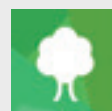


Különjelentés

A tudástranszfer- és tanácsadási intézkedések gyenge irányítása kihat a tudásalapú vidéki gazdaság előmozdítását célzó uniós prioritásra

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 978-92-872-2958-8	ISSN 1831-0893	doi:10.2865/54484	QJ-AB-15-013-HU-C
PDF	ISBN 978-92-872-2974-8	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/104648	QJ-AB-15-013-HU-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2981-6	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/66727	QJ-AB-15-013-HU-E

© Európai Unió, 2015

A sokszorosítás a forrás megjelölésével megengedett.

A 10. oldalon lévő „Képzés női mezőgazdasági termelők számára” és „Mezőgazdasági termelők munkacsoportja (helyszíni látogatás)” című fényképek felhasználásához vagy reprodukálásához közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.

Printed in Luxembourg

Különjelentés**A tudástranszfer- és tanácsadási intézkedések gyenge irányítása kihat a tudásalapú vidéki gazdaság előmozdítását célzó uniós prioritásra**

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

A számvevőszéki különjelentések egy adott költségvetési vagy irányítási területre vonatkozó teljesítmény- és szabályszerűségi ellenőrzés eredményeit mutatják be. Annak érdekében, hogy ellenőrzései maximális hatást érjenek el, ezek megválasztásakor és megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést „a természeti erőforrások megőrzése és természetierőforrás-gazdálkodás” kiadási területeire szakosodott, Augustyn Kubik számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara végezte. Az ellenőrzést Jan Kinšt számvevőszéki tag vezette, Alejandro Ballester Gallardo, kabinetfőnök; Michael Bain, osztályvezető; Klaus Stern, az ellenőrző csoport vezetője és Els Brems az ellenőrző csoport helyettes vezetője támogatásával. Az ellenőrző csoport összetétele: Stuart Ballantine, Malgorzata Frydel, Athanasios Koustoulidis, Lorenzo Pirelli, Maria Eulàlia Reverté i Casas, Michael Spang és Diana Voinea. Adminisztratív támogatás: Terje Teppan-Niesen; nyelvi támogatás: Milosz Aponowicz, Cathryn Lindsay, Michał Machowski, Paulina Pruszko és Charlotta Törneling.

Bevezetés

Glosszárium

I–XI **Összefoglaló**

1–15 **Bevezetés**

1–3 **Beruházás a tudásba és a készségekbe az Európai Unióban**

4–12 **Vidékfejlesztési támogatás a tudástranszferhez és a tanácsadási szolgáltatásokhoz**

13–15 **Összehangolás a tudástranszferhez és tanácsadási szolgáltatásokhoz nyújtott más uniós támogatásokkal**

16–21 **Az ellenőrzés hatóköre és módszere**

22–88 **Észrevételek**

22–51 **I. rész – A legrelevánsabb tudástranszfer- és tanácsadási szolgáltatások azonosítására és kiválasztására szolgáló eljárások**

23–29 **A tagállamok olyan tágan határozták meg a vidéki gazdasági szereplők készségigényeit, hogy szinte bármiféle tevékenységet finanszírozni lehetett**

30–34 **A tagállamok nem mindig győződnek meg a szolgáltatók képesítéséről és tapasztalatáról**

35–46 **A tevékenységek és szolgáltatók kiválasztását gyengíti a tisztességes és átlátható verseny hiánya**

47–51 **Korlátozott volt a Bizottság által a tudástranszfer- és tanácsadási intézkedések tekintetében a tagállamok számára biztosított útmutatás**

52–65 **II. rész – A tudástranszfer- és tanácsadási szolgáltatások költséghatékony és összehangolt biztosításához szükséges eljárások**

52–53 **A tagállamok anélkül hagytak jóvá képzési tevékenységeket, hogy tényleges ellenőrzéseket hajtottak volna végre a költségek ésszerűségére vonatkozóan...**

54–55 **...és vannak arra utaló jelek, hogy néha túl sokat fizettek olyan képzési vagy tanácsadási szolgáltatásokért, amelyek nem voltak kellően indokoltak**

56–57 **A bizottsági ellenőrzés, hatóköréből kifolyólag, nem szolgáltatott elegendő információt a Számvevőszék által talált hiányosságokról**

58–65 **Az uniós és egyéb forrásokat nem hangolják össze a tudástranszfer- és tanácsadási szolgáltatások hatékony nyújtása érdekében**

- 66–88 **III. rész – A tudástranszfer- és tanácsadási tevékenységek monitoringjára és eredményeik értékelésére szolgáló eljárások**
- 69–73 A képzéseket nyújtó szolgáltatók gyakran gyűjtenek közvetlen visszajelzéseket a képzések résztvevőitől, de ezeket a tagállami hatóságok ritkán használják fel a későbbi intézkedések javítására
- 74–78 Létezik néhány példa bevált gyakorlatokra, azaz hogy a tagállamok törekednek arra, hogy összegyűjtsék a tudástranszfer- és tanácsadási tevékenységek hatására vonatkozó hasznos információkat
- 79–88 A tudástranszfer- és tanácsadási szolgáltatások uniós szinten összesített eredményeinek kimutatása céljából gyűjtött adatok nem megbízhatók
- 89–102 **Következtetések és ajánlások**
- I. melléklet – **Tudástranszfer- és tanácsadási intézkedések végrehajtása az ellenőrzött tagállamokban**
- II. melléklet – **A négy szintű Kirkpatrick-modell**
- A Bizottság válasza**

CMEF: uniós szintű közös monitoring- és értékelési keretrendszer a vidékfejlesztésben a 2007–2013-as programozási időszakban.

CMES: uniós szintű közös monitoring- és értékelési rendszer a vidékfejlesztésben a 2014–2020-as programozási időszakban.

Európai strukturális és beruházási alapok (ESB-alapok): új terminus, amely a 2014–2020-as programozási időszakban a kohéziós politika keretében támogatást nyújtó öt uniós alapot jelöli.

Ez az öt alap a következő: az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA), a Kohéziós Alap, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA).

Intézkedés: egy szakpolitika végrehajtására szolgáló támogatási rendszer. Minden intézkedés speciális szabályokat határoz meg, amelyeket a finanszírozható projekteknek vagy intézkedéseknek be kell tartaniuk. Az intézkedéseknek két fő típusa van: beruházási intézkedések és területalapú támogatások.

Irányító hatóság: egy tagállam által a vidékfejlesztési program irányítására kijelölt országos vagy regionális szerv.

KAP: közös agrárpolitika: azoknak a jogszabályoknak és gyakorlatoknak az összessége, amelyeket az Európai Unió a közös, egységesített agrárpolitika biztosítása érdekében alkalmaz.

Keretmegállapodás: egy vagy több ajánlatkérő szerv és egy vagy több gazdasági szereplő között létrejött megállapodás, amelynek célja az egy adott időszakban odaítélendő szerződésekre irányadó feltételek megállapítása, különösen az árra és – szükség szerint – az előirányzott mennyiségre vonatkozóan¹.

Közbeszerzés: közzétett ajánlatok alapján áruk és szolgáltatások beszerzése, illetve építési beruházások végrehajtása esetén, bizonyos összeghatár fölött követendő pályázati eljárás. A közbeszerzés célja, hogy a szállítók közti megfelelő verseny elősegítésével a legjobb értékarányú ajánlatot válasszák ki, továbbá annak biztosítása, hogy a szerződések odaítélése tisztességesen, átlátható módon és hátrányos megkülönböztetés nélkül történjen. A közbeszerzésnek a tagállami hatóságok által alkalmazandó jogi kereteit a 2004/18/EK és a 2004/17/EK irányelv határozza meg.

Megosztott irányítás: az uniós költségvetés végrehajtási módja, amelynek keretében a végrehajtási feladatokat a tagállamokra ruházzák át². A tagállami hatóságok e célból az uniós források irányításáért és ellenőrzéséért felelős szerveket jelölnek ki.

Programozási időszak: uniós szakpolitikák – mint például a vidékfejlesztési politika – megtervezésére és végrehajtására szolgáló többéves keret.

„Talált pénz” hatás: olyan helyzet, amikor valamely támogatott tevékenység vagy projekt a támogatás nélkül is részben vagy egészében megvalósult volna.

Vidékfejlesztési program (RDP): valamely tagállam vagy régió által készített és a Bizottság által jóváhagyott, a vidékfejlesztési politika végrehajtásának megtervezését és nyomon követését szolgáló dokumentum.

Vidéki gazdasági szereplők: e jelentés alkalmazásában ellenkező értelmű jelzés hiányában a mezőgazdasági termelők, erdőtulajdonosok és más vidéki vállalkozásokra és érdekelt felekre a „vidéki gazdasági szereplők” kifejezés utal.

¹ Az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 134., 2004.4.30., 114. o.) 1. cikkének (5) bekezdése.

² Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2012. október 25-i 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 298., 2012.10.26., 1. o.) 59. cikke.

I

A tudástranszfer- és tanácsadási tevékenységek magas szintű prioritássá léptek elő, mind az EU egésze, mind pedig elsősorban a vidékfejlesztés tekintetében. Az Európai Parlament és az EU egymást követő mezőgazdasági biztosai is hangsúlyozták a szakoktatás és szakképzés, a készségfejlesztés, az egész életen át tartó tanulás és a tudástranszfer fontosságát, és azt az uniós jogi keret is tükrözi.

II

A Számvevőszék az ellenőrzés során megvizsgálta a 2007–2013-as időszakban az uniós vidékfejlesztési költségvetésből (EMVA) és a tagállamok saját költségvetéseiből társfinanszírozott tudástranszfer- és tanácsadási tevékenységek biztosítását. Az ebben az időszokban e tevékenységekre fordított teljes uniós finanszírozás összege 1,3 milliárd euró; a teljes köztámogatás a társfinanszírozással együtt 2,2 milliárd eurót tesz ki.

III

A tudástranszfer- és tanácsadási tevékenységek eredményessége és a kívánt hatásuk elérése érdekében ezekre elkülönített forrásokat konkrétan azonosított igényekre reagálva kell elkölteni, és a szolgáltatásokat, ésszerű költségek mellett, megfelelő képesítéssel rendelkező és tapasztalt szolgáltatóknak kell nyújtaniuk. Az eredményeknek mérhetőnek kell lenniük, és azokat értékelni kell, információt szerezve arról, hogy mit sikerült ténylegesen elérni. A Számvevőszék ellenőrzése azonban feltárta, hogy az intézkedések tagállamok és Bizottság általi irányításában fennálló hiányosságok miatt ez nem így történt.

IV

A Számvevőszék az ellenőrzés során megállapította, hogy a tudástranszfer- és tanácsadási tevékenységek elvégzése az intézkedések fontosságához és a tevékenységek várt eredményéhez képest nem volt kielégítő. A tagállamok túlságosan gyakran hagyottak a szolgáltatók ajánlataira, és bármilyen típusú képzést „jónak” és köztámogatásban részesíthetőnek tekintettek; csak ritkán végeztek megfelelő elemzést arra vonatkozóan, hogy e képzések tényleges hatást tudnak-e kifejteni.

V

A meglévő eljárások nem mindig biztosították a tisztességes és átlátható versenyt, amely előmozdította volna a jó minőségű szolgáltatók és a legjobb áron biztosított tudástranszfer- és tanácsadási tevékenységek kiválasztását.

VI

A tudástranszfer- és tanácsadási szolgáltatások költséghatékony megvalósítása a közpénzek védelme szempontjából mind az uniós, mind a nemzeti költségvetéseket illetően alapvető fontosságú. A Számvevőszék hiányosságokat állapított meg a tagállamok által végrehajtandó ellenőrzések terén, a pályázati és a kifizetési szakaszban egyaránt. Vannak arra utaló jelek, hogy a tagállamok bizonyos szolgáltatásokért túlságosan sokat fizettek, és a kapcsolódó költségek nem voltak kellően indokoltak.

VII

Az ellenőrzés feltárta továbbá, hogy számos hasonló jellegű szolgáltatás finanszírozása különféle uniós alapokból történik (pl. az ESZA-ból, valamint az EMVA révén). Ez magában hordozza a kettős finanszírozás kockázatát, és a költséges irányítási struktúrák megkettőzésével jár, ami a Számvevőszék véleménye szerint nem felel meg a gazdaságosság elvének. A 2014–2020-as programozási időszakra a korábbi elhatárolási politikával szemben az uniós alapok közötti kiegészítő jelleg kapott hangsúlyt; ez a fent ismertetett kockázatok kivédése érdekében az összehangolás nagyobb szükségességét vonja maga után.

VIII

Nem történt meg annak a részletes értékelése, hogy ténylegesen mit értek el a közforrások segítségével, és csak meglehetősen egyszerű mutatók – például a képzésben részt vevők száma vagy a finanszírozott képzési napok – gyűjtése folyt. Ezen túlmenően a Számvevőszék problémákat talált a gyűjtött adatok megbízhatóságával kapcsolatban.

IX

A jelentésünkben leírt hiányosságok főként az intézkedések tagállami irányítását érintik. Tekintettel ugyanakkor a tudástranszfer- és tanácsadási intézkedések jelentőségére, a Bizottság által a tagállamoknak nyújtott iránymutatásban és a felügyeletükben betöltött szerepet a Számvevőszék szintén nem találta megfelelőnek, és az javításra szorul.

X

A Számvevőszék ezen megállapítások alapján egy sor ajánlást fogalmaz meg, amelyek célja a helyzet javítása a vidékfejlesztés jelenlegi programozási időszakában (2014–2020), és annak biztosítása, hogy a tevékenységek tekintetében meghatározott ambiciózus célkitűzések nagyobb eséllyel legyenek elérhetőek.

XI

A Számvevőszék konkrétan a következő ajánlásokat teszi:

- A tagállamok rendszeresítsenek a vidéki gazdasági szereplők tudás- és készségigényeinek elemzésére szolgáló eljárásokat, amelyek túlmutatnak a tág témakörök meghatározásán, elsősorban az ajánlattételei felhívások vagy a pályázati időszakok tekintetében. A tagállamok ismétlődő eljárások részeként biztosítsák, hogy a vonatkozó tudástranszfer- és tanácsadási szolgáltatások ilyen elemzés nyomán kerüljenek kiválasztásra, és kerüljék el annak kockázatát, hogy a folyamat szolgáltatóorientálttá váljon.
- A Bizottság nyújtson további útmutatást arról, hogyan végezzék a tagállamok az ilyen ismétlődő elemzéseket, és bátorítsa a tagállamokat arra, hogy ezeket az elemzéseket ne általános, hanem konkrét módon végezzék.
- A tagállamok gondoskodjanak arról, hogy új tanácsadási szolgáltatások létrehozása csak akkor részesüljön támogatásban, ha az érintett területen kimutathatóan hiány áll fenn az érintett szolgáltatásokból, és amennyiben fennáll az új személyzet, létesítmények, illetve berendezések finanszírozásának szükségessége.

- A tagállamok tisztességes és átlátható verseny útján válasszák ki a közfinanszírozásban részesítendő szolgáltatókat, függetlenül attól, hogy ajánlattételi felhívásokat vagy formális közbeszerzési eljárásokat alkalmaznak-e. A tagállamok biztosítják elsősorban azt, hogy kiválasztási vagy odaítélési szempontjaik ne kedvezzenek bizonyos vagy bizonyos típusú szolgáltatóknak.
- A Bizottság nyújtson haladéktalanul további konkrét útmutatást a házon belüli megvalósításra, az alvállalkozásra és a konzorciumok általi szolgáltatásnyújtás értékelésére vonatkozóan. Továbbá, a Bizottság kövesse megfelelően nyomon a tagállami eljárásokat, biztosítva ezzel, hogy a tudástranszfer- és tanácsadási tevékenységek kiválasztása versenyen alapul, tisztességes és átlátható.
- Ami a költségek ésszerűségének tényleges ellenőrzését illeti, a Bizottság és a tagállamok hajtják végre a Számvevőszék e tárgykörre vonatkozó különjelentésében³ foglalt ajánlásokat. A tagállamok a tudástranszfer- és tanácsadási tevékenységek tekintetében elsősorban azt mérik fel, hogy szükséges-e a piacon ésszerű áron, készen elérhető tevékenységek támogatása. Ha ez a szükségesség indokolt, a tagállamok biztosítják, hogy a támogatott tevékenységek költsége ne haladja meg a piacon kínált hasonló tevékenységek költségét.
- A Bizottság építsen az uniós alapok komplementaritásának biztosítása érdekében tett első lépésekre, például speciális szolgáltatásközi munkacsoportokon keresztül, a tagállamok által a 2014–2020-as programozási időszakra javasolt különböző uniós alapok közötti kiegészítő jelleg alapos értékelésének elvégzésében. Ez az értékelés vezessen el a tudástranszfer-tevékenységek támogatásának koordinált megközelítéséhez, hogy mérséklődjék a kettős finanszírozás és a kettős adminisztráció kockázata.
- A tagállamok hozzanak létre olyan visszacsatolási rendszereket, amelyek a monitoring- és értékelési információk segítségével javítják a későbbi ajánlattételi felhívásokat vagy pályázattal eljárásokat. E rendszerek ne csak azt követeljék meg a szolgáltatóktól, hogy információkkal szolgáljanak a résztvevők elégedettségéről a szolgáltatásokkal kapcsolatban, hanem azt is, hogy vizsgálják meg, a résztvevők elsajátították-e azokat az ismereteket, amelyeket a képzésnek át kellett adnia.
- A Bizottság nyújtson útmutatást arról, hogyan tudják a tagállamok használni az ilyen ismétlődő visszacsatolási eljárásokat, és kövesse nyomon, hogy a tagállamok alkalmazzák-e ezeket. Ezeket az eredményeket arra is felhasználhatják az értékelők, hogy értékelési munkájukat a tevékenységek eredmény és hatás szintjén történő elemzésére összpontosítsák.
- Végezetül, a Bizottság haladéktalanul biztosítsa, hogy a tudástranszfer- és tanácsadási intézkedések kockázatai tudatosuljanak, és ennek megfelelően fokozza az általa végzett felügyeletet és irányítást, így nagyobb bizonyosságot nyerve arról, hogy a tagállamok ténylegesen nyújtják az érintett szolgáltatásokat.

3 Lásd: „A gazdaságosság elvének alkalmazása: az Unió által finanszírozott vidékfejlesztési projektekre nyújtott támogatások költségeinek ellenőrzés alatt tartása” című, 22/2014. sz. különjelentés (<http://eca.europa.eu>).

Beruházás a tudásba és a készségekbe az Európai Unióban

01

A szakoktatás és szakképzés, a készségfejlesztés, az egész életen át tartó tanulás és a tudástranszfer fontossága mellett számos politikai szót emelt, és azt több magas szintű dokumentum – többek között az Európa 2020: Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája⁴ – is kihangsúlyozta.

„Mezőgazdasági ágazatunk tudásbázisának fellendítése a vidékfejlesztési programok fontos vonatkozása.”⁵

Phil Hogan (a mezőgazdaságért és a vidékfejlesztésért felelős biztos)

„A jövő mezőgazdaságát a tudásra kell alapozni.”⁶

Dacian Cioloș (a mezőgazdaságért és a vidékfejlesztésért felelős korábbi biztos)

02

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) kifejezetten „a szakképzés, a kutatás és a mezőgazdasági ismeretek terjesztésének területén az erőfeszítések eredményes összehangolásáról”⁷ tesz említést, amelynek célja a közös agrárpolitika (KAP) célkitűzéseinek elérése.

03

A 2014–2020-as programozási időszakra szóló uniós jogszabály⁸ külön hangsúlyt fektet a tudástranszferre és a tanácsadási szolgáltatásokra mint a vidéki területeken a fenntartható fejlődés elérését segítő, alapvető tevékenységekre. „A tudástranszfer és az innováció előmozdítása a mezőgazdaságban, az erdőgazdálkodásban és a vidéki térségekben” a vidékfejlesztési terület horizontális prioritása, vagyis olyan fontos eszköznek minősül, amely javítja a vidékfejlesztési terület egyéb prioritásainak és intézkedéseinek végrehajtását.

Vidékfejlesztési támogatás a tudástranszferhez és a tanácsadási szolgáltatásokhoz

04

A vidéki térségekben a tudástranszfer és a tanácsadási szolgáltatások pénzügyi támogatása az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) történik. A 2007–2013-as programozási időszakban e támogatást a következő négy intézkedés révén nyújtották:

- 111. intézkedés: Szakképzési és tájékoztatói tevékenységek;
- 114. intézkedés: Tanácsadási szolgáltatások igénybevétele;
- 115. intézkedés: Üzemvezetési, helyettesítési és tanácsadási szolgáltatások létrehozása;
- 331. intézkedés: Képzés és tájékoztatás.

- 4 A 2010. március 3-i COM(2010) 2020 végleges, „Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája”.
- 5 Európai Bizottság, sajtóközlemény: A further 18 Rural Development Programmes get green light (További 18 vidékfejlesztési program kap szabad jelzést), Brüsszel, 2015. február 13. (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4424_en.htm).
- 6 Nyilatkozat a tudásalapú mezőgazdaságról, 2011. október 12. (https://www.youtube.com/watch?v=QqOqVed_atA).
- 7 Az EUMSZ 41. cikke.
- 8 Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1305/2013/EU rendelete az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 347., 2013.12.20., 487. o.).
- 9 A 341. intézkedés (Készségek elsajátítása és ösztönzés a helyi fejlesztési stratégia előkészítése és végrehajtása céljából) és a 431. intézkedés (Helyi akciócsoport működtetése, készségek elsajátítása és ösztönzés) képzést is magában foglal, de csak a LEADER és a 3. tengelybe tartozó hasonló csoportok szempontjából lényeges, célja pedig az ilyen csoportoknak a helyi stratégiák végrehajtásában való segítése. Ezért ezeket az intézkedéseket ezen ellenőrzés keretében a továbbiakban nem vizsgáljuk.

05

Az első három intézkedés célja a mezőgazdasági termelők és erdőtulajdonosok versenyképességének növelése volt. A 331. intézkedés egyéb vidéki vállalkozásokra és érdekeltekre irányult, azzal a céllal, hogy növeljék a vidéki gazdaság diverzifikálásához való hozzájárulásra való képességüket, valamint hogy javítsák a vidéki területeken az életminőséget. A 111. és a 331. intézkedés tanfolyamokat, műhelytalálkozókat, üzemlátogatásokat, személyre szabott tanácsadást stb. foglalt magában, és ezeket tudástranszfer-intézkedéseként említik. A 114. és a 115. intézkedés tanácsadási intézkedés volt, és ezeknek az volt a rendeltetése, hogy útmutatást biztosítsanak a mezőgazdasági termelők és erdőtulajdonosok, illetve ezek csoportjai számára. Az egyéni tudástranszfer-és tanácsadási tevékenységeket vagy ingyen, vagy csökkentett díj ellenében kínálták a résztvevőknek.

A mezőgazdasági termelők, erdőtulajdonosokra és egyéb vidéki vállalkozásokra és érdekelt felekre a továbbiakban a „vidéki gazdasági szereplők” kifejezés utal.

1. háttérmagyarázat

Példák az EMVA által finanszírozott tudástranszferre és tanácsadási szolgáltatásokra

Képzés női mezőgazdasági termelők számára



© ZAMm/ Gerald Lechner

Képzés mezőgazdasági termelők számára



© ECA

Mezőgazdasági termelők munkacsoportja (helyszíni látogatás)



© BMLFUW/LFI/weinfranz

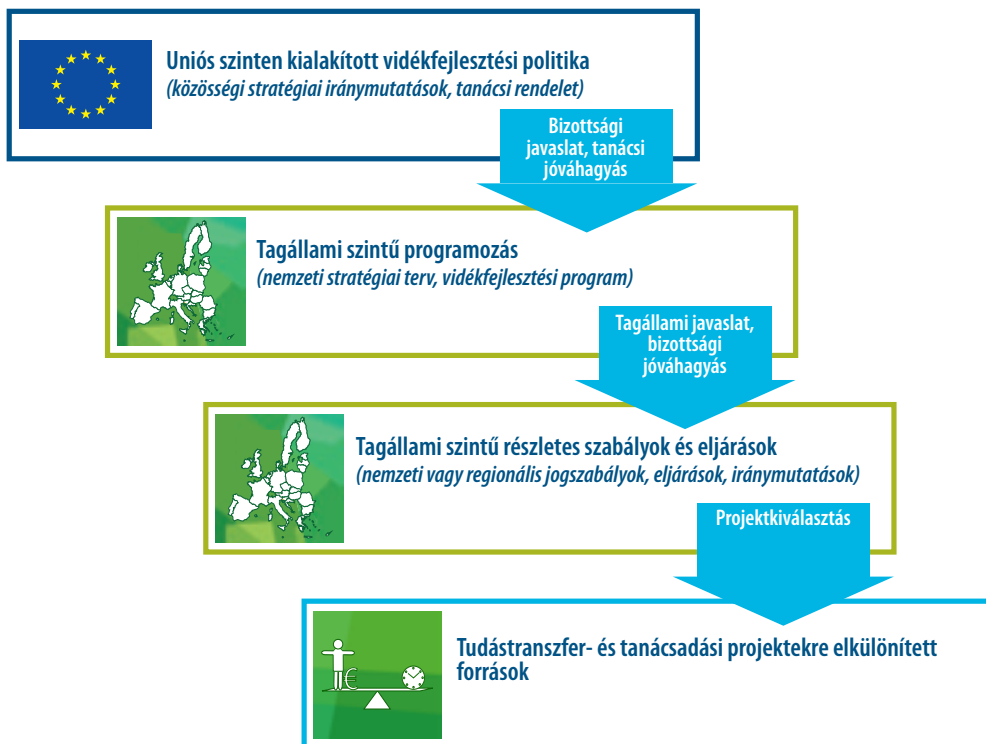
06

A vidékfejlesztési politika keretén belül a tudástranszfer- és tanácsadási intézkedések a Bizottság és a tagállamok általi megosztott irányítás hatálya alá tartoznak. A vidékfejlesztési programokra a tagállamok tesznek javaslatot, és azokat a Bizottság hagyja jóvá. A tagállamok ezt követően

a benyújtott programok alapján kiválasztják azokat a projekteket, amelyekhez forrásokat kívánnak juttatni. Az **1. ábra** azt mutatja be, hogy a szabályozási keret alapján hogyan juttatnak forrásokat az érintett projektekhez.

1. ábra

Az EMVA-források projektekhez rendelésének szabályozási kerete



Forrás: Európai Számvevőszék.

07

Ami a 2007–2013-as időszakot illeti, hozzávetőlegesen 1,3 milliárd eurót, azaz az EMVA-források 1,4%-át különítették el tudástranszfer- és tanácsadási intézkedésekre. A tagállamok 2013. december 31-ig mintegy 744 millió eurót költöttek el, ami a tervezett EMVA-finanszírozás 57%-a. A tagállamok valamennyi intézkedéshez társfinanszírozást biztosítanak (a részleteket lásd: **1. táblázat**). Amint azonban már jeleztük, a tudástranszfer- és tanácsadási intézkedéseknek általánosságban tulajdonított jelentőség összességében messze meghaladja azok tisztán pénzben kifejezett értékét.

08

A tagállamok nem feltétlenül hajtják végre az EMVA mind a négy tudástranszfer- és tanácsadási intézkedését. A Bizottságtól kapott 2012-es adatok elemzése azt tárta fel, hogy az összesen 88 vidékfejlesztési program közül nem vették igénybe a 111. intézkedést a programok 19%-ában, a 114. intézkedést a programok 52%-ában, a 331. intézkedést a programok 66%-ában, a 115. intézkedést pedig a programok 74%-ában.

09

A jövőre vonatkozóan a négy egyedi intézkedést immár két intézkedésbe vonták össze a 2014–2020-as vidékfejlesztési programozási időszakra:

- o 01. intézkedés: Tudástranszfer- és tájékoztatási tevékenységek;
- o 02. intézkedés: Tanácsadási szolgáltatások, üzemvezetési és helyettesítési szolgáltatások.

10

A 01. intézkedésre tervezett EMVA-kiadás 1,16 milliárd euró, a 02. intézkedés tervezett kiadása pedig 742 millió euró, összesen tehát 1,9 milliárd euró¹⁰. A teljes közkiadás a tagállami társfinanszírozással együtt meghaladhatja a 4 milliárd eurót. Ez körülbelül 46%-os növekedést jelent az előző programozási időszakban tervezett kiadáshoz képest.

10 A számadatok az Európai Bizottság által nyújtott információkon alapulnak. Magukban foglalják a 118 vidékfejlesztési program közül az 56 jóváhagyott programra vonatkozó számadatokat, valamint az egyeztetés alatt álló programokra vonatkozó számadatokat is. A számadatok ezéért egyelőre (2015.07.10.) indikatív jellegűek.

1. táblázat

Összes közkiadás (EMVA és tagállami társfinanszírozás együtt) és csak EMVA-kiadás intézkedésenként

Intézkedés	Az intézkedés megnevezése	A 2007–2013-as időszakra tervezett összeg		A 2007 és 2013 között felmerült összeg	
		EMVA (euró)	Összes közkiadás (euró)	EMVA (euró)	Összes közkiadás (euró)
111	Szakképzési és tájékoztatási intézkedések	947 013 157	1 599 928 390	556 561 212	974 023 090
114	Tanácsadási szolgáltatások igénybevétele	197 958 811	338 640 512	98 320 876	169 488 261
115	Vezetési, helyettesítési és tanácsadási szolgáltatások létrehozása	50 307 450	76 068 793	26 540 966	43 419 212
331	Képzés és tájékoztatás	115 516 980	226 388 227	62 498 154	122 427 257
Tudástranszfer- és tanácsadási intézkedések		1 310 796 398	2 241 025 922	743 921 208	1 309 357 820

Forrás: Az Európai Vidékfejlesztési Hálózat adatai (2014. februári frissítés).

11

Míg a 2007–2013-as programozási időszakban a képzések résztvevői és a tanácsadási szolgáltatások igénybevevői, valamint a szolgáltatók is az intézkedések potenciális kedvezményezettjei voltak, ez most megváltozott. A 2014–2020-as időszakban a 01. és 02. intézkedés kedvezményezettjei szolgáltatók, azaz a végső kedvezményezetteknek (vidéki gazdasági szereplők) tanácsadást vagy képzést nyújtó szervezetek lesznek.

12

Noha ez nem volt kötelező, egyes tagállamok már a 2007–2013-as programozási időszakban is közbeszerzési eljárások segítségével választották ki a tudástranszfer- és tanácsadási szolgáltatások szolgáltatóit. Az új jogszabály alapján a szolgáltatási szerződéseknek a 02. intézkedésbe tartozó szolgáltatások szolgáltatóival való megkötése előtt a közbeszerzési szabályokat kell alkalmazni. A 01. intézkedés esetében a szolgáltatók kiválasztását nem kötelező közbeszerzési keretében lebonyolítani.

Összehangolás a tudástranszferhez és tanácsadási szolgáltatásokhoz nyújtott más uniós támogatásokkal

13

A tudástranszferhez és tanácsadási szolgáltatásokhoz nyújtott uniós támogatások nem korlátozódnak a vidékfejlesztési politika területére. Nagyon általános szinten, és az egyes alapok hatókörének figyelembevételével, az Európai Szociális Alap (ESZA) és az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) is támogat képzési projekteket, amelyek célja a növekedéshez és a munkahelyteremtéshez való hozzájárulás. Az európai strukturális és beruházási alapok (ESB-alapok) elnevezés ezekre az alapokra, valamint az EMVA-ra és két másik alapra vonatkozik. A 2014–2020-as jogalkotási keret mind európai, mind tagállami szinten a korábbinál jobb összehangolást ír elő az ESB-alapok között. Az új keretet a **2. ábra** szemlélteti.

14

Az ESB-alapok az Európa 2020 stratégia végrehajtásának eszközei. Eredményes támogatás nyújtása érdekében az ESB-alapoknak arra kell összpontosítaniuk, hogy hozzájáruljanak 11 tematikus célkitűzéshez¹¹. Az egyes alapokra vonatkozó rendeletek e célkitűzéseket további beruházási prioritásokra bontják.

15

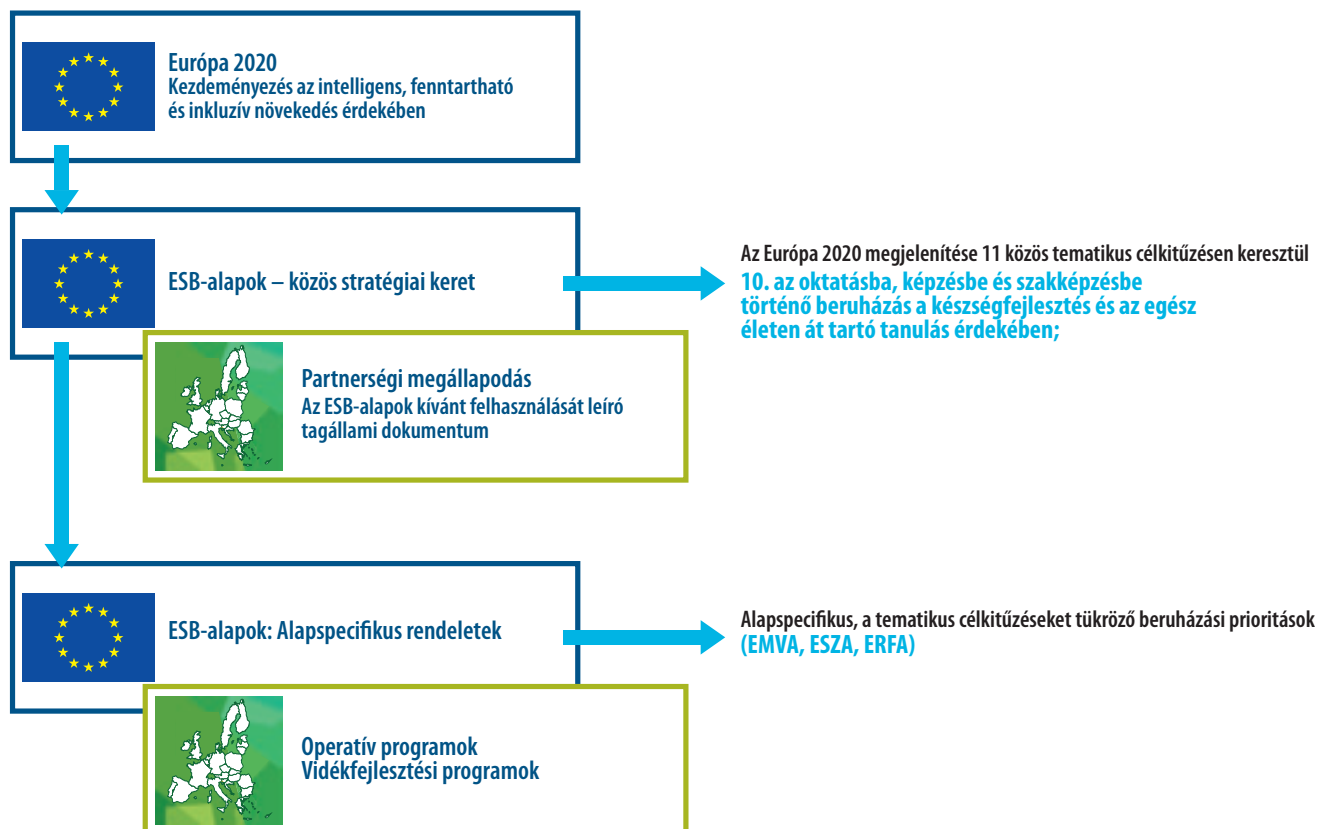
Ellenőrzésünk szempontjából lényeges tematikus célkitűzés a 10. tematikus célkitűzés: az oktatásba, képzésbe és a szakképzésbe történő beruházás a készségek fejlesztése és az egész életen át tartó tanulás érdekében. A további részletes beruházási prioritásokat az ESZA-ra, az ERFA-ra és az EMVA-ra¹² vonatkozó egyedi rendeletek állapítják meg (lásd: **2. ábra**).

11 Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 347., 2013.12.20., 320. o.) 9. cikkében meghatározottak szerint.

12 Az egyes alapok beruházási prioritásait a következő dokumentumok határozzák meg:
– ESZA: Az 1303/2013/EU rendelet 3. cikke.
– ERFA: Az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a „Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe” célkitűzésről szóló egyedi rendelkezésekről, valamint az 1080/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1301/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 347., 2013.12.20., 289. o.) 5. cikke.
– EMVA: Az 1305/2013/EU rendelet 5. cikke.

2. ábra

A 2014–2020-as programozási időszak jogi kerete



Forrás: Európai Számvevőszék.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

16

A Számvevőszék azzal a céllal végezte el a 2007–2013-as programozási időszak tudástransfer- és tanácsadási intézkedéseire fordított kiadások irányítására és ellenőrzésére szolgáló eljárások ellenőrzését (lásd még: 4. bekezdés), hogy érdemi ajánlásokat tegyen az új programozási időszak vonatkozásában. Ily módon a tagállamok figyelembe tudják ezeket venni saját programjaik végrehajtási szabályainak és eljárásainak kidolgozásakor, a Bizottság pedig fel tudja őket használni különösen a tagállami irányítási és kontrollrendszerek általa végzett monitoringjának fejlesztésére.

17

Az ellenőrzés elsősorban a következő kérdésre kívánt választ adni:

Rendelkezésre állnak-e a vidékfejlesztés területén a tudástransfer- és tanácsadási intézkedések eredményes végrehajtásához szükséges irányítási és kontrollrendszerek?

18

E tekintetben a Számvevőszék jelentése a következő részkérdésekre ad választ:

- Létrehozták-e a vidéki gazdasági szereplők számára legrelevánsabb tudástransfer- és tanácsadási szolgáltatások azonosításához és kiválasztásához szükséges eljárásokat?
- Létrehozták-e a tudástransfer- és tanácsadási szolgáltatások költség-hatékony és összehangolt megvalósításához szükséges eljárásokat?
- Létrehozták-e a tudástransfer- és tanácsadási tevékenységek monitoringjára és eredményeik értékelésére szolgáló eljárásokat?

19

Az ellenőrzés a 2007–2013-as programozási időszakot ölelte fel, és a lehetőségekhez mérten kapcsolódott a következő programozási időszakhoz, amelyben csak a végső kedvezményezettnek (vidéki gazdasági szereplők) képzést és tanácsadást nyújtó szervezetek lehetnek az intézkedések kedvezményezettjei. Az ellenőrzés ezért a 2007–2013-as időszak tekintetében a kedvezményezett e típusára összpontosított.

20

Az ellenőrzésre 2014. július és 2015. február között került sor. A Számvevőszék az ellenőrzés során a bizonyítékokat a dokumentációk áttekintése, öt tagállam¹³ – Spanyolország (Galícia), Ausztria, Lengyelország, Svédország és az Egyesült Királyság (Anglia) – irányító hatóságainál és szolgáltatóinál lefolytatott helyszíni ellenőrzések, valamint egy felmérés¹⁴ keretében gyűjtötte össze. A felkeresett tagállamokban végrehajtott különféle intézkedésekkel kapcsolatos helyzetet az **I. melléklet** ismerteti.

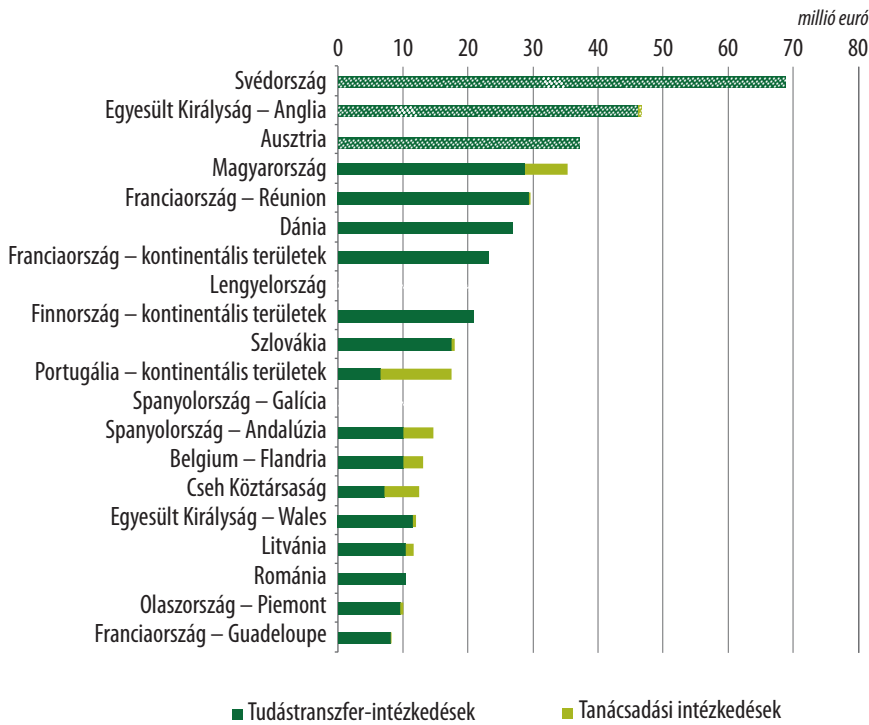
13 E jelentés alkalmazásában a „tagállam” kifejezés alatt vagy maga az ország, vagy az adott országon belüli régió vagy autonóm közösség értendő.

14 A Számvevőszék 19 tagállam bevonásával készített felmérést, amely egy 25 vidékfejlesztési programból álló mintát fedett le, hogy megbizonyosodjon azokról az okokról, amelyek miatt a tagállamok nem vették teljes mértékben igénybe az összes rendelkezésre álló intézkedést.

21

A tudástranszfer- és tanácsadási intézkedések tekintetében tervezett és felmerült kiadás jelentős volt e tagállamokban (lásd: **3. ábra**). A tagállamok kiválasztása során döntő tényező volt a Számvevőszéknek az a célja, hogy mind a négy intézkedést felölelje (lásd: 4. bekezdés), valamint a kiegyensúlyozott földrajzi lefedettség elérése. A helyszíni ellenőrzések és a felmérés által érintett tagállamok a tudástranszfer- és tanácsadási intézkedésekre fordított kiadások több mint 65%-át tették ki.

3. ábra 2007–2013-as vidékfejlesztési időszak – Tudástranszfer- és tanácsadási intézkedések: a 20 legnagyobb kiadással járó vidékfejlesztési program, 2012. decemberi állapot



Forrás: Az Európai Vidékfejlesztési Hálózat adatai.

I. rész – A legrelevánsabb tudástranszfer- és tanácsadási szolgáltatások azonosítására és kiválasztására szolgáló eljárások

22

Annak értékeléséhez, hogy a legrelevánsabb tudástranszfer- és tanácsadási tevékenységeket választották-e ki, a Számvevőszék a következő kritériumokat alkalmazta:

- az EMVA csak olyan tevékenységekhez használható fel, amelyek segítenek az intézkedések keretében meghatározott konkrét tagállami célkitűzések elérésében, elkerülendő a vidéki gazdasági szereplőknek nyújtott képzések vagy tanácsadások önkényes finanszírozására. Ennek előfeltétele a vidéki gazdasági szereplők tudás- és készségigényeinek olyan kellően konkrét elemzése, amely lehetővé teszi a tagállamok számára a támogatás konkrét tevékenységekhez való hozzárendelését;
- az EMVA csak minőségi képzést és tanácsadást támogathat. A minőségi szolgáltatók kulcsfontosságúak, és a tagállami hatóságoknak ezért megfelelő követelményeket és eljárásokat kell létrehozniuk;
- a szolgáltatókat és a tevékenységeket tisztességes és átlátható verseny során kell kiválasztani;
- a Bizottság csak olyan vidékfejlesztési programokat hagyhat jóvá, amelyek egyértelműen azonosítják a vidéki gazdasági szereplők tudás- és készségigényeit. A Bizottságnak szükség szerint útmutatást kell nyújtania a tagállamok számára, hogy segítsen a jobb igényfelmérési eljárások kialakításában.

A tagállamok olyan tágon határozták meg a vidéki gazdasági szereplők készségigényeit, hogy szinte bármiféle tevékenységet finanszírozni lehetett

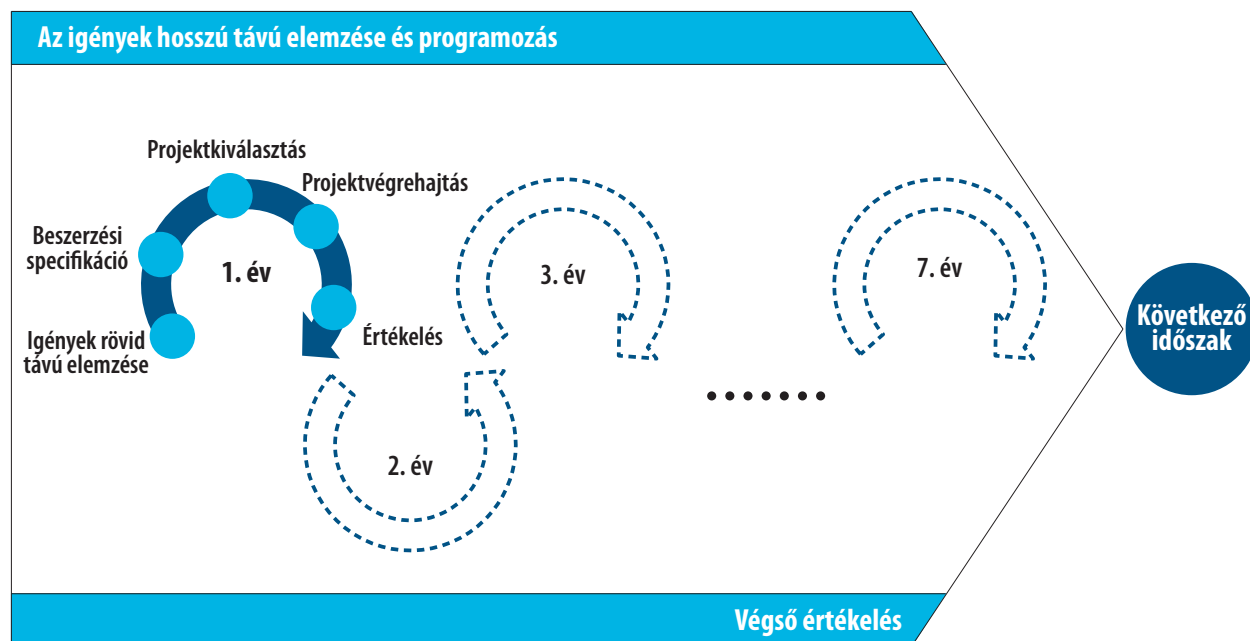
23

Az igényorientált tevékenységek kiválasztása és végrehajtása megköveteli, hogy a tagállamok a képzési tevékenységek tervezésének és/vagy kiválasztásának megkezdése előtt elemezzék és megállapítsák a vidéki gazdasági szereplők egyéni preferenciáit, és azonosítsák a vidéki gazdaság és társadalom objektív tudás- és készségigényeit. Ezek az igények rövid- vagy középtávon változhatnak. Az elemzési és tervezési eljárásoknak ezért kellően rugalmasnak kell lenniük ahhoz, hogy reagálni lehessen ezekre a változásokra.

24

A Számvevőszék ebből következően azt várná el a tagállamoktól, hogy stratégiai célból egy hosszabb időkeretben (gyakorlati okból a programozási időszakra) vizsgálják meg a tudás- és készségigényeket, valamint rendelkezzenek a rövid és középtávú igények meghatározására szolgáló, ismétlődő eljárásokkal. Ezen elemzéseket követően a tagállamoknak elegendő információval kell rendelkezniük ahhoz, hogy az ajánlattételi és pályázati felhívásokhoz meghatározzák a szükséges szolgáltatásokat. Mindezt a **4. ábra** szemlélteti.

Ismétlődő igényfelmérés a vidékfejlesztés területén a tudástranszfer- és tanácsadási tevékenységek kiválasztásához



Forrás: Európai Számvevőszék.

25

A Számvevőszék megvizsgálta a nemzeti stratégiai terveket, a vidékfejlesztési programokat és az egyéb stratégiai dokumentumokat, valamint a rendelkezésre álló tanulmányokat és az e tevékenységtípusok konkrét beszerzéséhez kapcsolódó végrehajtási szabályokat és szolgáltatási specifikációkat is. A Számvevőszék megállapította, hogy a vizsgált tagállamok csak nagy vonalakban azonosították és határozták meg a vidéki gazdasági

szereplők stratégiai célt szolgáló tudás- és készségigényeit. Az ellenőrzött tagállamok egyike sem jutott el azonban addig, hogy e területeken belül azonosítsa a legrelevánsabb tevékenységeket (azaz a konkrét tanfolyamokat). Ez azzal a kockázattal jár, hogy olyan általános jellegű és szolgáltatóorientált tevékenységeket, például alapszintű számítógépes tanfolyamokat finanszíroznak, amelyek nem feltétlenül alapulnak valós igényeken (lásd: **2. háttérmagyarázat**).



Példák a tudás- és készségigények nagy vonalakban történő és beszerzési célokra nem részletezett meghatározására

Egyesült Királyság (Anglia)

Az Egyesült Királyság (Anglia) több irányítási szinten használt eljárásokat a vidéki gazdasági szereplők tudás- és készségigényeinek azonosítására. Ez azonban a beszerzés szintjén nem jelent meg a tudástranszfer-szolgáltatások részletes meghatározásában. Ennek következtében a hatóságok a szolgáltatók által adott részletes ajánlatokra hagykoztak.

A vidékfejlesztési program általánosságban a mezőgazdasági, élelmiszer-ipari és erdészeti ágazatban fennálló készséghiányokra és a képzésre mint azt szolgáló prioritásra utal, hogy javítsák ezen ágazatok versenyképességét, és járuljanak hozzá a környezet javításához és a közösségek egészségéhez és virágzásához. Az érdekelt felek fórumának támogatásával hat tanfolyamcsoportból álló tág keretet dolgoztak ki, amely a hatóságok által lebonyolított pályázati eljárások alapját képezte. Ezután egy sor minipályázatot indítottak a tényleges tevékenységek beszerzésére. A Számvevőszék azonban megállapította, hogy a minipályázatok szolgáltatási specifikációi igen általánosak maradtak, és a hatóságok a szolgáltatók által az egyes ajánlatokkal együtt benyújtott teljesítési tervekre hagykoztak.

Ausztria

Ausztriában a vidékfejlesztési program hasonlóképpen a vonatkozó uniós prioritásokra és az elsődleges szektorban megvalósuló formális oktatás alacsony szintjére utalt. Az érintett intézkedések tematikus területeit a vonatkozó végrehajtási szabályokban határozták meg¹⁵, de ezek meglehetősen tágak maradtak (pl. „A mezőgazdasági és erdészeti vállalkozások hatékonyságának és versenyképességének javítása”). A végrehajtási szabályok előírták, hogy az érdekelt felek részvételével zajló célzott értekezlet fog további specifikációkat és prioritásokat javasolni az agrárminisztérium (BMLFUW) számára, amelyeket a jóváhagyó hatóságoknak a projektek kiválasztása során figyelembe kell majd venniük. Annak ellenére, hogy tíz további ülésre került sor, nem adtak meg további specifikációkat, következésképpen a projektek kiválasztása kizárólag a végrehajtási szabályokban említett, tág tematikus területek alapján történt.

¹⁵ Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zur Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007 – 2013 „Sonstige Maßnahmen“.

26

Az ellenőrzött tagállamok bevonták a szolgáltatókat és az érdekelt feleket a tudástranszferre és a tanácsadási szolgáltatásokra vonatkozó prioritások és tematikus területek meghatározásának folyamatába, vagy megbeszélések és munkacsoportok révén, vagy oly módon, hogy lehetőséget adtak számukra írásbeli javaslatok benyújtására. A szolgáltatók és az érdekelt felek bevonása minden bizonnyal a célcsoportok igényeihez jobban igazodó szolgáltatásokat eredményez. Az érdekelt feleknek ugyanakkor az is érdekükben állhat, hogy népszerű vagy már egyébként is könnyen hozzáférhető szolgáltatásokat javasoljanak ahelyett, hogy a vidéki gazdasági szereplők tényleges tudás- és készséghiátusára adnának megoldást. A tagállamoknak ezért figyelembe kell ugyan venniük a külső véleményeket és javaslatokat, de végül soron pártatlan döntést kell hozniuk arra vonatkozóan, hogy a szolgáltatók által javasolt tevékenységek valóban a vidéki gazdasági szereplők tényleges igényeire reagálnak-e, és könnyen, ésszerű áron hozzáférhetőek-e a piacon vagy sem. A Számvevőszék nem talált bizonyítékot arra nézve, hogy ez így történne. Következésképpen a hatóságok egy alapvetően alulról építkező eljárásra hagytak, amelynek keretében a szolgáltatók javasoltak tanfolyamokat beszerzésre, nem pedig a hatóságok által egyértelműen meghatározott igényekre válaszoltak.

27

A szolgáltatók ajánlatainak elégtelen elemzése nem csak azzal a kockázattal jár, hogy nem a tárgyhoz tartozó tevékenységeket finanszíroznak, hanem azzal a kockázattal is, hogy a piacon már elérhető képzési tevékenységeket kettőznek meg, és a piaci ár feletti árat fizetnek meg (lásd: 54–55. bekezdés). Ez szükségtelen közkiadás, és torzítja a meglévő szolgáltatási piacokat.

28

Az ezzel kapcsolatos hiányos értékelésekre további példaként szolgál a 115. intézkedés. Az EMVA-nak a 115. intézkedés keretében a szolgáltatások létrehozásával kapcsolatos költségeket kell finanszíroznia (úgy mint személyzeti költségek, új helyiségek, berendezések költségei stb.)¹⁶. A Számvevőszék azonban megállapította, hogy a 115. intézkedés keretében esetenként régóta fennálló tanácsadó testületeket támogattak olyan szolgáltatások létrehozása kapcsán, amelyek valójában nem voltak újak, hanem (az új szabályozási követelményekből adódóan) új témáknak a tanácsadás körébe való bevonásával voltak kapcsolatosak. Míg az Egyesült Királyságban (Anglia) az új szolgáltatások potenciális szolgáltatóinak igazolniuk kellett, hogy valamely területen hiány mutatkozik

a megfelelő tanácsadás nyújtásában, Spanyolországban (Galícia) ez nem így történt (lásd: **3. háttérmagyarázat**). A többi vizsgált tagállamban nem vetették igénybe a 115. intézkedést.

16 Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló, 2005. szeptember 20-i 1698/2005/EK tanácsi rendelet (HL L 277, 2005.10.21., 1. o.) 25. cikke: „A [...] támogatás az üzemvezetési, helyettesítési és gazdálkodási tanácsadási szolgáltatások, valamint az erdészeti tanácsadási szolgáltatások létrehozásából származó költségek fedezésének céljából nyújtandó, degresszív jelleggel, a szolgáltatások létrehozásától számított legfeljebb öt éven keresztül.”

3. háttérmagyarázat



Spanyolország (Galícia) – Olyan „új” szolgáltatások létrehozásának támogatása, amelyek valójában nem voltak újak

Spanyolország (Galícia) olyan, állítólag „új” tanácsadási szolgáltatások létrehozásához nyújt támogatást szolgáltatóknak, amelyek valójában már a 2007–2013-as vidékfejlesztési program végrehajtása előtt is léteztek. A támogatás olyan tanácsadási témákra szól, amelyeket újnak tekintenek, függetlenül attól, hogy a vidéki gazdasági szereplők részéről fennáll-e igazolt igény vagy kereslet, illetve attól, hogy a meglévő struktúrák elegendőek-e ezen új témák feldolgozásához (azaz attól, hogy az új témákra vonatkozó tanácsadás szükségessé teszi-e új munkatársak felvételét, további létesítmények bérbevételét és/vagy új berendezések beszerzését).

Tekintettel arra, hogy az ellenőrzött szolgáltató az ötéves támogatási időszak végén csökkentette személyzetének létszámát, úgy tűnik, hogy működési költségeinek fedezését illetően is az EMVA által nyújtott támogatástól függ.

A meglévő szolgáltatók finanszírozásán túlmenően fennáll az a veszély is, hogy túlf finanszírozzák a szolgáltatók személyzeti költségeit. A személyzeti költségek a 115. intézkedés alá tartoznak, de azokat a mezőgazdasági termelők által a tanácsadást nyújtó szolgáltatóknak fizetett díjakat támogató 114. intézkedés keretében is finanszírozzák.

29

Az ellenőrzés kimutatta, hogy az EMVA az elégtelen igényfelmérés ellenére releváns tudástranszfer- és tanácsadási intézkedéseket is társfinanszíroz. Ez azonban nem a konkrét igények azonosításának és célbavételének az eredménye (lásd: **4. háttérmagyarázat**).



Példák olyan támogatott projektekre, amelyek relevánsak és innovatívak voltak

Svédország – „Generationssskifte”

A „Generationssskifte” (Generációváltás) a mezőgazdasági üzemeknek az idősebb generáció által a fiatalabbnak való átadásához kapcsolódik. Ez egyre fontosabb, tekintettel a mezőgazdasági termelésben aktívan részt vevő népesség életkori trendjére (Svédországban és az EU-ban a mezőgazdasági termelők több mint fele 55 éves vagy idősebb¹⁷). A Svédországban megvizsgált egynapos tanfolyam elsősorban gazdasági és pénzügyi kérdésekről (különösen az adózásról) és polgári jogi kérdésekről nyújt tájékoztatást. Foglalkozik pszichológiai és érzelmi szempontokkal is – amelyek ugyancsak jelentősek egy családi mezőgazdasági üzem átadásával kapcsolatban –, de ezekkel részletesebben a szintén elérhető, személyre szabott tanácsadás keretében.

Svédország – „Grön Arena”

A „Grön Arena” projekt célja az olyan mezőgazdasági üzemek támogatása, amelyek a szociális gondozáshoz, oktatáshoz, egészséghez és rekreációhoz kapcsolódó szolgáltatásokat nyújtanak, például tevékenységeket biztosítanak a mezőgazdasági üzemben idősök vagy tanítás után a gyermekek számára, rekreációs tevékenységeket nyújtanak vidéken vagy állatokkal stb. Ez a projekt társadalmi igényeket szolgál ki, és a jövedelmek diverzifikálásának lehetőségét kínálja a mezőgazdasági termelők számára. Miután a projektet egy régióban kipróbálták, az ország egészére kiterjesztették.

Ausztria – Vezetői tanfolyam vidéki területeken élő nők számára

E vezetői tanfolyamnak az volt a célja, hogy biztassa és képessé tegye a nőket arra, hogy vidéki vállalkozásoknál és társadalmi csoportokban felelős beosztást vállaljanak, és ezáltal szerepmintaként is szolgáljanak, és más nőket is arra bátorítsanak, hogy tevékenyebben vegyenek részt a vidékfejlesztésben. E tanfolyam relevanciája egyértelműen levezethető a 2007–2013-as programozási időszakra vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatásból¹⁸, amely kifejezett célkitűzésként határozza meg a nők munkaerőpiacra való belépésének ösztönzését és a nők képzési igényeinek figyelembevételét (az e tanfolyamra vonatkozó további információkat lásd még: **9. háttérmagyarázat**).

¹⁷ Európai Bizottság (2015): Tagállami összefoglalók (Svédország, 13. o. és Európai Unió, 17. o.) (http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/index_en.htm).

¹⁸ A Tanács 2006. február 20-i 2006/144/EK határozata a vidékfejlesztésre vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatásokról (2007–2013-as programozási időszak) (HL L 55., 2006.2.25., 20. o.).

A tagállamok nem mindig győződnek meg a szolgáltatók képesítéséről és tapasztalatáról

30

A kínálatban szereplő tudástranszfer- és tanácsadási szolgáltatások minőségének és eredményességének biztosítása érdekében az ilyen szolgáltatásokat nyújtó szervezeteknek alkalmasnak kell lenniük mind a személyzet képesítését, tapasztalatát és rendszeres képzését, mind pedig az igazgatási és műszaki kapacitásokat illetően.

31

A Számvevőszék a tanácsadási szolgáltatások vonatkozásában megállapította, hogy valamennyi tagállam megfelelt az elvárt normáknak¹⁹, amelyek lehetővé tették a mezőgazdasági termelők és az erdőtulajdonosok számára, hogy az engedélyezett szolgáltatók jegyzékéből válasszanak. Svédországban azonban a képesítésre és tapasztalatokra vonatkozó követelmények csak a kölcsönös megfeleltetésre és a munkahelyi biztonságra vonatkozó tanácsadásra terjedtek ki, mert a mezőgazdasági termelőknek nyújtott más típusú tanácsadást a 111. intézkedés keretében kínálták fel, amelynek tekintetében nem szabtak meg ilyen követelményeket.

32

Az idevágó uniós szabályok hiányában Svédország nem határozott meg semmiféle követelményt a tudástranszfer-intézkedések tekintetében. Más ellenőrzött tagállamok megsabtak támogathatósági vagy odaítélési kritériumokat, ám – noha a Számvevőszék találkozott jó példákkal is – az ellenőrzés során az derült ki, hogy a szolgáltatók képesítésének értékelésére szolgáló eljárások meglehetősen hatástalanok voltak.

33

Ausztriában és az Egyesült Királyságban (Anglia) szigorú követelmények vannak a szolgáltatókkal kapcsolatban. Ausztriában a tudástranszfer-szolgáltatások szolgáltatói csak akkor támogathatók, ha a felnőttképzési intézmények számára érvényes minőségirányítási tanúsítvánnyal rendelkeznek, az Egyesült Királyságban (Anglia) pedig az érdeklődő szolgáltatóknak a három szakaszból álló pályázati eljárás első szakaszában kell igazolniuk pénzügyi, műszaki és szakmai alkalmasságukat. Az ellenőrzés mindazonáltal mindkét esetben feltárta, hogy a hatóságok nem ellenőrizték módszeresen a tanfolyamokat biztosító cégek és oktatóik képesítését és tapasztalatát (lásd még: **5. háttérmagyarázat**).

19 Lásd: 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 (HL L 368., 2006.12.23., 15. o.) 15. cikkének (2) bekezdése:
„(2) A mezőgazdasági termelők részére tanácsadási szolgáltatások nyújtására kiválasztott hatóságok és testületek megfelelően képzett és tanácsadási tapasztalattal rendelkező munkaerővel rendelkeznek, továbbá a szükséges adminisztrációs és műszaki felszereltség biztosított annak érdekében is, hogy azok az 1698/2005/EK rendelet 24. cikke (1) bekezdése második albekezdésének a) és b) pontjában említett követelmények, feltételek és előírások ismeretátadásában is megbízhatóan eredményesek legyenek.”



Ausztria: Nem ellenőrizték a képzéseket nyújtó szolgáltatók minőségirányítási tanúsítványát

Annak a támogathatósági feltételnek az ellenőrzése érdekében, hogy a tudástranszfer-szolgáltatás szolgáltatójának rendelkeznie kell minőségirányítási tanúsítvánnyal, az osztrák hatóságok ellenőrző listáikban szerepeltették a tárgyhoz tartozóan ellenőrizendő pontokat. A Számvevőszék azonban megállapította, hogy 30 esetből négyben a hatóságok annak ellenére igazolták a megfelelő pontot az ellenőrző listában, hogy nem létezett minőségirányítási tanúsítvány.

Az e négy szolgáltatónak kifizetett teljes közkiadás 3,6 millió eurót tett ki (EMVA: 1,8 millió euró), amelyből hozzávetőlegesen 3,1 millió euró (EMVA: 1,6 millió euró) egyetlen szolgáltatóhoz kapcsolódott. 2014 októberében ugyanez a szolgáltató bejelentette, hogy immár megszerezte a minőségirányítási tanúsítványt, miközben már 2007 óta nyújtott képzést.

34

A szolgáltatók képesítésének nem kellő ellenőrzésével kapcsolatos hasonló problémákra derült fény Lengyelországban és Spanyolországban (Galícia) is. A hatóságok a szolgáltató által adott tájékoztatásra hagyatkoztak, anélkül, hogy azt igazoló dokumentumok alapján leellenőrizték volna. Amikor a hatóságok Spanyolországban (Galícia) maguk valósították meg a tanfolyamokat, a személyzet képesítését és tapasztalatát, valamint a műszaki és igazgatási alkalmasságot magától értődőnek tekintették, és nem végeztek ellenőrzést.

A tevékenységek és szolgáltatók kiválasztását gyengíti a tisztességes és átlátható verseny hiánya

35

A verseny arra ösztönzi a szolgáltatókat, hogy javítsák szolgáltatásaik minőségét, jó árakat ajánljanak és igény-orientált szolgáltatásokat kínálnak; ennek révén minden bizonnyal nagyobb értéket biztosít az európai adófizetők pénzéért. A tisztességes és az átláthatóság a verseny alapelve. Ezenfelül, mint a 24. bekezdésben már említettük, a felelős hatóságoknak ahhoz, hogy az ajánlattételi vagy pályázati felhívásokban kért szolgáltatásokat részletesen meg tudják határozni vagy megjelölni az érintett tevékenységek kiválasztásának megfelelő kritériumait, egyértelmű elképzeléssel kell rendelkezniük arról, hogy milyen szolgáltatásokra van szükség.

36

Ami a tudástranszfer-intézkedéseket illeti, az ellenőrzött tagállamok különböző módszerekkel választják ki a szolgáltatókat és a szolgáltatásokat, a verseny kiiktatásával, a hatóságok vagy kapcsolt szervek általi házon belüli szolgáltatáson és az egyedi ajánlattételi felhívásokon át a közbeszerzési eljárások alkalmazásáig. A Számvevőszék azonban megállapította, hogy az alkalmazott eljárások széles köre ellenére általában újra és újra a tudástranszfer-szolgáltatások régi és jól bejáratott szolgáltatóit választották ki, és ezekhez került az EMVA-források többsége. A Számvevőszék úgy véli, hogy ennek oka a verseny hiányában és/vagy a tisztességes és átláthatóság hiányában keresendő.

37

A következő bekezdésekben a Számvevőszék ismerteti azokat az eljárásokat, amelyekkel az ellenőrzött tagállamokban találkozott, valamint a hozzájuk kapcsolódó bizonyos kockázatokat és megállapításokat:

A szolgáltatók és szolgáltatások kiválasztása nem versenyben történik – Ausztria és Svédország

38

Projektjavaslatok a programozási időszak során bármikor, azaz rögzített időtartamok vagy határidők nélkül bekérhetők és benyújthatók. Emiatt nem lehetséges a projektek és szolgáltatók versenyen alapuló értékelése és kiválasztása, és a szolgáltatókat semmi nem ösztönzi arra, hogy konkrét igényekhez igazodó és jól megtervezett szolgáltatásokat kínáljanak, vagyis magas annak a kockázata, hogy a pénzügyi támogatást zömmel szolgáltató-orientált szolgáltatásokra költik.

39

Az ellenőrzés idején a 111. intézkedéshez rendelkezésre álló EMVA-támogatás 77,3%-át és a 331. intézkedés keretében rendelkezésre álló EMVA-támogatás 54,3%-át egy közületi képzési intézményekből álló csoport kapta meg Ausztriában. E képzési intézmények versenylőnnyel rendelkeznek a többi szolgáltatóval szemben, mivel más szolgáltatóknak sem volt lehetőségük arra, hogy részt vegyenek a hatóságok által szervezett hivatalos megbeszéléseken, amelyeken megvittatták az új tanfolyamokat és a végrehajtási szabályokat. Az osztrák hatóságok megbízásából készített értékelő jelentés megállapította, hogy a tartományok (Bundesländer) szinte kizárólag olyan tanfolyamokat hagytak jóvá, amelyek már egyébként is szerepeltek ezen intézmények kínálatában, így nagy a „talált pénz” hatás lehetősége²⁰.

Házon belüli szolgáltatásnyújtás – Spanyolország (Galícia) és Svédország

40

A házon belüli szolgáltatásnyújtás Spanyolországban (Galícia) (a 111. intézkedés költségvetésének 89%-a) és Svédországban (a 111. intézkedés költségvetésének 61%-a és a 331. intézkedés költségvetésének 35%-a) volt elterjedt. A magánszolgáltatók nem kaptak lehetőséget ilyen projektek végzésére, amelyeket ehelyett közvetlenül a tagállamok hatóságai hagytak jóvá. A Számvevőszék nem talált olyan dokumentált döntéshozatali eljárást, amelyben pénzügyi plafont rögzítettek volna és/vagy megindokolták volna a házon belüli szolgáltatást (pl. a szükséges szakértelem és kapacitás házon belüli jelenléte, a készségigényeket a piac nem fedi le).

41

Svédországban a házon belüli projekteket ugyanúgy dolgozták fel, mint a külső képzéseket nyújtó szolgáltatók által lebonyolított projekteket, vagyis ugyanazon hatóság másik szervezeti egysége hagyta jóvá a tevékenységet. A projekteket azonban nem rangsorolták, és a Számvevőszék megállapította, hogy számos ellenőrzés csak formalitás volt (lásd: 53. bekezdés).

42

A házon belüli projekteket ki is szervezték, de a projektekre terhelték a kapcsolódó igazgatási tevékenységek (pl. a szerződési hirdetmény megfogalmazása, a beérkező ajánlatok ellenőrzése) költségét, amelyek valójában a hatóságok rendes feladatai közé tartoztak. Továbbá a Számvevőszék az ellenőrzés során olyan, a hatóságok által lebonyolított házon belüli projektekre is talált példát, amelyek jóval drágábbak voltak, mint a piacon EMVA-támogatás nélkül már egyébként rendelkezésre álló projektek (lásd: 55. bekezdés).

20 Mandl, C. és Kuttner, T., Bildungsevaluierung Ländliche Entwicklung LE 07-13 – Endbericht (A képzés értékelése – Vidékfejlesztés LE 07-13 – Zárójelentés), Bécs, 2013, 107. o.
„Talált pénz” hatás: olyan helyzet, amikor valamely támogatott művelet vagy projekt a támogatás nélkül is részben vagy egészében megvalósult volna.

Ajánlattételi felhívások – Spanyolország (Galícia)

43

Spanyolországban (Galícia) a 111. intézkedés költségvetésének csupán 11%-át hajtották végre versenyeztetésen alapuló kiválasztási eljárás, azaz éves ajánlattételi felhívások révén. A beérkezett ajánlatokat a különböző kritériumokra adható érdempontok rendszere alapján értékelték, amelyeket közöltek a lehetséges szolgáltatókkal. Az ellenőrzés azonban rávilágított arra, hogy az érdempontok odaítélésére objektív módszer nem volt. Ennek következtében a pályázatok vagy 0 pontot kaptak (ha a pályázatból hiányoztak az előírt információk), vagy megkapták a lehetséges maximális pontszámot (ha a kapcsolódó mezőket kitöltötték, akkor is, ha nem konkrét információkkal). Emiatt a kiválasztási eljárás nem volt átlátható, és nem nyújtott biztosítékot arra nézve, hogy a legjobb szolgáltatókat és szolgáltatásokat választották ki.

Közbeszerzés – az Egyesült Királyság (Anglia) és Lengyelország

44

A közbeszerzés vagy pályáztatás versenyeztetésen alapuló kiválasztási eljárás, amely formalizált szabályokat követ. Helyes alkalmazása esetén megalapozott bizonyosságot kell nyújtania a tisztességességre és átláthatóságra, valamint a szolgáltatók és projektek kiválasztását tekintve a jó eredményekre nézve. A Számvevőszék mindazonáltal több problémát állapított meg, amelyek aggályokat vetnek fel.

45

Az egyik, az Egyesült Királyságban (Anglia) megállapított probléma az alvállalkozáshoz kapcsolódik. A több szakaszból álló közbeszerzési eljárás és a tételek mérete a nagyobb szolgáltatóknak kedvez. A kisebb szolgáltatók csak alvállalkozás révén válhatnak valamely szolgáltatói struktúra részévé. Az angol hatóságok megkövetelik az ajánlattevőktől a vonatkozó információk közzétételét, pl. az alvállalkozókkal kötött megállapodásokra, a szerződés kezelésére és a kívánt eredmény elérésének biztosítása érdekében tervezett kommunikációra vonatkozóan. Másrészről nincs közvetlen ellenőrzésük az alvállalkozásba adás felett, és a fő szolgáltatóra hagyatkoznak mind az alvállalkozók kiválasztását, mind a nyújtott szolgáltatások számlázását illetően. Ez utóbbi következtében a hatóságok túlzó nyereséget fizettek ki a fővállalkozónak; e szemponttal e jelentés 2. része foglalkozik részletesebben (lásd: **8. háttérmagyarázat**).

46

Lengyelországban a közbeszerzési eljárást egy rosszul megtervezett odaítélési rendszer veszélyeztette, amely az új szolgáltatókkal szemben előnyben részesíti a jól bejáratott konzorciumokat. A Számvevőszék megállapításaiból az is kiderül, hogy nem elegendő, ha a hatóságok elvégzik a pályázó konzorciumok általános értékelését, hanem az egyes tagok alkalmasságát és szerepköreit is értékelni kell (lásd: **6. háttérmagyarázat**).



A lengyelországi odaítélési rendszert rosszul alakították ki és hajtják végre

Az újonnan létrehozott, két évnél kevesebb tapasztalattal rendelkező szolgáltatók soha nem érhetik el a szervezeti tapasztalatra adható minimális pontszámot, és emiatt eleve ki vannak zárva a pénzügyi támogatásból, tekintet nélkül az általuk ajánlott tevékenységek minőségére.

Ezenfelül a lengyel végrehajtási rendelet három pont odaítélését teszi lehetővé „a képzés szervezésében szerzett tapasztalatok megosztásáért”, amennyiben az ajánlatot tevő konzorcium egyik tagja mezőgazdasági szervezet. A Számvevőszék megállapította, hogy a hatóságok három pontot ítéltek oda egy ilyen konzorciumnak, noha a mezőgazdasági szervezet jelentéktelen szerepet töltött be a szolgáltatás nyújtásában, amely még kifizetéssel sem jár. Több sikeres ajánlat elemzéséből az derült ki, hogy ez a három pont kritikus jelentőséggel bírhat a közbeszerzés elnyerésében.

Korlátozott volt a Bizottság által a tudástransfer- és tanácsadási intézkedések tekintetében a tagállamok számára biztosított útmutatás

47

A Bizottság a programozási időszak elején jóváhagyta a vidékfejlesztési programokat, és nem követelte meg a tagállamoktól, hogy programdokumentumaikban világosan azonosítsák a vidéki gazdasági szereplők tudás- és készségigényeit vagy ismertessék kiválasztási eljárásaikat. Továbbá a Bizottság a 2007–2013-as programozási időszakban nem nyújtott megfelelő útmutatást, amely segíthetett volna a tagállamoknak abban, hogy jobb eljárásokat hozzanak létre. Ami az új programozási időszakot illeti, a Bizottság szélesebb körű útmutatást készített az intézkedésekről, anélkül, hogy

részletesebben foglalkozott volna a tudás- és készségigények azonosításának módjával (például rugalmas elemzési és tervezési eljárások). A Számvevőszék az ellenőrzés időpontjában rendelkezésre álló programdokumentumok alapján nem talált bizonyítékot arra, hogy a tagállamok jobban elemezték volna a tudás- és készségigényeket (lásd: 23–29. bekezdés).

48

A Bizottság a tanácsadási szolgáltatásokra vonatkozó meglévő jogszabályi rendelkezésen túlmenően 2007–2013-ban nem adott ki a tagállamoknak iránymutatást azt biztosítandó, hogy a tudástranszfer- és tanácsadási szolgáltatások szolgáltatói megbízhatók legyenek, rendelkezzenek a megfelelő képzéssel és tapasztalatokkal, valamint a szükséges igazgatási és műszaki kapacitásokkal. A 2014–2020-as programozási időszakot illetően bizonyos javulás valósulhat meg, különösen mivel a szolgáltatók alkalmasságára és képzésére vonatkozó uniós rendelkezéseket kiterjesztették a tudástranszfer-szolgáltatásokra is²¹ (lásd: 30–34. bekezdés).

49

A 2007–2013-as programozási időszakot illetően a Bizottság nem volt mindig tisztában a szolgáltatók és a szolgáltatások kiválasztására szolgáló eljárásokkal kapcsolatos problémákkal, és így nem tudta előírni a tagállamoknak, hogy alkalmazzanak korrekciós intézkedéseket (lásd: 35–46. bekezdés).

50

Ami a 2014–2020-as programozási időszakot illeti, a jogszabály előírja, hogy a tanácsadási szolgáltatások szolgáltatóinak kiválasztási eljárására a közbeszerzési jogot kell alkalmazni²². Ezért fennáll annak a kockázata, hogy a közbeszerzés földrajzi és/vagy tematikus területenként egyetlen nyertest eredményez, és így csökken a vidéki gazdasági szereplők választási lehetősége. Ezt a kockázatot enyhítheti, hogy a tagállamok több szolgáltatóval is aláírhatnak keretmegállapodást²³, lehetővé téve ezzel a vidéki gazdasági szereplők számára a több szolgáltató közüli választást.

51

Ami a tudástranszfer-szolgáltatások és szolgáltatók kiválasztását illeti, a vonatkozó jogszabály nem tartalmaz kifejezett rendelkezést, de a tagállamok „nemzeti joguknak megfelelően különféle eljárások közül választhatnak, ideértve a pályázatokat, (...) és a házon belüli eljárást”²⁴. A Bizottság általi további konkrét útmutatás hiányában a Számvevőszék által a 2007–2013-as programozási időszak tekintetében azonosított problémák – így az átlátható döntéshozatali eljárásokat mellőző vagy indokolatlan házon belüli szolgáltatásnyújtás, az adminisztratív ellenőrzéseknek és a rendes szerződésekkel azonos normáknak alá nem vetett alvállalkozásba adás, valamint a nem átlátható és/vagy tisztességes odaítélési eljárások – jó eséllyel tovább élhetnek.

II. rész – A tudástranszfer- és tanácsadási szolgáltatások költséghatékony és összehangolt biztosításához szükséges eljárások

A tagállamok anélkül hagytak jóvá képzési tevékenységeket, hogy tényleges ellenőrzéseket hajtottak volna végre a költségek ésszerűségére vonatkozóan...

52

A vidékfejlesztési támogatások költségeinek ellenőrzés alatt tartása az EU költségvetési rendeleteiben előírt „gondos pénzgazdálkodás” kulcsfontosságú eleme, amelynek alapján az uniós költségvetés valamennyi kezelőjétől elvárják, hogy alkalmazza a gazdaságosság elvét, azaz a megfelelő dolgoknak a megfelelő áron történő támogatását. Ezt a költségek előzetes, azaz a támogatás jóváhagyása és a kifizetés előtti ellenőrzésével kell megvalósítani.

- 21 Az 1305/2013/EU rendelet 14. cikkének (3) bekezdése és 15. cikkének (3) bekezdése.
- 22 Az 1305/2013/EU rendelet 15. cikkének (3) bekezdése.
- 23 A 2004/18/EK irányelv 32. cikkével összhangban.
- 24 Knowledge transfer and information actions („Tudástranszfer- és tájékoztatási intézkedések” intézkedési adatlap), 2014. októberi változat.

53

Amint a Számvevőszék a 22/2014. sz. különjelentésében²⁵ kiemelte, a tagállami hatóságok nem tesznek eleget annak biztosítása érdekében, hogy a jóváhagyott vidékfejlesztési támogatások mögöttes költségei ésszerűek legyenek. A tudástranszfer-intézkedések esetében a projektpályázatok gyakran nem eléggé részletesek ahhoz, hogy lehetővé tegyék a tervezett tevékenységekhez kapcsolódó költségek érdemi értékelését. Az osztrák és a svéd hatóságok mindazonáltal jóváhagytak ilyen általános projektpályázatokat, és azt tüntették fel ellenőrző listájukon, hogy a költségek ésszerűségét ténylegesen ellenőrizték. Az előzetes tagállami ellenőrzések hiányosságait szemléltető további példák találhatóak a **7. háttérmagyarázatban**.

...és vannak arra utaló jelek, hogy néha túl sokat fizettek olyan képzési vagy tanácsadási szolgáltatásokért, amelyek nem voltak kellően indokoltak

54

Amint fentebb már szerepel, a tagállamok hatóságainak ellenőrizniük kell, hogy az általuk jóváhagyott támogatások ésszerű költségeken alapulnak-e. Nem szokatlan azonban, hogy a felmerülő költségek eltérnek a pályázati szakaszban jóváhagyott költségektől: mind a specifikációk, mind az árak változhatnak. A tagállami hatóságoknak ezért szabályokat és rendszereket kell rendszeresíteniük a jóváhagyott projektköltségektől való jelentős eltérések feltárására, és annak még a támogatás kifizetése előtti ellenőrzésére, hogy a módosított költségek továbbra is ésszerűek-e.

25 Lásd: „A gazdaságosság elvének alkalmazása: az Unió által finanszírozott vidékfejlesztési projektekre nyújtott támogatások költségeinek ellenőrzés alatt tartása” című, 22/2014. sz. különjelentés (<http://eca.europa.eu>).

7. háttérmagyarázat



A költségek ésszerűségére vonatkozó előzetes ellenőrzések hiányosságait szemléltető példák

Egyesült Királyság (Anglia):

Az egyik pályázati felhívásra a hatóságokhoz egy képzéseket nyújtó szolgáltatótól mindössze egyetlen ajánlat érkezett be. Elfogadták az ajánlatot, anélkül, hogy az árakat a múltbeli költségekkel vagy más referenciamutatókkal összehasonlították volna. A Számvevőszék megállapította, hogy a hatóságoktól kért, egy képzésben részt vevőre jutó ár a szolgáltató ismertetőjében meghirdetett listaár kétszerese és nyolcszorosa közé esett.

Spanyolország (Galícia):

Elfogadták egy képzési projekt költségvetésének megemelését, anélkül, hogy bármilyen igazoló dokumentumot kértek volna a javasolt emelés indoklására.

Ausztria:

Egy nagyprojekt költségvetését kétszer megemelték, ami 2,7 millió eurós teljes támogatást eredményezett. A hatóságok azzal érvelve hagyták jóvá a költségvetés emelését, hogy a benyújtott költségvetések az előző években hasonló tevékenységek után teljesített tényleges kifizetéseken alapultak. A Számvevőszék azonban a megfelelő ellenőrzésekre nem talált bizonyítékot.

55

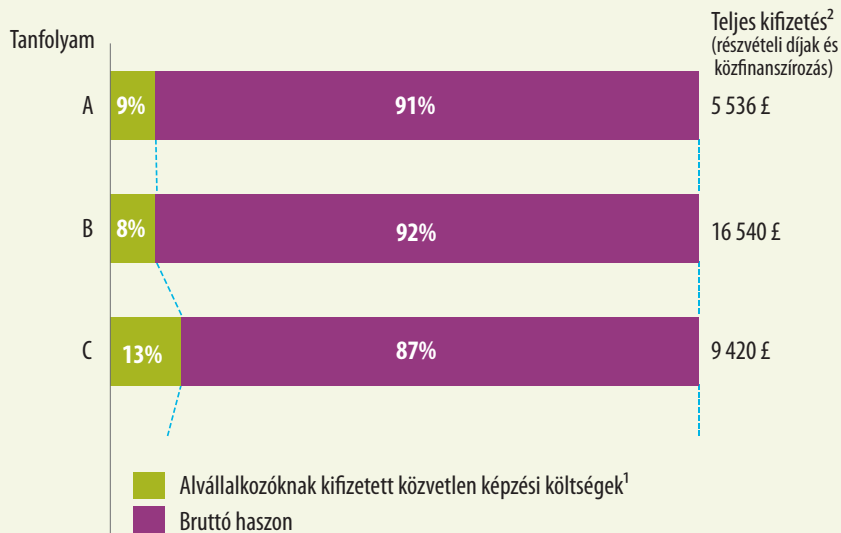
A Számvevőszék több hiányosságot állapított meg a kifizetési szakasz eljárásaiban, amelyek helytelen kifizetésekhez, túlfizetéshez vagy a kifizetett összeg helyességét illetően bizonytalansághoz vezettek; ezt az alábbi példák szemléltetik:

- o a mezőgazdasági termelőknek szóló, pl. a növény-egészségügyi termékek kezelésére vagy az állatjólétre vonatkozó kötelező képzések, amelyeket közvetlenül a regionális hatóságok nyújtottak 2680 eurós, illetve 2030 eurós áron, a térségben sokkal alacsonyabb áron (150, illetve 200 euróért) is elérhetők voltak (Spanyolország – Galícia);
- o a kifizetéseket nem igazították ki a résztvevők képzésen való tényleges részvételének megfelelően, annak ellenére, hogy a projektet ennek alapján kellett volna elszámolni (Spanyolország – Galícia);
- o a képzések jelenléti ívei nem voltak megbízhatók: ezeket vagy előre aláírták, vagy jelek utaltak arra, hogy a listát a résztvevőtől különböző személy módosította, vagy a felhasznált különböző jelek és kódok miatt nem lehetett a listát értelmezni (Lengyelország, Spanyolország – Galícia);
- o a tagállami hatóságnak a tanfolyamokért felszámított költségek messze meghaladták az alvállalkozóknak ténylegesen kifizetett összegeket (Egyesült Királyság – Anglia, lásd: **8. háttérmagyarázat**);
- o a maguk a tagállami hatóságok által végrehajtott projektek esetében nem lehetett összefüggést megállapítani valamely egyedi képzési tevékenység költségei és a kifizető ügynökségnek ésszerű határidőn belül benyújtott kifizetési kérelem között (Svédország);
- o vagy nem volt kötelező jelenléti ívet vezetni, vagy az idő-nyilvántartási szabályok nem voltak világosak, vagy nem tették lehetővé a szolgáltatók vagy maguk a hatóságok által a képzési tevékenységekre fordított tényleges idő helyes elszámolását (Svédország, Lengyelország, Spanyolország). A hatóságok esetében ez azt jelenti, hogy fennáll annak a kockázata, hogy olyan tevékenységeket, amelyek a hatóságok rendes tevékenységi körébe tartoznak, az EMVA által társfinanszírozott projektekre számolnak el (lásd még: 42. bekezdés);
- o egyes tanácsadási szolgáltatásokat 100%-ban finanszíroztak (Svédország), a jogszabályi rendelkezésekbe ütközően, amelyek a finanszírozás arányát 80%-ban korlátozzák;
- o nem minden esetben léteznek egyértelmű megállapodások a külső oktatókkal vagy előadókkal, és ezek számlái nem kellően részletesek ahhoz, hogy megállapítható legyen a költségek helyessége és ésszerűsége, valamint a projekthez való kapcsolódás (Ausztria, Svédország).



Túlzottan nagy nyereségek az Egyesült Királyságban (Anglia)

Az Egyesült Királyságban (Anglia) a tagállami hatóságok a közbeszerzési eljárás alkalmazása ellenére túlságosan magas árat fizettek több tanfolyamért. Az egyik szolgáltató által három tanfolyam ellenében benyújtott kifizetési kérelem olyan költségeket tüntetett fel, amelyek 13,8-szer magasabbak voltak azoknál a közvetlen képzési költségeknél, amelyeket ez a szolgáltató az alvállalkozóinak kifizetett. E szerződés esetében a megfelelő ár-érték arány hiányára a kifizető ügynökség ellenőre is rámutatott (a számvevőszéki ellenőrzés előtt), de ennek a teljesített kifizetésre semmilyen következménye nem lett. Emiatt az Egyesült Királyság hatóságai a teljesítési tervekre irányuló szigorúbb monitoringrendszert terveznek bevezetni.



1 A többi kisszámú költség hirdetési és igazgatási költség lenne.
 2 A kifizetési kérelem szerint történt.

Forrás: Európai Számvevőszék.

A bizottsági ellenőrzés, hatóköréből kifolyólag, nem szolgáltatott elegendő információt a Számvevőszék által talált hiányosságokról

56

A Bizottságnak ellenőrzései révén felügyelnie kell a tagállamokban létrehozott irányítási és kontrollrendszereket²⁶. A tudástranszfer- és a tanácsadási szolgáltatások a vidéki társadalom és gazdaságának további fejlődése szempontjából igen fontosnak minősülnek. Mindazonáltal a Bizottság ezen intézkedések irányításának monitoringját szolgáló ellenőrzéseinek hatóköre miatt az ellenőrzések nem adtak elegendő releváns információt a tagállamok végrehajtási és kontroll-eljárásairól, és így a Bizottság nem észlelte, illetve nem orvosolta a fent kiemelt hiányosságokat.

57

A Bizottság 2007–2013-ban nem végzett egyedi ellenőrzést a tudástranszfer- és tanácsadási szolgáltatások tekintetében, azon az alapon, hogy az érintett források összege viszonylag alacsony. Egy tágabb ellenőrzés hatóköre 2010-ben kiterjedt a 111. intézkedésre is. Ez több hiányosságra derített fényt az irányítási és kontrollrendszerben (kulcsfontosságú kontrollintézkedések), és pénzügyi korrekcióval zárult²⁷.

Az uniós és egyéb forrásokat nem hangolják össze a tudástranszfer- és tanácsadási szolgáltatások hatékony nyújtása érdekében

58

Mint a 13. bekezdésben már említettük, lehetőség van arra, hogy a vidéki gazdasági szereplőknek nyújtott tudástranszfer- és tanácsadási tevékenységeket az EMVA-tól eltérő, más forrásokból finanszírozzák. A Számvevőszék a helyszíni ellenőrzés során és felmérése alapján (lásd: 20. bekezdés) megállapította, hogy más uniós alapok (különösen az ESZA), valamint nemzeti és regionális finanszírozási források is nyújtanak ilyen finanszírozást.

59

Az ugyanazon tevékenységek különböző alapok általi kettős finanszírozásának elkerülése érdekében a tagállamoknak előírják, hogy vidékfejlesztési programjaikban határolják el a különféle forrásokat²⁸, valamint hajtsanak végre eredményes irányítási eljárásokat²⁹.

60

A különböző uniós források közötti elhatárolás azonban nem csak a tagállamok feladata. Ennek a Bizottság szintjén kellett volna elkezdődnie, a különböző alapokért felelős főigazgatóságok közötti megfelelő koordinációval. A Bizottságnak a nemzeti vidékfejlesztési stratégiai tervek részeként értékelnie kellett volna a „demarkációs vonalak” megfelelőségét, és jóvá kellett volna hagynia azokat, útmutatást kellett volna kiadnia, és ellenőriznie kellett volna az intézkedések tagállamokban történő végrehajtását.

- 26 A 966/2012/EU, Euratom rendelet 59. cikkének (2) bekezdése.
- 27 A Bizottság akkor végezhet pénzügyi korrekciót, ha a kiadások, ügyletek vagy gyakorlatok szabálytalanok, és azokat a tagállam nem korrigálta. Pénzügyi korrekció végezhető akkor is, ha az irányítási és kontrollrendszerben súlyos hiányosság áll fenn, amely veszélyezteti a program számára már kifizetett uniós hozzájárulást, vagy ha a tagállam nem vizsgálta ki a szabálytalanságokat és nem végezte el a szükséges korrekciókat.
- 28 Az 1698/2005/EK rendelet 60. cikke.
- 29 A vidékfejlesztési támogatási intézkedésekre vonatkozó ellenőrzési eljárások, valamint a kölcsönös megfeleltetés végrehajtása tekintetében az 1698/2005/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2011. január 27-i 65/2011/EK bizottsági rendelet (HL L 25., 2011.1.28., 8. o.) 24. cikkének (5) bekezdése.

61

A Bizottság a 2007–2013-as programozási időszak tekintetében nem adott ki semmilyen útmutatást az elhatárolásra vagy a kettős finanszírozás kockázatának elkerülésére vonatkozóan, és anélkül hagyta jóvá a tagállamok vidékfejlesztési programjait, hogy további részleteket kért volna a kettős finanszírozás elkerülésére szolgáló mechanizmusokkal kapcsolatban. A Számvevőszék több olyan esetet azonosított, amikor különböző alapok hasonló tevékenységeket finanszíroztak, és elmosódott az alapok közötti elhatárolás. E helyzet nyilvánvaló hátránya, hogy párhuzamos irányítási struktúrák működhetnek. Minél kevésbé egyértelmű az elhatárolás, annál nagyobb a kettős finanszírozás kockázata, ha ehhez még nem megfelelően működő irányítási eljárások is társulnak.

62

A Számvevőszék mindazonáltal megállapította, hogy egyes tagállamok bevált gyakorlatokat alkalmaztak a kettős finanszírozás kockázatának mérséklésére; ilyen volt a számlák lebélyegzése (Spanyolország [Galícia], Ausztria, Lengyelország), a kedvezményezett által tett nyilatkozatok (Spanyolország [Galícia]) és a pályázati szakaszban az illetékes hatóságok közötti egyeztetések és kötelező ellenőrzések (Svédország).

63

Ami a különböző uniós alapok közötti elhatárolást illeti, a Számvevőszék ellenőrizte a tagállamok 2007–2013-as időszakra szóló nemzeti stratégiai terveit és vidékfejlesztési programjait, és a következő hiányosságokat állapította meg:

- Spanyolországban (Galícia) a „rendes oktatáson” kívüli képzési intézkedéseket a vidéki területeken lehetett támogatni az EMVA-ból, az ESZA-ból és az ERFA-ból is. Nem határoztak meg azonban semmiféle idevágó elhatárolási szempontot. A Számvevőszék példákat talált olyan vidéki területeken bonyolított informatikai tanfolyamokra és szövetkezeti jellegű vállalkozásra vonatkozó tanfolyamokra, amelyeket vagy az EMVA-ból (111. intézkedés), vagy az ERFA-ból, vagy az ESZA-ból finanszíroztak;
- az Egyesült Királyságban (Anglia) a vezetésre és irányításra, informatikára és irodai készségekre vonatkozó tanfolyamok valamilyeni vállalkozás, köztük a vidéki vállalkozások előtt is nyitva álltak, jóllehet úgy tűnt, hogy az elhatárolási szempontok kizárják ezeket;
- Lengyelországban hasonló képzési tevékenységeket finanszíroztak az ESZA humán erőforrás-fejlesztési operatív programja és a 111. intézkedés keretében;
- Belgiumban (Vallónia) hasonló tevékenységek voltak finanszírozhatók a 331. intézkedés és az ESZA keretében. Ezt az intézkedést vidékfejlesztési támogatással indították el, de később beszüntették. A belga hatóságok kifejtették, hogy a képzéseket nyújtó szolgáltatók az ESZA-finanszírozást részesítették előnyben, mert az ESZA költségtérítési szabályai – véleményük szerint – kevésbé szigorúak az EMVA szabályainál.

64

Spanyolországban (Galícia) az ellenőrzés során kiderült, hogy a rendszer magában hordozta a 115. intézkedés és az ESZA keretében történő kettős finanszírozás kockázatát, mivel az újonnan felvett személyzet személyzeti költségeit mindkét alap fedezte. A Számvevőszék feltárt egy olyan esetet, amikor egy szolgáltató egyszerre részesült támogatásban az ESZA-ból (122 400 euró) munkahelyteremtéssel kapcsolatban, valamint a 115. intézkedés keretében (124 700 euró).

65

Az új, 2014–2020-as programozási időszakban a vonatkozó rendeletek kiemelik az uniós alapok közötti nagyobb fokú koherencia fontosságát. Az új megközelítés nem annyira az elhatárolásra, mint inkább a kiegészítő jellegre összpontosít. A Bizottság részéről azonban hiányzott az eljárási útmutató. A Számvevőszék elemezte a partnerségi megállapodásokat, és több tagállam esetében nem világos, hogy az új időszakban miként fogják megszüntetni a 2007–2013-as időszakra jellemző koordinációs problémákat.

III. rész – A tudástransfer- és tanácsadási tevékenységek monitoringjára és eredményeik értékelésére szolgáló eljárások

66

A monitoring és az értékelés kulcsfontosságú elem annak biztosításában, hogy az uniós költségvetést helyesen költsek el³⁰. Amint azt a **4. ábra** és az 1. bekezdés szemlélteti, a monitoring és értékelés adatokkal szolgálhat a program rövid távú elemzéseire és specifikációihoz a hétéves programozási időszakon belül, illetve a későbbiekre szóló hosszabb távú programok kialakításakor.

67

A Bizottság által e célra használt modell hiányában a Számvevőszék egy elismert modellre, a négy szintű Kirkpatrick-modellre hivatkozik a képzési programok értékelése céljából. E modell elvei valamennyi képzési programra alkalmazhatók (lásd: **II. melléklet**). A Kirkpatrick-modell négy szintjét a képzési programok értékelésére szolgáló módszerek sorozataként alakították ki. Az egyik szintről a következőre lépve a folyamat bonyolultabbá és időigényesebbé válik, de minden egymást követő szint egyúttal értéke- sebb információkkal is szolgál³¹.

30 A monitoring a kiadások, kimenetek és eredmények rendszeres vizsgálatát jelenti, amely naprakész információkkal szolgál arra vonatkozóan, hogy a programok a kívánt módon haladnak-e előre. Az értékelés bizonyítékok – többek között a monitoring céljából előállított információk – időszakos gyűjtését és elemzését jelenti, amelynek célja, hogy következtetéseket lehessen levonni valamely program vagy politika eredményességére és hatékonyságára vonatkozóan.

31 Kirkpatrick, Donald L., Kirkpatrick, James D., *Evaluating Training Programs: The Four Levels* (Képzési programok értékelése: a négy szint), 3. kiadás, 2006, 21. o.

68

Az 1. és 2. szint révén (reakció és tanulás) szerzett információk elsősorban a nyújtott szolgáltatás minőségével, a tevékenység hatókörével stb. összefüggő problémák azonosításához hasznosak. Ezek az információk alapadatként szolgálhatnak a későbbi pályázati felhívásokban vagy ajánlat-tételi felhívásokban a későbbi intézkedések specifikációinak finomításához vagy a szolgáltatók kiválasztásának javításához. A 3. és 4. szint (magatartás és eredmények) az intézkedések hatásainak és eredményeinek értékelésére használhatók fel, és inkább stratégiai jellegű célokra szolgálnak, így például az igények átértékelésére, új igények azonosítására és így tovább.

A képzéseket nyújtó szolgáltatók gyakran gyűjtenek közvetlen visszajelzéseket a képzések résztvevőitől, de ezeket a tagállami hatóságok ritkán használják fel a későbbi intézkedések javítására

69

A Számvevőszék megállapította, hogy az EMVA tudástranszfer-intézkedések keretében a legtöbb tagállam közvetlen visszajelzéseket gyűjt a képzések résztvevőitől, de ezeket nem használják fel a lehetséges mértékben a képzés minőségének értékelésére vagy a tanfolyamok módosítására. Kéves tagállam követi nyomon a tényleges tanulásra vonatkozó információkat (2. szint).

70

A képzésben részt vevők az ellenőrzött tagállamok többségében közvetlenül a képzés befejezését követően visszajelzési formanyomtatványokat töltenek ki (amelyeket „elégedettségi űrlapnak” is neveznek). Ezt többnyire a szolgáltató kezdeményezésére teszik, de egyes tagállamok iránymutatásokat vagy szabványosított visszajelzési nyomtatványokat dolgoztak ki (lásd még: **9. háttérmagyarázat**).

71

A tagállami hatóságok azonban sok esetben nem használják fel maradéktalanul az összegyűjtött információkat. Lengyelországban mindössze egy kvalitatív kérdés összevont eredményeit továbbítják a hatóságoknak a kifizetési szakaszban, a záró jelentésben. Ausztriában sem a visszajelzési formanyomtatványokat, sem azok elemzését nem továbbítják a hatóságoknak. Spanyolországban (Galícia) a közvetlen beavatkozáson keresztül irányított képzési intézkedések esetén a hatóságok központi szolgálatai nem kapják meg a kitöltött nyomtatványokat a projektkoordinátoroktól.



Példák a bevált gyakorlatokra a projektek értékelésére szolgáló információk gyűjtése terén

A **Lengyel** hatóságok szabványos visszajelzési nyomtatványokat biztosítanak a szolgáltatók számára, amely 11 kvalitatív kérdést tartalmaz.

Az **Egyesült Királyság (Anglia)** hatóságai megengedik a szolgáltatóknak, hogy saját értékelési formanyomtatványukat használják, de iránymutatások révén biztosítják, hogy a formanyomtatványok megfeleljenek a minimumkövetelményeknek. A képzés résztvevői hat különböző elemmel kapcsolatban három vagy több válasz közül választhatnak (pl. nagyon elégedett, elégedett vagy nem elégedett); ezek az elemek a tanfolyam üteme és tartalma, az anyagok, a helyszínek és létesítmények, az oktató általi támogatás mértéke, általános minőség és a készségek relevanciája). A résztvevőket arra is felkérjük, hogy igazolják vissza a készségek relevanciáját, valamint annak valószínűségét, hogy ezeket a gyakorlatban is hasznosítani fogják. Hagytak valamennyi helyet arra is, hogy a résztvevők észrevételeket és javítási javaslatokat tegyenek.

Még mindig az **Egyesült Királyságban (Anglia)**, a hatóságok telefonos felmérést folytatnak a képzések véletlenszerűen kiválasztott résztvevőinek bevonásával. A telefonos felmérés elsődleges célja a részvétel ellenőrzése, de ez hasznos mechanizmus visszajelzések szerzésére is.

Austriában a Számvevőszék találkozott egy jó példával, amelyben az értékelést beépítették egy vidékfejlesztésben tevékenykedő nőknek szervezett innovatív vezetési tanfolyam koncepciójába. A tanfolyamnak része volt a kvalitatív elemek – így a tanulási légkör, a tanfolyam tartalma és a gyakorlati relevancia, valamint az oktatók és a tanulási dokumentumok minőségének – modulonkénti értékelése. Az oktatóktól megkövetelték, hogy önértékelést készítsenek, amelyet aztán összevetettek a résztvevők értékelésével, és végül a szolgáltató visszacsatolási megbeszélést folytatott az osztrák hatóságokkal. A résztvevőktől azt is megkövetelték, hogy mutassanak be egy vizsgadokumentumot, amelyen a tanfolyam alatt folyamatosan dolgoztak, és a szolgáltató azt tervezi, hogy 1-2 év elteltével felmérést végez, hogy rákérdezzen arra, hogy a résztvevők még mindig hasznosítják-e a megszerzett tudást és készségeket. A résztvevőkkel készített, az értékelés pozitív eredményeit megerősítő interjúkat az interneten is közzéteszik.

72

Az ellenőrzés során felkeresett tagállami hatóságok többsége nem követi nyomon, hogy a résztvevők milyen mértékben sajátítják el ténylegesen a kívánt tudást, készségeket és attitűdöket a tanulási eseményben való részvételük révén (a Kirkpatrick-modell 2. szintjének [tanulás] felel meg). Spanyolországban például a hatóságok nem követték nyomon, hogy a képzés résztvevői közül hányan tették le azt a vizsgát, amelyhez az előkészítő tanfolyamot kínálták. Az Egyesült Királyságban (Anglia) a hatóságok nem követik nyomon a bizonyítványt adó

tanfolyamok sikeres vizsgázóinak arányát, és a Számvevőszék arra is talált példát, hogy még a fővállalkozó sem tudta, hogy az alvállalkozói által tartott tanfolyamok esetében milyen a sikeres vizsgázók aránya. Lengyelországban nincsenek a képzési esemény előtt és után olyan tesztek vagy megkérdezések, amelyek a képzésben résztvevő által megtanultak értékelésére szolgálnának. A bizonyítvány, amelyet a résztvevők a képzési esemény végén kapnak, csupán a részvételüket igazolja, nem pedig azt, hogy sikeresen letettek egy vizsgát.

73

Ausztriában ezzel szemben a bizonyítványt adó tanfolyamok esetében a résztvevőktől megkövetelik, hogy vizsgát tegyenek. A szolgáltatóknak bizonyos kritériumok szerint nyomon kell követniük és értékelniük kell a tanfolyamokat, és az eredmények összefoglalóját be kell nyújtaniuk a nemzeti mezőgazdasági kamarának. A megadott adatok szerint évente több mint 850 bizonyítványt adnak ki, ami hozzávetőlegesen 95%-os sikerességi arányt jelent.

Létezik néhány példa bevált gyakorlatokra, azaz hogy a tagállamok törekednek arra, hogy összegyűjtsék a tudástranszfer- és tanácsadási tevékenységek hatására vonatkozó hasznos információkat

74

Amint az az előző részben említést nyert, a tagállamok nem használják ki maradéktalanul a projektértékelés lehetőségeit. Egyes tagállamok a képzési programok szintjén felmérések lefolytatására vagy értékelő vizsgálatokra adtak megbízást azzal a céllal, hogy információt szerezzenek a magatartásbeli változásokról (Kirkpatrick 3. szint) és a hatásról (Kirkpatrick 4. szint). E vizsgálatoknak az alapvető értékelési adatok összegyűjtésével kell kezdődniük, olykor hosszú idővel a tanfolyamok befejeződése után, ami még inkább megnehezíti és időigényessé teszi az érdemi következtetések levonását.

75

Svédországban a svéd statisztikai szolgálat által végrehajtott rendszeres, egész országot lefedő postai felmérések biztosítanak visszajelzést mind a négy értékelési szintről. A legutóbbi felmérést 2010 tavaszán bonyolították le 8000 személy bevonásával, akik a vidékfejlesztés keretében tudástranszfer- vagy tanácsadási tevékenységekben vettek részt. Hasonló tanulmányok készültek 1999-ben és 2006-ban is, 2015-re pedig új felmérés lebonyolítását tervezik³².

76

Ausztriában a hatóságok megbízást adtak a 111. intézkedés és a 331. intézkedés külön értékelésére. A tanulmány szerzői a következő négy módszert alkalmazzák: nemzeti és nemzetközi tanulmányok, jelentések és más dokumentumok elemzése; vidéki gazdasági szereplők (a képzési intézkedésekben részt vevő és részt nem vevő szereplők egyaránt), képzéseket nyújtó szolgáltatók és tisztviselők bevonásával lebonyolított online felmérés; egy-két órás „párbeszédes megkérdezések”; „értékelő kávézások”. A szerzők rengeteg részletes információval szolgálnak, például általában a képzési intézkedések, illetve különböző típusú intézkedések becsült hasznairól, valamint a részvétel előtt álló akadályokról. Másrészt rámutatnak az osztrák rendszer hiányosságaira is, és versenyen alapuló projektkiválasztás bevezetését javasolják, projektenként meghatározott sikerességi mutatók segítségével³³.

77

Az Egyesült Királyságban (Anglia) és Svédországban külső vizsgálatok révén összegyűjtött adatok szintén lehetővé teszik a képzés és tanácsadás hasznaira vonatkozó következtetések levonását (lásd: **10. háttérmagyarázat**).

- 32 Jordbruksverket: Kompetensutveckling inom landsbygdsprogrammet - Rapport från en statistisk undersökning genomförd. Rapport 2010:30. Jordbruksverket: Analys av kompetensutvecklingen inom landsbygdsprogrammet - Fördjupning av rapport 2010:30. Rapport 2011:39.
- 33 Mandl, C. és Kuttner, T., Bildungsevaluierung Ländliche Entwicklung LE 07-13 – Endbericht (A képzés értékelése – Vidékfejlesztés LE 07-13 – Zárójelentés), Bécs, 2013.

Példák a vidékfejlesztés keretében finanszírozott tudástransfer és tanácsadás hatásaira vonatkozó tanulmányokra



Egyesült Királyság (Anglia)

2013-ban a Countryside and Community Research Institute (University of Gloucestershire) készített egy jelentést³⁴, amelyben az Angliára vonatkozó vidékfejlesztési program 1. és 3. tengelyének társadalmi befektetési megtérülését (SROI) kísérte meg értékelni, négy esettanulmányi terület segítségével.

A jelentés megállapította többek között, hogy a megfigyelt hasznok (pl. a mezőgazdasági üzemek fenntarthatóságának javulása, az állattenyésztési ágazat szerepvállalása az állategészségüggyel és a készségekkel kapcsolatban, a talajgazdálkodási gyakorlatok javulásai, a helyi kapacitás fejlődése a hozzáadott érték terén az 1. tengelyben) nagymértékben tükrözik a képzésbe és tanácsadásba való befektetés mértékét.



Svédország

Dél-Svédországban egy kis mezőgazdasági vízgyűjtő területen (Vemmenhög-folyó) 1990-ben elindított, növényvédő szerek nyomon követésére irányuló vizsgálat azt mutatja, hogy a vízfolyásokban 90%-kal csökkent a növényvédő szerek maradványainak az előfordulása, annak ellenére, hogy szinte egyáltalán nem változott a felhasznált növényvédő szerek mennyisége. Az elemzés azt mutatja, hogy ez nagyrészt annak az eredménye, hogy a mezőgazdasági termelők körében növekedett a növényvédő szerek biztonságos kezelését illetően, miután 1994-ben elindították e témában a tanácsadási szolgáltatásokat.

34 An assessment of the Social Return on Investment of Axes 1 and 3 of the Rural Development Programme for England, Final Report (Az Angliára vonatkozó vidékfejlesztési program 1. és 3. tengelye társadalmi befektetési megtérülésének értékelése – Zárójelentés), Countryside and Community Research Institute, a Department for Environment Food and Rural Affairs (környezetért, élelmiszerekért és vidéki ügyekért felelős minisztérium) megbízásából, 2013. november 1.

78

Svédországban 2001 óta egy Greppa Näringen (Célkeresztben a tápanyagok)³⁵ elnevezésű kezdeményezés keretében ingyenes környezeti tanácsadást nyújtanak az 50 hektár és/vagy 25 állattenyésztési egység feletti mezőgazdasági üzemeknek. Ehhez a forrásokat az EMVA-n keresztül és a visszaforgatott környezeti adókból szerzik meg. A kezdeményezés keretében többek között tanfolyamokat

kínálnak a mezőgazdasági termelőknek és a tanácsadóknak, és eszközöket biztosítanak a tápanyagegyensúlyok kiszámításához. A mezőgazdasági tanácsadás értékelését nyomon követő látogatások és negyedéves felmérések révén építik be. A mezőgazdasági termelők helyszíni tanácsadással való elégedettsége meglehetősen magas, és ami még jobban jelzi a sikert, csökkent a mezőgazdasági üzemenkénti foszfortöbblet és ammóniakibocsátás.

35 <http://www.greppa.nu>

A tudástranszfer- és tanácsadási szolgáltatások uniós szinten összesített eredményeinek kimutatása céljából gyűjtött adatok nem megbízhatók

79

Az előző részek a monitoringot és az értékelést főként a tudástranszfer- és tanácsadási szolgáltatások specifikációinak és tagállami szinten történő végrehajtásának a javítására szolgáló eszközként említik. A vidékfejlesztési rendelet uniós szinten „közös monitoring- és értékelési keretrendszer” (CMEF) hozott létre a 2007–2013-as időszakra³⁶. Ez egy 2007-ben bevezetett új rendszer, ami közös mutatókat vezet be a vidékfejlesztési célok elérésében megvalósuló előrehaladás oly módon történő mérésére, ami lehetővé teszi az egyes vidékfejlesztési programok összehasonlítását és az adatok összevonását. Egy bizottsági rendelet³⁷ még konkrétabb követelményeket szab meg, és felsorolja a közös kiindulási, teljesítmény-, eredmény- és hatásmutatókat. Mivel a közös mutatók nem képesek teljes mértékben leképezni az egyes vidékfejlesztési programok valamennyi hatását, a tagállamok korlátozott számú további mutatót is meghatározhattak. Azonban az ellenőrzött tagállamok egyike sem határozott meg a tudástranszfer- és tanácsadási intézkedésekre vonatkozó további mutatókat.

80

A számvevőszéki ellenőrzés megerősítette a vidékfejlesztésre irányuló kiadásokkal kapcsolatos monitoring- és értékelési információk rendelkezésre állásában és minőségében fennálló súlyos hiányosságokat, amelyeket a 12/2013. sz. különjelentés³⁸ is kiemelt.

81

Ezen ellenőrzés során a Számvevőszék a következő hiányosságokat állapította meg:

- o Lengyelországban az alkalmazott számítási módszer nem volt összhangban a CMEF iránymutatásaival, ami a tényleges képzési napok számát illetően óriási eltérésekhez vezetett³⁹;
- o az Egyesült Királyság (Anglia) és Spanyolország (Galícia) nem tudták teljes mértékben biztosítani a kért információkat, Ausztria pedig nem a megfelelő CMEF-típushoz rendelt hozzá projekteket (ami különböző tevékenységtípusok esetében a résztvevők és a képzési napok számának megbízhatatlanságát okozta).

82

Ami a pozitívumokat illeti, Svédországban a szolgáltatóknak és a hatóságoknak interneten, egy közös adatbázisban kell regisztrálniuk az egyes képzési és tanácsadási tevékenységek résztvevőit. A pénzügyi adatokat és az adminisztratív projektellenőrzésekre vonatkozó információkat egy másik adatbázisban tartják nyilván. A monitoringadatok Bizottságnak történő jelentése céljából a két adatbázist a projektszám révén össze kell kapcsolni. A két adatbázisban való elkülönítés azonban azt jelenti, hogy nem lehet megadni az egyes képzési vagy tanácsadási tevékenységek szintjére vonatkozó pénzügyi információkat, pl. a résztvevőnkénti és/vagy képzési naponkénti költségeket. Ezenfelül az adatbázisok közötti kapcsolatok problémásak, és a Számvevőszék problémákat állapított meg az adatok megbízhatóságával kapcsolatban.

36 Az 1698/2005/EK rendelet 80. cikke.

37 Az 1974/2006/EK rendelet. A közös mutatók teljes jegyzékét a **VIII. melléklet** adja meg.

38 „A Bizottság és a tagállamok tudják bizonyítani, hogy a vidékfejlesztési politikára előírt uniós költségvetést megfelelően költik el?” című, 12/2013. sz. különjelentés (<http://www.eca.europa.eu>).

39 A közös monitoring- és értékelési keretrendszer iránymutatásai szerint a „képzési napok száma” mutatót úgy kell kiszámítani, hogy a valamennyi pályázó által kapott képzési órák számának összeget elosztják nyolccal (nyolc órával). A lengyel hatóságok azonban 2013-as CMEF-statisztikájukban egyszerűen a lebonyolított képzési napok számát tüntették fel.

83

Ezen túlmenően a Bizottságtól rendelkezésre álló összesített adatok elemzése több tagállam esetében nyilvánvalóan félrevezető (lásd: **11. háttérmagyarázat**).

84

A közös monitoring- és értékelési keretrendszert a Bizottság koordinálja, mivel a Bizottság munkatársai vizsgálják felül az éves eredményjelentéseket, és összesítik a monitoringadatokat. Megfigyelőként részt vesznek a tagállamok monitoringbizottságaiban és éves megbeszélést tartanak az irányító hatóságokkal az egyes vidékfejlesztési programok korábbi évben elért eredményeinek vizsgálatában. A Bizottságnak emellett számos jelentést kell készítenie a vidékfejlesztési politika végrehajtásáról és eredményeiről.

85

A Bizottság azonban nincs mindig tisztában a tagállami anomáliákkal és adatgyűjtési problémákkal, és úgy tett közzé összesített adatokat, hogy nem biztosította azok következetességét. A Bizottság megbízható adatok hiányában így nem képes annak felmérésére, hogy a tudástranszfer- és tanácsadási szolgáltatásokra fordított EMVA-forrásokat jól költik-e el, illetve megvalósulnak-e az intézkedések tekintetében kitűzött célok.

Példák pontatlan CMEF-mutatókra



111. intézkedés

- A Számvevőszék megállapította, hogy a CMEF irreálisan magas számokat jelzett **Dánia** tekintetében. A teljesítményadatok például az egy képzésben résztvevőre jutó EMVA-kiadás tekintetében 7770 eurót, képzési naponként pedig 123 708 eurót jeleztek a 2007–2011-es időszakra. A 2007–2012-es időszakra szóló adatok még mindig hasonló értékeket mutatnak.
- Hasonlóképpen a **Franciaország (Martinique, Guadeloupe és Reunion)**, a 2007–2012-es időszakra vonatkozó teljesítményadatok szintén irreálisan magas értékeket eredményeztek a képzési naponkénti vagy résztvevőnkénti EMVA-kiadás tekintetében (pl. 382 333 euró/képzési nap Martinique, illetve 31 498 euró/résztvevő Guadeloupe esetében), amiatt, hogy a pénzbeli összegeket a teljes intézkedésnek megfelelően, a képzési napok és a résztvevők számát viszont részintézkedésenként állapították meg.



115. intézkedés

- A teljesítményadatok azt jelezték, hogy **Spanyolországban**, a 115. intézkedés keretében 373 új tanácsadási szolgáltatást támogattak (vagyis az EU-ban támogatott összes új tanácsadási szolgáltatás több mint 50%-át). Kiderült azonban, hogy az ugyanazon szolgáltatóknak teljesített összes éves kifizetést „új szolgáltatásként” számították be, és a számadat ezért nem felel meg az intézkedés keretében nyújtott támogatással létrehozott új tanácsadási szolgáltatások tényleges számának, amely jóval alacsonyabb.

86

A jogszabály a 2014–2020-as időszakra új közös monitoring és értékelési rendszert (CMES) határoz meg a vidékfejlesztés tekintetében⁴⁰. Ez számos változtatást foglal magában a korábbihoz képest, így kevesebb adat gyűjtését és a tagállamok igényei szerint köztes értékelést határoz meg. A új outputmutatók:

- 01. intézkedés: támogatott műveletek száma, képzési napok száma, a képzésben részt vevők száma;
- 02. intézkedés: támogatott műveletek száma, tanácsadással segített kedvezményezettek száma, képzett tanácsadók száma⁴¹.

87

A 01. intézkedés esetében művelet-típusonként kerül majd sor a jelentés-tételre, aminek a célja annak elkerülése, hogy ugyanazon mutató alatt jelentsék a kis résztvevői létszámmal lebonyolított tevékenységeket, mint a nagy résztvevői létszámú eseményeket. Ami a tudástranszfer- és tanácsadási intézkedéseket illeti, az egységes értékelési kérdés a következőképpen hangzik: „A vidékfejlesztési program keretében végrehajtott intézkedések milyen mértékben mozdították elő az egész életen át tartó tanulás és a szakképzés ügyét a mezőgazdasági és erdészeti ágazaton belül?”⁴².

88

A Számvevőszék az ellenőrzés idején még nyilvánvalóan nem tudta értékelni, hogy az új közös monitoring- és értékelési rendszer mennyiben orvosolja majd a fent kiemelt hiányosságokat. Ha azonban az intézkedések sikerét csupán a résztvevők száma vagy a képzési napok száma, vagy egy tág értékelési kérdés alapján értékelik, az nem fog elegendő visszajelzést nyújtani a sikerről vagy máskülönben az intézkedésekhez rendelt forrásokról.

- 40 Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1305/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályainak megállapításáról szóló, 2014. július 17-i 808/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelet (HL L 227., 2014.7.31., 18. o.) 14–16. cikke.
- 41 A 11–14. outputmutatók; lásd: a 808/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelet IV. melléklete.
- 42 A 808/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelet V. melléklete.

Következtetések és ajánlások

89

A tudástranszfer- és tanácsadási tevékenységek a vidékfejlesztés magas szintű prioritásává léptek elő. Az Európai Parlament és az EU mezőgazdasági biztosai is hangsúlyozták a szakoktatás és szakképzés, a készségfejlesztés, az egész életen át tartó tanulás és a tudástranszfer fontosságát, és azt az uniós jogi keret is tükrözi.

90

A Számvevőszék ellenőrzése során a következő kérdéseket tette fel:

Rendelkezésre állnak-e a vidékfejlesztés területén a tudástranszfer- és tanácsadási intézkedések eredményes végrehajtásához szükséges irányítási és kontrollrendszerek?

91

A tudástranszfer- és tanácsadási tevékenységek eredményessége és a kívánt hatásuk elérése érdekében az ezekre elkülönített forrásokat konkrétan azonosított tudás- és készségigényekre reagálva kell elkölteni, amelyek a programozási időszak alatt változhatnak is. Az ezen igények kezelésére kiválasztott tevékenységeket megfelelő képesítéssel rendelkező és tapasztalt szolgáltatóknak kell végezniük, költséghatékony módon, és az eredményeknek mérhetőnek kell lenniük és azokat értékelni kell, hogy legyen információ arról, hogy mit sikerült ténylegesen elérni. A Számvevőszék ellenőrzése azonban feltárta, hogy a tagállami irányítási és kontrollrendszerekben és az intézkedések Bizottság általi felülvizsgálatban fennálló hiányosságok miatt ez nem így történt.

92

A tudástranszfer- és tanácsadási tevékenységek irányítása és ellenőrzése összességében az intézkedések fontosságához és a tevékenységek várt eredményéhez képest nem volt elégséges. Túlságosan gyakran előfordult, hogy bármilyen típusú képzést „jónak” és köztámogatásban részesíthetőnek tekintettek; csak ritkán végeztek megfelelő elemzést, illetőleg összpontosították a képzési tevékenységeket azokra a területekre, amelyeken tényleges hatást tudtak elérni. Az e jelentésben leírt hiányosságok főként az intézkedések tagállamok általi irányítását érintik. Nem szabad azonban lebecsülni a Bizottság által a tagállamok iránymutatással való ellátásában és felügyeletében betöltött szerepet.

93

A Számvevőszék megállapította, hogy az érintett szolgáltatók azonosítására és kiválasztására irányuló tagállami eljárások hibásak voltak. Jóllehet végrehajtottak eljárásokat a vidéki gazdasági szereplők tudás- és készségigényeinek azonosítására, az azonosított igényeket túlságosan tág keretek között határozták meg. Nem jutottak el az e területeken belüli legrelevánsabb tevékenységek (azaz konkrét tanfolyamok) azonosításáig, és főként a szolgáltatók ajánlataira hagyatkoztak. A Számvevőszék álláspontja szerint a szolgáltatók és érdekelt felek bevonása potenciálisan az intézkedések jobb megvalósításához vezethet, de a végső felelősséget a tagállami hatóságok viselik (23–27. bekezdés).

94

Ami a tanácsadási szolgáltatások létrehozásához nyújtott EMVA-támogatást illeti (a korábbi 115. intézkedés), a támogatást időnként olyan szolgáltatások régóta fennálló tanácsadó szervek általi létrehozásának finanszírozására használták fel, amelyek valójában nem voltak újak (28. bekezdés és **3. háttérmagyarázat**).

1. ajánlás. Az igények elemzése

- a) A tagállamok rendszeresítsenek a vidéki gazdasági szereplők tudás- és készségigényeinek elemzésére szolgáló eljárásokat, amelyek túlmutatnak a tág témakörök meghatározásán, mégpedig az ajánlattételi felhívásokhoz vagy pályázati időszakokhoz. A tagállamok ismétlődő eljárások részeként (lásd: 24. bekezdés és 4. ábra) biztosítsák, hogy a vonatkozó tudástranszfer- és tanácsadási szolgáltatások ilyen elemzés nyomán kerüljenek kiválasztásra, és kerüljék el annak kockázatát, hogy e folyamat szolgáltatóorientálttá váljon.
- b) A Bizottság nyújtson további útmutatást arról, hogyan végezzék a tagállamok az ilyen ismétlődő elemzéseket, és bátorítsa a tagállamokat arra, hogy ezeket az elemzéseket ne általános, hanem konkrét módon végezzék.
- c) Ami a tanácsadási szolgáltatások (a korábbi 115. intézkedés) létrehozását illeti, a tagállamok biztosítsák, hogy a 2014–2020-as programozási időszakban csak akkor nyújtsanak EMVA-támogatást, ha az érintett területen bizonyított hiány áll fenn az érintett szolgáltatásokból, és amennyiben fennáll az új személyzet, létesítmények és/vagy berendezések finanszírozásának szükségessége.
- d) A Bizottság nyújtson késedelem nélkül további konkrét útmutatást a tagállamok számára a tanácsadási szolgáltatások létrehozását illetően, és ezt követően kövesse nyomon annak betartását.

95

A 2007–2013-as programozási időszakban a tagállamok számára jogszabály írta elő annak biztosítását, hogy csak minőségi tanácsadási szolgáltatókat válasszanak ki⁴³. A képzéseket nyújtó szolgáltatók esetében ilyen rendelkezés nem létezett, és ezzel kapcsolatban a Számvevőszék az ellenőrzés során több hiányosságot tárt fel a tagállami irányításban. Az új programozási időszakban a képzéseket nyújtó szolgáltatók megfelelő alkalmasságára vonatkozó jogi követelmények bevezetése segíthet e problémák orvoslásában⁴⁴ (30–34. bekezdés).

96

A Számvevőszék azonban megállapította, hogy a tagállamok a tudástranszfer-tevékenységek és a szolgáltatók kiválasztásakor nem mindig biztosították a tisztességes és átlátható versenyt. A közbeszerzésre való pusztán hivatkozás nem biztosítja a versenyen alapuló kiválasztást, különösen mivel nem biztosított az egyértelmű útmutatás a házon belüli szolgáltatásnyújtással, az alvállalkozással és a konzorciumok általi szolgáltatásnyújtás értékelésével kapcsolatban, annak ellenére, hogy széles körben alkalmazzák e gyakorlatokat. A legtöbb ellenőrzött tagállam nem biztosította a tisztességes és átlátható versenyt a szolgáltatók kiválasztása során (35–46. bekezdés).

2. ajánlás. A szolgáltatók kiválasztása

- a) Az új, 2014–2020-as programozási időszakra a tagállamok tisztességes és átlátható verseny útján válasszák ki a közfinanszírozásban részesítendő tudástranszfer-tevékenységeket és szolgáltatókat, függetlenül attól, hogy ajánlat-tételi felhívásokat vagy formális közbeszerzést alkalmaznak-e. A tagállamok az új jogszabállyal összhangban javítsák a képzéseket nyújtó szolgáltatók képesítéseinek és tapasztalatainak értékelését, és biztosítsák, hogy kiválasztási vagy odaítélési szempontjaik ne kedvezzenek bizonyos, vagy bizonyos típusú szolgáltatóknak.
- b) A Bizottság nyújtson késedelem nélkül további konkrét útmutatást a házon belüli szolgáltatásnyújtásra, az alvállalkozásra, valamint a konzorciumok általi szolgáltatásnyújtás értékelésére vonatkozóan. Továbbá, a Bizottság biztosítsa a tagállami eljárások megfelelő monitoringát, és hogy a tudástranszfer- és tanácsadási tevékenységek kiválasztása versenyen alapuljon, és tisztességes és átlátható legyen.

43 Az 1974/2006/EK rendelet 15. cikkének (2) bekezdése.

44 Az 1305/2013/EU rendelet 14. cikkének (3) bekezdése.

97

A Számvevőszék azt is megállapította, hogy a tagállamok nem biztosították a támogatott tevékenységek költséghatékonyságát, sem azoknak más uniós forrásokkal való megfelelő összehangolását. A tudástranszfer- és tanácsadási szolgáltatások költséghatékony megvalósítása a közpénzek védelme szempontjából mind az uniós, mind a nemzeti költségvetéseket illetően alapvető fontosságú. A Számvevőszék hiányosságokat állapított meg a tagállamok által végrehajtandó ellenőrzések terén, a pályázati és a kifizetési szakaszban egyaránt. Vannak arra utaló jelek, hogy a tagállamok bizonyos szolgáltatásokért túlságosan sokat fizettek, és a kapcsolódó költségek nem voltak kellően indokoltak (52–55. bekezdés).

98

Az ellenőrzés feltárta továbbá, hogy jelentékeny számú hasonló szolgáltatást különféle uniós alapokból finanszíroznak (pl. az ESZA-ból, valamint az EMVA-n keresztül is). Ez magában hordozza a kettős finanszírozás kockázatát, és a költséges irányítási struktúrák megkettőzését követeli meg, amit a Számvevőszék gazdaságtalannak tart. A 2014–2020-as programozási időszakot illetően a korábbi elhatárolási politikán túlmenően az uniós alapok közötti kiegészítő jelleget hangsúlyozzák; ez a fent ismertetett kockázatok elkerülése érdekében az összehangolás nagyobb szükségességét vonja maga után (58–64. bekezdés).

3. ajánlás. Költséghatékonyság

- a) Ami a költségek ésszerűségének tényleges ellenőrzését illeti, a Bizottság és a tagállamok hajtják végre a Számvevőszék e tárgykörre vonatkozó különjelentésében⁴⁵ foglalt ajánlásokat. Konkrétan, a tagállamok a tudástranszfer- és tanácsadási tevékenységek tekintetében mérjék fel a piacon ésszerű áron, könnyen elérhető tevékenységek támogatásának szükségességét. Ha ez a szükségesség indokolt, a tagállamok biztosítsák, hogy a támogatott tevékenységek költsége ne haladja meg a piacon kínált hasonló tevékenységek költségét.
- b) A Bizottság építsen az uniós alapok komplementaritásának biztosítása érdekében tett első lépésekre, például speciális szolgáltatásközi munkacsoportokon keresztül, a tagállamok által a 2014–2020-as programozási időszakra javasolt különböző uniós alapok közötti kiegészítő jelleg alapos értékelésének elvégzésében. Ez az értékelés vezessen el a tudástranszfer-tevékenységek támogatásának koordinált megközelítéséhez, hogy mérséklődjön a kettős finanszírozás és a tagállami igazgatás megkettőzésének kockázata.

45 Lásd: „A gazdaságosság elvének alkalmazása: az Unió által finanszírozott vidékfejlesztési projektekre nyújtott támogatások költségeinek ellenőrzés alatt tartása” című, 22/2014. sz. különjelentés (<http://eca.europa.eu>).

99

Ami a tudástranszfer- és tanácsadási tevékenységek eredményeinek monitoringját és értékelését illeti, a Számvevőszék megállapítja, hogy a Bizottság és a tagállamok nem rendszeresítettek eredményes és hatékony eljárásokat. A Számvevőszék nem talált példát olyan bevezetett rendszerekre, amelyekben a korábbi ajánlattételi vagy pályázati felhívások eredményeit visszacsatolás révén figyelembe vennék a tudás és készségek elemzéseiben, majd ezen keresztül a későbbi kiválasztási eljárások kialakításában (66–78. bekezdés).

100

Ezenfelül a Számvevőszék további igazolást nyert arra, hogy a CMEF-adatok nem megbízhatók⁴⁶. A kedvezményezettek számbavétele a Számvevőszék nézete szerint csak bizonyos szolgáltatások népszerűségére vonatkozóan szolgál információval, azok minőségére és eredményességére vonatkozóan viszont nem. Ennek az az eredménye, hogy a sok millió elköltött euró és a Bizottság és a tagállamok által szervezett több millió képzési nap ellenére a tagállamok nincsenek tisztában a végrehajtott intézkedések hatásával, sem azzal, hogy mely tevékenységek járulnak hozzá leginkább a kitűzött célok eléréséhez (79–83. és 86–88. bekezdés).

4. ajánlás. Monitoring, értékelés és visszajelzés

- a) A tagállamok valósítsanak meg olyan visszacsatolási rendszereket, amelyek a monitoring- és értékelési információk segítségével javítják a későbbi ajánlattételi felhívásokat vagy pályázati eljárásokat (lásd: 24. bekezdés és **4. ábra**). A szolgáltatóktól ne csak azt követeljék meg, hogy információkkal szolgáljanak a résztvevők szolgáltatásokkal való elégedettségéről, hanem azt is, hogy vizsgálják meg, hogy a résztvevők elsajátították-e azokat az ismereteket, amelyeket a képzésnek át kellett adnia. Ezeket az eredményeket arra is felhasználhatják az értékelők, hogy lehetővé tegyék számukra, hogy értékelési munkájukat a tevékenységek eredmény és hatás szintjén történő elemzésére összpontosítsák.
- b) A Bizottság nyújtson útmutatást arról, hogyan tudják a tagállamok használni az ilyen ismétlődő visszacsatolási eljárásokat, és kövesse nyomon, hogy a tagállamok alkalmazzák-e ezeket. Ezen túlmenően a Bizottság biztosítsa, hogy a tagállamok releváns és megbízható információkkal szolgáljanak tudástranszfer- és tanácsadási szolgáltatásaik minőségére és eredményességére vonatkozóan.

46 Lásd még: „A Bizottság és a tagállamok tudják bizonyítani, hogy a vidékfejlesztési politikára előirányzott uniós költségvetést megfelelően költik el?” című, 12/2013. sz. különjelentés (<http://www.eca.europa.eu>).

101

Az intézkedések Bizottság általi irányítása nem felel meg a tevékenységek tekintetében meghatározott törekvéseknek vagy az uniós prioritásokhoz való elvárt hozzájárulásnak. A Számvevőszéknek az a véleménye, hogy a Bizottság a megosztott irányítás keretében nem tett kellően eleget feladatainak, különösen a tagállamokban létrehozott irányítási és kontrollrendszerek felügyeletét illetően (47–51. bekezdés; 56–57. bekezdés; 65. bekezdés; 84–88. bekezdés).

102

A tudástranszfer- és tanácsadási intézkedésekre fordított kiadások nagyságrendje a többi vidékfejlesztési intézkedéshez viszonyítva nem nagy. A tudástranszfer- és tanácsadási tevékenységek mindazonáltal – lehetséges multiplikátorhatásukból fakadóan – jobb irányítást és felügyeletet érdemelnek.

**5. ajánlás.
Bizottsági felügyelet**

A Bizottság késedelem nélkül biztosítsa, hogy a tudástranszfer- és tanácsadási intézkedések kockázatai tudatosuljanak, és ennek megfelelően fokozza az általa végzett felügyeletet és irányítást, hogy nagyobb bizonyosságot biztosítson arra vonatkozóan, hogy a tagállamok ténylegesen nyújtják az érintett szolgáltatásokat.

A jelentést 2015. július 22-i luxembourgi ülésén fogadta el az Augustyn KUBIK számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara.

a Számvevőszék nevében



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
elnök

Tudástranszfer- és tanácsadási intézkedések végrehajtása az ellenőrzött tagállamokban

Tagállam	111. intézkedés	114. intézkedés	115. intézkedés	331. intézkedés
Ausztria	végrehajtották	nem hajtották végre	nem hajtották végre	végrehajtották
Spanyolország (Galícia)	végrehajtották	végrehajtották	végrehajtották	nem hajtották végre
Egyesült Királyság (Anglia)	végrehajtották	végrehajtották	végrehajtották	végrehajtották
Lengyelország	végrehajtották	végrehajtották	nem hajtották végre	nem hajtották végre
Svédország ¹	végrehajtották	végrehajtották	nem hajtották végre	végrehajtották

¹ Svédországban a tanácsadási szolgáltatásokat általában a 111. és a 331. intézkedés keretében finanszírozták.

Csak a kölcsönös megfeleltetésre és a munkahelyi biztonságra vonatkozó tanácsadást finanszírozták a 114. intézkedés keretében.

A négy szintű Kirkpatrick-modell¹

A Bizottság vagy a tagállamok által a tudás és készségek elemzésére és a tudástranszfer- és tanácsadó szolgáltatások értékelésére használt modell hiányában a Számvevőszék szakértői támogatást kért. Ennek eredménye a négy szintű Kirkpatrick modell alkalmazása, amely az üzleti világban a képzési programok igen befolyásos értékelési módszertana. A modell fordított sorrendben is alkalmazható, hogy hasznos útmutatást adjon a képzésben részt vevők tudás- és készségigényeinek elemzéséhez („A vég a kezdet.”)

a) Értékelés

1. szint – Reakció: a résztvevők milyen mértékben reagálnak kedvezően a tanulási eseményre? Ennek a szintnek az értékelése rendszerint visszajelző formanyomtatványok, szóbeli reakciók, a képzés után lebonyolított felmérések vagy kérdőívek segítségével történik.

2. szint – Tanulás: a résztvevők milyen mértékben sajátítják el a kívánt tudást, készségeket és attitűdöket a tanulási eseményben való részvételük révén? Ezt a szintet jellemzően a képzési esemény előtt és után megíratott tesztek segítségével értékelik. A megkérdezések vagy a megfigyelés is szóba jöhet módszerként.

3. szint – Magatartás: a résztvevők milyen mértékben alkalmazzák munkájukhoz visszatérve azt, amit a képzés során megtanultak? E szint értékeléséhez bizonyos idő elteltével történő megfigyelésre és megkérdezésekre van szükség, hogy értékeljék a változást, valamint a változás relevanciáját és fenntarthatóságát.

4. szint – Eredmények: milyen mértékben következnek be célzott eredmények a tanulási esemény(ek) és a későbbi megerősítés eredményeként? E szint értékeléséhez rendszerint már rendelkezésre állnak intézkedések a rendes irányítási rendszerek és a jelentéstétel révén – a kihívást a változásoknak a képzésben részt vevőkkel való összekapcsolása jelenti.

b) Az igények elemzése és az intézkedések megtervezése

1. kérdés: Melyek a tagállamok vagy régiók vidéki területeinek konkrét problémái és kihívásai, és a tudástranszfer- és tanácsadási tevékenységek hozzájárulnak-e ezek megoldásához, vagyis relevánsak-e?

2. kérdés: Milyen módon kell a vidéki gazdasági szereplőknek teljesíteniük („viselkedniük”) ahhoz, hogy hozzájáruljanak az azonosított problémák és kihívások megoldásához?

3. kérdés: Mely konkrét tanulásra, tudásra és készségekre van szükség ahhoz, hogy a vidéki gazdasági szereplők képesek legyenek a kívánatos módon, azaz a 2. kérdésben azonosított módon teljesíteni?

4. kérdés: Melyek a vidéki gazdasági szereplők preferenciái a tanulási környezetet, feltételeket, módszereket és eszközöket illetően?

A Kirkpatrick-modell elveit érdemes figyelembe venni a vidéki gazdasági szereplők tudás- és készségigényeinek elemzésekor és a tudástranszfer- és tanácsadási szolgáltatások értékelésekor. A Számvevőszék azonban hangsúlyozni kívánja, hogy nem részesíti kifejezetten előnyben vagy ajánlja e modell kizárólagos használatát. Más, képzési programok értékelésére szolgáló modellek is léteznek, így például a Phillips ROI Methodology^{TM2} vagy az International Food Policy Research Institute (IFPRI) által közzétett *Framework for Designing and Analyzing Agricultural Advisory Services* (A mezőgazdasági tanácsadási szolgáltatások kialakítási és elemzési kerete)³.

- 1 Kirkpatrick, J. és Kirkpatrick, W. Kayser, *The Kirkpatrick Four Levels: A Fresh Look After 50 Years (1959 – 2009)* (A négy szintű Kirkpatrick-modell: új szemszögből 50 év után [1959–2009]), 2009. április.
- 2 Lásd: <http://www.roiinstitute.net/>
- 3 Regina Birner, Kristin Davis, John Pender, Ephraim Nkonya, Ponniah Anandajayasekeram, Javier Ekboir, Adiel Mbabu, David J. Spielman, Daniela Horna, Samuel Benin és Marc Cohen (2006): From „Best Practice” to „Best Fit”: A Framework for Analyzing Pluralistic Agricultural Advisory Services Worldwide (A bevált gyakorlattól a legmegfelelőbb megoldásig: keret a pluralista mezőgazdasági tanácsadási szolgáltatások globális elemzéséhez), Washington DC (lásd: <http://www.ifpri.org/publication/best-practice-best-fit-0>).

Összefoglaló

III

A tagállamok és a régiók a programozási területeken azonosított szükségletek függvényében választják ki a vidékfejlesztési programok útján végrehajtandó intézkedéseket és műveleteket. Ezeket a szükségleteket a végrehajtandó konkrét képzési fellépések szintjén még tovább kell részletezni. A Bizottság biztosítja, hogy a vidékfejlesztési programok összhangban legyenek a szakpolitikai célkitűzésekkel és a jogi követelményekkel. A tényleges végrehajtásért a tagállamok felelősek. A Bizottságot erről a monitoringbizottság ülései keretében és a tagállamok által benyújtott végrehajtási jelentések útján tájékoztatják.

IV

A képzések és egyéb tudástranszfer-tevékenységek elengedhetetlenek a technikai és a „soft” készségek fejlesztéséhez, ami által hozzájárulnak a vidéki szereplők teljesítményének növeléséhez. A szolgáltatók a tagállamok által elvégzett GYELV-elemzés útján meghatározott szükségletek alapján kiírt pályázati felhívásokra és ajánlatokra jelentkeznek. A Bizottságnak mindamelllett az a véleménye, hogy van még javítandó a tagállamok által végzett előzetes elemzéseken.

V

A Bizottság tudatában van annak, hogy a legjobb szolgáltatók kiválasztása érdekében a kiválasztásnak nyílt és tisztességes versenyen kell alapulnia, amely során kritériumként az ár/minőség arányt kell figyelembe venni. A megfelelő eljárások működtetésének biztosítása a tagállamok feladata.

VI

A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a vidékfejlesztési programok intézkedéseinek végrehajtása ésszerű költségek mellett történjen. Amennyiben a megfelelőségi vizsgálatok hiányosságokat tárnak fel, pénzügyi korrekció alkalmazandó.

VII

Az elhatárolás kérdését a vidékfejlesztési programok is felvetették. A 2014–2020 közötti időszak tekintetében az egyes tagállamok számára kidolgozott, „A Bizottság szolgálatainak állásfoglalása” című dokumentumok nyújtottak iránymutatást az európai strukturális és beruházási alapok koordinált fellépéséhez. A kettős finanszírozás elkerülése érdekében a tagállamoknak biztosítaniuk kellett intézkedéseiknek a többi uniós eszközzel való komplementaritását, konzisztenciáját és az intézkedések megfelelőségét¹.

A 2014–2020 közötti programozási időszak szabályozási kerete törekszik arra, hogy a partnerségi megállapodások útján fokozott komplementaritást és jobb koordinációt biztosítson az alapok között, hogy ezáltal elkerülhető legyen a tevékenységek megkettőződése; e partnerségi megállapodásokban ugyanis a tagállamoknak ismertetniük kell az európai strukturális és beruházási alapoknak a tevékenységek kiegészítő jellegét és szinergiáját biztosító felhasználását.

Ezenfelül a vidékfejlesztés területén a vidékfejlesztési programok 14. fejezete („A kiegészítő jellegre vonatkozó információk”) is tárgyalja a komplementaritás kérdését.

Ezenfelül a tagállamok monitoringbizottságai felelősek a programok helyes végrehajtásának és az uniós alapok közötti komplementaritásnak a biztosításáért.

Végezetül a bizottsági szolgálatok együttműködve törekszenek annak biztosítására, hogy az egyes programok jóváhagyási szakaszában koordinált megközelítést alkalmazzanak az európai strukturális és beruházási alapok komplementaritásának garantálása érdekében.

¹ Az 1698/2005/EK rendelet 5. cikke.

VIII

A vidékfejlesztési programok értékeléséért a tagállamok felelősek. Az intézkedéseknek a program célkitűzéseihez való hozzájárulásuk fényében történő értékelése összetett feladat, amelynek arányosnak kell lennie az értékelés felhasználásával. Ezt a feladatot független, szakképzett értékelők végzik. Az értékelők különböző tényezők és módszertani megközelítések – így többek között a programok beavatkozási logikájának részletes értékelése, esettanulmányok, helyszíni elemzések, interakció-elemzés és a különböző intézkedések externáliáinak vizsgálata – alapján vonták le következtetéseiket. A közös monitoring- és értékelési keretrendszerben (CMEF) előírt mutatókészlet csak egy eszköz a sok közül az értékelési kérdések feldolgozására. A keretrendszer célja az uniós szintű stratégiai prioritások átfogó végrehajtásával egyidejűleg az értékelési jelentések egységes szerkezetének biztosítása. A Bizottság ösztönzi az értékelés terén kialakult bevált gyakorlatok cseréjét, amire többek között az Európai Vidékfejlesztési Hálózat keretében nyílik lehetőség.

IX

A Bizottság mindig is eleget tett a tagállamokban működő irányítási és kontrollrendszerek nyomon követésével kapcsolatos kötelezettségeinek. A Bizottság a vidékfejlesztési programok jóváhagyási folyamata útján, valamint az érdekelt feleket tömörítő monitoringbizottságok és az irányító hatóságokkal megrendezett éves kétoldalú ülések keretében felülyeli az intézkedések végrehajtását.

XI – Első francia bekezdés

Ennek az ajánlásnak a tagállamok a címzettjei.

XI – Második francia bekezdés

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság egyetért azzal, hogy bevált gyakorlatként ösztönözni kell a képzési igények tagállamok általi rendszeres elemzését, és ennek fényében módosítani fogja a tudástranszfer-intézkedésekre vonatkozó segédletet, valamint tájékoztatási tevékenységet fejt ki ezen a téren. A Bizottság ezenfelül ösztönözni fogja a módszertani megközelítésekkel kapcsolatos bevált gyakorlatok cseréjét a hálózatépítési tevékenységek keretében.

XI – Harmadik francia bekezdés

Ennek az ajánlásnak a tagállamok a címzettjei.

XI – Negyedik francia bekezdés

Ennek az ajánlásnak a tagállamok a címzettjei.

XI – Ötödik francia bekezdés

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást, és már meg is kezdte annak végrehajtását.

A tanácsadási, valamint az üzemvezetési és helyettesítési intézkedésekre vonatkozó segédlet már közölt iránymutatást a házon belüli megvalósításra, az alvállalkozásra és a szolgáltatásnyújtásra vonatkozóan. Ezt az iránymutatást a Bizottság ismertette a Vidékfejlesztési Bizottságban, ahol több ízben a tagállamokkal is megvitatta azt. A Bizottság és az Európai Vidékfejlesztési Hálózat ezenfelül 2015 márciusában, Brüsszelben „A költségek ésszerűsége és a közbeszerzés” címmel speciális képzést rendezett a nemzeti és regionális hatóságok számára.

Ami a tagállamok eljárásainak nyomon követését illeti, a Bizottság ellenőrzési tervének kialakítása során kellőképpen figyelembe fogja venni a tudástranszferre és a tanácsadásra irányuló intézkedések sajátos kockázati profilját.

XI – Hatodik francia bekezdés

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság a 22/2014. sz. különjelentés² ajánlásainak végrehajtása érdekében különleges képzéseket biztosít az irányító hatóságok és a kifizető ügynökségek számára, fokozza az intézkedések ellenőrizhetőségének és igazolhatóságának értékelését, és ösztönzi az egyszerűsített költségelszámolási módszerek használatát. Ezen túlmenően megfelelőségi vizsgálatok keretében el fogja végezni a projektköltségek ésszerűségét biztosító rendszerek értékelését. A szabályok megsértése esetén pénzügyi korrekciók alkalmazására kerül sor.

² 22/2014. sz. különjelentés: A gazdaságosság elvének alkalmazása: az Unió által finanszírozott vidékfejlesztési projektekre nyújtott támogatások költségeinek ellenőrzés alatt tartása (<http://eca.europa.eu>).

XI – Hetedik francia bekezdés

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást, és már meg is kezdte annak végrehajtását.

A Bizottság már munkaeljárásokat és speciális szolgáltatói csoportokat hozott létre a különböző uniós alapok közötti kiegészítő jelleg és kettős finanszírozás kérdésének értékelésére (ilyen többek között az európai strukturális és beruházási alapokról szóló rendelet értelmezésével foglalkozó hálózat, valamint a rendelet sajátos elemeivel foglalkozó egyéb hálózatok, például az egyszerűsített költségelszámolási munkacsoport, a tematikus hálózatok és a pénzügyi eszközökkel foglalkozó FI-COMPASS platform).

A Bizottság mérlegelni fogja, hogy szükség van-e esetleg további struktúrákra (például újabb speciális szolgáltatói csoportra).

XI – Nyolcadik francia bekezdés

Ennek az ajánlásnak a tagállamok a címzettjei.

XI – Kilencedik francia bekezdés

A Bizottság részben elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság továbbra is iránymutatást nyújt a kapcsolódó rendeletekkel létrehozott közös monitoring- és értékelési rendszer végrehajtásához.

Standard módszertanok léteznek a visszacsatolási eljárások használatának biztosítására, valamint az eredményeknek és a képzési tevékenységek hatásának nyomon követésére és értékelésére. A Bizottság ösztönözni fogja a bevált gyakorlatok cseréjét az Európai Vidékfejlesztési Hálózat keretében.

A jogi keret értelmében azonban a Bizottság nem felelős annak nyomon követéséért, hogy léteznek-e ilyen visszacsatolási eljárások.

XI – Tizedik francia bekezdés

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

A Bizottság ellenőrzési tervének kialakítása során kellőképpen figyelembe fogja venni a tudástranszferre és a tanácsadásra irányuló intézkedések sajátos kockázati profilját.

Észrevételek

25

Az EMVA-ból finanszírozott képzési és tanácsadási fellépések a programozási területen azonosított szükségletekre irányulnak. Ezeket a szükségleteket a vidékfejlesztési program értékeli és ismerteti, majd ezután az intézkedések végrehajtási szabályainak keretében kell megtervezni a konkrét képzési és tanácsadási tevékenységeket.

Figyelemmel a képzési szükségletek változó jellegére, az irányító hatóságoknak és a szolgáltatóknak a vidéki szereplők változó igényeihez kell igazítaniuk ajánlatukat.

26

A vidékfejlesztési programok kidolgozása és végrehajtása tekintetében – a partnerségi elvvel összhangban – szoros konzultáció folyik a gazdasági és szociális partnerekkel és más érdekelttel (köztük a vidéki szereplőkkel). A vidéki szereplőknek a monitoringbizottság ülésein, illetve az informális részvételi és konzultációs mechanizmus keretében alkalmuk nyílik igényeik bejelentésére, amelyeket a program stratégiájának és végrehajtásának meghatározásáért – így többek között a program stratégiai célkitűzéseinek megfelelő tevékenységek kiválasztásáért – végső soron felelős irányító hatóságoknak figyelembe kell venniük.

28

Tanácsadó szolgálat létrehozására kizárólag a programozási területen azonosított konkrét szükségletek kapcsán kerülhet sor.

Új szolgáltató alatt bizonyos, a régióban szükséges szakismereti témákkal vagy területekkel kapcsolatos szolgáltatások nyújtása érdekében újonnan létrehozott szerv vagy jogalany értendő. Új szolgáltatónak tekinthető azonban a korábban már létező tanácsadói szolgálat keretében létrehozott olyan új szerv vagy szervezeti egység is, amely lehetővé teszi a korábban nyújtott szolgáltatások körének bővítését. A lényeges pont az, hogy az új szolgáltató olyan területeken is tudjon tanácsadást nyújtani, amelyeken az új szolgáltató létrehozása nélkül nem rendelkezne megfelelő kompetenciával.

Közös válasz a 35. és 36. bekezdésre

A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a szolgáltatókat nyílt, tisztességes és átlátható módon, az Unió nemzeti jogi kereteivel összhangban válasszák ki. A 2014–2020 közötti programozási időszakban megerősítették a fokozott átláthatóságra vonatkozó követelményt. Az 1305/2013/EK rendelet 15. cikke előírja, hogy a kedvezményezettek kiválasztásához pályázati felhívást kell közzétenni. A kedvezményezetteket a meghatározott kritériumok szerint kell kiválasztani. A tudástranszferhez kapcsolódó és tájékoztatási szolgáltatásokat nyújtó szervezeteknek megfelelő létszámú és képesítésű személyzettel kell rendelkezniük, és rendszeres képzési tevékenységet kell folytatniuk.

Lásd még a 40. bekezdésre adott választ.

38

Erre a hiányosságra már a Bizottság is felfigyelt. A támogathatóságra és a kiválasztási eljárásra vonatkozó iránymutatások kifejezetten azt ajánlják, hogy ne lehessen a programozási időszak egészében bármikor javaslatokat benyújtani.

40

A tagállamoknak lehetőségük van házon belüli szolgáltatást nyújtani, amennyiben az eleget tesz az intézkedés kapcsán előírt támogathatósági feltételeknek. Mindamellet kellőképpen indokolni kell azokat az eseteket, amikor valamely intézkedésnek a közgazgatási szerv az egyetlen kedvezményezettje.

A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó vidékfejlesztési programok értékelését követően a Bizottság észrevételeket tartalmazó levelet küldött Galíciának, amelyben tájékoztatást kért a közvetlenül a közigazgatási szervek által végrehajtandó fellépésekről és arról, hogy ez hogyan biztosítaná a lehető legjobb ár-érték arányt.

Közös válasz a 47. és 48. bekezdésre

A 2007–2013 közötti programozási időszakra alkalmazandó jogszabályokkal összhangban a Bizottság által jóváhagyott vidékfejlesztési programok információkat tartalmaztak a szükségletek azonosításáról és a kedvezményezettek kiválasztását célzó eljárásokról.

A GYELV-helyzetelemzésre, valamint a program által lefedett földrajzi területen fennálló szükségletek azonosítására irányuló követelményt mindkét programozási időszak vidékfejlesztési jogszabályai tartalmazzák. Ezt az elemzést a program előzetes értékelése egészíti ki, és kiterjed a vidéki szereplők ismeretek és készségek megszerzésével kapcsolatos igényeire is. A Bizottság a programok jóváhagyási szakaszában részletesen ellenőrzi az azokban szereplő GYELV-elemzést és igényfelmérést, valamint a programok ezen igényekhez igazított stratégiai orientációját.

A Bizottság a 2007–2013-as programozási időszak tekintetében alapvető iránymutatást adott ki a tagállamok számára vidékfejlesztési programjaik kidolgozásához.

Ami a 2014–2020-as programozási időszakot illeti, a Bizottság tágabb hatókörű és megerősített iránymutatásokat és az intézkedésekre vonatkozó segédleteket³ tett közzé, amelyeket a tagállamokkal is több ízben megvitattak a Vidékfejlesztési Bizottságban. A Bizottság ezenfelül választ adott a tagállamok által a programok kidolgozásával kapcsolatban benyújtott kérdésekre.

49

A Bizottság tudatában van annak, hogy a magas hibarányok jelentős részben a közbeszerzésre vezethetők vissza. Ezzel összefüggésben és a szubszidiaritás elvével összhangban a Bizottság intézkedéseket tett a kapcsolódó kockázatok azonosítására és megelőzésére, illetve kiigazítására. Példának okáért a vidékfejlesztési programokban most már szerepelnek az intézkedés végrehajtásához kapcsolódó kockázatok és az e kockázatok enyhítését célzó fellépések. A 2014–2020-as programozási időszakban az előző programozási időszakhoz képest megerősítették a közbeszerzésre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket és a Bizottság kapcsolódó iránymutatásait is.

3 Útmutató dokumentumok a következő témákban: 1) GYELV-elemzés, 2) közbeszerzés a vidékfejlesztésben, 2014–2020, 3) támogathatósági feltételek és kiválasztási kritériumok, 2014–2020, 4) a stratégiai program elemei, 5) igazolhatóság és ellenőrizhetőség (62. cikk), 6) a 14. cikk szerinti tudástranszfer-intézkedésre vonatkozó segédlet, 7) a 15. cikk szerinti tanácsadási intézkedésre vonatkozó segédlet.

A Bizottság a beszámolási kötelezettségek megerősítésével, az éves felülvizsgálati ülések és a monitoringbizottságok keretében követi nyomon a végrehajtást. Megfelelőségi vizsgálatok végrehajtása esetén a Bizottság értékeli a szolgáltatók kiválasztását.

Lásd még a 38., 40. és 43. bekezdésre adott választ.

51

A 2014–2020-as programozási időszakban a tudástranszfer-intézkedésre vonatkozó segédlet jóval részletesebb, mint az előző programozási időszakban, és a kedvezményezettek kiválasztására irányuló eljárásról is tartalmaz információkat. Az adatlapot egy sor átfogó, horizontális jellegű (például a programozásról és a közbeszerzésről szóló) útmutató dokumentum egészíti ki.

A Bizottság ezenkívül kétoldalú tárgyalások keretében és a Vidékfejlesztési Bizottságban részletesen megvitatta ezt a kérdést a tagállamokkal, és választ adott a feltett kérdésekre. A Bizottság és az Európai Vidékfejlesztési Hálózat ezenfelül 2015 márciusában, Brüsszelben „A költségek ésszerűsége és a közbeszerzés” címmel speciális képzést rendezett a nemzeti és regionális hatóságok számára.

Ezen túlmenően a tagállamoknak még azokban az esetekben is biztosítaniuk kell a kedvezményezettek nyílt, tisztességes és átlátható módon történő kiválasztását, amikor nem alkalmaznak közbeszerzési eljárást.

A házon belüli szolgáltatásnyújtás lehetőségét a közbeszerzésekről szóló jogszabályok írják elő azokban az esetekben, amikor az ajánlatkérő megfelelő erőforrásokkal rendelkezik a művelet belső végrehajtásához.

Lásd még a 47–48., 49. és 50. bekezdésre adott választ.

55

Lásd a 40. bekezdésre adott választ.

55 – Ötödik francia bekezdés

A Mezőgazdasági Tanács a tevékenységek szintjén nem számol be a kiadásokról. Mindamellet a kiadások csak akkor minősülnek támogathatónak, ha kapcsolódnak a projekt végrehajtásához. Amennyiben úgy ítélik meg, hogy valamely igazgatási ellenőrzési kiadás nem képezi a projekt végrehajtásának részét, a költségeket levonják.

55 – Hatodik francia bekezdés

Ami a 2013-ban Svédországban a vidékfejlesztéshez nyújtott uniós támogatás ellenőrzésének fokozását illeti, a Mezőgazdasági Tanács az ellenőrzések javításáról számolt be. Az új programozási időszakban további fejlesztéseket terveznek.

Közös válasz az 56. és 57. bekezdésre

A költségvetési rendelet 59. cikkének (2) bekezdésében előírt követelményekkel összhangban a Bizottság az arányosság elvének szem előtt tartásával és az értékelt kockázat szintjének figyelembevételével követi nyomon a tagállamok irányítási és kontrollrendszeit. Az ellenőrzési munkaprogramot kockázatértékelés alapján határozzák meg, amelynek legfontosabb elemét a kiadások nagysága képezi. Mivel az érintett finanszírozási összeg viszonylag alacsony, csak korlátozott számú célzott megfelelési vizsgálatot végeztek a tudástranszfer- és tanácsadási szolgáltatások terén.

58

A tudástranszfer- és tanácsadási szolgáltatások a célcsoport és a célzott témák függvényében különféle forrásokból támogathatók. Az EMVA például a mezőgazdasági és erdőgazdálkodási ágazatban tevékenykedőknek – valamint 2014 óta a vidéki térségekben működő kkv-knak – biztosít képzést és tanácsadást, míg az ESZA-támogatások a munkanélküliekre irányulnak.

A tagállamoknak és a régióknak biztosítaniuk kell az eszközök komplementaritását, és meg kell akadályozniuk az átfedéseket és a kettős finanszírozást.

Közös válasz a 60. és 61. bekezdésre

Mivel a tudástranszferrel összefüggő tevékenységek több különböző támogatási ágon lehetnek jogosultak a finanszírozásra, e tevékenységek irányításáért a jövőben is a hatóságoknak kell viselniük a felelősséget. Az ilyen típusú műveletek – egymást kiegészítő jelleggel – több alapból is támogathatók. Az elhatárolás célja annak biztosítása, hogy a különféle szakpolitikák végrehajtása erősítse egymást, mentes legyen az átfedésektől, és elkerülhető legyen a kettős finanszírozás. A Bizottság a jóváhagyási folyamat, a programmódosítások és a rendszeres kétoldalú találkozók során – adott esetben – további tájékoztatást kért az elhatárolásról.

A Bizottság a jóváhagyási folyamat és a későbbi programmódosítások értékelése során vizsgálta azt is, hogy megfelelően állapították-e meg az egyéb alapoktól való elhatárolás határvonalát. Az összes vidékfejlesztési programot szolgáló konzultációk keretében is értékelte, hogy a különböző alapokért felelős főigazgatóságok kizárhassák az esetleges következetlenségeket és átfedéseket. Ezenfelül a más uniós alapokat képviselő tagokat is tömörítő monitoringbizottság is fontos szerepet játszik az elhatárolás biztosításában.

Lásd még a 58. bekezdésre adott választ.

64

A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó vidékfejlesztési programok értékelését követően a Bizottság által Galiciának küldött észrevételeket tartalmazó levél hangsúlyozta a kettős finanszírozás elkerülésének szükségességét. Adott esetben a vidékfejlesztési programban azonosítani kell a kettős finanszírozás kockázatát, és javaslatot kell tenni megfelelő kockázat-mérséklő intézkedésekre.

65

A 2024–2020-as programozási időszakra vonatkozó jogszabályok egy sor szabályt írnak elő az uniós alapokból és a nemzeti forrásokból támogatott intézkedések koordinációjának biztosítására.

A kiegészítő jelleggel először a partnerségi egyezmények foglalják, amelyekben a tagállamok meghatározzák az európai strukturális és beruházási alapokból kapott támogatások koordinációjának mechanizmusát. Ezt később a vidékfejlesztési programban pontosítják, amely külön fejezetet tartalmaz a kiegészítő jelleg kapcsán (a vidékfejlesztési program 14. fejezete).

A Bizottság részletes útmutató dokumentumokat dolgozott ki mindkét szintű (mind a partnerségi megállapodás, mind a programok szintjén történő) programozásra vonatkozóan. Ezzel összefüggésben, az alapok közötti koordináció, komplementaritás és szinergiák megerősítése érdekében hoztak egy sor jogi rendelkezést is (a közös rendelkezésekről szóló rendelet), valamint kidolgozták az összes európai strukturális és beruházási alaphoz vonatkozó közös stratégiai keretet.

Lásd még a 60. és a 61. bekezdésre adott választ.

67

A vidékfejlesztési programok értékelését külső értékelők végzik a tagállamok felelőssége alatt. Az értékelő szakmai felelőssége, hogy a lehető legjobb módszertant javasolja az értékelési feladatra.

80

A 2007–2013 közötti időszakban alkalmazták először az integrált közös monitoring- és értékelési keretrendszert. A monitoringtevékenység tekintetében valóban hiányosságokat tapasztaltak a rendszerben. A Bizottság a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó közös monitoring- és értékelési rendszer javítása érdekében többek között egyértelműen különválasztotta a képzési és a kommunikációs rendezvényeket.

11. háttérmagyarázat – Első francia bekezdés

Dánia esetében a 111. intézkedés tartalmaz egy, a 111. és a 123. intézkedést integráló alintézkedést (demonstrációs projektek). Ezért nem megfelelő mód a képzések fejenkénti vagy képzési naponkénti költségének kiszámítására, ha egyszerűen elosztjuk a támogatás teljes összegét a képzéseken részt vevő személyek számával.

85

A Bizottság, noha továbbra is elsősorban a tagállamok által gyűjtött, aggregált és benyújtott adatokra támaszkodik, korábban is tudatában volt az ilyen adatok minőségéből eredő korlátoknak. Ezért a Bizottság a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó közös monitoring- és értékelési rendszer javítása érdekében egyértelműen különválasztotta a képzési és a kommunikációs rendezvényeket, amelyek együttes kezelése adatgyűjtési problémákat okozott.

Az ellenőrző adatok részét képezik az értékeléshez felhasznált elemeknek. A vidékfejlesztési programok utólagos értékelése keretében fog sor kerülni annak értékelésére, hogy az EMVA-támogatásokat jól költötték-e el.

88

A vidékfejlesztési programok értékeléséért a tagállamok felelősek. Az intézkedéseknek a program célkitűzéseikhez való hozzájárulásuk fényében történő értékelése összetett feladat, amelynek arányosnak kell lennie az értékelés felhasználásával. Ezt a feladatot független, szakképzett értékelők végzik. Az értékelők különböző tényezők és módszertani megközelítések – így többek között a programok beavatkozási logikájának részletes értékelése, esettanulmányok, helyszíni elemzések, interakció-elemzés és a különböző intézkedések externáliáinak vizsgálata – alapján vonták le következtetéseiket. A közös monitoring- és értékelési keretrendszerben (CMEF) előírt mutatókészlet csak egy eszköz a sok közül az értékelési kérdések feldolgozására. A keretrendszer célja az uniós szintű stratégiai prioritások átfogó végrehajtásával egyidejűleg az értékelési jelentések egységes szerkezetének biztosítása.

Következtetések és ajánlások

91

A tagállamok és a régiók a programozási területeken azonosított szükségletek függvényében választják ki a vidékfejlesztési programok útján végrehajtandó intézkedéseket és műveleteket. Ezeket a szükségleteket a végrehajtandó konkrét képzési fellépések szintjén még tovább kell részletezni. A Bizottság biztosítja, hogy a vidékfejlesztési programok összhangban legyenek a szakpolitikai célkitűzésekkel és a jogi követelményekkel. A tényleges végrehajtásért a tagállamok felelősek. A Bizottságot erről a monitoringbizottság ülései keretében és a tagállamok által benyújtott végrehajtási jelentések útján tájékoztatják.

92

A képzések és egyéb tudástranszfer-tevékenységek elengedhetetlenek a technikai és a „soft” készségek fejlesztéséhez, ami által hozzájárulnak a vidéki szereplők teljesítményének növeléséhez. A szolgáltatók a tagállamok által elvégzett GYELV-elemzés útján meghatározott szükségletek alapján kiírt pályázati felhívásokra

és ajánlatokra jelentkeznek. A Bizottságnak mindamellett az a véleménye, hogy van még javítanivaló a tagállamok által végzett előzetes elemzéseken.

93

A Bizottság tisztában van azzal, hogy a legjobb szolgáltatók kiválasztása érdekében a kiválasztásnak nyílt és tisztességes versenyen kell alapulnia, amely során kritériumként az ár/minőség arányt kell figyelembe venni. A megfelelő eljárások működtetésének biztosítása a tagállamok feladata.

Lásd még a 92. bekezdésre adott választ.

94

Tanácsadó szolgálat létrehozására kizárólag a programozási területen azonosított konkrét szükségletek kapcsán kerülhet sor.

Új szolgáltató alatt bizonyos, a régióban szükséges szakismereti témákkal vagy területekkel kapcsolatos szolgáltatások nyújtása érdekében újonnan létrehozott szerv vagy jogalany értendő. Új szolgáltatónak tekinthető azonban a korábban már létező tanácsadói szolgálat keretében létrehozott olyan új szerv vagy szervezeti egység is, amely lehetővé teszi a korábban nyújtott szolgáltatások körének bővítését. A lényeges pont az, hogy az új szolgáltató olyan területeken is tudjon tanácsadást nyújtani, amelyekben az új szolgáltató létrehozása nélkül nem rendelkezne megfelelő kompetenciával.

1. ajánlás a)

Ennek az ajánlásnak a tagállamok a címzettjei.

1. ajánlás b)

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság egyetért azzal, hogy bevált gyakorlatként ösztönözni kell a képzési igények tagállamok általi rendszeres elemzését, és ennek fényében módosítani fogja a tudástranszfer-intézkedésekre vonatkozó segédletet, valamint tájékoztatási tevékenységet fejt ki ezen a téren. A Bizottság ezenfelül ösztönözni fogja a módszertani megközelítésekkel kapcsolatos bevált gyakorlatok cseréjét a hálózatépítési tevékenységek keretében.

1. ajánlás c)

Ennek az ajánlásnak a tagállamok a címzettjei.

1. ajánlás d)

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást, és már meg is kezdte annak végrehajtását.

A Bizottság iránymutatást adott ki az 1305/2013/EU rendelet 15. cikkéhez, hogy segítse a tagállamokat és a régiókat az intézkedések végrehajtásában. Az iránymutatás mindamelllett jogilag nem kötelező erejű, alkalmazásáról a tagállamok döntenek. A Bizottság válaszolt a tagállamok által feltett számos kérdésre is.

A vidékfejlesztési programok végrehajtását (így többek között a tanácsadó szolgálatok létrehozását) a monitoringbizottságokban, az éves felülvizsgálati üléseken és a megfeleléségi vizsgálatokon is megvitatják.

A Bizottság szükség esetén továbbra is frissíteni és bővíteni fogja a jelenlegi iránymutatást.

96

A Bizottság iránymutatást tett közzé a vidékfejlesztéssel összefüggő közbeszerzések tekintetében. A házon belüli szolgáltatásnyújtás követelményeit különösen az 1305/2013/EU rendelet 15. cikkére vonatkozó iránymutatás fejti ki.

2. ajánlás a)

Ennek az ajánlásnak a tagállamok a címzettjei.

2. ajánlás b)

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást, és már meg is kezdte annak végrehajtását.

A tanácsadási, valamint az üzemvezetési és helyettesítési intézkedésekre vonatkozó segédlet már közölt iránymutatást a házon belüli megvalósításra, az alvállalkozásra és a szolgáltatásnyújtásra vonatkozóan. Ezt az iránymutatást a Bizottság ismertette a Vidékfejlesztési Bizottságban, ahol több ízben a tagállamokkal is megvitatta azt. A Bizottság és az Európai Vidékfejlesztési Hálózat ezenfelül 2015 márciusában, Brüsszelben „A költségek ésszerűsége és a közbeszerzés” címmel speciális képzést rendezett a nemzeti és regionális hatóságok számára.

Ami a tagállamok eljárásainak nyomon követését illeti, a Bizottság ellenőrzési tervének kialakítása során kellőképpen figyelembe fogja venni a tudástranszferre és a tanácsadásra irányuló intézkedések sajátos kockázati profilját.

97

A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a vidékfejlesztési programok intézkedéseinek végrehajtása ésszerű költségek mellett történjen. Amennyiben a megfeleléségi vizsgálatok hiányosságokat tárnak fel, pénzügyi korrekció alkalmazandó.

98

Az elhatárolás kérdését a vidékfejlesztési programok is felvetették.

A 2014–2020 közötti időszak tekintetében az egyes tagállamok számára kidolgozott, „A Bizottság szolgálatainak állásfoglalása” című dokumentumok nyújtottak iránymutatást az európai strukturális és beruházási alapok koordinált fellépéseikhez. A kettős finanszírozás elkerülése érdekében a tagállamoknak biztosítaniuk kellett intézkedéseiknek a többi uniós eszközzel való komplementaritását, konzisztenciáját és az intézkedések megfelelését⁴.

A 2014–2020 közötti programozási időszak szabályozási kerete törekszik arra, hogy partnerségi megállapodások útján fokozott komplementaritást és jobb koordinációt biztosítson az alapok között, hogy ezáltal elkerülhető legyen a tevékenységek megkettőződése; e partnerségi megállapodásokban ugyanis a tagállamoknak ismertetniük kell az európai strukturális és beruházási alapoknak a tevékenységek kiegészítő jellegét és szinergiáját biztosító felhasználását.

Ezenfelül a vidékfejlesztés területén a vidékfejlesztési programok 14. fejezete („A kiegészítő jellegre vonatkozó információk”) is tárgyalja a komplementaritás kérdését.

Ezen túlmenően a tagállamok monitoringbizottságai felelősek a programok helyes végrehajtásának és az uniós alapok közötti komplementaritásnak a biztosításáért.

⁴ Az 1698/2005/EK rendelet 5. cikke.

Végezetül a bizottsági szolgálatok együttműködve törekszenek annak biztosítására, hogy az egyes programok jóváhagyási szakaszában koordinált megközelítést alkalmazzanak az európai strukturális és beruházási alapok komplementaritásának garantálása érdekében.

3. ajánlás a)

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság a 22/2014. sz. különjelentés⁵ ajánlásainak végrehajtása érdekében különleges képzéseket biztosít az irányító hatóságok és a kifizető ügynökségek számára, fokozza az intézkedések ellenőrizhetőségének és igazolhatóságának értékelését, és ösztönzi az egyszerűsített költségelszámolási módszerek használatát. Ezen túlmenően megfelelőségi vizsgálatok keretében el fogja végezni a projektköltségek ésszerűségét biztosító rendszerek értékelését. A szabályok megsértése esetén pénzügyi korrekciók alkalmazására kerül sor.

3. ajánlás b)

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást, és már meg is kezdte annak végrehajtását.

A Bizottság már munkaeljárásokat és speciális szolgálatközi csoportokat hozott létre a különböző uniós alapok közötti kiegészítő jelleg és kettős finanszírozás kérdésének értékelésére (ilyen többek között az európai strukturális és beruházási alapokról szóló rendelet értelmezésével foglalkozó hálózat, valamint a rendelet sajátos elemeivel foglalkozó egyéb hálózatok, például az egyszerűsített költségelszámolási munkacsoport, a tematikus hálózatok és a pénzügyi eszközökkel foglalkozó FI-COMPASS platform).

A Bizottság mérlegelni fogja, hogy szükség van-e esetleg további struktúrákra (például újabb speciális szolgálatközi csoportra).

⁵ Lásd: 22/2014. sz. különjelentés: A gazdaságosság elvének alkalmazása: az Unió által finanszírozott vidékfejlesztési projektekre nyújtott támogatások költségeinek ellenőrzés alatt tartása (<http://eca.europa.eu>).

Közös válasz a 99. és 100. bekezdésre

A vidékfejlesztési programok értékeléséért a tagállamok felelősek. Az intézkedéseknek a program célkitűzéseikhez való hozzájárulásuk fényében történő értékelése összetett feladat, amelynek arányosnak kell lennie az értékelés felhasználásával. Ezt a feladatot független, szakképzett értékelők végzik. Az értékelők különböző tényezők és módszertani megközelítések – így többek között a programok beavatkozási logikájának részletes értékelése, esettanulmányok, helyszíni elemzések, interakció-elemzés és a különböző intézkedések externáliáinak vizsgálata – alapján vonták le következtetéseiket. A közös monitoring- és értékelési keretrendszerben (CMEF) előírt mutatókészlet csak egy eszköz a sok közül az értékelési kérdések feldolgozására. A keretrendszer célja az uniós szintű stratégiai prioritások átfogó végrehajtásával egyidejűleg az értékelési jelentések egységes szerkezetének biztosítása. A Bizottság ösztönzi az értékelés terén kialakult bevált gyakorlatok cseréjét, amire többek között az Európai Vidékfejlesztési Hálózat keretében nyílik lehetőség.

4. ajánlás a)

Ennek az ajánlásnak a tagállamok a címzettjei.

4. ajánlás b)

A Bizottság részben elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság továbbra is iránymutatást nyújt a kapcsolódó rendeletekkel létrehozott közös monitoring- és értékelési rendszer végrehajtásához.

Standard módszertanok léteznek a visszacsatolási eljárások használatának biztosítására, valamint az eredményeknek és a képzési tevékenységek hatásának nyomon követésére és értékelésére. A Bizottság ösztönözi fogja a bevált gyakorlatok cseréjét az Európai Vidékfejlesztési Hálózat keretében.

A jogi keret értelmében azonban a Bizottság nem felelős annak nyomon követéséért, hogy léteznek-e ilyen visszacsatolási eljárások.

101

A Bizottság mindig is eleget tett a tagállamokban működő irányítási és kontrollrendszerek nyomom követésével kapcsolatos kötelezettségeinek. A Bizottság a vidékfejlesztési programok jóváhagyási folyamata útján, valamint az érdekelt feleket tömörítő monitoringbizottságok és az irányító hatóságokkal megrendezett éves kétoldalú ülések keretében felügyeli az intézkedések végrehajtását.

Az ellenőrzési munkaprogramot kockázatelemzés alapján határozzák meg, amelynek legfontosabb elemét a kiadások nagysága képezi. Mivel az érintett finanszírozási összeg viszonylag alacsony, csak korlátozott számú célzott szabályszerűségi ellenőrzést végeztek a tudástranszfer- és tanácsadási szolgáltatásokkal kapcsolatos kiadások terén.

5. ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

A Bizottság ellenőrzési tervének kialakítása során kellőképpen figyelembe fogja venni a tudástranszferre és a tanácsadásra irányuló intézkedések sajátos kockázati profilját.

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 Számvevőszék azt vizsgálta, hogy az élethosszig tartó tanulásnak és a tudástranszfernek az uniós vidékfejlesztési politikában megfogalmazott nagy prioritása tükröződik-e a Bizottságnak és a tagállamoknak a jó minőségű tudástranszfer és tanácsadás biztosítására irányuló tevékenységeiben. Összességében úgy találtuk, hogy nem ez a helyzet. A tagállamok túl gyakran hagyatkoztak a képzési szolgáltatóktól származó javaslatokra, és mindenféle képzést „jónak” és köztámogatásra jogosultnak minősítettek. Csak ritkán fordult elő, hogy megfelelően elemezték volna, hogy az ilyen tevékenységeknek van-e valós hatásuk. A tagállamok nem mindig biztosítottak tisztességes és átlátható versenyt az oktatási tevékenységek kiválasztásakor, és egyes szolgáltatókért túl sokat fizettek. A hasznosulás tekintetében az ellenőrzés megállapította, hogy nem értékelték részletesen, hogy a közforrások felhasználásával ténylegesen mit értek el. Ajánlásaiban a Számvevőszék nyomatékosan felhívja a tagállamokat, hogy olyan tudástranszfer- és tanácsadási tevékenységeket fogadjanak el, amelyeket a vidéki gazdasági szereplők változó igényei alapján választanak ki, ismétlődő elemzési és értékelési eljárások segítségével.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal