillérhez kapcsolódó technikai segítségnyújtás terén. A 91 áttekintett technikai segítségnyújtási projekt közül 35 esetében derült fény olyan kiadásokra, amelyek nem vagy csak részben voltak támogatásra jogosultak. A fő problémák a mindkét pillérhez egyaránt tartozó (és ezáltal nem teljes egészében támogatható) tevékenységek finanszírozásához, illetve a szerződéskötéshez és közbeszerzéshez kapcsolódtak. Egyes projektek esetében a szabálytalanságok mindkét típusa előfordult.

Egyes tagállami tevékenységek, melyek nem kizárólag a II. pillérhez tartoznak

55

Mint már említettük, a KAP finanszírozási rendelet 13. cikke kifejezetten tiltja az EMGA-hoz (I. pillér) kapcsolódó adminisztratív és személyzeti költségek finanszírozását. A tagállamokban azonban az ellenőrzött projektek közül 25 tartalmazott olyan, a II. pillér keretében folyósított technikai segítségnyújtási, adminisztratív kiadásokra vonatkozó kifizetéseket, amelyek valójában az I. pillér vagy az EMVA-hoz egyébként nem kapcsolódó tevékenységek vonatkozásában merültek fel. Ennek előfordulási kockázata különösen nagy akkor, ha a beszerzéseken vagy projekteken az I. és a II. pillér egyaránt osztozik. Ezekben az esetekben a kiadások egy része támogatásra természetesen nem jogosult és nem is társfinanszírozható.

56

A **2. háttérmagyarázatban** található példák bemutatják, hogy a szabálytalan kiadások kockázatát a nyilvántartás hiányosságai, valamint a két igen hasonló tevékenységi területen felmerülő költségek közötti túlzottan összetett és némileg esetleges különbségtételhez kapcsolódó együttthatók és más adminisztratív eljárások okozzák. Mivel minden másban megegyeznek, nem világos, hogy a II. pillérrel szemben az I. pillérhez tartozóan miért nem engedélyezhető az adminisztratív és személyzeti költségek támogatása.

Támogatási jogosultsággal kapcsolatos kockázatok, ha a költségek megoszlanak az I. pillérrel

A költségmegosztással kapcsolatos legtöbb példa az olyan alkalmazottak javadalmazására vonatkozik, akik vidékfejlesztési programokkal és az azokhoz nem kapcsolódó tevékenységekkel egyaránt foglalkoztak, különösen ha nem állt rendelkezésre elegendő bizonyíték a II. pillérre terhelt fizetések arányának igazolására. Litvániában nem tudták bizonyítani a vidékfejlesztési programokhoz rendelt költségek esetében alkalmazott együtthatók pontosságát, ezért nem lehetett a költségnyilatkozatok támogatási jogosultságáról sem meggyőződni. Magyarországon a személyzeti költségek csak akkor támogathatók, ha kifejezetten a 2007–2013-as vidékfejlesztési programhoz kapcsolódó tevékenységekkel teljes munkaidőben foglalkozó tisztviselők fizetéséről van szó. Technikai segítségnyújtással foglalkozó személyeket azonban olyan szervezeti egységekben is foglalkoztattak, amelyek rendes feladatai túlmutatnak a vidékfejlesztési programokon (minisztériumi titkárságok, pénzügyi és jogi osztályok), de nem volt arra vonatkozó valódi biztosíték, hogy e személyek teljes munkaidőben a vidékfejlesztési programhoz kapcsolódó tevékenységekkel foglalkoznának. Hasonló esetek fordultak elő Lengyelországban és Ausztriában is.

Az I. és II. pillér között megosztott költségek másik jellemző területe az informatikai berendezések és szoftverek vásárlása, illetve karbantartása. Lengyelországban a kifizető ügynökségnél az informatikai karbantartási kiadásoknak a vidékfejlesztési tevékenységekre való terhelését szabályozó együttható legalább négy éve elavult. Olaszországban nem volt egyértelmű, hogy a Mezőgazdasági Minisztérium által beszerzett és teljes egészében az EMVA-ra terhelt videokonferencia-berendezést kizárólag a II. pillér keretében használják-e.

Végül egy másik aggodalomra okot adó közös terület a kölcsönös megfeleltetési ellenőrzéseké²³, ahol ha nem tesznek egyértelműen különbséget a támogatás típusai között, elképzelhető, hogy egy EMGA keretében vállalt tevékenység a kizárólag az EMVA céljait szolgáló forrásokból részesüljön támogatásban. Ausztriában például nem aktualizálták évente a kölcsönös megfeleltetési költségeknek a vidékfejlesztés alá tartozó – támogatásra jogosult – agrár-környezetvédelmi kifizetési kérelmek és a – nem támogatható – SPS kifizetési kérelmek közti felosztására szolgáló együtthatót. 2011-ben ez kezdetben 15 600 euró EMVA-ból történő túlfizetéséhez vezetett.

23 A „kölcsönös megfeleltetés” alapvető környezetvédelmi, élelmiszer-biztonsági, állat- és növény-egészségügyi, valamint állatjóléti előírások betartását követeli meg az I. pillérből közvetlen kifizetésekben részesülő mezőgazdasági termelőktől. Ez a II. pillér keretében folyósított környezetvédelmi kifizetések legfőbbjére is vonatkozik.

Közbeszerzési szabálytalanságok

57

Az ellenőrzés számos problémát tárt fel a tagállamok szerződéskötési és közbeszerzési eljárásaival kapcsolatban (az 51 ellenőrzött közbeszerzési eljárás közül 17 esetében derült fény hibára, főként a tájékoztatási és kommunikációs tevékenységek területén). A felmerült problémák közé tartozik a közvetlen tárgyalásos eljárás alkalmazása a versenyeztetés helyett a szerződések odaítélésére, a közbeszerzési irányelv²⁴ átláthatóságra, egyenlő bánásmódra és megkülönböztetésmentességre vonatkozó rendelkezéseinek be nem tartása, valamint egyes esetekben a vonatkozó tagállami szabályok megszegése. A nem megfelelő eljárás alkalmazása nem csak az uniós, illetve tagállami jogot sérti, hanem a szabad piac működését is veszélyezteti,

hátrányos megkülönböztetést jelent más lehetséges vállalkozók számára, valamint túlköltekezést is eredményezhet.

24 Az Európai Parlament és a Tanács 2004. március 31-i 2004/18/EK irányelve az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról (HL L 134., 2004.4.30., 114. o.).

Példák közbeszerzési szabálytalanságokra

Nem megfelelő eljárás alkalmazása

Olaszországban két alkalommal vásároltak közvetlen tárgyalásos eljárással utazási irodától szolgáltatásokat (170 000 és 130 000 euró értékben), annak ellenére, hogy a tagállami szabályok szerint a 40 000 euró összeghatárt meghaladó szerződések esetében versenyeljárást kell kiírni.

Lengyelországban indoklás nélkül közvetlen tárgyalásos eljárás során kötöttek szerződést egy kormányzati alárendeltségű intézettel (szállodai, vendéglátási, konferenciaszervezési és képzési szolgáltatások) és egy korábbi vállalkozóval (kormányzati szervnek nyújtott informatikai szolgáltatás).

Szerződések túlárázása

Magyarországon 2008-ban olyan egységáron kötöttek komplex keretszerződést egy rendezvényszervezővel, amelyek még hat évvel később is túl magasnak minősülnének. A túlárázott szerződést később két évvel annak lejáratára előtt felmondták.

A pályázati dokumentációban támasztott feltételek akadályozhatják az átláthatóságot és az egyenlő bánásmódot

Olaszországban az ellenőrzés több olyan közbeszerzési pályázatot talált, amelyekben korlátozott mértékben vagy pontatlanul adták meg az odaítélés alapjául szolgáló műszaki kritériumokat. Ez megnehezítette az egyébként alkalmas, de a közbeszerzés terén tapasztalatlan ajánlattevők számára az ajánlatok megfelelő megfogalmazását, valamint az ajánlatok egymáshoz viszonyított előnyeinek értékelését és a végső odaítélési döntés indoklását.

Kontrollrendszerek elégtelen alkalmazása

58

Az 56. bekezdésben tett megjegyzésekre visszautalva megállapítottuk, hogy nem működtek megfelelően azok a tagállami kontrollrendszerek, amelyek azt lettek volna hivatva megállapítani, hogy a költségeket helyesen csoportosították-e a II. pillérhez. Számos esetben a tagállam együttthatókat vagy más számításokat határozott meg a költségek EMGA és EMVA közötti felosztására, de ezeket a képleteket vagy nem alkalmazták szisztematikusan, vagy azokat csak szabálytalan időközönként aktualizálták, és az ellenőrzések sem szűrték ki e korrigálandó hiányosságokat. Ezzel kapcsolatban biztató fejlemény, hogy az ellenőrzés óta a Bizottság megerősítette a technikai segítségnyújtási kiadások tagállamok általi ellenőrzésére vonatkozó szabályokat²⁵.

59

A közbeszerzési szabálytalanságokkal érintett projektek többségénél az illetékes tagállami hatóságok korábban nagyon hasonló módon végeztek már adminisztratív ellenőrzéseket. Amennyiben ezek az ellenőrzések nem tárták fel a Számvevőszék által észlelt hiányosságokat, ezeket hatástalannak minősítettük. A tagállamok technikai segítségnyújtásra vonatkozó irányítási és kontrollrendszerei javításának szükségességére reagálva a Bizottság itt is arról számolt be, hogy folyamatban van a 2014–2020-as időszakra vonatkozó közbeszerzési iránymutatások elkészítése.

Mennyiben tekinthető alkalmazásnak a teljesítménymérési keret a technikai segítségnyújtás esetében?

60

A költségvetési rendelet preambuluma a gazdaságosságot, hatékonyságot és eredményességet határozza meg, mint a költségvetési kiadások valamennyi területén alkalmazandó gondos pénzgazdálkodás fő alapelveit. Az alapelvek érvényesülésének biztosítása érdekében a SMART²⁶ kritériumoknak megfelelő célkitűzéseket kell valamennyi tevékenységi terület esetében meghatározni és teljesítménymutatók formájában figyelemmel kísérni, majd azokról éves „tevékenységi nyilatkozatok” formájában kell beszámolni. Végezetül az intézményeknek (ebben az esetben a Bizottságnak) előzetes és utólagos értékeléseket kell készíteniük²⁷.

61

A megosztott irányítás keretében a fenti feladatokat a tagállamok végzik, ők felelősek azért, hogy a források felhasználása a vonatkozó szabályoknak és alapelveknek megfelelően történjék²⁸.

62

A KAP-források mindennemű felhasználását ezért szigorúan szabályozzák a kiadások megfelelőségére vonatkozó garanciákkal kapcsolatos követelmények. Az ellenőrzés feltárta, hogy a végrehajtó hatóságok gyakran nem alkalmazzák ezeket a szabályokat a technikai segítségnyújtás esetében, pedig – amint azt a **4. háttérmagyarázat** is bemutatja – a költségvetési rendeletben előírt kötelezettségek ugyanúgy vonatkoznak a technikai segítségnyújtásra mint „Mezőgazdaság és vidékfejlesztés” szakpolitikai területen belüli tevékenységre.

- 25 Az 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályainak az integrált igazgatási és kontrollrendszer, a vidékfejlesztési intézkedések és a kölcsönös megfeleltetés tekintetében történő megállapításáról szóló, 2014. július 17-i 809/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelet (HL L 227., 2014.7.31., 69. o.) 62. cikke a tagállamok technikai segítségnyújtási kiadásait kifejezetten az adminisztratív és helyszíni ellenőrzések és az általános beszámolási követelmények hatálya alá helyezi. Ezenkívül hangsúlyozza a függetlenséget, mivel úgy rendelkezik, hogy az ellenőrző szervezetnek „funkcionálisan függetlennek” kell lenniük a kifizetést engedélyező szervektől.
- 26 „Konkrét, mérhető, megvalósítható, releváns és határidős”.
- 27 A bekezdésben említett alapelvekkel és szabályokkal a 2002-es költségvetési rendelet 27. cikke foglalkozik.
- 28 A 2002-es költségvetési rendelet 53b. cikke.

A technikai segítségnyújtás tevékenységnek vagy eszköznek minősül?

Az ellenőrzés megállapította, hogy az illetékes hatóságok a technikai segítségnyújtást általában az alapvető finanszírozási műveletekhez kapcsolódó adminisztratív támogatási forrásnak tekintették, amelyre nem vonatkoznak a teljesítménnyel kapcsolatos szabályozási követelmények. Ausztriában a technikai segítségnyújtás egyszerűen csak a vidékfejlesztési program végrehajtásának eszköze, és eredményességének egyetlen fokmérője a program sikere. Ebből a szempontból a technikai segítségnyújtás nem tervezhető, és nem rendelhető hozzá célkitűzések és mutatók, mivel azok inkább azokhoz a mögöttes intézkedésekhez²⁹ tartoznak, amelyekhez a technikai segítségnyújtás hozzájárul. Ha a Bizottság a technikai segítségnyújtást különálló és összevont tevékenységként saját jogán kezelné, az megnehezítené az egyes vidékfejlesztési tevékenységi területekhez történő hozzájárulások értékelését.

Ennek az érvelésnek, amely a technikai segítségnyújtást passzívnak és az operatív programok eredményességmérési keretén kívülinek tekinti, a vonatkozó rendeletek ellentmondanak. Az EMVA-rendelet 66. cikke a technikai segítségnyújtásra egyszerre hivatkozik „tevékenységként” és „intézkedésként”, és a 2. cikk d) pontja szerint az „intézkedés” a „tengelyek végrehajtásához hozzájáruló műveletek sorozata”. Ezenkívül a technikai segítségnyújtási kiadások céljára különösen a tagállamokban elkülönített források mértékét (több mint 1,5 milliárd euró) tekintve alapvető fontosságú, hogy a technikai segítségnyújtást megfelelően kezeljék, és az hozzájáruljon a programok végrehajtásához. Ezt legjobban a segítségnyújtás konkrét hatásainak megfelelő tervezésével, figyelemmel kísérésével és értékelésével lehet elérni.

²⁹ Az EMVA-rendelet IV. címének I. fejezetében leírtak szerint. A technikai segítségnyújtással a IV. cím II. fejezete foglalkozik.

63

Annak ellenére, hogy a technikai segítségnyújtás a teljes kiadások csak viszonylag kis részét teszi ki, a programozási időszak során jelentős összeget képvisel, amellyel megfelelően kell elszámolni. A Bizottság és tagállamok által adott, a nem operatív költségek-re irányuló technikai segítségnyújtási kiadások szükségszerűségére és arányosságára, valamint arra vonatkozó biztosítékok ellenére, hogy azok jelentősen hozzájárulnak a programok sikeréhez, egészében véve nem létezik eredményességmérési keret mindezek bizonyítására. Erre a tevékenységi területre a nem megfelelő többéves tervezés, a megbízható szükségletfelmérések hiánya, pontatlan (ezáltal a SMART kritériumokat nem teljesítő) célkitűzések, valamint a technikai segítségnyújtási programok teljesítményközpontú figyelemmel kísérésének és értékelésének hiánya (a pénzügyi szempontokra helyezik a legnagyobb hangsúlyt) jellemző.

A megfelelő tervezés és szükségletfelmérés hiánya

64

A célkitűzések kidolgozásához és a célértékek megfelelő meghatározásához fontos egy kezdeti szükségletfelmérést végezni, illetve közép- és hosszú távra tervezni. Ez ráadásul részét képezi az EMVA-rendeletben³⁰ előírt előzetes értékelési eljárásnak.

65

Abból, hogy a Bizottságnál a technikai segítségnyújtási kiadásokra adminisztratív támogatásként tekintenek, többek közt az adódik, hogy azokat főként éves kiadásként kezelik. A legtöbb tevékenységi területen (a tanulmányok és értékelések, illetve az ENRD kivételével) sem az adott időszakra vonatkozó kezdeti szükségletfelmérést, sem a források felhasználásának többéves tervezését nem végezték el. Ez egyes esetekben azt jelentette, hogy a költségvetési előirányzatokat egyik évről a másikra újtották meg anélkül, hogy meggyőződtek volna arról, hogy a néhány évvel korábban felmerülő (rövid távú) szükségletek még érvényesek voltak-e. Ezenkívül a megfelelő szükségletfelmérés nélkül a végrehajtás is véletlenszerű és elaprózott lehet.

66

Az EMVA-rendelet előírta a tagállamok számára, hogy előzetes ellenőrzést végezzenek a vidékfejlesztési programjaikra vonatkozóan, amely „megállapítja és értékeli a közép- és hosszú távú szükségleteket, az elérendő célokat, a várt eredményeket, a mennyiségileg kifejezett célokat, különösen a kiindulási helyzethez viszonyított hatás tekintetében, a közösségi hozzáadott értéket, a közösségi prioritások figyelembevételének mértékét, a korábbi programozásokból levont tanulságokat és a végrehajtásra, a monitoringra, az értékelésre és a pénzgazdálkodásra vonatkozó eljárások minőségét.”³¹

67

A Bizottsághoz hasonlóan az öt vizsgált tagállamról is általánosságban elmondható, hogy kihagyták éves vidékfejlesztési szükségletfelmérésükből a technikai segítségnyújtást. Ennek a fő következménye az volt, hogy a technikai segítségnyújtási költségvetéseket az adminisztratív rendelkezések sűrűn módosították. A kezdeti költségvetést még Lengyelországban is lényegesen alultervezték, pedig ott a vidékfejlesztési program egy összetevőjére vonatkozóan technikai segítségnyújtási szükségletfelmérés is készült. Az erre a költségvetési fejezetre vonatkozóan tanúsított, szabad kezlet adó megközelítésével összhangban a Bizottság a programok szükséges módosításait fenntartások nélkül elfogadta.

30 85. cikk.

31 85. cikk.

A célkitűzések egyáltalán nem teljesítik a SMART kritériumokat

68

A SMART célkitűzések célja a források precízebb célba juttatása és ezáltal a konkrét célok hatékonyabb elérése. A SMART kritériumoknak megfelelő célkitűzések egyúttal egyértelműbb kereteket biztosítanak a monitoringhoz és az eredmények értékeléséhez.

69

A nem megfelelő tervezés és szükségletfelmérés miatt a Bizottságnak általában nem sikerült SMART célkitűzéseket kidolgoznia a technikai segítségnyújtáshoz. A technikai segítségnyújtás annak ellenére hiányzik a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóságnak a következő évre vonatkozó célkitűzéseket és mutatókat összegző részletes éves irányítási terveiből, hogy a technikai segítségnyújtás által támogatott projektek és intézkedések szerepelnek ezekben. A főigazgatóság által hozott operatív finanszírozási határozatokban sem szerepelnek a technikai segítségnyújtási projektekre vonatkozó SMART célkitűzések

és mutatók, és ezeket a Bizottság általános adminisztratív kiadásaival megegyező módon kezelik. Az egyedüli kivételt az értékelések és tanulmányok képezik, ahol a vonatkozó külön rendeletek előírása szerint a korábban említett módon többéves tervezés és SMART célkitűzések meghatározása történik.

70

A tagállamokban keveset tettek a technikai segítségnyújtásra vonatkozó külön célkitűzések kidolgozására. A technikai segítségnyújtás egyes jól körülhatárolt területein (pl. tagállami vidéki hálózatok tájékoztatási és kommunikációs intézkedései) a többéves tervezés hiánya miatt sérült az átláthatóság, és a célkitűzések nem voltak egyértelműen meghatározva. A helyzeten az sem javított, hogy nem tettek egyértelműen különbséget sem a technikai segítségnyújtás egyes területei, sem ezek és az EMVA céljaihoz nem kapcsolódó hasonló területek között. Az öt felkeresett tagállam közül csak Olaszország hozott a rendeletek általános hatókörén túlmutató intézkedéseket. Azonban a célokat még Olaszországban sem számszerűsítették, és nem határozták meg a hozzájuk tartozó időtávot.

Példák a tagállami programozási dokumentumokban található nem megfelelően megfogalmazott célkitűzésekre

A litvániai célkitűzések között az alábbi szerepelt: „a program megfelelő előkészítésének, hatékony végrehajtásának és értékelésének biztosítása, [...] az információk megfelelő bemutatásának és nyilvánosságának biztosítása, [...] az információk hozzáférhetőségének biztosítása”.

A lengyelországi célkitűzések alapvetően az EMVA-rendelet 66. és 68. cikke által említett tevékenységek felsorolására korlátozódtak. Ezért hiába álltak összhangban a szabályozási követelményekkel, azok nem határozták meg a technikai segítségnyújtástól várt eredményeket vagy hatásokat, és nem foglalkoztak a technikai segítségnyújtás teljesítményének mérésével sem.

Korlátozott mértékű monitoring és értékelés

71

A költségvetési rendelet előírásokat tartalmaz a Bizottság monitoring- és értékelési tevékenységeire vonatkozóan. Ezek alapvetően arra vonatkoznak, hogy a költségvetési hatóság számára éves jelentéseket kell kiadnia a célkitűzéseknek a teljesítménymutatók fényében értékelt eléréséről³².

72

A vidékfejlesztés³³ esetében a 2007–2013-as időszakra vonatkozó fő szempontok közé tartozott a Bizottság és a tagállamok közötti közös monitoring- és értékelési keretrendszer (CMEF) létrehozása, amely korlátozott számú, valamennyi vidékfejlesztési programra alkalmazandó közös mutatót határoz meg. Minden tagállamtól elvárták további mutatók meghatározását, hogy azok lehetővé tegyék a vidékfejlesztési programok előrehaladásának, hatékonyságának és eredményességének mérését a végrehajtás valamennyi szakaszában. Az előírások között szerepelt továbbá a Bizottságnak benyújtandó éves előrehaladási jelentés, valamint a program minőségének, hatékonyságának és eredményességének előzetes, időközi és utólagos értékelése.

73

A CMEF keretrendszert az előírásoknak megfelelően létrehozták. A technikai segítségnyújtás azonban – azzal a megközelítéssel összhangban, hogy rá nem vonatkoznak a teljesítménnyel kapcsolatos követelmények – nem szerepelt sem a CMEF-fel kapcsolatos általános iránymutatásokban, sem az intézkedések és közös mutatók leírásában.

74

A Bizottságnál ezért a technikai segítségnyújtás monitoringja és értékelése a technikai segítségnyújtás tervezéséhez hasonlóan csak korlátozott mértékben valósul meg. Nincsenek olyan kritériumok, amelyek ezt összekapcsolják a program általános teljesítményével, és a fő hangsúlyt a pénzügyi és más kizárólag adminisztratív tényezőkre helyezik, mint pl. a kiadási plafon és a szerződéskötési határidők betartása.

75

A helyzet a tagállamokban is nagyon hasonló, mivel a technikai segítségnyújtás nem szerepel a CMEF-ben. A tagállami vidékfejlesztési programok Bizottság általi monitoringja a költségvetési végrehajtás ellenőrzésére és a 4%-os plafon betartására korlátozódik. A tagállami monitoring fő eszköze az egyes vidékfejlesztési programokhoz készített éves előrehaladási jelentés, de a hat vizsgált vidékfejlesztési program éves előrehaladási jelentései közül három programé nem tartalmazta a technikai segítségnyújtás értékelését. Ahol elvégezték az értékelést, ott a teljesítmény- és hatásmutatók, illetve az adatok bemutatására vonatkozó egyértelmű iránymutatások hiánya miatt a monitoring hatóköre csak a pénzügyi végrehajtásra korlátozódott.

32 A 2002-es költségvetési rendelet 27. cikkének (3) bekezdése.

33 Az EMVA-rendelet 77–87. cikke.

A nem megfelelő teljesítménymérési keret hatása

76

A Bizottság – mint az uniós költségvetés végrehajtásáért felelős intézmény – feladata az EMVA-forrásokkal kapcsolatos gondos pénzgazdálkodás biztosítása. Ennek része az is, hogy határozott iránymutatásokat nyújtson a technikai segítségnyújtás eredményes és hatékony felhasználására nézve. Azáltal azonban, hogy a teljesítménymérési keret részeként nem határozta meg a technikai segítségnyújtással kapcsolatos saját szükségleteit, és nem ragaszkodik ahhoz, hogy a tagállamok is elvégezzék ezt, a Bizottság egy olyan eszköztől fosztotta meg magát, amelynek révén értékelhetné a technikai segítségnyújtás átfogó hatásait, és a legnagyobb előnyökkel járó területekre célirányosíthatná a forrásokat.

77

Hasznos alapul szolgálhatna a teljesítménymérési keret ahhoz is, hogy javaslatokat lehessen tenni az EMVA vonatkozásában esetlegesen felmerülő konkrét problémák technikai segítségnyújtási megoldásaira. Amikor 2011-ben és 2012-ben a Bizottság minden tagállamot felkért, hogy dolgozzanak ki cselekvési terveket a vidékfejlesztés terén fennálló elfogadhatatlan hibaarány csökkentésére, elmulasztották a technikai segítségnyújtást a korrekciós intézkedések támogatására szolgáló módszerként feltüntetni.

78

Amennyiben a költségvetési rendelet által előírt tervezés, monitoring és értékelés összetevői működnek a Bizottságnál és a tagállamokban, azok inkább az operatív tevékenységekkel foglalkoznak, nem pedig a technikai segítségnyújtási költségvetés immár legnagyobb részét kitevő adminisztratív kiadásokkal. Ennek egyik fő oka, hogy igen nagy nehézségekbe ütközik például megtervezni és értékelni azt a hatást, amelyet a személyi jellegű kiadások a program általános teljesítményére gyakorolnak. Az ilyen jellegű ráfordítások az operatív kiadásokhoz képest jóval kevésbé egyeztethetők össze a gondos pénzgazdálkodási elvek érvényre juttatásának igényével.

Hálózatépítés: lehetőség egy eredményes teljesítménymérési keret létrehozására

79

Az ENRD³⁴ a technikai segítségnyújtás egyetlen olyan összetevője a Bizottságnál, amelyet a mezőgazdasággal és vidékfejlesztéssel foglalkozó uniós jogszabályok kifejezetten meghatároznak. Az ENRD céljai egyértelműek a vidékfejlesztési gyakorlatok és kapacitás Uniószerter történő megszilárdítását és megerősítését illetően.

80

Az ENRD egyik feladata a szintén technikai segítségnyújtásból finanszírozott³⁵ nemzeti vidékfejlesztési hálózatok (NRN-ek) támogatása a tagállamokban. Az egyes NRN-ek forrásaik legfeljebb 25%-át fordíthatják a szükséges igazgatási struktúrákra³⁶, míg a fennmaradó részt egy konkrét információkat és kapacitásfejlesztési tevékenységeket tartalmazó cselekvési tervre kell fordítaniuk³⁷.

- 34 A hálózatot az EMVA-rendelet 67. cikkével összhangban hozták létre.
- 35 Az EMVA-rendelet 68. cikkével összhangban.
- 36 Az 1974/2006/EK rendelet 41. cikkének (2) bekezdése.
- 37 „[...] tartalmazza legalább a helyes átvadható gyakorlat meghatározását és elemzését, valamint az ezzel kapcsolatos információkra vonatkozó rendelkezéseket, a hálózat irányítását, a tapasztalat- és a know-how csere megszervezését, képzési programok készítését a megalakulás szakaszában lévő helyi akciócsoportok számára és a technikai segítségnyújtást a területek közötti és a transznacionális együttműködések számára.”

81

Mind az ENRD, mind a tagállami hálózatok esetében a jogszabályok pontosabb iránymutatást adnak a technikai segítségnyújtási források felhasználására vonatkozóan, egyértelműen megkülönböztetve az operatív és nem operatív tevékenységeket. A legtöbb hálózatépítési ráfordítás elméletileg összeegyeztethető a teljesítménymérési kerettel, amely egységesebbé teszi az e területen folytatott technikai segítségnyújtási tevékenységeket, valamint elősegítheti a gondos pénzgazdálkodás elvével összhangban folytatott értékelést és ellenőrzést.

82

A hálózatépítési tevékenységeket azonban gyakran ugyanolyan hiányos tervezés, monitoring és értékelés jellemzi, mint a vidékfejlesztés terén folytatott technikai segítségnyújtás egészét. Általánosságban véve ezek hatását nehéz felmérni, ez alól csak az olaszországi NRN képez kivételt (lásd: **6. háttérmagyarázat**), amely néhány tekintetben modellként szolgálhat a technikai segítségnyújtás tervezéséhez és működtetéséhez.

6. háttérmagyarázat

Példa működő teljesítménymérési keretre: az olaszországi NRN³⁸

Az ellenőrzés megállapította, hogy az olaszországi NRN nagyrészt elérte átfogó operatív célkitűzéseit (jobb irányítás, vezetői és adminisztratív kapacitás fejlesztése, a tudás és a bevált gyakorlatok megosztása), továbbá eredményes koordinációt és támogatást nyújtott Olaszország regionális vidékfejlesztési programjai számára (adatgyűjtés és tanácsadás formájában), és egyúttal a transznacionális együttműködést is előmozdította. Az NRN népszerű weboldallal rendelkezik, valamint sokféle kezdeményezést és eseményt szervez. Kommunikációs tevékenységei széles körűek (például webes közösség fiatal gazdálkodók számára és iskolai projektek). A bevált gyakorlatok azonosítása és előmozdítása érdekében videópályázatot hirdettek fiatal gazdálkodók számára, és a győztes pályamunkákat feltöltötték az NRN weboldalára.

Az NRN eredményei és az érdekelt felek körében elért sikere részben az operatív outputok részletes tervezésének tudható be. Az NRN-t ezután célértékekkel rendelkező mutatók segítségével monitorozzák és értékelik. A program egyedi intézkedéseire outputmutatókat (pl. találkozók száma, közzétett iránymutatások száma), az NRN egészére vonatkozóan pedig eredménymutatókat (vevői elégedettség, bevált gyakorlatok terjesztése) és hatásmutatókat (az irányításba bevont főbb szereplők száma, a vidékfejlesztési szakpolitikák láthatóságának közmegítélése) határoztak meg.

Végezetül az NRN program figyelembe veszi a technikai segítségnyújtás finanszírozásának előzetes és folyamatban lévő értékeléseit. Az olasz hatóságok a 2010-ben végzett független időközi értékelés minden, az összes technikai segítségnyújtási intézkedést érintő közös mutatókat tartalmazó keret szükségességére vonatkozó ajánlását végrehajtották a monitoring minőségének javítása érdekében.

38 Olaszország egyike azon kevés tagállamnak, amelyek regionális vidékfejlesztési programok rendszerével rendelkeznek. Ez úgy értendő, hogy az NRN-nek kettős a funkciója: nem pusztán technikai segítségnyújtási intézkedés, hanem a vidékfejlesztési politika minden területén koordinációs és támogatási szervként működik a régiókban. Ezért a tagállami vidékfejlesztési programokhoz hasonlóan az NRN-re is a CMEF előírásai vonatkoznak.

83

A Számvevőszék összességében megállapítja, hogy a mezőgazdaság és vidékfejlesztés terén folyósított technikai segítségnyújtási kiadásokra vonatkozó megfelelő teljesítményértékelési keret hiányában sem a Bizottság, sem a tagállamok nem tudják bemutatni, hogy a technikai segítségnyújtás mennyiben járul hozzá a KAP általános szakpolitikai célkitűzéseinek eléréséhez.

84

A jelentős összegek ellenére a jogi keret nem egyértelműen határozza meg a technikai segítségnyújtás fogalmát, és a felhasználás módjára vonatkozó szabályok is homályosak. Az ellenőrzés megállapította, hogy a Bizottság és a tagállamok teljes mértékben kihasználták a helyzet adta lehetőségeket. A választás szabadsága azonban a szigor hiányát vonta magával (28. bekezdés). A Bizottság nem dolgozott ki átfogó iránymutatásokat a technikai segítségnyújtásnak sem a belső, sem a tagállamok általi finanszírozására (30. és 37. bekezdés).

85

A Bizottságnál elmosódott a határ az operatív kiadások és az általános adminisztratív kiadások között. Az informatikai karbantartási kiadások különösen nagy részét teszik ki a technikai segítségnyújtási költségvetésnek (32–35. bekezdés). Mindemellett az öt felkeresett tagállam közül négy arról számolt be, hogy az adminisztratív kiadások, különösen a személyi jellegű ráfordítások teszik ki a technikai segítségnyújtási kiadások legnagyobb részét. Ha az érintett személyzetre a szakpolitika végrehajtása során egyébként is szükség lenne, akkor a technikai segítségnyújtás ilyen történő felhasználása gyakorlatilag költségvetés-támogatásnak minősül. Immár számos uniós szakpolitikai területen számít bevett gyakorlatnak, hogy személyi jellegű ráfordításokat technikai segítségnyújtásból fedeznek (39–45. bekezdés).

86

Az operatív és adminisztratív kiadások közötti egyértelmű különbségtétel hiánya és a technikai segítségnyújtás körébe tartozó tevékenységek jellegével kapcsolatos bizonytalanság csökkenti a költségvetés átláthatóságát és akadályozza a költségvetések végrehajtásának vizsgálatát (26–28. bekezdés).

87

Az ellenőrzés konkrét támogathatósági hibákat is feltárt a Bizottságnál a költségek helytelen költségvetési hozzárendelése miatt (52. bekezdés). A tagállamokban a fő problémák a mindkét pillérhez egyaránt tartozó (és ezáltal nem teljes egészében támogatható) tevékenységek finanszírozásához, illetve a szerződéskötéshez és közbeszerzéshez kapcsolódtak (54–59. bekezdés). Mindezek ellenére a Számvevőszék véleménye szerint a technikai segítségnyújtási kiadások zöme megfelel a jelenleg hatályban lévő rugalmas támogathatósági kritériumoknak.

88

A Számvevőszék megállapította, hogy a gyakorlatban az adminisztratív kiadások mint személyi jellegű ráfordítások és informatikai kiadások gyakran a KAP mindkét pilléréhez kapcsolódnak. Az, hogy támogatásra csak a II. pillér esetében (a tagállamokban) vagy az I. és II. pillér közötti megosztás arányában (a Bizottságnál) jogosultak, időigényes eljárásokat tesz szükségessé a költségek felosztásának igazolására (52. és 54–56. bekezdés).

89

Ezenkívül az adminisztratív kiadások esetében azok jellegéből adódóan nehézségekbe ütközik a gazdaságosság megítélése. Ezért annak ellenére, hogy az ilyen költségeknek a technikai segítségnyújtás általi fedezése valamilyen szinten hozzájárul a KAP szakpolitikai célkitűzéseinek eléréséhez, ezt a hozzájárulást gyakorlatilag lehetetlen megbízhatóan értékelni, és különösen nem bizonyítható az, hogy a technikai segítségnyújtás e formája gazdaságosabb lenne, mint a fő KAP-intézkedések közvetlen támogatása (46–48. bekezdés).

90

Ezenkívül az adminisztratív kiadásoknak a technikai segítségnyújtás keretében történő támogatása mind a Bizottság, mind a tagállamok esetében összeférhetetlenséget eredményez. A KAP irányítóiként ők döntenek el, hogy mekkora összeget költenek a különböző intézkedésekre, a technikai segítségnyújtást is beleértve, a legjobb ár-érték arány elérése érdekében. Ugyanakkor az adminisztratív kiadásokra folyósított technikai segítségnyújtás kedvezményezettjeként arra vannak ösztönözve, hogy a programirányításhoz szükséges költségek irányába maximalizálják a kifizetéseket (49. bekezdés).

1. ajánlás

A Bizottság pontosítsa a technikai segítségnyújtás hatókörét és alkalmazását, különösen pedig tegye világossá az operatív/„kapacitásépítési” és a támogatható adminisztratív/„költségvetés-támogatási” kiadások közötti különbségtételt, főként a személyi jellegű ráfordítások esetében.

Az ilyen pontosítások átláthatóbbá tennék a finanszírozás felhasználási módjait. A Bizottság szorosan kövesse figyelemmel a technikai segítségnyújtás tagállamok általi felhasználását.

2. ajánlás

A Bizottság biztosítsa továbbá megfelelő intézkedésekkel, hogy általános adminisztratív kiadásokat, mint pl. rendszeres informatikai karbantartást ne terheljen a technikai segítségnyújtáshoz kapcsolódó költségvetési sorokra.

3. ajánlás

A Bizottság a jövőben írja elő a tagállamok számára, hogy külön számoljanak be a vidékfejlesztéshez kapcsolódó adminisztratív/„költségvetés-támogatási” kiadásokról, annak átláthatóbbá tétele érdekében, hogy a technikai segítségnyújtási források egy részét ilyen jellegű támogatásra költötték.

91

A Számvevőszék megállapította, hogy sem a Bizottság, sem a tagállamok nem hoztak létre megfelelő teljesítménymérési keretet a technikai segítségnyújtási finanszírozás szükségességének és eredményességének bizonyítására. A technikai segítségnyújtás 2007–2013 közötti pontatlan jogszabályi meghatározása lehetővé tette, hogy az irányító hatóságok ne vonatkoztassák rá a gondos pénzgazdálkodás ezen alapvető aspektusát. Mivel a technikai segítségnyújtási kiadások főként nem operatív célokat szolgálnak, azokat nagyrészt éves kiadásnak tekintik, és nem tüntették fel a közös monitoring- és értékelési keretrendszerben. Ebből adódóan ezeket nem kielégítő többéves tervezés és a megfelelő szükségletfelmérés hiánya jellemzi, ami a célok pontatlan kitűzéséhez és a teljesítményközpontú monitoring és értékelés hiányához vezet (60–75. bekezdés).

92

Azáltal, hogy a teljesítménymérési keret részeként nem határozta meg a technikai segítségnyújtással kapcsolatos saját szükségleteit, és nem ragaszkodik ahhoz, hogy a tagállamok is elvégezzék ezt, a Bizottság egy olyan eszköztől fosztotta meg magát, amelynek révén értékelhetné a technikai segítségnyújtás átfogó hatásait, és a legnagyobb előnyökkel járó területekre célirányosíthatná a forrásokat. Ez súlyosan veszélyezteti a technikai segítségnyújtás keretében történő finanszírozás potenciális eredményességét (76–78. bekezdés).

93

A Számvevőszék megállapította, hogy a hálózatépítési megoldások a teljesítménymérési keret elemeivel való jobb összeegyeztethetőséget biztosítottak, nevezetesen a technikai segítségnyújtás keretében folyósított források felhasználására vonatkozó pontosabb iránymutatások, az operatív és nem operatív

tevékenységek egyértelmű elkülönítése, valamint a tagállamok irányítási kiadásaira vonatkozó plafon révén (79–82. bekezdés).

4. ajánlás

A Bizottság és a tagállamok hozzanak létre megfelelő teljesítménymérési keretet a technikai segítségnyújtásból történő finanszírozásra vonatkozóan. Különösen a Bizottság és a tagállamok technikai segítségnyújtási szükségleteit kell megfelelően felmérni, továbbá a célkitűzések meghatározására, valamint azok elérésének mérésére szolgáló mechanizmust kell létrehozni, amely az elszámoltathatóságot is javítaná, valamint lehetővé tenné a kiadások hatékonyságának és eredményességének javítását.

A jelentést 2015. március 11-i luxembourgi ülésén fogadta el a Rasa BUDBERGYTÉ számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara.

a Számvevőszék nevében



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
elnök

Technikai segítségnyújtás pénzügyi tervezése a vidékfejlesztés terén a 2007–2013-as és 2014–2020-as időszakra a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság adatai alapján

Tagállam	2007–2013			2014–2020			Változások a 2007–2013-as és 2014–2020-as időszak között (2007–2013 = 100%)	
	Pénzügyi terv: vidékfejlesztés (euró)	Pénzügyi terv: Technikai segítségnyújtás (euró)	Technikai segítségnyújtás a vidékfejlesztési források arányában	Pénzügyi terv: vidékfejlesztés (euró)	Pénzügyi terv: Technikai segítségnyújtás (euró)	Technikai segítségnyújtás a vidékfejlesztési források arányában	Változások a vidékfejlesztés tervezésében	Változások a technikai segítségnyújtás tervezésében
Belgium ¹	487 484 306	5 653 734	1,16%	647 797 759	7 614 324	1,18%	132,89%	134,68%
Bulgária ¹	2 642 248 596	39 545 031	1,50%	2 338 783 966	54 500 000	2,33%	88,51%	137,82%
Cseh Köztársaság ¹	2 857 506 354	13 514 430	0,47%	2 281 445 107	22 500 000	0,99%	79,84%	166,49%
Dánia ²	577 918 796	23 100 024	4,00%	629 400 690	25 175 839	4,00%	108,91%	108,99%
Németország ¹	9 078 378 263	92 685 319	1,02%	8 768 178 051	199 667 445	2,28%	96,58%	215,43%
Észtország	723 736 855	28 586 354	3,95%	823 341 558	28 083 108	3,41%	113,76%	98,24%
Írország ¹	2 494 540 590	2 160 000	0,09%	2 190 000 000	3 180 000	0,15%	87,79%	147,22%
Görögország ¹	3 906 228 424	45 000 000	1,15%	4 223 960 793	79 723 255	1,89%	108,13%	177,16%
Spanyolország ¹	8 049 474 764	101 591 356	1,26%	8 214 328 821	118 952 677	1,45%	102,05%	117,09%
Franciaország ¹	7 584 497 109	49 972 316	0,66%	11 353 567 383	127 974 320	1,13%	149,69%	256,09%
Olaszország ¹	8 985 781 883	191 256 136	2,13%	10 384 714 084	260 147 585	2,51%	115,57%	136,02%
Ciprus ¹	164 563 574	2 913 089	1,77%	132 214 377	2 381 377	1,80%	80,34%	81,75%
Lettország	1 054 373 504	41 644 500	3,95%	1 074 576 782	42 983 070	4,00%	101,92%	103,21%
Litvánia	1 765 794 093	67 996 680	3,85%	1 613 088 240	57 323 530	3,55%	91,35%	84,30%
Luxemburg ¹	94 957 826	-	0,00%	100 574 600	1 058 045	1,05%	105,92%	N/A
Magyarország ¹	3 860 091 392	152 233 735	3,94%	3 430 667 653	74 055 333	2,16%	88,88%	48,65%
Málta ¹	77 653 355	3 063 355	3,94%	97 326 898	3 893 076	4,00%	125,34%	127,09%
Hollandia ²	593 197 167	3 251 167	0,55%	607 305 360	21 695 360	3,57%	102,38%	667,31%
Ausztria	4 025 575 992	87 807 211	2,18%	3 937 551 997	114 181 478	2,90%	97,81%	130,04%
Lengyelország ²	13 398 928 156	199 950 000	1,49%	8 598 280 814	132 527 195	1,54%	64,17%	66,28%
Portugália ¹	4 056 570 600	86 483 763	2,13%	4 057 788 354	77 095 212	1,90%	100,03%	89,14%
Románia ¹	8 124 198 745	100 895 834	1,24%	8 015 663 402	178 367 919	2,23%	98,66%	176,78%
Szlovénia	915 992 729	12 922 668	1,41%	837 849 803	24 946 000	2,98%	91,47%	193,04%
Szlovákia ²	1 996 908 078	42 238 362	2,12%	1 545 272 844	59 291 790	3,84%	77,38%	140,37%
Finnország	2 155 018 907	23 082 183	1,07%	2 380 408 388	29 874 500	1,26%	110,46%	129,43%
Svédország ¹	1 953 061 954	64 188 151	3,29%	1 763 315 250	63 410 453	3,60%	90,28%	98,79%
Egyesült Királyság ¹	4 612 120 420	31 294 724	0,68%	5 190 459 683	67 171 685	1,29%	112,54%	214,64%
Összesen/ részesedés tagállamonként³	96 236 802 432	1 513 030 122	1,57%	95 237 862 657	1 877 774 575	1,97%	98,96%	124,11%

1 A 2014–2020-as időszakra vonatkozó vidékfejlesztési programokat a Bizottság még nem, vagy csak részlegesen hagyta jóvá (2015. februári állapot).
 2 A 2014–2020-as időszakra vonatkozó adatok esetében még nem szerepel a rugalmassági eszköz (1. pillérből történő transferek).
 3 Horvátország kivételével, amely 2013-ban csatlakozott az Unióhoz, és ezért nem rendelkezett a 2007–2013-as időszakra vonatkozó EMVA-kiadásokkal; a 2014–2020-as időszakra tervezett EMVA-költségvetése 2026 millió euró, amelyből a technikai segítségnyújtás 55 millió eurót tesz ki.

Összefoglalás

IV

A Bizottság úgy véli, hogy mind az EMGA, mind az EMVA tekintetében az 1290/2005/EK rendelet 5. cikke jelenti a Bizottság szintjén és részéről az egységes és egyértelmű jogszabályi hivatkozást.

Az új programozási időszak vonatkozásában az 1303/2013/EU rendelet 59. cikke határozza meg a tagállami szintű technikai segítségnyújtás szabályait.

A szabályozási rugalmasság által biztosított választási szabadságra szükség van annak érdekében, hogy meg lehessen felelni a nemzeti és regionális hatóságok igen szerteágazó igényeinek. A kapacitásépítés szorosan összefügg bizonyos költségtípusokkal, például az adminisztratív kiadásokkal és az informatikai eszközökhöz kapcsolódó költségekkel. A technikai segítségnyújtás révén finanszírozott kiadások közvetlenül kapcsolódnak a vidékfejlesztési programok előkészítéséhez, végrehajtásához és értékeléséhez.

A 2014–2020 közötti programozási időszakot illetően a Bizottság átfogó iránymutatásokat tett közzé a tagállamok számára, és szakpolitikai irányvonalakat biztosított az illetékes tisztviselőknek az új vidékfejlesztési programokról folytatott tárgyalások során alkalmazott megközelítés egységességének biztosítása érdekében.

V

A tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy valamennyi általuk végrehajtani kívánt vidékfejlesztési intézkedés igazolható és ellenőrizhető legyen. E célból a tagállamoknak olyan ellenőrzési rendelkezéseket kell meghatározniuk, amelyek ésszerű biztosítékot nyújtanak számukra arra vonatkozóan, hogy tiszteletben tartják a jogosultsági kritériumokat és az egyéb kötelezettségvállalásokat (az 1974/2006/EK rendelet 48. cikke).

A 2014–2020 közötti programozási időszakban a technikai segítségnyújtáshoz minden esetben adminisztratív és helyszíni ellenőrzés kapcsolódik (a 809/2014/EU rendelet 62. cikke), ami segít megbizonyosodni a kiadások támogathatóságáról.

A technikai segítségnyújtásra fordított kiadásoknak nyomon követhetőnek, az ily módon finanszírozott forrásoknak pedig megbízható számviteli gyakorlatok révén azonosíthatóknak kell lenniük. Ugyanez az elv alkalmazandó az összes többi, egyéb uniós alapokból vagy bármilyen köztámogatásból finanszírozott kiadások, kedvezményezett és műveletek esetében is.

VI

A tagállamok kötelesek az éves eredményjelentésben tájékoztatást nyújtani a program minőségéről és eredményességéről, így többek között a technikai segítségnyújtás igénybevételéről is (az 1974/2006/EK rendelet VII. melléklete).

A technikai segítségnyújtásra fordított kiadások hozzájárulnak a programok zökkenőmentes végrehajtásához, ami végeredményben kedvező a programok kedvezményezettjei számára.

VII

A technikai segítségnyújtás hozzájárul a vidékfejlesztési programok végrehajtásához, monitoringjához, ellenőrzéséhez és értékeléséhez. Azt csak a vidékfejlesztési programok utólagos értékeléseinek összegzése tudja majd igazolni, hogy a technikai segítségnyújtás mennyiben segítette elő a KAP általános célkitűzéseinek megvalósítását.

A jogalkotó úgy határozott, hogy rugalmasságot biztosít a tagállamoknak a technikai segítségnyújtási források felhasználása terén.

VII Első ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlást, és e tekintetben további iránymutatást dolgoz ki.

VII Második ajánlás

A Bizottság nem tudja elfogadni ezt az ajánlást. Megítélése szerint ugyanis az informatikai karbantartás a rendszerek fejlesztéséhez és frissítéséhez kapcsolódó operatív tevékenység. Az európai strukturális és beruházási alapok keretében megosztott irányítással végrehajtott programokra vonatkozó, az összes informatikai és ellenőrzési kiadás esetében az operatív és nem operatív (adminisztratív kiadásokkal összefüggő) technikai segítségnyújtás felhasználásáról szóló, a Bizottság által 2014. május 16-án elfogadott költségvetési iránymutatások értelmében az informatikai költségek valamennyi típusát – fejlesztési és karbantartási költségeket egyaránt – mindig a saját informatikai fejlesztési költségekkel azonos költségvetési soron kell elszámolni. Ez a megközelítés a Bizottság költségvetésének valamennyi megosztott irányítás alá tartozó területén megerősíti a költségvetési fegyelmet és a következetességet.

VII Harmadik ajánlás

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság a jelenlegi jelentéstételi rendszereken belül középtávon részletesebb tájékoztatást fog kérni a technikai segítségnyújtásra rendelkezésre álló költségvetésen belül felmerülő költségtípusok (adminisztratív, illetve operatív költségek) nyomon követésének javítása érdekében.

VII Negyedik ajánlás

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást. A Bizottság ösztönözni fogja a tagállamokat, hogy megfelelő mutatókat alkalmazzanak a technikai segítségnyújtással kapcsolatos kiadások nyomon követésére, noha ezt nem teszi kötelezővé.

Bevezetés

13

A technikai segítségnyújtási kiadások volumenét a kapcsolódó igényekhez igazodóan tervezik meg. Az 1305/2014/EU rendelet 8. cikke c) pontjának vi. alpontja például előírja az irányító hatóságok számára, hogy megfelelő tanácsadási kapacitást biztosítsanak a szabályozási követelmények és az innovációval kapcsolatos fellépések tekintetében, ami további szükségleteket eredményezhetett volna a technikai segítségnyújtás terén.

A Bizottság közös jogszabályi rendelkezéseket írt elő az összes ESB-alap tekintetében, ezáltal ezen alapok vonatkozásában egységesítette a technikai segítségnyújtásra vonatkozó megközelítést. Ez a rendelkezés (az 1303/2013/EU rendelet 59. cikke) némileg kitér a támogatható költségek körét, így jelenleg idetartoznak a kommunikációs, hálózatépítési, panaszkezelési és ellenőrzési tevékenységek is, amelyek a vidékfejlesztésre vonatkozó előző jogi keretben nem tartoztak bele a technikai segítségnyújtás meghatározásába.

16

Az I. pillér tekintetében valamennyi kötelezettségvállalást a szóban forgó költségvetési éven belül kell megtenni, és – azon ritkán előforduló esetek kivételével, amikor engedélyezik azoknak az egyik költségvetési évről a másikra történő átvitelét – a vonatkozó kötelezettségvállalások az adott év végén lejárnak. A kifizetések mindamelllett több költségvetési év során is teljesíthetők.

A II. pillér tekintetében a tervezett technikai segítségnyújtási alapok felhasználásának eredménye még nem teljesen ismert, mivel a tagállamok 2015 folyamán még benyújthatnak kiadásigazoló nyilatkozatokat. Jelen-tős eltérések mutatkoznak a tagállamok között abban a tekintetben, hogy a vidékfejlesztésre nyújtott támogatás mekkora részét tervezik technikai segítségnyújtásra felhasználni.

Észrevételek

24

Ami az első pillért illeti, az az EMGA esetében nem tartalmazza a tagállamok adminisztratív költségeinek finanszírozását. Az operatív alapok és programok kedvezményezettjei által viselt adminisztratív költségek az új KPSZ-rendelet (az 1308/2013/EU rendelet) értelmében a Bizottság által elfogadott felhatalmazáson alapuló jogi aktusok alapján támogathatók és szerepeltethetők a tagállamok nyilatkozataiban.

25

A Bizottság elismeri a technikai segítségnyújtás címén finanszírozott adminisztratív költségek indokoltságának és átláthatóságának fontosságát. A programok – illetve végső soron a vidékfejlesztési politika – megfelelő végrehajtásához jól felszerelt igazgatási szervekre van szükség.

26

A Bizottság úgy véli, hogy mind az EMGA, mind az EMVA tekintetében az 1290/2005/EK rendelet 5. cikke jelenti a Bizottság szintjén és részéről az egységes és egyértelmű jogszabályi hivatkozást.

Az új programozási időszak vonatkozásában az 1303/2013/EU rendelet 59. cikke határozza meg a tagállami szintű technikai segítségnyújtás szabályait.

27

Annak ellenére, hogy az 5. cikkben a „kapacitásépítés” kifejezés explicit módon nem szerepel, a tétélesen felsorolt tevékenységek idővel kapacitásépítést eredményeznek a közös agrárpolitika szabályainak jogszerű és szabályszerű alkalmazásával foglalkozó bizottsági és tagállami szolgálatoknál.

28

A jogalkotó a rendelet elfogadásakor úgy döntött, hogy rugalmas és átfogó megközelítést alkalmaz a technikai segítségnyújtás tagállamok általi igénybevétele tekintetében. A Bizottság nem avatkozhat bele az ilyen rendelkezések alkalmazásába, különösen abban az esetben nem, ha a kiadás támogathatónak minősül.

Mindazonáltal a jelenlegi programozási időszakra vonatkozóan a Bizottság különleges iránymutatásokat adott ki a tagállamok számára, valamint szakpolitikai irányvonalakat és indikatív mutatókat biztosított az illetékes tisztviselőknek.

A technikai segítségnyújtás címén támogatott adminisztratív költségeknek egyértelműen kapcsolódniuk kell a program végrehajtásához. A technikai segítségnyújtás keretében biztosított finanszírozás meghatározott korlátokon belüli felhasználása terén tanúsított rugalmasság nem jelenti feltétlenül a szigor hiányát. A megosztott irányítás keretében a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az uniós költségvetést a gazdaságosság, eredményesség és hatékonyság elvével összhangban használják fel (a 966/2012/EU költségvetési rendelet 30. cikke).

A technikai segítségnyújtásra fordított kiadásokból támogathatók a tagállamok nemzeti vidéki hálózatainak tevékenységei is: ezeket a jogi keret (az 1698/2005/EK rendelet 68. cikke) és a vidékfejlesztési programok egyértelműen meghatározzák és előírják.

30

A Bizottság véleménye szerint a technikai segítségnyújtás „meghatározását” és „jellegét” a jogalkotónak kell előírnia.

A közvetlen irányításra vonatkozó „vademecum” célja, hogy iránymutatást nyújtson a költségvetés végrehajtása során alkalmazott érvényesítésre, pénzügyi rendszerekre, folyamatokra és eljárásokra vonatkozóan, nem pedig az, hogy előírja a költségvetés fejezetek közötti megosztására vonatkozó szabályokat.

31

A Bizottság számviteli rendszerei szerint a kötelezettségvállalások összértéke 2013-ban 21 879 114 EUR volt. A Bizottság a 2007–2013 közötti programozási időszak végén – különösen az európai innovációs partnerség vonatkozásában – megerősítette a hálózatépítési tevékenységeket. A hálózatépítési tevékenységek ezenfelül a következő programozási időszak előkészítésének is egyik kulcsfontosságú elemét képezték. A hálózatépítési tevékenység összességében fontos eredményorientált munkát jelent, amely nagymértékben segítheti a szakpolitikai tervezést. Ami az informatikai rendszereket illeti, a 2020–2014 közötti időszak előkészítése jegyében az új és kifinomultabb eszközök (pl. az RDIS2 és az SFC) kifejlesztése a gyakorlatban főként 2012-től kezdődött meg, következésképpen a kapcsolódó kiadások lényegesen magasabbak, mint 2007-ben voltak. Lásd még a 32–35. bekezdésre adott válaszokat.

A Bizottság összevont válasza a 32–35. bekezdésre

A Bizottság felelős szolgálatai több költségvetési jogcímcsoportból finanszírozták az informatikai jellegű kiadásokat annak függvényében, hogy az adott kiadás hogyan kapcsolódott a kiadások alapjául szolgáló tevékenységhez.

Az ilyen finanszírozáshoz használt költségvetési jogcímcsoportok részben a KAP-hoz tartozó művelethez kapcsolódó kiadásokhoz nyújtott nem technikai jellegű operatív támogatás (az EMGA és az EMVA külön finanszírozásban részesült a 05 01 04. jogcímcsoportból), részben a működő KAP-programok és -tevékenységek végrehajtásához közvetlenül kapcsolódó operatív technikai segítségnyújtás részét képezték (az EMGA finanszírozása a 05 08 09. jogcímcsoportból, az EMVA-é pedig a 05 04 05 02. jogcímből történt).

Az igazgatási informatikai rendszerek fejlesztését és karbantartását fokozatosan a Bizottság horizontális szolgálatai vették át. Mindamelllett a Bizottság mindvégig felelős maradt a KAP-ot kiszolgáló informatikai rendszerekért. A fent említett költségvetési jogcímcsoportok fedezik mind az érintett informatikai rendszerek kezdeti fejlesztési költségeit, mind azok karbantartási költségeit. Ez utóbbi költségek magukban foglalják szükség esetén a rendszerek továbbfejlesztését (folyamatos fejlesztés-karbantartás), valamint azok szükséges javító karbantartását és üzemeltetését is.

A Bizottság válasza

A Bizottság iránymutatásokat adott ki a megosztott irányítású programok tekintetében, amelyek biztosítják a szükséges útmutatást arra nézve, hogy mely költségvetés-típusokat kell alkalmazni az informatikai (és ellenőrzési) kiadások esetében, hogy az érintettek kellőképpen következetesen kezeljék a költségvetésben az informatikai kiadásokat. Ezeket az iránymutatásokat az informatikai költségek minden típusa – azaz mind az informatikai fejlesztés, mind az informatikai rendszerek karbantartása – esetében követni kell, és a karbantartási költségeket mindig ugyanazon a költségvetési soron kell elszámolni, mint az azokhoz kapcsolódó informatikai fejlesztési költségeket. Ez a megközelítés az összes megosztott irányítást alkalmazó főigazgatóságon megerősíti a költségvetési fegyelmet és a következetességet.

36

Lásd a Bizottság 28. bekezdésre adott válaszát.

37

Lásd a Bizottság 28. bekezdésre adott válaszát.

38

A technikai segítségnyújtás igénybevételére vonatkozó átlag számadatok mind a 2007–2013 közötti programozási időszak (1,57%), mind a 2014–2020 közötti programozási időszak becsült adatai (1,97%) esetében arról tanúskodnak, hogy a tagállamok csak mérsékelten éltek az ilyen előirányzatok kihasználásának lehetőségével, valamint hogy az alapokat csak valóban szükséges és a vidékfejlesztési programok végrehajtásához kapcsolódó tevékenységekre fordították. Ezenfelül a 2007–2013 közötti időszakban (a 2014. október 31-i állapot szerint) ténylegesen elköltött összeg csupán 70%-át tette ki a mellékletben feltüntetett tervezett összegnek. Tehát a 2007–2013 közötti időszak végrehajtott költségvetésének csak 1,16%-át használták fel ténylegesen technikai segítségnyújtásra.

Lásd még a Bizottság 13. bekezdésre adott válaszát.

A Bizottság összevont válasza a 40. és 41. bekezdésre

A hatékony és eredményes pénzgazdálkodás biztosítása és a vidékfejlesztési politika keretében kitűzött ambiciózus célok elérése érdekében fokozni kell a tagállamok igazgatási kapacitását. A megfelelő végrehajtás garantálása érdekében a Bizottság fokozott forrásokat fordított a tagállamok igazgatási kapacitásának fenntartására.

Emellett a vizsgált időszakot súlyos gazdasági válság jellemezte, amely során egyes tagállamokban a nemzeti közigazgatás jelentős mértékű megszorításokkal és forráshiánnyal szembesült. A szakpolitika hatékony és eredményes végrehajtásának és a növekvő hibaarány visszaszorításának biztosítása érdekében ezek a hatóságok technikai segítségnyújtás formájában uniós finanszírozásért folyamodtak.

43

Az 1698/2005/EK rendelet 66. cikkének (2) bekezdése szerint „a tagállamok kezdeményezésére az egyes vidékfejlesztési programok esetében az EMVA finanszírozhatja a programhoz kapcsolódó segítségnyújtás előkészítő, irányítási, monitoring-, értékelési, tájékoztatási és ellenőrzési tevékenységeit. Az egyes programokra jutó teljes összeg legfeljebb 4%-a fordítható ezekre a tevékenységekre.” Az 1698/2005/EK rendelet 71. cikkének (3) bekezdése értelmében a kiadások jogosultsági szabályait az illetékes nemzeti hatóságok határozzák meg, az 1698/2005/EK rendeletben szabályozott, egyes vidékfejlesztési intézkedésekre vonatkozó különleges feltételek figyelembevételével.

45

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy az előirányzatok programirányítási célokra való átcsoportosítása segíti a támogatási kérelmek feldolgozását, valamint a vidékfejlesztési programok kedvezményezettjeinek nyújtott tanácsadási szolgáltatást, különös tekintettel az összetett beruházási intézkedésekre, és ezáltal összességében javítja a program végrehajtását.

46

A technikai segítségnyújtást részben a vidékfejlesztési programok átfogó irányításához használják fel: a döntéshozók szerint ez a támogatás elengedhetetlen a szakpolitika végrehajtásához. Ezért a technikai segítségnyújtás kérdését a vidékfejlesztési programok teljesítménymutatóinak fényében kell értékelni.

47

A technikai segítségnyújtást gyakran a kedvezményezettek adminisztratív terheinek könnyítésére használják fel, nevezetesen a program végrehajtásával kapcsolatos ismereteiknek és tájékozottságuknak a fokozására, illetve annak lehetővé tételére, hogy képessé váljanak az informatikai eszközök és az elektronikus közigazgatás teljes mértékű kihasználására. Ezért a technikai segítségnyújtással kapcsolatos kiadások hasznosak a kedvezményezettek számára, még akkor is, ha részben költségvetés-támogatási célokat szolgálnak.

48

A gazdaságilag gyengébb tagállamok nemzeti hatóságainak fokozott támogatásra van szükségük ahhoz, hogy teljesíteni tudják a programok végrehajtásához kapcsolódó uniós kötelezettségvállalásokat és kötelezettségeket. Ezekre a kiadásokra a program végrehajtásához kapcsolódó igazgatási erőforrások finanszírozásához van szükség.

Lengyelországban viszonylag alacsony a technikai segítségnyújtási kiadások százalékos aránya.

49

A technikai segítségnyújtás támogatja a szakpolitika fő célkitűzéseinek megvalósítását, amelyek ilyen finanszírozás hiányában nem teljesülhetnének. Ezért a Bizottság úgy véli, hogy a technikai segítségnyújtásra fordított kiadások nem vonnak el jelentős forrásokat a szakpolitikai célkitűzésektől, hanem éppen ellenkezőleg, megerősítik a végrehajtásra irányuló intézkedéseket a tagállamokban.

A 2007–2013 közötti időszakban a kiadásoknak csupán 1,16%-át fordították technikai segítségnyújtásra (a felső határ 4% volt). A vidékfejlesztési kiadások e viszonylag kis részaránya egyáltalán nem vall az arra mutató tendenciára, hogy a tagállamok maximalizálni kívánják az adminisztratív költségeikre irányuló kifizetéseket.

1. háttérmagyarázat

Tekintettel arra, hogy a technikai segítségnyújtás költségvetéséből finanszíroznak egyes, a programok végrehajtásához kapcsolódó általános költségeket is, e költségeknek a szakpolitikai terület teljes költségvetéséhez viszonyított részaránya (1,16%) kifejezetten alacsonynak tűnik.

A Bizottság véleménye szerint bár a tagállamokban nem kell növelni az ellenőrzések költségét, súlyt kell fektetni az ellenőrzések minőségének és hatékonyságának javítására.

Az irányításhoz, ellenőrzéshez, tájékoztatáshoz, átláthatósághoz, hálózatépítéshez, nyomon követéshez és értékeléshez kapcsolódó kötelezettségek szükségesek ahhoz, hogy a szakpolitika jó eredményeket tudjon elérni, ezért a vonatkozó költségeket az EMVA-ból kell társfinanszírozni.

50

A Bizottság a Vidékfejlesztési Bizottságon keresztül iránymutatásokat terjesztett elő a tagállamok részére a 2014–2020 közötti programozási időszakban biztosítandó technikai segítségnyújtás felhasználásáról.

51

A mellékletben található táblázat a tagállamok által benyújtott vidékfejlesztési program-tervezeteken alapul, amelyek többsége még viták tárgyát képezi.

Lásd még a Bizottság 13. bekezdésre adott válaszát.

54

A Bizottság számos ellenőrzést hajt végre a tagállamokban a technikai segítségnyújtásra fordított kiadások ellenőrzése céljából. A Bizottság és a Számvévőszék által jelentett hibákat nyomon követik, és pénzügyi korrekciókat javasolnak.

A Bizottság ezenfelül megerősítette a 2014–2020 közötti programozási időszakra vonatkozó jogi keretet. A tagállamok számára kiadott útmutató a következő ajánlást tartalmazza: „Egyértelműen meg kell határozni a kedvezményezettek technikai segítségnyújtás révén finanszírozott adminisztratív költségeit (az adminisztratív költségek típusait és az odaítélés feltételeit), beleértve a személyzeti költségeket. Emellett amennyiben a kedvezményezettek más alapok (azaz európai strukturális és beruházási alapok és/vagy az EMGA) végrehajtásával is foglalkoznak, biztosítani kell a technikai segítségnyújtás keretében finanszírozott adminisztratív költségek mérhetőségét és ellenőrizhetőségét”.

55

A Bizottság felhívja a tagállamok figyelmét arra, hogy technikai segítségnyújtás csak a vidékfejlesztési programokhoz biztosítható, és hogy egyértelműen és igazolhatóan külön kell választani az I. és II. pillérhez kapcsolódó adminisztratív és személyzeti költségeket.

Lásd még az 54. bekezdésre adott választ.

2. háttérmagyarázat

A litván hatóságok szerint a minisztérium jóváhagyja a részben a vidékfejlesztési programokon dolgozó munkavállalók rendszeresen frissített jegyzékét, amely tartalmazza azok munkaidejének százalékos megoszlását is. A kifizető ügynökség meghatározza a személyzet munkaidejének időarányos megoszlását, figyelembe véve – többek közt – az ügynökség által kezelt különböző alapokat, a kiosztott feladatokat és funkciókat, a jóváhagyott cselekvési terveket, a tervezett pályázati felhívásokat és azok feldolgozását, illetve a helyszíni ellenőrzéseket.

Magyarország esetében 2014. december 19-én a Bizottság emlékeztette a magyar hatóságokat arra, hogy a 2014–2020 közötti programozási időszakra vonatkozóan be kell nyújtania a technikai segítségnyújtást igénybe vevő kedvezményezettek jegyzékét. Emellett amennyiben a kedvezményezettek más alapok (azaz európai strukturális és beruházási alapok és/vagy az EMGA) végrehajtásával is foglalkoznak, biztosítani kell a finanszírozott adminisztratív költségek mérhetőségét és ellenőrizhetőségét.

Ami Ausztriát illeti, a Bizottság a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó programról folytatott tárgyalások során felhívta a hatóságok figyelmét arra, hogy technikai segítségnyújtás csak a vidékfejlesztési programokhoz biztosítható, és hogy egyértelműen és igazolhatóan külön kell választani az I. és II. pillérhez kapcsolódó adminisztratív és személyzeti költségeket.

Lengyelország esetében az együttthatók becslése azon a feltevésen alapult, hogy az I. és II. pillér közötti megoszlás az időszak során valószínűleg változatlan marad.

Meg kell jegyezni, hogy a Bizottság saját ellenőrzései során figyelembe veszi a Számvevőszék észrevételeit. Lásd még a 55. bekezdésre adott választ.

56

Lásd a Bizottság 54. bekezdésre adott választát.

3. háttérmagyarázat

A Bizottság – az 1698/2005/EK rendelet 82. cikke (2) bekezdésének f) pontjával összhangban – kétoldalú találkozókra és az irányító hatóságokkal váltott dokumentumokban többször hangsúlyozta a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó szabályok betartásának fontosságát.

Az olaszországi irányító hatóság az éves eredményjelentésben konkrét biztosítékokat nyújtott e szabályok tiszteletben tartása tekintetében, különös tekintettel a versenyszabályokra és a közbeszerzésre vonatkozó szabályokra.

Az 1305/2013/EU rendelet 62. cikke kiterjesztette azt a területet, ahol független szakértőnek kell elvégeznie vagy megerősítenie a számításokat. Ez a szabály lesz érvényes minden olyan műveletre is, amely során egyszerűsített költségelszámolást alkalmaznak.

62

A 2014–2020 közötti programozási időszakban három különleges kimeneti mutató révén felügyelik a nemzeti vidéki hálózatokat (a 808/2014/EU rendelet IV. melléklete). A technikai segítségnyújtás keretében finanszírozott egyéb tevékenységek tekintetében a tagállamoknak címzett útmutató a következő ajánlást tartalmazza: „Az uniós pénzeszközökkel való hatékony és eredményes gazdálkodás általános elveinek tiszteletben tartása érdekében a technikai segítségnyújtáshoz kapcsolódó kiadásoknak a SMART operatív célkitűzéseken kell alapulniuk (a 966/2012/EU, Euratom költségvetési rendelet 30. cikke), és előzőleg el kell végezni a szükségletek megfelelő felmérését. Az eredményeket teljesítménymutatók alapján figyelemmel kell kísérni, és értékelni kell. A Bizottság arra ösztönzi a tagállamokat, hogy dolgozzanak ki további speciális mutatókat a technikai segítségnyújtás nyomon követésére.”

4. háttérmagyarázat

A vidékfejlesztési programokat azokon az intézkedéseken keresztül hajtják végre, amelyek átfogóan hatékony és eredményes végrehajtása érdekében technikai segítségnyújtás formájában biztosított támogatásra van szükség. Ilyen értelemben a Bizottság szerint az intézkedések jelentik a szakpolitikai eszközöket (eszköztárat), a technikai segítségnyújtás pedig horizontális tevékenységként támogatja a vidékfejlesztési programok eredményes irányítását.

A Bizottság nyilvánvalóan el kívánja különíteni a technikai segítségnyújtást az intézkedésektől: ezt egyértelműen tanúsítja az a tény, hogy azokról a vidékfejlesztési jogszabályok külön fejezetekben rendelkeznek. Az 1305/2013/EU rendelet esetében például a III. cím I. fejezete ismerteti az intézkedéseket, a II. fejezet írja elő a több intézkedésre vonatkozó közös rendelkezéseket, míg a III. fejezet rendelkezik a technikai segítségnyújtásról és a hálózatépítésről. A technikai segítségnyújtás egyértelműen elkülönül az intézkedésektől. Ez a szétválasztás azonban nem jelenti azt, hogy a technikai segítségnyújtást nem kísérik figyelemmel, és nem értékelik. A vidékfejlesztési programokat megfelelően tervezik, nyomon követik és értékelik, és a technikai segítségnyújtás hatása támogatja a vidékfejlesztési programok egészének megfelelő és eredményes végrehajtását.

Ausztriával kapcsolatban a kifizető ügynökség által végrehajtott adminisztratív költségek finanszírozása megfelelt a vonatkozó uniós jogszabályoknak, és ezért azt a Bizottság jóváhagyta.

63

Mivel a monitoring- és értékelési keret a vidékfejlesztési programok átfogó teljesítményét értékeli, a program teljesítményét nem támogató (nem operatív) költségek terén való túlköltekezésnek elvileg alacsonyabb általános teljesítményt kell eredményeznie. Ezért a Bizottság úgy véli, hogy a technikai segítségnyújtás által biztosított hozzájárulás közvetve szerepel az értékelésben.

64

A vidékfejlesztési programok szintjén megfelelő célkitűzéseket és célokat határoznak meg.

Lásd még a Bizottság 62. bekezdésre adott választát.

67

A tagállamoknak értékelniük kell, hogy a vidékfejlesztési program egészében hogyan fedezi a közép- és hosszú távú szükségleteket.

A tagállamoknak megfelelően indokolniuk kell a programmódosításokat, és amennyiben módosulnak a technikai segítségnyújtással kapcsolatos kiadások, minden változást egyedileg meg kell indokolniuk.

Ezenfelül a lengyel példa azt mutatja, hogy nehézségekbe ütközhet a technikai segítségnyújtás terén felmerülő szükségletek elkülönülő, megalapozott, hosszú távú értékelése.

69

A Bizottság nem állapított meg egyedi célkitűzéseket minden egyes technikai segítségnyújtási támogatás tekintetében, mert úgy vélte, hogy az nem szükséges, nem költséghatékony vagy nem arányos. Adott esetben azonban többéves tervet dolgozott ki, a kapcsolódó mérföldköveket is beleértve (értékelés, informatikai alapelvek stb.).

73

A közös monitoring- és értékelési keretrendszerre vonatkozó általános iránymutatások nem tesznek külön említést a technikai segítségnyújtásról, mert a teljesítményre vonatkozó követelmények teljesülése közvetett módon azoknak az intézkedéseknek a teljesítménymérése alapján határozható meg, amelyhez azok hozzájárulnak.

A közös monitoring- és értékelési keretrendszer értelmében a tagállamok további mutatókat határoznak meg a vidékfejlesztési programok sajátos jellemzőinek nyomon követésére és értékelésére (az 1698/2005/EK rendelet 81. cikkének (2) bekezdése). A fenti közös keretrendszer ezenfelül közös kérdéseket vezetett be a technikai segítségnyújtásnak a félidős és utólagos értékelések során történő értékelésére.

75

Tekintettel a technikai segítségnyújtással kapcsolatban felmerülő szükségletek széles körére, ha külön akarnánk választani a nyomon követést és értékelést a vidékfejlesztési programok azon elemeitől, amelyekhez hozzájárulnak, igen nagy és költséges keretre lenne szükség a viszonylag alacsony kiadások nyomon követéséhez. Az 1974/2006/EK rendelet VII. melléklete értelmében az éves előrehaladási jelentésnek információt kell tartalmaznia az irányító hatóság és a monitoringbizottság által a programvégrehajtás minőségének és eredményességének biztosítása érdekében tett lépésekkel kapcsolatban, ideértve a technikai segítségnyújtást is. A vidékfejlesztési programok értékelését (beleértve a teljesítményértékelést és a hatásvizsgálatot is) azonban a félidős és utólagos értékelés során kell végrehajtani.

A Bizottság válasza

76

Tekintettel a vidékfejlesztési programok nagy számára és az igen változatos igényekre, a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a tagállamok alkalmasabbak annak megállapítására, hol és milyen módon van leginkább szükség a (jogszámban meghatározott) támogatásra. A tagállamok a szükségletek felmérése alapján rendelik hozzá az összegeket a relevánsnak ítélt konkrét területekhez; márpedig a számadatok tanúsága szerint ezek a területek jelentősen eltérnek a különböző tagállamokban.

77

A tagállamok nagymértékben fokozták a kifizető ügynökségek közötti együttműködést annak érdekében, hogy értékeljék és orvosolják a végrehajtás terén jelenleg mutatkozó, magas hibaarányt okozó hiányosságokat. Ezek a tevékenységek szintén finanszírozhatók a technikai segítségnyújtási keretből.

78

Lásd a Bizottság 75. bekezdésre adott válaszát.

82

A 2014–2020 közötti programozási időszakban a 825/2014/EU bizottsági végrehajtási határozat 3. cikkének d) pontjával létrehozott Vidékfejlesztési Hálózatok Közgyűlésének egyik fő feladata az, hogy biztosítsa az ENRD és az EIP-hálózat tevékenységének megfelelő nyomon követését és értékelését. Ugyanezen rendelet 8. cikkének c) pontja előírja az ENRD és az EIP-hálózat hatékonyságának és eredményességének folyamatos értékelését.

Következtetések és ajánlások

83

A technikai segítségnyújtás hozzájárul a vidékfejlesztési programok végrehajtásához, monitoringjához, ellenőrzéséhez és értékeléséhez. Azt csak a vidékfejlesztési programok utólagos értékeléseinek összegzése tudja majd igazolni, hogy a technikai segítségnyújtás mennyiben segítette elő a KAP általános célkitűzéseinek megvalósítását.

A jogalkotó úgy határozott, hogy rugalmasságot biztosít a tagállamoknak a technikai segítségnyújtási források felhasználása terén.

84

A Bizottság úgy véli, hogy mind az EMGA, mind az EMVA tekintetében az 1290/2005/EK rendelet 5. cikke jelenti a Bizottság szintjén és részéről az egységes és egyértelmű jogszabályi hivatkozást.

Az új programozási időszak vonatkozásában az 1303/2013/EU rendelet 59. cikke határozza meg a tagállami szintű technikai segítségnyújtás szabályait.

A szabályozási rugalmasság által biztosított választási szabadságra szükség van annak érdekében, hogy meg lehessen felelni a nemzeti és regionális hatóságok igen szerteágazó igényeinek. A vidékfejlesztési programok megfelelő végrehajtása szorosan összefügg bizonyos szükséges költségekkel, például az informatikai eszközökhöz kapcsolódó adminisztratív kiadásokkal. A technikai segítségnyújtás révén finanszírozott kiadások közvetlenül kapcsolódnak a vidékfejlesztési programok előkészítéséhez, végrehajtásához és értékeléséhez.

A 2014–2020 közötti programozási időszakot illetően a Bizottság átfogó iránymutatásokat tett közzé a tagállamok számára, és szakpolitikai irányvonalakat biztosított az illetékes tisztviselőknek az új vidékfejlesztési programokról folytatott tárgyalások során alkalmazott megközelítés egységességének biztosítása érdekében.

85

Az európai strukturális és beruházási alapok keretében megosztott irányítással végrehajtott programokra vonatkozó, az összes informatikai és ellenőrzési kiadás esetében az operatív és nem operatív (adminisztratív kiadásokkal összefüggő) technikai segítségnyújtás felhasználásáról szóló bizottsági költségvetési iránymutatások értelmében az informatikai költségek valamennyi típusát – fejlesztési és karbantartási költségeket egyaránt – mindig a saját informatikai fejlesztési költségekkel azonos költségvetési soron kell elszámolni. Ez a megközelítés a Bizottság költségvetésének valamennyi megosztott irányítás alá tartozó területén megerősíti a költségvetési fegyelmet és a következetességet. Ami a tagállamok kezdeményezésére történő technikai segítségnyújtást illeti, a bérköltség támogatható kiadásnak minősül, amennyiben a kifizetett összegek közvetlenül kapcsolódnak a vidékfejlesztési program végrehajtásához. E tekintetben a tagállamok részére a 2014–2020 közötti programozási időszak során biztosítandó technikai segítségnyújtásról közzétett útmutató konkrét információkat tartalmaz a személyzeti költségek elszámolásáról és finanszírozásáról.

86

A Bizottság arra ösztönzi a tagállamokat, hogy gondoskodjanak a kedvezményezettek technikai segítségnyújtás révén finanszírozott adminisztratív költségeinek (így többek között a személyzeti költségek) egyértelmű meghatározásáról. Emellett amennyiben a kedvezményezettek más alapok (azaz európai strukturális és beruházási alapok és/vagy az EMGA) végrehajtásával is foglalkoznak, biztosítani kell a technikai segítségnyújtás címén finanszírozott adminisztratív költségek mérhetőségét és ellenőrizhetőségét¹.

1. ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlást, és e tekintetben további iránymutatást dolgoz ki.

2. ajánlás

A Bizottság nem tudja elfogadni ezt az ajánlást. Megítélése szerint ugyanis az informatikai karbantartás a rendszerek fejlesztéséhez és frissítéséhez kapcsolódó operatív tevékenység. Az európai strukturális és beruházási alapok keretében megosztott irányítással végrehajtott programokra vonatkozó, az összes informatikai és ellenőrzési kiadás esetében az operatív és nem operatív (adminisztratív kiadásokkal összefüggő) technikai segítségnyújtás felhasználásáról szóló, a Bizottság által 2014. május 16-án elfogadott költségvetési iránymutatások értelmében az informatikai költségek valamennyi típusát – fejlesztési és karbantartási költségeket egyaránt – mindig a saját informatikai fejlesztési költségekkel azonos költségvetési soron kell elszámolni. Ez a megközelítés a Bizottság költségvetésének valamennyi megosztott irányítás alá tartozó területén megerősíti a költségvetési fegyelmet és a következetességet.

3. ajánlás

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság a jelenlegi jelentéstételi rendszereken belül középtávon részletesebb tájékoztatást fog kérni a technikai segítségnyújtásra rendelkezésre álló költségvetésen belül felmerülő költségtípusok (adminisztratív, illetve operatív költségek) nyomon követésének javítása érdekében.

91

Mivel a technikai segítségnyújtás horizontális támogató tevékenység, a kapcsolódó kiadások nyomon követése és értékelése a programok egészére vonatkozó nyomon követés és értékelés szerves részét képezi.

A technikai segítségnyújtásra külön pénzügyi kimeneti mutatókat alkalmaznak.

92

Az egyes eszközök potenciális hatékonysága nem függ attól, hogy létezik-e a hatásaik felmérésére szolgáló rendszer.

4. ajánlás

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság ösztönözni fogja a tagállamokat, hogy megfelelő mutatókat alkalmazzanak a technikai segítségnyújtással kapcsolatos kiadások nyomon követésére, noha ezt nem teszi kötelezővé.

¹ Útmutató a technikai segítségnyújtáshoz (2014–2020).

HOGYAN JUTHAT HOZZÁ AZ EURÓPAI UNIÓ KIADVÁNYAIHOZ?

Ingyenes kiadványok:

- egy példány:
az EU Bookshopból (<http://bookshop.europa.eu>),
- több példány, valamint plakátok, térképek rendelése:
az Európai Unió képviselőin keresztül (http://ec.europa.eu/represent_hu.htm),
nem uniós országokban a küldöttségektől (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hu.htm),
a Europe Direct szolgáltatáson keresztül (http://europa.eu/europedirect/index_hu.htm)
vagy a 00 800 6 7 8 9 10 11 telefonszám tárcsázásával (ingyenesen hívható az EU egész területéről) (*).

(*). A legtöbb hívás és a megadott információk ingyenesek (noha egyes mobiltelefon-szolgáltatókon keresztül, telefonfülkékből és hotelekből a számot csak díjfizetés ellenében lehet hívni).

Megvásárolható kiadványok:

- az EU Bookshopból (<http://bookshop.europa.eu>).

A technikai segítségnyújtás hagyományosan a szakpolitikák végrehajtásával kapcsolatban nyújt szakértői támogatást és finanszírozási forrásokat a kormányzati szervezeteknek. Az ellenőrzés során a Számvevőszék azt vizsgálta, hogy miként használták fel a 2007–2013-as időszakban a mezőgazdasági és vidékfejlesztési szakpolitikához kapcsolódóan folyósított uniós technikai segítségnyújtási forrásokat. Megállapítottuk, hogy az eredetileg kapacitásépítésre szánt technikai segítségnyújtás hangsúlya eltolódott a szokásos adminisztratív kiadások fedezése felé. Ezért, és mivel hiányzik egy megfelelő teljesítményértékelési keret, sem a Bizottság, sem a tagállamok nem tudják bemutatni, hogy a technikai segítségnyújtás mennyiben járul hozzá a KAP végrehajtásához.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal