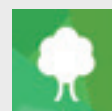


Különjelentés

A mezőgazdasági nem termelő beruházásokra nyújtott uniós vidékfejlesztési támogatás költséghatékonysága



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 978-92-872-3233-5	ISSN 1831-0893	doi:10.2865/1875	QJ-AB-15-017-HU-C
PDF	ISBN 978-92-872-3292-2	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/802332	QJ-AB-15-017-HU-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3232-8	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/10501	QJ-AB-15-017-HU-E

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

Printed in Luxembourg

Különjelentés**A mezőgazdasági nem
termelő beruházásokra
nyújtott uniós
vidékfejlesztési támogatás
költséghatékonysága**

(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; Bernard Moya, a kabinet attaséja; Davide Lingue, osztályvezető és Paulo Oliveira, az ellenőrző csoport vezetője támogatásával. Az ellenőrző csoport összetétele: Franco Radicati; Anne Poulsen; Paul Toulet-Morlane és Papp Zoltán. Adminisztratív támogatás: Murielle Siffert.

Bevezetés

Glosszárium

I–IX Összefoglaló

1–9 Bevezetés

1–9 A mezőgazdasági nem termelő beruházásokra nyújtott uniós támogatás

10–14 Az ellenőrzés hatóköre és módszere

15–71 Észrevételek

15–34 A kiválasztási eljárások és a monitoringeszközök hiányosságai ellenére a Számvevőszék talált arra utaló jeleket, hogy a nem termelő beruházásokra nyújtott támogatás eredményes

17–18 Az agrár-környezetvédelmi igények tág meghatározása ellenére a tagállamok a támogatás megfelelő célzottsága érdekében szűkítették a támogatásra jogosult nem termelő beruházások körét

19–23 A négy vizsgált tagállam mindegyike hivatkozott a nem termelő beruházásokra nyújtott támogatás kiegészítő jellegére, de közülük csak kettő alkalmazta azt operatív szinten más támogatási rendszerekkel való szinergiák erősítéséhez

24 A vizsgált tagállamok által alkalmazott kiválasztási eljárások hiányosságai miatt támogatásra nem jogosult nem termelő beruházások is kaptak támogatást, és olyanok is, amelyek kiválasztását nem indokolták kellő mértékben

25–31 Nem állt rendelkezésre megfelelő információ arról, hogy mi valósult meg uniós, illetve tagállami szinten a nem termelő beruházásokra nyújtott uniós támogatás révén...

32–34 ...a Számvevőszék azonban talált arra utaló jeleket, hogy a vizsgált nem termelő beruházások 71%-a elősegítette a mezőgazdasági földterület fenntartható felhasználásával kapcsolatos célok megvalósulását

35–50 A vizsgált tagállamokban a támogatásban részesülő nem termelő beruházások költségei gyakran ésszerűtlenül nagyok vagy nem kellően indokoltak voltak

39–41 A nem termelő beruházások nagyarányú közfinanszírozásban részesülnek, pedig néha jövedelemtermelő összetevőket is tartalmaznak

42–48 A vizsgált tagállamok olyan beruházásokat finanszíroztak, amelyek költsége kirívóan nagy volt, illetve nem volt kellően indokolt

49–50 A Számvevőszék által ellenőrzött nem termelő beruházások nagy többségében probléma volt a költségek ésszerűségével

51–71	A nem termelő beruházásokra nyújtott támogatás költséghatékonyságát a 2007–2013-as időszakban érintő hiányosságokat a 2014–2020-as időszak kezdetéig nem orvosolták
60–61	Operatív szinten nem mindig valósult meg a szinergiákat erősítő kiegészítő jelleg
62–64	Az input- és outputadatokon kívül nem álltak rendelkezésre megfelelő mutatók, illetve teljesítményadatok
65–66	A kiválasztási eljárások hiányosságai
67–68	A támogatási arányokat nem igazították ki a beruházások jövedelemtermelő elemei alapján
69–70	Ésszerűtlen vagy nem kellően indokolt költségek
71	Egyéb jogosultsági probléma
72–81	Következtetések és ajánlások
I. melléklet	– A mezőgazdasági nem termelő beruházásokra nyújtott EMVA-támogatás főbb jellemzői
II. melléklet	– A helyszínen felkeresett nem termelő beruházások összefoglalása
III. melléklet	– A nem termelő beruházásokkal kapcsolatos igények, illetve azok céljai és típusai tagállamonként (összefoglalás)

A Bizottság válasza

CMEF: Közös monitoring- és értékelési keretrendszer (Common Monitoring and Evaluation Framework). A 2007–2013-as programozási időszak vidékfejlesztési beavatkozásait nyomon követő és értékelő egységes keretrendszer, amelynek célja a programok teljesítményének javítása, az elszámoltathatóság biztosítása és a célok megvalósulásának mérhetősége.

Előzetes értékelés: Az előzetes értékelés része a vidékfejlesztési program kidolgozásának, célja a költségvetési források elosztásának optimalizálása és a programozás minőségének javítása.

EMVA: Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap.

EMVA-rendelet: Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló, 2005. szeptember 20-i 1698/2005/EK tanácsi rendelet.

Eredmények: A beavatkozás következtében felmerülő közvetlen hatások vagy változások.

Értékelés: bizonyítékok rendszeres gyűjtése és elemzése a beavatkozások hatásosságára és hatékonyságára vonatkozó következtetések kialakításához.

Félidős értékelés: A folyamatos értékelő jelentések egyik típusa. A félidős értékelő jelentések javaslatokat tartalmaznak a vidékfejlesztési programok és megvalósításuk minőségének javítására.

Hatásosság: A kitűzött célok elérése. Ezen ellenőrzés esetében hatásosnak tekintjük azokat a támogatásra jogosult nem termelő beruházásokat, amelyek egy adott agrár-környezetvédelmi igény kielégítésére irányulnak, illetve hozzájárulnak egy adott, a tagállamok által vidékfejlesztési programjukban megadott agrár-környezetvédelmi cél eléréséhez.

Hatékonyság: A hatásosság és a költségek közötti legkedvezőbb viszony elérése.

Intézkedés: Egy szakpolitika végrehajtására szolgáló támogatási rendszer. Minden intézkedés speciális szabályokat határoz meg, amelyeket a finanszírozható projekteknek vagy fellépéseknek 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.

Költség-haszon elemzés: Egy adott beavatkozás költségeit és hatásait összehasonlítva annak értékelése, hogy a beavatkozás milyen mértékben tekinthető értékarányosnak. Ezen ellenőrzés esetében a nem termelő beruházások akkor tekinthetők költséghatékonynak, ha: i. hatásosak (a hatásosság meghatározását lásd: alább); és ii. nincs arra vonatkozó bizonyíték, hogy ugyanazon beruházásokat kisebb költséggel is meg lehetett volna valósítani. Ha ugyanazon beruházásokat kisebb költséggel is meg lehetett volna valósítani, ez csökkenti a beruházások értékarányosságát, mivel ugyanazon célokat, illetve eredményeket kisebb költséggel is elérték volna.

Megosztott irányítás: Az uniós költségvetés végrehajtásának olyan módozata, amikor a Bizottság a végrehajtási feladatokat a tagállamokra bízta, de a végső felelősséget továbbra is viseli.

Monitoring: Az intézkedések forrásainak, outputjának és eredményeinek rendszeres vizsgálata.

NPI: A 216. EMVA-intézkedés által támogatott nem termelő beruházások (non-productive investments).

Programozási időszak: Az uniós szakpolitikák, például a vidékfejlesztési politika megtervezésének és végrehajtásának többéves keretrendszere.

Videkfejlesztési program: Valamely tagállam vagy régió által elkészített és a Bizottság által jóváhagyott, a vidékfejlesztési politika végrehajtásának megtervezését és nyomon követését szolgáló dokumentum.

I

A tagállamok az uniós vidékfejlesztési politika keretében az uniós költségvetésből támogatást nyújthatnak nem termelő beruházások (NPI) költségeihez. A nem termelő beruházások olyan beruházások, amelyek nem járnak jelentős mértékű megtérüléssel, nem termelnek számottevő bevételt vagy jövedelmet, illetve nem növelik jelentősen a kedvezményezett mezőgazdasági üzemének értékét, hanem a környezetre gyakorolnak kedvező hatást. A nem termelő beruházásoknak elsősorban kiegészítő szerepet kell játszaniuk az – akár más környezetvédelmi támogatási rendszerek keretében is felvállalt – agrár-környezetvédelmi célok, illetve kötelezettségek teljesítésének elősegítésében, valamint a védett területek környezeti értékének növelésében.

II

Nem termelő beruházásokra köztámogatást az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) és tagállami források biztosítanak. A nem termelő beruházásokra nyújtott köztámogatás aránya sokkal nagyobb, mint más, termelő beruházásokra nyújtott támogatásoké, gyakran még a teljes beruházási költség 100%-át is eléri. A 2007–2013-as programozási időszakban a nem termelő beruházások megközelítőleg 860 millió euró összegű köztámogatásban részesültek. Ellenőrzésünk során megvizsgáltuk a nem termelő beruházások költséghatékonyágát abból a szempontból, hogy a 2007–2013-as időszakban mennyiben járultak hozzá a környezetvédelmi célok megvalósulásához.

III

Ellenőrzésünk következtetései egyrészt a leggyakrabban támogatott NPI-projektek közül 28 projekt helyszíni ellenőrzésén, másrészt négy olyan tagállam irányítási és kontrollrendszerének vizsgálatán alapulnak, amelyek együttesen a nem termelő beruházásokra nyújtott összes EMVA-támogatás 80%-ának kiadásáért felelnek. Összességében a Számvevőszék megállapítja, hogy a nem termelő beruházásokra nyújtott támogatás elősegítette a mezőgazdasági földterületek fenntartható használatával kapcsolatos környezetvédelmi célok elérését, azonban ennek módja nem volt költséghatékony.

IV

A tagállamok ugyan nem mindig biztosították a nem termelő beruházások kiegészítő jellegét a más támogatási rendszerekkel való szinergiák kialakításához, de az NPI-forrásokat a tagállamok olyan típusú beruházásokra fordították, amelyek potenciálisan hatásosan elégitették ki agrár-környezetvédelmi igényeiket. Ellenőrzésünk azonban rávilágított arra is, hogy a tagállamok ésszerűtlenül nagy, illetve nem kellően indokolt beruházási költségeket is megtérítettek, ami miatt az NPI-támogatás nem tekinthető költséghatékónak. Továbbá, a kiválasztási eljárások hiányosságaiból adódóan a tagállamok uniós támogatásra nem jogosult NPI-projektek is finanszíroztak, illetve úgy is kiválasztottak projekteket, hogy nem ellenőrizték megfelelően az alapvető kiválasztási kritériumok betartását.

V

Az ellenőrzés során megállapítottuk, hogy a felkeresett projektek 71%-a hozzájárult az olyan agrár-környezetvédelmi célok eléréséhez, mint pl. a tájvédelem vagy a biodiverzitás megőrzése. Ahhoz, hogy a hozzájárulás költséghatékony legyen, alapvető fontosságú, hogy a támogatott nem termelő beruházások költségei ésszerűek és indokoltak legyenek. A Számvevőszék egyértelmű arra utaló jeleket talált, hogy e projektek 75%-ában a költségek ésszerűtlenek voltak. Emiatt a 28 vizsgált projektből mindössze 5 (18%) bizonyult költséghatékónak.

VI

A nem termelő beruházások költségeinek ésszerűségével kapcsolatos problémák nem feltétlenül korlátozódnak a projektmintára, mivel a konkrét, azonosított eseteket a tagállami irányítási és kontrollrendszerek hiányosságai okozzák. Külön megemlítenő, hogy a tagállamok olyan egységköltségek alapján térítettek meg beruházási költségeket, amelyek sokkal nagyobbak voltak, mint a tényleges piaci költségek; nem megfelelően ellenőrizték az igényelt költségek valóságát; illetve a beruházás végrehajtására a legdrágább ajánlatot fogadták el, anélkül, hogy ehhez indoklást kértek volna a kedvezményezettől, vagy a javasolt költségeket összevetették volna referenciaértékekkel. A Számvevőszék valamennyi vizsgált tagállamban több olyan esetet is talált, hogy nyilvánvalóan jövedelemtermelő képességgel rendelkező nem termelő beruházások is az erre a beruházástípusra megállapított maximális támogatási arányban részesültek, ami azt jelenti, hogy a legtöbb esetben 100%-os közpénztámogatásban részesültek.

VII

Nem álltak rendelkezésre teljesítményadatok arról, hogy mi valósult meg uniós, illetve tagállami szinten a nem termelő beruházásokra nyújtott támogatás révén. A meglévő monitoringmutatók csak olyan input- és outputadatokat mértek, mint pl. a közkiadás összege, a támogatásban részesülő üzemek száma, a beruházás teljes volumene. A kizárólag az eredményt mérő mutatók hiánya miatt egyes tagállamok a nem termelő beruházások teljesítményértékelését más környezetvédelmi támogatási rendszerekkel egyesítették, mivel azt feltételezték (illetve azt kívánták kimutatni), hogy a teljesítmény mindegyik esetben ugyanaz lesz.

VIII

A nem termelő beruházásokra nyújtott EMVA-támogatás a 2014–2020-as programozási időszakban is tovább folytatódik, azonban a Számvevőszék által megállapított hiányosságok nagy részét a Bizottság és a tagállamok mindeddig nem orvosolták. Ennek fő oka, hogy nem tettek eleget annak érdekében, hogy időben azonosítsák a hiányosságokat ahhoz, hogy a szükséges helyesbítő intézkedéseket még az új időszak kezdete előtt meg lehessen hozni. Egyfelől a tagállamok nem elemezték a saját ellenőrzéseik során tapasztalt szabálytalanságok okait, pedig így fejleszthető lett volna a támogatási rendszer kezelése. Másfelől a Bizottság saját ellenőrzéseit túl későn végezte ahhoz, hogy a tagállamoknak segítséget nyújthasson a 2007–2013-as végrehajtási időszak során tapasztalt irányítási hiányosságok azonosításában és orvoslásában.

IX

E megállapítások alapján a 2014–2020-as vidékfejlesztési programozási időszakban támogatandó nem termelő beruházások költséghatékonyágának javítása céljából a Számvevőszék a következő ajánlásokat teszi:

- A Bizottság a tagállami éves végrehajtási jelentések révén 2017-től kövesse nyomon, hogy az érintett tagállamok hogyan hajtják végre a nem termelő beruházásokat, e végrehajtási jelentések pedig tartalmazzák a más vidékfejlesztési intézkedéssel vagy környezetvédelmi támogatási rendszerrel együttesen végrehajtott NPI-projektek számát és arányát, beleértve az integrált projekteket is.

- A tagállamok értékelési terveiben szerepeljen egy értékelés arról, hogy a nem termelő beruházásokat milyen mértékben valósítják meg más vidékfejlesztési intézkedésekkel vagy környezetvédelmi támogatási rendszerekkel való szinergiában.
- A tagállamok tegyék közzé a nem termelő beruházások kiválasztása és rangsorolása során használt valamennyi kritériumot, és szisztematikusan ellenőrizzék az e kritériumok betartását alátámasztó dokumentációt. A tagállamok emellett gondoskodjanak arról is, hogy a pályázatok továbbításában és kiválasztásában részt vevő szervezetek és személyek esetében megfelelően megvalósuljon a feladatkörök elkülönítése.
- Az új programozási időszakra vonatkozóan a Bizottság adjon iránymutatást a tagállamoknak a kiválasztási kritériumokkal kapcsolatban, kellő figyelemmel azok átláthatóságára, továbbá ellenőrizze, hogy a tagállamok a projektkiválasztáskor megfelelő eljárásokat alkalmaznak-e.
- A Bizottság gondoskodjék annak nyomon követéséről, vagy legalábbis a 2014–2020-as programozási időszak értékelése során történő külön értékeléséről, hogy a nem termelő beruházások hozzájárulnak-e az uniós agrár-környezetvédelmi célok eléréséhez.
- Azok a tagállamok, ahol jelentős a nem termelő beruházások támogatása, határozzanak meg konkrét eredménymutatókat, és éves végrehajtási jelentéseikben, illetve értékeléseikben számoljanak be ezekről a mutatókról.
- A tagállamok a lehető leghamarabb adjanak meg megfelelő kritériumokat annak meghatározásához, hogy melyek a legnagyobb támogatási arányt élvező nem termelő beruházások jövedelemtermelő jellemzői. Ezen értékelés alapján a tagállamok differenciálják a támogatási intenzitást.
- A Bizottság nyújtson további iránymutatást is az ilyen kritériumok létrehozására vonatkozóan.
- A tagállamok a lehető leghamarabb vezessenek be eljárásokat annak biztosítására, hogy a támogatott nem termelő beruházások költségei ne haladják meg a piac által kínált hasonló jellegű áruk, szolgáltatások vagy kivitelezési munkák költségeit.

- A Bizottság többéves ellenőrzési tervének keretében ellenőrizze, hogy a tagállamok hatásosan alkalmazzák-e a költségek ésszerűségének biztosítására létrehozott kontrollokat.
- A tagállamok még a 2014–2020-as időszak első helyszíni ellenőrzései előtt határozzanak meg módszert az ezen ellenőrzések során talált hibák okainak időben történő összevonására és elemzésére.
- A jövőbeni ellenőrzések tervezésekor a Bizottság kellően vegye figyelembe a Számvevőszék által e kiadási területen észrevételezett hiányosságok mértékét, függetlenül attól, hogy ennek a pénzügyi jelentősége korlátozott.

A mezőgazdasági nem termelő beruházásokra nyújtott uniós támogatás

01

A nem termelő beruházások (NPI) olyan beruházások, amelyek nem járnak jelentős mértékű megtérüléssel, nem termelnek számottevő bevételt vagy jövedelmet, illetve nem növelik jelentősen a kedvezményezett mezőgazdasági üzemének értékét, hanem a környezetre gyakorolnak kedvező hatást. A nem termelő beruházásokra nyújtott köz-támogatás pénzügyi ösztönzést jelent a mezőgazdasági üzemek tulajdonosai számára az ilyen típusú környezetbarát beruházások végrehajtásához. A nem termelő beruházások különböző formát ölthetnek: az olyan tájképi elemek, mint pl. a hagyományos határok, vizes élőhelyek, sövények és szárazon rakott kőfalak helyreállításától az élőhelyek vagy az olyan tájképi elemek, mint pl. puszta jellegű mezők, fajokban gazdag rétek, virágokkal tarkított füves mezsgyék

kialakításáig, illetve helyreállításáig (lásd: **1. háttérmagyarázat**).

02

A 2007–2013-as időszakban az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) a 216. intézkedés keretében nyújtott támogatást nem termelő beruházásokra. Amint az **1. ábrán** látható, ez az intézkedés az uniós vidékfejlesztési politika 2. tengelyéhez tartozik, amelynek átfogó célkitűzése a mezőgazdasági földterület fenntartható használata.

Támogatott nem termelő beruházások: néhány példa



Szárazon rakott kőfal Pugliában (Olaszország)
Forrás: Európai Számvevőszék.



Vizes élőhelyet szegélyező sétány Kelet-Devonban (Egyesült Királyság)

Az uniós vidékfejlesztési politika – a mezőgazdasági földterület fenntartható használatát célzó – 2. tengelyének felépítése

2. tengely: A környezet és a vidék fejlesztése

Mezőgazdasági földterületek fenntartható használat

211	A hegyvidéki mezőgazdasági termelőknek a természeti hátrány miatt nyújtott kifizetések
212	A hegyvidéki területeken kívüli hátrányos helyzetű területek mezőgazdasági termelőinek nyújtott kifizetések
213	„Natura 2000” kifizetések és a 2000/60/EK irányelvhez kapcsolódó kifizetések
214	Agrár-környezetvédelmi kifizetések
215	Állatjóléti kifizetések
216	Nem termelő beruházások

Forrás: Európai Vidékfejlesztési Hálózat (EVH).

03

Az EMVA-rendelet¹ értelmében „támogatást kell nyújtani nem megtérülő beruházások esetében, ha azok az agrár-környezetgazdálkodási rendszerek keretében vállalt kötelezettségek vagy más környezeti célkitűzések teljesítéséhez szükségesek, vagy ha azok növelik a gazdasághoz tartozó Natura 2000 területek és más nagy természeti értékű területek közjóléti értékét”.

04

A nem termelő beruházásoknak elsősorban kiegészítő szerepet kell játszaniuk a mezőgazdasági földterületek fenntartható használata megvalósulásának elősegítésében vagy a védett területek környezeti értékének növelése révén, vagy hozzájárulva a – többek között a 214. vidékfejlesztési intézkedés („agrár-környezetvédelmi kifizetések”)² által támogatott – agrár-környezetvédelmi kötelezettségvállalások betartásához. Másik lehetőségként a nem termelő beruházásokat mindentől függetlenül, más – gyakran más környezetvédelmi támogatási rendszerek, illetve intézkedések alá is tartozó – agrár-környezetvédelmi célkitűzések elérése érdekében is végre lehet hajtani.

05

A 2014–2020-as programozási időszakban a nem termelő beruházásokra nyújtott támogatás az új célprogram³ (4.4. „Az agrár-környezetvédelmi és éghajlatváltozással kapcsolatos célok teljesítéséhez kapcsolódó nem termelő beruházásokhoz nyújtott támogatás”) alá tartozik. Az intézkedés az indokolását, a hatókörét, a kedvezményezetteket, a típusát és a támogatási szintjét tekintve lényegében ugyanaz, mint a 2007–2013-as időszakban. A más intézkedésekkel⁴, illetve környezetvédelmi célkitűzésekkel való kiegészítő jellegét szintén megtartotta. Az **I. melléklet** összehasonlítja a 2007–2013-as és a 2014–2020-as programozási időszak intézkedésének indokolását és bizonyos jellemzőit.

- 1 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.) (37) preambulumbekzdése.
- 2 A 214. vidékfejlesztési intézkedés („agrár-környezetvédelmi kifizetések”) támogatja a vidéki területek fenntartható fejlesztését. Az ezen intézkedés alatt folyósított kifizetések teszik ki a mezőgazdasági területek fenntartható használatára nyújtott közfinanszírozás 57%-át. Ez ösztönzi a mezőgazdasági termelőket és más gazdálkodókat arra, hogy önkéntesen kötelezettséget vállaljanak a környezet, a táj és annak jellemzői, a természeti erőforrások, a talaj és a genetikai sokféleség védelmével és javításával összeegyeztethető mezőgazdasági termelési módszerek bevezetésére vagy további alkalmazására.
- 3 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.) meghatározása szerint.

06

A Bizottság és a tagállamok a nem termelő beruházásokra nyújtott uniós támogatás kezeléséért megosztottan felelnek. A tagállamoknak konkrét célokat kell meghatározniuk és hatáson irányítási és kontrollrendszereket kell működtetniük, hogy a támogatott beruházások végrehajtása során betartsák az alkalmazandó jogszabályokat, és hogy a beruházások költséghatékonyan valósuljanak meg.

07

A Bizottság végrehajtási szabályokat és iránymutatásokat dolgoz ki, valamint jóváhagyja a nemzeti, illetve regionális vidékfejlesztési programokat, amelyekben a tagállamok megadják a kiválasztott támogatási intézkedésekhez rendelt céljaikat. A Bizottság nyomon követi és felügyeli a programok végrehajtását, és ellenőrzi, hogy a tagállami közigazgatási szervek hatáson irányítási és kontrollrendszereket vezettek-e be.

08

A 2007–2013-as időszakban a köztámogatás aránya a nem termelő beruházások esetében elérhette a támogatásra jogosult költségek 100%-át. Összehasonlításképpen: más (jövedelemtermelő) – többek között a mezőgazdasági üzemek korszerűsítésével kapcsolatos vagy a mezőgazdasági termékek értékét növelő – beruházások esetében az alkalmazott támogatási arány általában 40%. A 2014–2020-as időszakra a köztámogatás aránya ilyen beruházásoknál ugyanez maradt.

09

A 2007–2013-as programozási időszakban megközelítőleg 1014 millió eurót, azaz a mezőgazdasági földterületek fenntartható használatára szánt közfinanszírozás (EMVA és tagállami társfinanszírozás) 1,5%-át programozták nem termelő beruházásokra (lásd: **1. táblázat**). A 2014–2020-as programozási időszak tekintetében, mivel a jelentés megírásának idejéig (2015. május vége) a legtöbb vidékfejlesztési program még nem került elfogadásra⁵, nem áll módunkban ismertetni az EMVA-kiadások programozott összegeit.

- 4 Az „agrár-környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos célok” a 2014–2020-as időszak új 10. vidékfejlesztési intézkedésére utalnak. Az ezen intézkedés keretében folyósított kifizetések a környezethez és az éghajlati viszonyokhoz pozitívan hozzájáruló mezőgazdasági gyakorlat megőrzését, valamint e gyakorlat szükséges módosításainak az előmozdítását célozzák.
- 5 A Bizottság SFC2014 adatbázisa szerint 2015. május 29-ig a Bizottság 51 programozási dokumentumot hagyott jóvá, 67 programozási dokumentummal kapcsolatban pedig még folyamatban van a jóváhagyási eljárás.

1. táblázat

A 2007–2013-as időszakban nem termelő beruházásokra fordított összes EMVA- és közkiadás (EMVA és tagállami társfinanszírozás) (euró)

Intézkedés	Megnevezés	Kifizetett		Programban szereplő	
		EMVA	Közfinanszírozás	EMVA	Közfinanszírozás
216	Nem termelő beruházások	549 900 632	859 331 286	610 843 250	1 013 996 313

Forrás: az Európai Bizottság SFC2007 adatbázisa (2015. május).

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

10

A Számvevőszék ellenőrizte a nem termelő beruházások költséghatékonyágát abból a szempontból, hogy a 2007–2013-as időszakban mennyiben járultak hozzá a mezőgazdasági földterület fenntartható használatára irányuló EMVA-célkitűzéshez. Az ellenőrzés célja az volt, hogy a Számvevőszék ajánlásokat fogalmazzon meg az új programozási időszakra vonatkozóan. Az ajánlásokat a tagállamok így figyelembe tudják venni saját programjaik végrehajtási szabályainak és eljárásainak kidolgozásakor, a Bizottság pedig szintén fel tudja őket használni különösen a tagállami irányítási és kontrollrendszerek általa végzett monitoringjának fejlesztéséhez.

11

Az ellenőrzés elsősorban a következő kérdésre kereste a választ:

A nem termelő beruházások költség-hatékony módon járultak hozzá a mezőgazdasági földterületek fenntartható használatához?

12

E tekintetben a Számvevőszék jelentése a következő részkérdésekre ad választ:

- A nem termelő beruházások eredményesen segítették elő a mezőgazdasági földterületek fenntartható használatával kapcsolatos környezetvédelmi célok elérését?

- A támogatott nem termelő beruházások költségei indokoltak és ésszerűek voltak?
- A Bizottság és a tagállamok feltérképezték és javították a nem termelő beruházások költséghatékonyágát a 2007–2013-as időszakban érintő hiányosságokat annak érdekében, hogy a 2014–2020-as időszakra javulás legyen elérhető e téren?

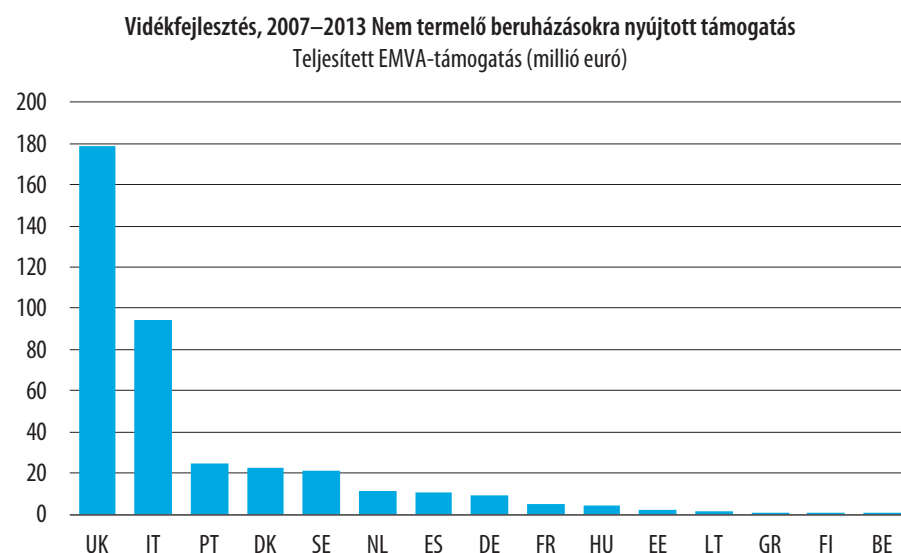
13

Az ellenőrzés 2014. július és 2015. április között történt. Az ellenőrzés középpontjában a 2007–2013-as programozási időszak állt, és az egyrészt a nem termelő beruházásokra nyújtott támogatások tagállami irányítási és kontrollrendszereire irányult, másrészt egy 28 olyan projektből álló mintára, amelyek – az alábbi négy tagállamban – a legjelentősebb nem termelő beruházásokat tükrözték⁶: Portugália (kontinentális), Dánia, Egyesült Királyság (Anglia) és Olaszország (Puglia), amelyek az ellenőrzés kezdetekor az EMVA-kiadások 80%-át és a 216. intézkedés kedvezményezettjeinek 60%-át képviselték (lásd: **2. ábra**).

⁶ E jelentés alkalmazásában a „tagállam” kifejezés alatt vagy maga az ország, vagy az adott országon belüli régió értendő.

2. ábra

2007–2013-as programozási időszak – Nem termelő beruházásokra folyósított, teljesített EMVA-kiadások



Forrás: az Európai Bizottság SFC2007 adatbázisa (2014. március).

14

A bizonyítékokat a dokumentációk áttekintése, valamint a vizsgált tagállamok irányító hatóságainál és kedvezményezetteinél lefolytatott helyszíni ellenőrzések révén gyűjtöttük össze. A vizsgált 28 NPI-projekt esetében a Számvevőszék megvizsgálta azok jogosultságát és más agrár-környezetvédelmi intézkedésekkel, illetve célkitűzésekkel való kiegészítő jellegét, valamint azt, hogy azok ténylegesen – és ésszerű költségek mellett – elősegítették-e az azonosított agrár-környezetvédelmi igények kielégítését. Az értékelés eredményeit a **II. melléklet** ismerteti.

A kiválasztási eljárások és a monitoringeszközök hiányosságai ellenére a Számvevőszék talált arra utaló jeleket, hogy a nem termelő beruházásokra nyújtott támogatás eredményes

15

A Számvevőszék megvizsgálta az ellenőrzött tagállamok irányítási és kontroll-rendszereit, és az alábbi kritériumok alkalmazásával értékelte, hogy a nem termelő beruházásokra nyújtott támogatás eredményesen segítette-e elő a mezőgazdasági földterületek fenntartható használatát:

- A tagállamoknak egyértelműen meg kell határozniuk a mezőgazdasági földterületek fenntartható használatával kapcsolatos konkrét agrár-környezetvédelmi igényeiket és a nem termelő beruházások azon típusait, amelyek elősegítik ezen igények kielégítését. Mivel a nem termelő beruházásoknak más releváns agrár-környezetvédelmi intézkedéseket, illetve célkitűzéseket kell kiegészíteniük, a tagállamoknak – biztosítva ezen kiegészítő jelleget – az NPI-támogatást kifejezetten az adott intézkedésekhez, illetve

célkitűzésekhez kell kötniük.

- A tagállamoknak eredményesen kell alkalmazniuk a projektek kiválasztási kritériumait annak érdekében, hogy a rendelkezésre álló forrásokat a nem termelő beruházások meghatározott típusaira irányítsák, ugyanakkor biztosítsák az átláthatóságot és az alkalmazandó jogszabályok betartását.
- A tagállamoknak nyomon kell követniük a projektek végrehajtását és értékelniük kell, hogy a támogatásban részesülő nem termelő beruházások hozzájárultak-e a meghatározott környezetvédelmi célkitűzések eléréséhez.

Ezeket a kritériumokat a **3. ábrán** látható beavatkozási logika szemlélteti.

16

Az irányítási rendszerek értékelésén kívül a Számvevőszék áttekintette a következőket: egy 28 NPI-projektből álló minta (lásd: 13. bekezdés), a tagállami vidékfejlesztési programok, valamint a vonatkozó monitoringadatok és értékelő jelentések.

3. ábra

A nem termelő beruházásokkal kapcsolatos beavatkozási logika a 2007–2013-as programozási időszak hatókörében



Az agrár-környezetvédelmi igények tág meghatározása ellenére a tagállamok a támogatás megfelelő célzottsága érdekében szűkítették a támogatásra jogosult nem termelő beruházások körét

17

A nem termelő beruházások támogatásának – a hatásosság érdekében – a mezőgazdasági földterület fenntartható használatával kapcsolatos konkrét agrár-környezetvédelmi igények kielégítésére kell irányulnia. A Számvevőszék megállapította: noha a tagállamok mindegyike nagy vonalakban határozta meg agrár-környezetvédelmi igényeit, enyhítették a nem célzott támogatás kockázatát azáltal, hogy szűkítették a nem termelő beruházások támogatásra jogosult típusainak körét. Az agrár-környezetvédelmi igényeket és célkitűzéseket, valamint a nem termelő beruházások egyes felkeresett tagállamokban megfigyelhető típusait a **III. melléklet** foglalja össze. A mellékletből látható, hogy általában véve tényleges összefüggés van a tagállamok által támogatásra kiválasztott nem termelő beruházások és a vidékfejlesztési programjukban ismertetett agrár-környezetvédelmi igények között.

18

Megfigyelve a köztámogatás keretösszegeit, két tagállam bővítette ki ezekhez képest a támogatás körét, főként tájmegőrzési és tájvédelmi projektekkel. Portugáliában az NPI-támogatás 89%-a a Douro völgyében, teraszos szőlőültetvényeken alkalmazott hagyományos szárazon rakott kőfalak helyreállítására irányult. Olaszország esetében (Puglia) a nem termelő beruházásokra szánt köztámogatás 97%-a hagyományos szárazon rakott kőfalak helyreállítására irányult, ami egyrészt a régióra jellemző gazdálkodási rendszerekre jellemző, másrészt tájképi sajátosság. Ezek a példák azt illusztrálják, hogy a tagállam egyértelműen egy adott agrár-környezetvédelmi igény kielégítésére összpontosító NPI-támogatás mellett tette le a voksát.

A négy vizsgált tagállam mindegyike hivatkozott a nem termelő beruházásokra nyújtott támogatás kiegészítő jellegére, de közülük csak kettő alkalmazta azt operatív szinten más támogatási rendszerekkel való szinergiák erősítéséhez

19

Az EMVA-rendelet a nem termelő beruházásoknak kiegészítő szerepet szánt (lásd: 3. és 4. bekezdés), azonban a tagállamok belátására bízta, hogy megválasszák, milyen mértékű legyen a kiegészítő jelleg. Ellenőrzésünk során minden vizsgált tagállamban találtunk utalást kiegészítő jellegre, azonban csak két tagállam – Portugália (kontinentális) és Egyesült Királyság (Anglia) – határozta meg e kiegészítő jelleg, a különböző környezetvédelmi támogatási rendszerek közötti szinergiák tényleges ösztönzése érdekében, operatív szinten. Kiemelendő, hogy ez utóbbi tagállamok a nem termelő beruházásokra nyújtott támogatást és a 214. EMVA-intézkedést („Agrár-környezetvédelmi kifizetések”) integrálták úgy, hogy a nem termelő beruházásra nyújtott támogatáshoz való hozzáféréshez a 214. vidékfejlesztési intézkedéshez kapcsolódó agrár-környezetvédelmi kötelezettségvállalásra volt szükség.

20

A másik két ország, Dánia és Olaszország (Puglia) a kiegészítő jelleget kevésbé gyakorlatiasan és tágabban határozta meg, mivel a nem termelő beruházásokra nyújtott támogatás olyan, a vidékfejlesztési programjukban szereplő általános agrár-környezetvédelmi célkitűzésekhez (pl. tájmegőrzés, a természeti erőforrások védelme) kapcsolódott, amelyekkel a 2. tengely más EMVA-intézkedései is foglalkoztak (lásd: **1. ábra**). Az intézkedések közötti kölcsönös kiegészítő jelleg azonban nem volt kifejtve. A **2. háttér-magyarázat** példákat mutat be a szinergiákra, illetve a nem termelő beruházások tágan meghatározott kiegészítő jellegére.

Példák más intézkedésekkel/célkitűzésekkel való kiegészítő jellegre

Portugáliában (kontinentális), a Douro völgyében a szárazon rakott kőfalak helyreállítását támogató NPI-rendszerek előírják, hogy a pályázónak a 214. intézkedés (agrár-környezetvédelmi kifizetések) kedvezményezettjének kell lennie. A 214. intézkedés keretében a kedvezményezettek egy sor agrár-környezetvédelmi kötelezettség vállalásáért kapnak pénzügyi támogatást. E kötelezettségvállalások egyike a mezőgazdasági üzem területén található szárazon rakott kőfalak legalább öt éven keresztül történő jó állapotban tartását jelenti. Ilyen esetekben a szárazon rakott kőfalak helyreállítására nyújtott NPI-támogatás kiegészíti a fenntartásukra irányuló kötelezettségvállalást, és a két intézkedés együttesen járul hozzá ahhoz a célkitűzéshez, hogy a régió egyik jelentős tájképi eleme jó állapotban kerüljön megőrzésre.

Az Egyesült Királyságban (Anglia) az ún. Environmental Stewardship (környezettudatos gazdálkodás) egy olyan önkéntes rendszer, amely – a 214. vidékfejlesztési intézkedés keretében – támogatást nyújt azoknak a gazdálkodóknak, akik vállalják, hogy az agrár-környezetvédelmi célkitűzések megvalósulását elősegítve kezelik földjeiket. Ez a rendszer különböző, egyre szigorúbb követelményeket előíró szintekből áll; az egyik szint, a High-Level Stewardship (magas szintű gazdálkodás, HLS), lehetőséget nyújt bizonyos típusú, a kedvezményezettek által elvégzendő értéknövelő munkák (pl. tájak és tájképi elemek, illetve hagyományos határok helyreállítása) finanszírozására is. Az NPI-támogatásból ilyen értéknövelő munkák finanszírozhatók.

Olaszország (Puglia) és Dánia az NPI-támogatást a 2. tengely egészét tekintve meghatározott, általános agrár-környezetvédelmi célkitűzések eléréséhez kötötte – pl. vidéki tájak védelméhez, a biodiverzitás megőrzéséhez –, és nem szűkítette konkrét, különös környezeti értéket képviselő övezetekként azonosított területekre. Olaszország (Puglia) esetében a támogatásban részesülő kedvezményezetteknek csak mezőgazdasági tevékenységet kell végezniük, míg Dánia esetében bármely magán- vagy állami jogi személy (beleértve mind a mezőgazdasági földterületek tulajdonosait, mind a bérlőit) lehet kedvezményezett, kivéve a terület vizes élőhelyek létrehozása céljából való megvásárlására vonatkozó célprogramot, amelynél a dán állam a kedvezményezett.

21

A Számvevőszék véleménye szerint az NPI-támogatás és más vidékfejlesztési intézkedések (pl. a 214. intézkedés) integrálásának lehetősége szorosabb kapcsolatot teremtett a már meglévő agrár-környezetvédelmi kötelezettségvállalásokkal, és ily módon az agrár-környezetvédelmi célkitűzések megvalósítását tekintve elősegíti a nagyobb szinergiahatást.

22

Az intézkedések ily módon történő integrálása azonban a támogatások közötti átfedések kockázatával is jár, amennyiben az egyes intézkedések keretében finanszírozandó tevékenységek nincsenek világosan elkülönítve. Ez történt Portugáliában (kontinentális), ahol a 214. intézkedés (agrár-környezetvédelmi kifizetések) keretében nyújtott

támogatás a helyreállításra szoruló (rossz állapotú) szárazon rakott kőfalszakaszok fenntartásával, illetve helyreállításával kapcsolatos összegekre is vonatkozott. Ebből következően a 214. intézkedés keretében folyósított, a fenntartási kötelezettségvállalással kapcsolatos kifizetések mindkét típusú – karbantartandó, illetve helyreállítandó – falra vonatkozhattak. A helyreállítási munkálatok költségtérítését ugyanakkor 100%-os arányban az NPI-támogatás keretében is lehetett igényelni. Ez tehát azt jelenti, hogy egyes szárazon rakott kőfalak helyreállítására nyújtott támogatás intenzitása valójában meghaladhatta a 100%-ot. A Számvevőszék a Portugáliában felkeresett hat projekt tekintetében négy ilyen esetet talált.

23

Össességében a Számvevőszék által felkeresett projektek mintájában tükröződött az, hogy a tagállamok hogyan kívánták felhasználni az NPI-támogatást: a 28 felkeresett projektből 16 más vidékfejlesztési intézkedésekkel létrejött szinergiában valósult meg és a Számvevőszék megítélése szerint a projektek döntő részét (28-ból 21-et) más agrár-környezetvédelmi célkitűzéseket kiegészítve hajtották végre. A részleteket lásd: **II. melléklet**.

A vizsgált tagállamok által alkalmazott kiválasztási eljárások hiányosságai miatt támogatásra nem jogosult nem termelő beruházások is kaptak támogatást, és olyanok is, amelyek kiválasztását nem indokolták kellő mértékben

24

A tagállamoknak a szűkös közforrásokat olyan pályázatokra kell költeniük, amelyek a leginkább kielégítik a tagállami vagy regionális igényeket, miközben betartják az alkalmazandó szabályokat, valamint az egyenlő hozzáférés és az átláthatóság elveit is. A Számvevőszék a vizsgált tagállamokban áttekintette a jelenleg hatályos kiválasztási eljárásokat, és e szempontok alapján egy kivétellel mindegyik tagállamban hiányosságokat talált. Példák a **3. háttérmagyarázatban** olvashatók.

A nem termelő beruházási projektek kiválasztását érintő hiányosságok

a) Támogatásra nem jogosult beruházások kiválasztása

Dánia

A vizes élőhelyekkel kapcsolatos projektek előzetes (azaz megvalósíthatósági) tanulmányait önálló nem termelő beruházásként kezelik, külön jóváhagyási eljárás vonatkozik rájuk, és gazdaságilag teljesen függetlenek minden esetleg később megvalósítandó beruházástól. Az 1974/2006/EK rendelet⁷ 55. cikke szerint azonban egy adott beruházási művelethez kapcsolódó, társfinanszírozásra jogosult általános költségek csak akkor tekinthetők ilyennek, ha maga a beruházási művelet ténylegesen létezik. A Számvevőszék véleménye szerint ez a követelmény az értékarányosság elveit védi, mivel megelőzi, hogy az uniós forrásokat olyan intézkedésekre költse, amelyek nem járulnak hozzá a támogatási rendszer célkitűzéseinek megvalósulásához. Ez történik az olyan megvalósíthatósági tanulmányok esetében is, amelyek nem vezetnek konkrét beruházáshoz. Ebben a tagállamban a finanszírozott előzetes tanulmányok kevesebb mint fele vezetett végül tényleges, vizes élőhelyekkel kapcsolatos beruházásokra irányuló pályázatokhoz. Számos esetben fordult elő továbbá, hogy pozitív következtetéssel záródó megvalósíthatósági tanulmányt követően nem valósult meg a konkrét projekt.

Olaszország (Puglia)

A tagállami hatóságok meghatározták, hogy csak a Kereskedelmi Kamara mezőgazdasági üzemeket tartalmazó nyilvántartásában szereplő gazdálkodók részesülhetnek NPI-támogatásban. A Számvevőszék megállapította, hogy a helyszínen felkeresett hat kedvezményezettből három nem felelt meg ennek a követelménynek, és ilyen értelemben nem is részesülhetett volna NPI-támogatásban.

⁷ A Bizottság 2006. december 15-i 1974/2006/EK rendelete az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1698/2005/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról (HL L 368., 2006.12.23., 15. o.).

b) Nem kellően átlátható projektkiválasztás**Egyesült Királyság (Anglia)**

A tagállami hatóságok megállapítják, hogy potenciálisan mely mezőgazdasági üzemek támogathatók. Ehhez felhasználják a potenciális környezetvédelmi eredményeik szempontjából rangsorolt mezőgazdasági üzemek előzetesen (a tagállami hatóságok és a potenciális kedvezményezettek közötti tárgyalási eljárás előtt) összeállított listáját. Arról azonban, hogy a rangsorolás milyen alapon történt, illetve hogy az egyes pályázatok érdemeit milyen alapon értékelték, nem állt rendelkezésre információ. A támogatási rendszer dokumentációja értelmében ráadásul a tagállami tisztviselők belátására van bízva, hogy további termőföld-hasznosítási pályázatokat is felvesznek-e a listára.

Dánia

A kollektív ültetvényekkel kapcsolatos nem termelő beruházások pályázatait majdnem kizárólag a földtulajdonosokat és -bérlőket tömörítő nemzeti egyesület nyújtja be az irányító hatóságoknak. Ez a nemzeti egyesület saját kritériumai alapján dönt arról, mely helyi egyesület vesz részt a benyújtott projektekben, és később arról is, hogy mely projektek részesülnek támogatásban. A nemzeti egyesület tagja továbbá annak a tanácsadó bizottságnak, amely meghatározza a benyújtott pályázatok viszonylagos helyét a rangsorolásban. A Számvevőszék véleménye szerint ez potenciális összeférhetetlenséget jelent.

c) Alapvető kiválasztási kritériumok nem megfelelő ellenőrzése**Olaszország (Puglia)**

Szárazon rakott kőfalak helyreállítására igényelt NPI-támogatással kapcsolatos 2009-es pályázatok esetében a 3887 benyújtott pályázatból 602-t hagytak jóvá, ami 42,7 millió euró összegű közkiadás jóváhagyását jelentette. A rangsorolási kritériumok alapján a pályázatok legfeljebb hét pontot kaphattak. A hat pontnál kevesebbet elért pályázatokat kizárták.

A meghatározó rangsorolási kritériumok egyike az volt, hogy a mezőgazdasági üzem nagy környezetvédelmi, illetve tájképi értékkel rendelkezik, amennyiben területén olajfaliget volt található. Az ezen kritériumnak megfelelő pályázók két pontot kaptak, ami meghatározó volt ahhoz, hogy ne zárják ki őket.

A tagállami hatóságok nem ellenőrizték független módon, hogy ez a konkrét kritérium teljesül-e. Ezzel a feladattal a termelői egyesületeket bízták meg, akiknek igazolniuk kellett, hogy tagjaik teljesítik-e a kritériumot.

Nem állt rendelkezésre megfelelő információ arról, hogy mi valósult meg uniós, illetve tagállami szinten a nem termelő beruházásokra nyújtott uniós támogatás révén...

25

A nem termelő beruházásokra nyújtott EMVA-támogatás megfelelő felhasználásának biztosításában kulcsfontosságú szerepet játszik a monitoring és értékelés. A 2007–2013-as időszakra a vidékfejlesztési rendelet bevezette a közös monitoring- és értékelési keretrendszert (Common Monitoring and Evaluation Framework, CMEF). A CMEF közös mutatókat alkalmazott a vidékfejlesztési célok elérésében megvalósuló előrehaladás oly módon történő mérésére, ami lehetővé teszi az egyes vidékfejlesztési programok összehasonlítását és az adatok összevonását. Mivel a közös mutatók nem tudják teljes mértékben átfogni az egyes támogatási rendszerek hatásait, a tagállamok korlátozott számú kiegészítő mutatót is meghatározhatnak.

26

A Számvevőszék több hiányosságot talált a monitoringot és az értékelést tekintve, amelyek általában véve a nem termelő beruházások révén elért eredményekre vonatkozó releváns adatok hiányát eredményezték, különösen azt illetően, hogy a nem termelő beruházások milyen mértékben járultak hozzá a mezőgazdasági földterületek fenntartható használatát érintő agrár-környezetvédelmi célkitűzésekhez.

27

Elsőként: a tagállamok a programozási szakaszban nem határoztak meg az NPI-támogatáshoz kapcsolódó kiegészítő bázismutatókat. A kiegészítő bázismutatók alkalmazása révén létrejöhethetett volna egy olyan környezet, amelyben a nem termelő beruházásokat célzó támogatások forrásainak elosztása világosabb lett volna, és amelyben az időszak végén összehasonlítható lett volna az NPI-támogatás hozzájárulása. **A 4. háttérmagyarázat** példát mutat be arról, hogy a bázismutatók hogyan könnyíthetik meg az NPI-támogatás által elért eredmények mérését.

Példák lehetséges bázismutatókra

Olaszország (Puglia) és Portugália (kontinentális)

A nem termelő beruházások vidékfejlesztési programban szereplő legfontosabb típusa a szárazon rakott kőfalak helyreállítása volt (a teljes köztámogatás 97%-a Pugliában, 89%-a Portugáliában). A tagállami hatóságok azonban nem határozták meg a kiindulási helyzetet (az ilyen típusú NPI-támogatás által érintett területeken található szárazon rakott kőfalak mennyiségét, a programozási időszak kezdetén karbantartást igénylő szárazon rakott kőfalak mennyiségét vagy a programozási időszak végére helyreállítandó szárazon rakott kőfalak célmennyiségét), pedig ez világosabb képet adott volna az ilyen típusú nem termelő beruházásra elkülönített források jelentőségéről és eredményességéről.

28

Másodszorban a CMEF közös mutatói olyan input- és outputadatokat mérnek, mint pl. a közkiadás összege, a támogatásban részesülő mezőgazdasági üzemek száma, a beruházás teljes volumene, ezek azonban egyáltalán nem megfelelőek az olyan beruházási intézkedések hatásának méréséhez, mint az NPI-támogatás. Ugyanígy: az NPI-támogatásra vonatkozóan kapott közös eredmény-mutató azon földterület nagyságát (hektárban megadva) veszi figyelembe, amelyen sikeres termőföld-hasznosítási rendszereket alkalmaznak, így alkalmatlan egy adott beruházási intézkedés hozzájárulásának, vagy az intézkedéssel való kapcsolatnak a kimutatására.

29

Dacára a közös eredménymutatók alkalmatlanságának – amit a portugáliai (kontinentális) és az Egyesült Királyság-beli (Anglia) vidékfejlesztési program is kifejezetten elismer –, a vizsgált tag-államok az NPI-támogatást illetően nem határoztak meg kiegészítő mutatókat, amelyekkel ebben a jelentős kérdésben információt szerezhetek volna.

30

Releváns információk szerezhetők még az elért eredményekről értékelés révén is. A monitoring során végzett rendszeres vizsgálattal szemben az értékelés bizonyítékok időszaki gyűjtését és elemzését jelenti, beleértve a monitoring céljából létrehozott adatokat is. A számvevőszéki ellenőrzés idején csak az időszak közepe felé készült félidős értékelések álltak rendelkezésre. Ezeknek az értékelő jelentéseknek az áttekintése azt mutatja, hogy azok nem tartalmazzak releváns információkat az NPI-támogatás révén elért eredményekről. Ez főként a késői végrehajtásnak és a releváns monitoring-információk hiányának együttes hatásából eredt. Valójában az egyes félidős értékelésekről készült bizottsági jelentések megemlítették a monitoringadatok elérhetőségével és teljességével kapcsolatos hiányosságokat. Az **5. háttér-magyarázat** példákat tartalmaz arról, hogy az NPI-támogatás teljesítményéről csak igen korlátozott mértékben állnak rendelkezésre információk.

5. háttér-magyarázat

Az NPI-támogatás említése a félidős értékelésekben (példák)

Portugália (kontinentális) esetében a félidős értékelés az intézkedés késői végrehajtása miatt nem említette az NPI-támogatásokat.

Ami Olaszországot (Puglia) illeti, a félidős értékelés szolgált információval az NPI-támogatás végeredményéről, valamint a támogatás és a környezeti hasznok korrelációjáról. A félidős értékelésig azonban még nem került sor egyetlen kifizetésre sem, ami alapján feltételezhető, hogy a jelentés átvette a vidékfejlesztési programban és az utólagos értékelő jelentésben szereplő, tervezett környezeti hasznokat.

Ami Dániát illeti, a félidős értékelés arra hivatkozott, hogy az NPI-támogatást végrehajtó tagállami intézkedések nem tartalmazták az operatív célkitűzések meghatározását.

Az Egyesült Királyság (Anglia) esetében a félidős értékelés külön ajánlást tartalmazott arra vonatkozóan, hogy az NPI-támogatás eredményességének és relevanciájának értékelése új mutatók meghatározását teszi szükségessé.

31

A fent leírt problémák miatt a tagállami hatóságok nem voltak abban a helyzetben, hogy érdemi következtetéseket vonhassanak le az NPI-támogatás sikeréről vagy eredményességéről, azaz hogy mennyiben járul hozzá más környezetvédelmi intézkedések, illetve célkitűzések megvalósulásához. Emiatt azok a tagállamok például, amelyek az NPI-támogatás nyújtását más vidékfejlesztési

intézkedések – pl. az agrár-környezetvédelmi kifizetések – kedvezményezettjeinek körére szűkítették, a két különálló intézkedést együttesen értékelték. Ezzel azt kívánták kimutatni, hogy az utóbbi intézkedés bizonyos irányú teljesítménye azt jelentheti, hogy az NPI szintén ugyanígy teljesített, noha az NPI-támogatás eredményét tekintve nem álltak rendelkezésre objektív adatok (lásd:

6. háttérmagyarázat).

6. háttérmagyarázat

Példa együttes értékelésre

Az Egyesült Királyság (Anglia) tagállami hatóságai kijelentették, hogy az NPI-támogatás teljesítményének méréséhez a két intézkedés (214. agrár-környezetvédelem és 216. NPI) teljesítményét együttesen vették figyelembe. Annak kimutatásához azonban, hogy az NPI-támogatás hogyan járult hozzá az agrár-környezetvédelmi kötelezettségvállalásokból eredő hosszú távú hasznokhoz, hiányoznak a kizárólag az NPI-re vonatkozó konkrét célkitűzések és mutatók.

...a Számvevőszék azonban talált arra utaló jeleket, hogy a vizsgált nem termelő beruházások 71%-a elősegítette a mezőgazdasági földterület fenntartható felhasználásával kapcsolatos célok megvalósulását

32

Amint a 13. bekezdésben már említettük, a Számvevőszék megvizsgálta egy 28 NPI-projektből álló mintát. Annak értékeléséhez, hogy ezek a projektek eredményesen járultak-e hozzá a mezőgazdasági földterület fenntartható használatához, a Számvevőszék a következőket vizsgálta meg:

- A projektek jogosultak voltak-e EMVA-támogatásra.

- A projektek adott, a tagállamok által a vidékfejlesztési programjaikban elismert környezetvédelmi igényeket igyekeztek-e kielégíteni, illetve a mezőgazdasági földterület fenntartható használatával kapcsolatos célokat igyekeztek-e elérni.
- A vonatkozó beruházások a tervek szerint valósultak-e meg, és azokat a számvevőszéki helyszíni vizsgálat idején is fenntartották-e. **A II. melléklet** az egyes projektekre nézve bemutatja az értékelés eredményeit, valamint elemzi azok költségeinek ésszerűségét (erről részletesen a következő szakaszban számolunk be).

33

Ami a jogosultságot illeti, a Számvevőszék megállapította, hogy négy projekt már a pályázat beadásakor sem volt támogatásra jogosult (lásd: **3. háttér-magyarázat**). A Számvevőszék emellett három olyan projektet is talált, amelyek a végrehajtás során bekövetkező problémák miatt veszítették el jogosultságukat (lásd: 44. bekezdés). A Számvevőszék véleménye szerint ez a hét projekt (25%), mivel nem részesülhetett volna EMVA-támogatásból, nem segíti elő az intézkedés célkitűzéseinek megvalósulását.

34

A Számvevőszék bizonyíték alapján arra a következtetésre jutott, hogy a fennmaradó 21 projektből 20 azonosított agrár-környezetvédelmi igényeket elégített ki. A leggyakoribb ilyen igények a táj, illetve a biodiverzitás védelme voltak. Ezek a projektek emellett a tervek szerint kerültek végrehajtásra, és a Számvevőszék helyszíni vizsgálatakor fenntarthatóan működtek. Összességében a Számvevőszék arra utaló jeleket talált, hogy a 28 vizsgált projektből 20 (71%) segítette elő a mezőgazdasági földterületek fenntartható használatával kapcsolatos agrár-környezetvédelmi célkitűzések megvalósulását.

A vizsgált tagállamokban a támogatásban részesülő nem termelő beruházások költségei gyakran ésszerűtlenül nagyok vagy nem kellően indokoltak voltak

35

Ahhoz, hogy a mezőgazdasági földterületek fenntartható használatát költség-hatékonyan segítsék elő, a nem termelő beruházásoknak nem csak ki kell elégíteniük a vonatkozó agrár-környezetvédelmi igényeket, hanem mindezt ésszerű költségek mellett kell tenniük. Továbbá, mivel a közpénzből finanszírozott beruházási költségek aránya esetükben nagyobb, mint más EMVA beruházási intézkedések esetében (100% is lehet), ez a nem termelő beruházások kedvezményezettjeit kevésbé ösztönzi a költségek behatárolására. A tagállamoknak ezért külön figyelmet kell fordítaniuk arra, hogy csak az ésszerű és megfelelően indokolt beruházási költségeket térítsék meg.

36

Amint a 3. bekezdésben is megjegeztük, a nem termelő beruházások esetében a köztámogatás nyújtását az indokolja, hogy pénzügyileg ösztönzik a kedvezményezetteket olyan beruházások megvalósítására, amelyek nem járnak jelentős mértékű megtérüléssel, azonban a környezetre nézve kedvező hatást gyakorolnak. A támogatási arány ezért elérheti a beruházás támogatásra jogosult kiadásainak 100%-át is. Mivel potenciálisan majdnem minden beruházási típus járhat közvetlen vagy közvetett gazdasági haszonnal, az alkalmazandó szabályok kimondják, hogy a nem termelő beruházások nem járhatnak jelentős gazdasági megtérüléssel a kedvezményezett számára. A Bizottság azonban nem nyújtott iránymutatást a jelentős gazdasági megtérülés fogalmáról, és arról sem, hogy a tagállamoknak ezt hogyan kell felmérniük.

37

A Számvevőszék véleménye szerint a gazdaságosság elvének betartása érdekében a tagállamoknak figyelembe kellene venniük az NPI-támogatásban részesülő műveletek jövedelemtermelő, illetve hozamot termelő jellemzőit⁸ annak megállapításakor, hogy az ilyen projektek milyen mértékű köztámogatásban részesüljenek. Különösen: a támogatási arányt a nem termelő beruházásoktól várható jövedelemtermelő jellemzők, illetve agronómiai hasznok jelentősége alapján kellene meghatározni, a szokásos, jövedelemtermelő beruházásokra nyújtott, tipikusan 40%-os támogatási arány és az NPI-k esetében megengedett maximális, 100%-os arány közötti értékben.

38

A Számvevőszék megvizsgálta a négy felkeresett tagállam által a nem termelő beruházások esetében alkalmazott közfinanszírozási arányokat, és a 28 NPI-projektből álló mintán értékelte, hogy ezeket az arányokat differenciálták-e adott esetben a termelő jellemzők függvényében. E nem termelő beruházások esetében a Számvevőszék továbbá a költségek ésszerűségét is felmérte. Összességében a Számvevőszék megállapította, hogy a gyakorlatban a legtöbb nem termelő beruházás tartalmaz termelő elemeket is, de a tagállamok ezeket az elemeket nem vették figyelembe a felhasznált közfinanszírozás nagy arányának csökkentése érdekében. A Számvevőszék megállapította még, hogy valamennyi tagállamban szisztematikusan problémát jelent a költségek ésszerűségének biztosítása.

A nem termelő beruházások nagyarányú közfinanszírozásban részesülnek, pedig néha jövedelemtermelő összetevőket is tartalmaznak

39

Minden vizsgált tagállam külön arányokat határozott meg az NPI-támogatásra. Míg Portugália (kontinentális) és Olaszország (Puglia) a támogatási arányt a támogatásra jogosult kiadások 100%-ában határozták meg, Dánia és az Egyesült Királyság (Anglia) NPI-típusonként külön arányokat adtak meg, amelyek 50% és 100% között mozogtak, attól függően, hogy rendelkeztek-e bizonyos jövedelemtermelő jellemzőkkel vagy sem. Differenciálásra példákat olyan projektek esetében láttunk, mint pl. kerítésemelés, amelyet az Egyesült Királyság (Anglia) 50%-os arányban társfinanszírozott, vagy sövénykerítések helyreállítása, amelyet Dánia és az Egyesült Királyság 60%-ban támogatott; 100%-ban támogatott projektek voltak például: a földterület puszta jellegű mezőkké való visszaalakítása (Egyesült Királyság) vagy állami megvásárlása vizes élővilág kialakítása céljából (Dánia).

40

A Számvevőszék úgy véli, hogy az Egyesült Királyság (Anglia) vidékfejlesztési programja volt az egyetlen, amely az egyes NPI-projektek esetében az egyedi támogatási arány meghatározásakor olyan tényezőket is figyelembe vett, mint pl. a várt környezeti és agronómiai haszon, vagy a piac nem megfelelő működése.

8 Egy adott beruházás termelő, illetve jövedelemtermelő jellemzői azok, amelyek hozzájárulnak a mezőgazdasági üzem értéknövekedéséhez vagy nyereségességéhez, illetve azt eredményezik. Ez történhet gazdasági vagy agronómiai haszon formájában, pl. a beruházás strukturális szerepet játszik a mezőgazdasági üzem gazdálkodási rendszerében, a beruházással kapcsolatos műveletek költségei csökkennek vagy az üzem termelése növekszik.

41

A Számvevőszék ugyanakkor minden felkeresett tagállamban talált olyan nem termelő beruházásra példát, amely esetében a jövedelemtermelő jellemzőket nem vették figyelembe a támogatási arány meghatározásakor, amely arányok így a lehető legnagyobbak voltak. A Számvevőszék úgy véli, hogy ez csorbítja a gazdaságosság elvét, mert bizonyos típusú javak esetében túlfizetéssel jár, amennyiben az adott javakat a kedvezményezett, illetve a kapcsolódó szervezetek haszonból való részesedése tekintetében kisebb költséggel is be lehetett volna szerezni:

- Portugáliában (kontinentális) a Douro völgyében teraszos műveléshez alkalmazott szárazon rakott kőfalak helyreállítása a nem termelő beruházások finanszírozásakor alkalmazott legnagyobb arányú támogatást kapta (az intézkedéssel kapcsolatos teljes kiadás 89%-a). A támogatási arány a jogosult kiadás 100%-a volt, de az összeget mezőgazdasági üzemenként 70 000 euróban maximalizálták. A Számvevőszék véleménye szerint a nem termelő beruházások ezen típusa termelő összetevőt is tartalmaz, mivel a falak a teraszos művelési rendszerben (a beruházás által érintett területen) strukturális szerepet játszanak, a tájképi elem tehát nem az egyetlen szempont a kérdéses gazdálkodási rendszer esetében. A Portugáliában (kontinentális) alkalmazott igen nagy támogatási aránnyal szemben az Egyesült Királyságban (Anglia) a kőfallal kapcsolatos projektek csak 60%-os támogatásban részesültek.
- A Számvevőszék ezenkívül megállapította, hogy a hat felkeresett NPI-projektből egy esetében az eredetileg a hagyományos gazdálkodási struktúrák fenntartására nyújtandó támogatás végül egy, a mezőgazdasági műveletek során alkalmazott nem hagyományos struktúra támogatását eredményezte.

- Olaszországban (Puglia) a mezőgazdasági parcellákat lehatároló szárazon rakott kőfalak helyreállítása részesült az itt finanszírozott nem termelő beruházásokra jellemző legnagyobb arányú támogatásban (az intézkedéssel kapcsolatos teljes kiadás 97%-a). A támogatási arány a jogosult kiadások 100%-a volt; az első pályázati időszakban nem maximalizálták az összeget. A későbbi időszakokban a kiadás felső küszöbértékét 100 000 euróban határozták meg. A Számvevőszék véleménye szerint a nem termelő beruházások ezen típusa termelő összetevőt is tartalmaz, mivel a kőfalakat parcellahatárként alkalmazzák az állatok bizonyos legelőikön való tartása, illetve az ültetvényeknek a szomszédos tenyésztett vagy vadállatoktól való védelme érdekében. Az Olaszországban (Puglia) megfigyelt igen nagy támogatási arányhoz képest az Egyesült Királyságbeli helyzet teljesen eltér, mivel itt a kőfallal kapcsolatos projektek csak 60%-os támogatásban részesültek.
- Az Egyesült Királyságban (Anglia), annak ellenére, hogy létezik módszer ahhoz, hogy figyelembe lehessen venni a támogatott NPI-projektek gazdasági hatását a támogatási arány meghatározásakor, a Számvevőszék megállapította, hogy a helyszínen felkeresett – és mindegyik esetben 100%-ban finanszírozott – 10 projektből 4 esetben jelentős gazdasági haszon termelődött a kedvezményezettek, illetve kapcsolódó szervezetek számára. Két, leromlott minőségű tőzegláp helyreállítását érintő esetben⁹ a kedvezményezettek a projekteket két vízügyi vállalatot bevonva, partnerség keretében irányították. Mindkét projekt az e vállalatok által kezelt víztározók vízgyűjtő területén helyezkedik el. A vállalatok gazdasági érdeke a vízkezelési költségeknek – a nem termelő beruházásokból adódó – csökkentésében állt. Noha a projektek az NPI-támogatás hatókörébe estek, a támogatási arány meghatározásához a vízügyi vállalatok saját gazdasági érdekeit is figyelembe kellett volna venni.

9 A tőzeglápok elhalt és rothadó növényi anyagokból kialakult, vastag, vízenyős és szerves talajréteg (tőzeg) borította vizes élőhelyek. Tőzeglápok alatt értendőek többek között a lápok, a tőzgeomahalápok, az átmeneti lápok, a tőzgeomocsarak és a tundrai permafroszt.

Egy másik esetben a kedvezményezett (egy erdőtulajdonos) a támogatást elsősorban gazdasági tevékenységéhez használt felszerelés vásárlására fordította. A negyedik projekt történelmi épületek helyreállítását érintette úgy, hogy az adott ingatlanon a kedvezményezett Bed & Breakfast szálláshelyet üzemeltet. E két projekt olyan arányú támogatásban részesült, amely jelentősen meghaladta azt, amit mint termelő beruházások kaphattak volna a hasonló típusú projektekre irányuló más vidékfejlesztési intézkedések keretében.

- Dániában annak ellenére, hogy a tagállami hatóságok kimondják, a kereskedelmi tevékenységhez kapcsolható NPI-projektek támogatási arányának 75% alatt kell maradnia, a Számvevőszék megállapította, hogy a felkeresett 6 projektből 2 olyan, legelőre vonatkozó projekt volt, amelyek kereskedelmi tevékenységhez kapcsolódtak, mégis a normál arányú, 75%-os támogatásban részesültek. E projektek többek között kerítésemelést, illetve a korábban elhelyezett szarvasmarhák számára legelő létrehozását, illetve kibővítését foglalták magukban, ami így megnövelte a tenyésztett szarvasmarhák számát, illetve a kibővített területen lévő legelők egyes bérbe adott részeit.

A vizsgált tagállamok olyan beruházásokat finanszíroztak, amelyek költsége kirívóan nagy volt, illetve nem volt kellően indokolt

42

A Számvevőszék áttekintette, hogy milyen eljárások vannak érvényben annak biztosításához, hogy a vizsgált tagállamokban a támogatott NPI-projektek ésszerű költségek mellett valósuljanak meg. A számvevők minden felkeresett tagállamban hiányosságokat állapítottak meg.

43

Portugáliát tekintve: a Douro völgyében teraszos műveléshez alkalmazott szárazon rakott kőfalak esetében (a teljes NPI-támogatás 89%-a) a tagállami hatóságok a maximális támogatható egységköltséget független referenciaértékekhez¹⁰, illetve más tagállamok hasonló típusú NPI-támogatásaihoz képest kirívóan nagy összegben állapították meg (lásd: **7. háttérmagyarázat**).

44

Ezenkívül a Számvevőszék Portugália esetében azt tapasztalta, hogy a 6 helyszínen ellenőrzött projekt közül 3 esetében nem tartották be azt az építési munkálatokat igénylő NPI-projektekre vonatkozó jogosultsági feltételt, hogy a kivitelezést végző alvállalkozónak tevékenységi engedéllyel kell rendelkeznie. Egy további vizsgálat kimutatta, hogy a kedvezményezettek vonatkozó 20 további vizsgált dossziéból 12 esetében fennállt ugyanez a jogosultsági probléma. A tagállami hatóságok korlátozott mértékű utóvizsgálata során kiderült, hogy az e kedvezményezettek közül öt által alkalmazott alvállalkozók összesen 79 hasonló esetben voltak érintettek.

10 Az építőipari vállalatok nemzeti szövetsége (AICCOPN) nyilvános adatbázisából kapott referenciaértékek.

Példák ésszerűtlenül nagy költségekre: Portugália (kontinentális)

A tagállami hatóságok teraszos műveléshez alkalmazott szárazon rakott kőfalak esetében köbméterenként 250 euróban határozták meg a maximális támogatható egységköltséget. A tagállami hatóságok által rendelkezésre bocsátott adatok alapján a kedvezményezetteknek fizetett költség összege átlagosan köbméterenként 198 euró volt. A független szakmai referenciaértékek, mint pl. az építőipari vállalatok nemzeti szövetsége (AICCOPN) referenciaköltségei alapján az ehhez hasonló típusú kivitelezési munkák esetében az egységköltségnek köbméterenként 75 eurónak kellene lennie.

A nem termelő beruházások egy másik típusa, a kizárólag parcellahatárként használt szárazon rakott kőfalak esetében a maximális támogatható egységköltséget köbméterenként 150 euróban határozták meg; összehasonlításképpen: a hasonló olaszországi (Puglia) nem termelő beruházásoknál az első pályázati kiírásban a maximális támogatható költség köbméterenként 74 euró volt; ezt később, a második pályázati kiírásban, köbméterenként 61 euróra csökkentették. Az Egyesült Királyságban (Anglia) a maximális támogatható egységköltség folyóméterenként 75 euró volt.

45

Dániában a kifizetett költségek ellenőrzését célzó érvényben lévő eljárások nem írták elő az összes alátámasztó dokumentum vizsgálatát. Elegendőnek tartották, ha a kedvezményezett könyvvizsgálója nyilatkozatot ad a környezetvédelmi és jogi szabályozás betartásáról, beleértve a pályáztatást is. 2013 végéig a dán hatóságok hasonlóképpen azt sem ellenőrizték, hogy a benyújtott számlákat a kifizetési kérelem benyújtása előtt a kedvezményezett ténylegesen kifizette-e. A Számvevőszék továbbá azt találta, hogy a tagállami hatóságok nem ellenőrizték, hogy a kedvezményezettek szerepeltették-e a kifizetési kérelmekben a visszaigényelhető áfa összegét (amely nem támogatható). Emiatt a Számvevőszék által ellenőrzött hat dán NPI-projekt közül egy esetében megtérítésre került a visszaigényelhető áfa összege, amely a teljes elszámolt beruházási költség 20%-ának felelt meg. 2013 vége óta új eljárás van érvényben a költségek ellenőrzésére, de a Számvevőszék nem talált olyan bizonyítékot (pl. szolgáltatási utasítást vagy a személyzetnek címzett hivatalos közleményt), amely dokumentálta volna az új eljárás végrehajtását.

46

Az Egyesült Királyságban (Anglia) a Számvevőszék 10 beruházási projekt irányítására vonatkozóan – lehetőségtől függően – áttekintette a pályázati dokumentációt, valamint a kedvezményezettek és a harmadik felek közötti szolgáltatási megállapodásokat. A Számvevőszék példákat talált arra, hogy a ténylegesen felmerült költségek nagyobbak voltak, mint a szintén javasolt alternatív lehetőséggel járó költségek. Más esetekben a pályázatok elemzésekor nem vetették össze a javasolt költségeket a referenciaértékekkel, amellyel enyhíthető lett volna annak kockázata, hogy a pályázatot egy túlárzott javaslat nyeri meg (lásd: **8. háttérmagyarázat**). Továbbmenve: hiányosságot jelent, hogy a tagállami hatóságok fizikailag nem keresték fel a projekteket, pedig úgy meggyőződhetek volna a támogatott NPI-projektek valós meglétéről és értékarányosságáról, különösen, ha figyelembe vesszük a nagy támogatási arányokat és az olyan visszatartó tényező hiányát, mint pl. a kedvezményezettek jelentős pénzügyi részvétele.

Példák ésszerűtlenül nagy költségekre: Egyesült Királyság (Anglia)

A helyszínen ellenőrzött tíz projektből három esetében a pályázati dokumentációból kiderült, hogy az NPI költségei a szükségesnél nagyobbak voltak, mivel kevésbé költséges alternatívák is álltak rendelkezésre. Erre a következő példákat találtuk: légi szállítási szolgáltatások igénybevétele; faelszállítás; előkészítő földmunkálatok és történelmi szerkezet helyreállítása, amelyeknél a nyertes pályázatok a versenytársakhoz képest 65%-kal, 139%-kal, illetve 31%-kal lépték túl a költségeket.

Három másik, helyszínen vizsgált projekt esetében a nyertes pályázat javasolta a legkisebb költséget. A pályázatban szereplő költségek ésszerűségét értékelő referencia-rendszer hiányában azonban, ha például egy adott NPI esetében valamennyi pályázat túlárzott, nem csökken a költségek ésszerűségével kapcsolatos kockázat.

47

Olaszország (Puglia) esetében ellenőrzésünk kimutatta, hogy a szárazon rakott kőfalakat érintő NPI-projektek költségei szisztematikusan megfeleltek a maximális támogatható egységköltségnek. A Számvevőszék ugyan csak arra utaló jeleket talált, hogy a maximális támogatható egységköltségeket nagy összegben határozták meg, az azonban mindenképpen nyilvánvaló, hogy az NPI-projekteknek a különböző feltételek mellett, más-más jellegű helyszínen (hegyvidéki vagy sík felszín), megközelíthetőség, illetve felszín szempontjából is eltérő körülmények között történő végrehajtása legalább a beruházási költségek némelyike estében azok differenciálását követelné meg (lásd: **9. háttérmagyarázat**).

48

Ezenkívül a kedvezményezettek által benyújtott számlák a hat felkeresett olaszországi (Puglia) NPI-projektből négy esetében nem adtak elég információt a helyreállított kőfalak volume-néről, illetve a munkálatok helyszínéről. A tagállami hatóságok ezért nem tudtak meggyőződni sem a költségek ésszerűségéről, sem a támogatott műveletek megtörténtéről.

Példák ésszerűtlenül nagy költségekre Olaszországban (Puglia)

A szárazon rakott kőfalak támogatási feltételei lehetővé tették a kedvezményezettek számára, hogy saját munkájukat elszámolják mint a kivitelezési költségek egy részét. A fennmaradó kivitelezési munkákat külső alvállalkozóknak kellett elvégezniük, és ezt a kiadást számlákkal kellett alátámasztani. Azzal együtt, hogy az NPI-költségeket szisztematikusan a maximális támogatható költségekhez igazították, nem volt követelmény a külső alvállalkozók kiválasztásához pályázat kiírása.

Az egyik arra utaló jel, hogy a szárazon rakott kőfalakra megállapított maximális támogatható egységköltséget nagy összegben határozták meg az volt, hogy a 2011-es pályázati kiírásban a maximális támogatható egységköltség 23%-kal alacsonyabb volt, mint a 2009-es pályázati kiírásban. Az NPI-támogatás iránti érdeklődés e csökkenés ellenére is meghaladta a rendelkezésre álló források összegét.

A versenyeztetés hiánya és a költségek szisztematikus hozzáillesztése a nagy összegben megállapított maximális támogatható egységköltséghez együttesen kockázatot jelent a támogatás költséghatékonysága szempontjából.

A Számvevőszék által ellenőrzött nem termelő beruházások nagy többségében probléma volt a költségek ésszerűségével

49

A II. melléklet részletes adatokkal szolgál a helyszínen ellenőrzött 28 projektről, és külön értékeli, hogy az egyes projektek tartalmaztak-e jövedelemtermelő összetevőt, és hogy a hozzájuk rendelt költségek ésszerűek voltak-e. Tartalmazza továbbá a Számvevőszék általános értékelését azok költséghatékonyságára vonatkozóan.

50

Amint a 34. bekezdésben is említettük, a vizsgált projektek 71%-a volt eredményes olyan értelemben, hogy hozzájárultak a mezőgazdasági földterület fenntartható használatával kapcsolatos célkitűzések megvalósulásához. A Számvevőszék azonban arra utaló jeleket talált, hogy e projektek 75%-ában a költségek ésszerűtlenek voltak. Az eredményesség és a költségek ésszerűségének együttes értékelése alapján elmondható, hogy összességében a 28 NPI-projektből csak öt (azaz 18%) járult hozzá költséghatékonyan az agrár-környezetvédelmi célkitűzések megvalósulásához. Feltehető, hogy a beruházási költségek ésszerűségét érintő problémák nem csupán a projektmintára korlátozódnak, mivel a talált esetek a tagállami kontrollrendszereknek a 41–48. bekezdésben leírt hiányosságaira vezethetők vissza.

A nem termelő beruházásokra nyújtott támogatás költséghatékonyságát a 2007–2013-as időszakban érintő hiányosságokat a 2014–2020-as időszak kezdetéig nem orvosolták

51

Az új 2014–2020-as többéves pénzügyi keret hatálybalépése óta EMVA-támogatásban részesülni kívánó tagállamoknak, illetve régióknak jóváhagyásra be kell mutatniuk új vidékfejlesztési programjukat a Bizottságnak. Ez a Bizottság és a tagállamok számára egyedüli lehetőségét jelent arra, hogy megoldást találjanak a megelőző időszakban az NPI-támogatás területén jelentkező programozási, irányítási, monitoring- és értékelési hiányosságokra. Ez annál is fontosabb, mivel a vizsgált tagállamok a jövőben fenntartják, illetve bővítik támogatásra jogosult beruházásaik¹¹ körét.

52

A Számvevőszék értékelte, hogy a Bizottság és a felkeresett tagállamok milyen mértékben azonosították és orvosolták a jelentésünk első két szakaszában kiemelt hiányosságokat annak céljából, hogy a nem termelő beruházások az új programozási időszakban költséghatékonyabban valósulhassanak meg. Az értékeléshez azokra az információkra támaszkodtunk, amelyek a számvevőszéki ellenőrzés idején rendelkezésre álltak a négy vidékfejlesztési program¹², a végrehajtási szabályok, iránymutatások, valamint irányítási és kontroll eljárások alapján. A Számvevőszék ezenkívül áttekintett egyes, a Bizottság és a négy tagállam között a vidékfejlesztés-tervezetek bizottsági áttekintése kapcsán folytatott üzenetváltásokat is. Összességében a Számvevőszék által szerzett bizonyítékok alapján elmondható, hogy az általa megállapított hiányosságok nagy részét tekintve mindeddig még nem került sor helyesbítő intézkedésre (lásd: 60–71. bekezdés).

11 Az Egyesült Királyság (Anglia) továbbra is integrálja az NPI-támogatást és az új, a korábbi 214. intézkedés („Agrár-környezetvédelmi kifizetések”) helyébe lépő 10. intézkedést („Agrár-környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos műveletek”), csakúgy, mint Portugália (kontinentális). Dánia esetében a nem termelő beruházásokra nyújtott támogatás az előző programozási időszakkal megegyező feltételekkel folytatódik, Olaszországban (Puglia) azonban a támogatás hatóköre kibővül: immár közigazgatási szervek is lehetnek potenciális kedvezményezettek, és a nem termelő beruházások köre is nagyobb, pl. a nem lakáscélú köépítményekkel vagy a hagyományos ösvényekkel (Tratturi).

12 Dánia, Portugália (kontinentális) és az Egyesült Királyság (Anglia) esetében a jóváhagyott vidékfejlesztési terv, Olaszország (Puglia) esetében pedig a legfrissebb rendelkezésre álló tervezet.

53

A javaslat mindeddig csak korlátozott mértékének egyik oka, hogy a Bizottság és a tagállamok nem tettek eleget a lehetséges hiányosságok időben történő azonosítása érdekében. Külön megemlítenéd, hogy a tagállami hatóságok nem elemezték kellően behatóan az ellenőrzéseik során tapasztalt szabálytalanságok okait, pedig ez javíthatná a támogatási rendszer kezelését.

54

A tagállami hatóságok által végzett helyszíni ellenőrzések¹³ azt mutatták, hogy szabálytalanságok nagy gyakorisággal fordulnak elő. Portugáliában (kontinentális) a tagállami hatóságok által megvizsgált projektek 50%-át vagy szabálytalanságok érintették, vagy a nem termelő beruházás végső felhasználása nagymértékben jövedelemtermelő volt (pl. megtérüléssel járt). Olaszországban (Puglia) a tagállami hatóságok által megvizsgált nem termelő beruházások 27%-át érintették szabálytalanságok, az Egyesült Királyságban (Anglia) pedig az esetek kb. 10%-ában szegték meg az NPI-támogatás szabályait. A Számvévszék a dán hatóságok által elvégzett ellenőrzésekről nem kapott adatokat¹⁴.

55

A tagállami hatóságok azonban – Dánia kivételével – csekély mértékben vették figyelembe a tapasztalt szabálytalanságokat. Alapvetően arra használták ezeket, hogy az érintett kedvezményezetteknek csökkentett összegű támogatást fizessenek, a szabálytalanságok okait azonban nem elemezték, holott így megállapíthatták volna, hogy a rendszer-kezelés mely elemei szorulnak javításra.

56

Az NPI támogatási rendszer megfelelő tagállami végrehajtásának felügyeletéért a Bizottság felel. E tekintetben döntő fontosságúak a helyszíni vizsgálatok ahhoz, hogy az irányítási eljárások (pl. projekt kiválasztás, a költségek ésszerűségének ellenőrzése, megbízható monitoring adatok előállítása stb.) végrehajtását érintő olyan hiányosságok is beazonosíthatók legyenek, amelyek dokumentumalapú vizsgálattal nem kiszűrhetők. A Számvévszék azonban megállapította, hogy a Bizottság túl későn végezte ellenőrzéseit ahhoz, hogy a tagállamoknak segítséget nyújthasson a 2007–2013-as végrehajtási időszak során tapasztalt hiányosságok azonosításában és orvoslásában. Továbbá, a 2014–2020-as vidékfejlesztési programok bizottsági áttekintésekor, illetve jóváhagyásakor ezen ellenőrzések eredményei a vizsgált tagállamok közül egyedül Olaszországban (Puglia) álltak rendelkezésre¹⁵. Ebből adódóan a Bizottság nem tudta a vidékfejlesztési programok jóváhagyása előtt felhasználni ezen ellenőrzések végleges eredményeit, és nem tudta arra kérni a tagállamokat, hogy új vidékfejlesztési programjuk tükrözze a szükséges helyesbítő eljárásokat. Miután a Bizottság már jóváhagyja a vidékfejlesztési programot, és a tagállam számára elérhetővé válnak az uniós források, a Bizottság számára nehezebbé válik gondoskodni arról, hogy a tagállamok megfelelő időben megtegyék a szükséges helyesbítő intézkedéseket¹⁶.

57

A **2. táblázatból** látható, hogy a négy ellenőrzött tagállamból három esetében az ellenőrzési eredmények a 2014–2020-as időszakra vonatkozó új vidékfejlesztési program jóváhagyása előtt nem álltak rendelkezésre.

- 13 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/EU bizottsági rendelet (HL L 25., 2011.1.28., 8. o.) 25. cikke.
- 14 Nem álltak rendelkezésünkre további adatok a hibatípusokról és a szabálytalanságok pénzügyi jelentőségéről, kivéve Olaszországot (Puglia), ahol a szabálytalanság leggyakrabban a helyreállított fallal kapcsolatos köbméteradat számításából adódott.
- 15 Ami Olaszországot illeti, a Bizottság szolgálatai Pugliában nem ellenőrizték az NPI végrehajtását. A bizottsági ellenőrzés ehelyett a szicíliai NPI-támogatásra irányult. A Bizottság 2015 júniusáig még nem hagyta jóvá a pugliai vidékfejlesztési programot.
- 16 2015 májusáig a Bizottság az Egyesült Királyságra (Anglia), Portugáliára (kontinentális) és Olaszországra (Szicília) irányuló, a 2007–2013-as időszakot érintő ellenőrzésének eredményeit még mindig azon döntési folyamat részének tekintette, amely a kérdéses tagállamokban pénzügyi korrekciók alkalmazását vonhatja maga után.

Az NPI-re irányuló bizottsági ellenőrzések idejének összevetése a 2014–2020-as vidékfejlesztési programok jóváhagyásának dátumaival

Tagállam	Bizottsági ellenőrzés dátuma	Ellenőrzés állapota	2014–2020-as vidékfejlesztési program jóváhagyása
Portugália (kontinentális)	2014. február	Folyamatban	2014. december
Egyesült Királyság (Anglia)	2014. június	Folyamatban	2015. február
Dánia	2014. október	Folyamatban	2014. december

58

A Bizottság és a tagállamok elvben a monitoring és értékelés révén is beazonosíthatják a problémákat és levonhatják a tanulságokat, illetve ezt a vidékfejlesztési programtervezetek elkészítésekor és áttekintésekor is alkalmazhatják. Amint azonban arról a 25–31. bekezdésben is beszámoltunk, a monitoring csak a felmerült kiadásokról, a kedvezményezett számáról és a beruházás teljes összegéről adott információt. A félidős értékelések nem nyújtottak releváns információkat a végrehajtásról és a teljesítményről. Ez további gondot jelentett az NPI-támogatás költséghatékonyságát érintő hiányosságok időbeni feltérképezését és javítását illetően.

59

Az alábbi bekezdésekben a Számvevőszék elemzése olvasható arról, hogy a Bizottság és a felkeresett tagállamok milyen mértékben orvosolták a jelentésünk két előző szakaszában ismertetett hiányosságokat.

Operatív szinten nem mindig valósult meg a szinergiákat erősítő kiegészítő jelleg

60

A Számvevőszék megállapította, hogy a felkeresett négy tagállam közül kettő (Dánia és Olaszország-Puglia) az NPI-támogatást nem más támogatási rendszerekkel együttesen, azokat kiegészítve valósította meg (lásd: 20. bekezdés). A 2014–2020-as időszakban Dánia, az Egyesült Királysághoz és Portugáliához hasonlóan más vidékfejlesztési intézkedésekkel, illetve környezetvédelmi támogatási rendszerekkel szinergiában kívánja végrehajtani a nem termelő beruházásokat. Az új EMVA-rendelet lehetőséget nyújt tárgyi eszközbe való beruházások kapcsán integrált projektek végrehajtására, amelynek során ugyanazon kedvezményezett csak egyszer nyújt be pályázatot a végrehajtandó tevékenységekre, de legalább két különböző intézkedés, illetve célprogram keretében. Csak Dánia vidékfejlesztési programja tesz egyértelműen említést három NPI-típust (vizes élőhelyek létrehozása, a mezőgazdaság extenzifikációja az alföldeken és a Natura 2000 területeken a természetes vízszint helyreállítása) kombináló, integrált projektek támogatásának lehetőségéről az új 10. intézkedés („Agrár-környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos műveletek”) keretében. A legfrissebb olaszországi (Puglia) vidékfejlesztési programtervezetben nem szerepel lehetőség a nem termelő beruházások más EMVA-intézkedéssel vagy más környezetvédelmi támogatási rendszerekkel szinergiában történő megvalósítására.

61

A Számvevőszék észrevételezi, hogy Portugáliában (kontinentális) az új 10. intézkedés („Agrár-környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos műveletek”) keretében a szárazon rakott kőfalakra nyújtandó támogatás lényegében megegyezik a korábbi programozási időszak 214. intézkedésének („Agrár-környezetvédelmi kifizetések”) keretében nyújtott támogatással. A Számvevőszék arra nézve nem talált bizonyítékot, hogy a tagállami hatóságok foglalkoztak-e a szárazon rakott kőfalak fenntartására, illetve helyreállítására nyújtott támogatások közötti átfedések problémájával (lásd: 22. bekezdés).

Az input- és outputadatokon kívül nem álltak rendelkezésre megfelelő mutatók, illetve teljesítményadatok

62

A Számvevőszék megállapította, hogy nem álltak rendelkezésre monitoring-mutatók az NPI-támogatás 2007–2013-as programozási időszakban elért eredményeinek méréséhez. Emiatt a teljesítményadatok a támogatott mezőgazdasági üzemek számára és a kiadott összegekre korlátozódtak, mivel az eredménymutatók beruházási intézkedésekre nem voltak alkalmazhatók (lásd: 26–29. bekezdés). A Számvevőszék megjegyzi továbbá, hogy a felkeresett tagállamok egyike sem egészítette ki a közös mutatókat kifejezetten az általuk támogatott nem termelő beruházásokra vonatkozó eredménymutatókkal. A Bizottság áttekintette a vizsgált tagállamok által vidékfejlesztési programtervezetükben javasolt teljesítménymérési keretet. A vizsgálat arra irányult, hogy a tagállamok megfelelnek-e a 2014–2020-as monitoring- és értékelési rendszer követelményeinek¹⁷. A vizsgálat elsősorban arra tért ki, hogy a vidékfejlesztési programokban szerepeltek-e közös kontextus-, eredmény- és outputmutatók, valamint hogy a tervek

tartalmaztak-e a javasolt költségvetési forrásokkal összhangban lévő, elérhető célokat és mérföldköveket.

63

Az új közös mutatók között szereplő eredménymutatók csak az olyan kiemelt területekre vonatkoznak, amelyekre több intézkedés is irányul. Ez azt jelenti, hogy az előző időszakhoz hasonlóan most sincsenek olyan közös mutatók, amelyek az egyes intézkedések vagy célprogramok révén elért eredményeket mérnék. Mivel a költségvetési források elosztása az intézkedések/célprogramok szintjén történik, a Számvevőszék úgy véli, fontos az egyes intézkedések/célprogramok teljesítményének mérése ahhoz, hogy megállapíthatók legyenek a problémák okai, illetve hogy hatáson és célzottan lehessen helyesbítő intézkedéseket hozni. Ez nehezen lesz megvalósítható, ha az eredményeket csak a kiemelt területek szintjén mérjük. Ha egy adott kiemelt területen például nem érték el a célokat, nehéz lesz megállapítani, hogy melyik intézkedés/célprogram teljesítménye marad el az átlagtól, illetve melyek azok, amelyek a leginkább elősegítik a meghatározott célok elérését. A **10. háttér-magyarázat** a 4.4. célprogram („nem termelő beruházások”) esetében alkalmazandó monitoringrendszert ismerteti. A leírásból látható, hogy a nem termelő beruházások esetében nem készül teljesítményadat az eredményekről.

64

A vizsgált tagállamok által elkészített új, a 2014–2020-as időszakra vonatkozó vidékfejlesztési programok az NPI-támogatásra vonatkozóan nem tartalmazzak további mutatókat.

17 A közös monitoring- és értékelési rendszert az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályaon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1305/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 347., 2013.12.20., 487. o.) 67. cikke említi, majd azt részletesebben a 808/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelet fejti ki.

A 4.4. célprogram („nem termelő beruházások”) esetében alkalmazandó monitoringrendszer

A nem termelő beruházások potenciálisan legalább három olyan kiemelt területhez járulhatnak hozzá, amelyek az „ökoszisztémák állapotának helyreállítása, megőrzése és javítása” vidékfejlesztési prioritáshoz kapcsolódnak:

- 4A. biológiai sokféleség, többek között a Natura 2000 területeken és a hátrányos természeti adottságokkal vagy egyéb sajátos hátrányokkal rendelkező területeken, jelentős természeti értéket képviselő gazdálkodás, valamint az európai tájak állapota;
- 4B. vízgazdálkodás, beleértve a műtrágya- és peszticidhasználat szabályozását is;
- 4C. a talajerózió megelőzése és talajkezelés.

Az NPI-n kívül az alábbi intézkedések járulhatnak hozzá ezekhez a kiemelt területekhez: 1. intézkedés – tudásátadás és tájékoztatási tevékenységek; 2. intézkedés – tanácsadási szolgáltatások; 10. intézkedés – agrár-környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos műveletek; 11. intézkedés – ökológiai gazdálkodás; 12. intézkedés – Natura 2000 kifizetések és a víz-keretirányelvhez kapcsolódó kifizetések és 13. intézkedés – hátrányos természeti adottságokkal vagy más sajátos hátrányokkal rendelkező területek javára teljesített kifizetések.

A közös eredménymutatók azonban csak a kiemelt területek szintjén vonatkoznak:

- A 4A. kiemelt terület eredménymutatói: R6 – biodiverzitást támogató gazdálkodási szerződés keretében kezelt erdők vagy erdővel borított területek százalékos aránya és R7 – biodiverzitást és/vagy tájvédelmet támogató gazdálkodási szerződés keretében kezelt mezőgazdasági területek százalékos aránya.
- A 4B. kiemelt terület eredménymutatói: R8 – a hatékonyabb vízgazdálkodást támogató gazdálkodási szerződés keretében kezelt mezőgazdasági területek százalékos aránya és R9 – a hatékonyabb vízgazdálkodást támogató gazdálkodási szerződés keretében kezelt erdőgazdálkodási területek százalékos aránya.
- A 4C. kiemelt terület eredménymutatói: R10 – a hatékonyabb talajgazdálkodást és/vagy erózióvédelmet támogató gazdálkodási szerződés keretében kezelt mezőgazdasági területek százalékos aránya és R11 – a hatékonyabb talajgazdálkodást és/vagy erózióvédelmet támogató gazdálkodási szerződés keretében kezelt erdőgazdálkodási területek százalékos aránya.

A konkrétan a nem termelő beruházásokra vonatkozó közös mutatók a támogatott projektek számát mérő outputmutatók, mivel a teljes kiadás és a teljes közkiadás mérése az intézkedések szintjén történik (beleértve a 4.1–4.4. célprogramokat is).

A nem termelő beruházások esetében ezért a teljesítményről csak igen korlátozott mértékben áll rendelkezésre információ.

A kiválasztási eljárások hiányosságai

65

A Számvevőszék hiányosságokat állapított meg egyrészt az NPI-pályázatok kiválasztásának átláthatóságát, másrészt annak ellenőrzését illetően, hogy a pályázók megfelelnek-e a főbb kiválasztási kritériumoknak (lásd: 24. bekezdés).

A Bizottság a vidékfejlesztési programok jóváhagyási folyamata során csak kis mértékben tud javítani ezeken a problémákon, mivel a részletes kiválasztási eljárások – a támogatási rendszer alkalmazására vonatkozó – tagállami szabályokban kerülnek meghatározásra, általában a vidékfejlesztési program jóváhagyása után. A Bizottság azonban felkérte a tagállamokat, hogy vidékfejlesztési programjaikban vállaljanak kötelezettséget releváns kiválasztási kritériumok alkalmazására, továbbá hogy a pályázatok kiválasztásához alkalmazzanak alsó küszöbértékeket. A Számvevőszék korábbi különjelentéseiben többször ajánlotta ezeket a gyakorlatokat. Mindenesetre a Bizottság ellenőrzései révén felügyelheti, hogy a tagállamok megfelelően hajtják-e végre a kiválasztási eljárásokat.

66

Ami a vizsgált tagállamokat illeti, a vidékfejlesztési programban egyértelműen csak az Egyesült Királyság (Anglia) utalt a projektkiválasztást szabályozó elvekre. A rendelkezésre bocsátott információk alapján arra következtethetünk, hogy a **3. háttérmagyarázatban** említett problémákat – ezek többek között a befogadási és a kizárási kritériumok egyértelmű meghatározása, a feladatkörök elkülönítése és olyan pontozási rendszer használata, amelyben van egy alsó küszöbérték, amely felett a pályázatok rangsorolják – valószínűleg kezelik. A többi vizsgált tagállam hivatkozása szerint a kiválasztási kritériumokat egy későbbi szakaszban fogják meghatározni. Az ellenőrzés idejéig azonban még nem dolgozták ki ezeket a kritériumokat.

A támogatási arányokat nem igazították ki a beruházások jövedelemtermelő elemei alapján

67

A Számvevőszék valamennyi felkeresett tagállamban talált olyan nem termelő beruházásokat, amelyek esetében a jövedelemtermelő jelleget nem vették figyelembe a nagy támogatási arány csökkentéséhez (lásd: 35–41. bekezdés). Az új EMVA-rendelet a nem termelő beruházások esetében a támogatási arányt legfeljebb 100%-ban határozza meg. A vidékfejlesztési programtervezetek áttekintésekor a Bizottság ellenőrizte, hogy a tagállamok által javasolt támogatási arányok megfeleltek-e a rendeletben megadott maximális támogatási arányoknak. A Számvevőszék arra azonban nem talált bizonyítékot, hogy a Bizottság előírta-e a tagállamok számára az NPI-támogatás arányának csökkentését a projektek jövedelemtermelő elemeinek függvényében.

68

A vizsgált tagállamok új vidékfejlesztési programja – Dánia kivételével – az NPI-támogatási arányok tekintetében nagyobb eltéréseket mutatnak, így a tagállami hatóságoknak több lehetőségük van a támogatás differenciálására a beruházások jövedelemtermelő jellemzőitől függően. Összességében ez egy korlátozott mértékű javulás, mivel csak az Egyesült Királyság (Anglia) fogja alkalmazni azt a jó gyakorlatot, hogy minden NPI-típusra – aszerint, hogy milyen jövedelemtermelő jellemzőkkel rendelkezik – külön támogatási arányt határoz meg. Az Egyesült Királyság (Anglia) átfogó listát vezet a különböző lehetséges értéknövelő munkákról, amelyben a támogatási arány 10% és 100% között változik az adott értéknövelő munka nem jövedelemtermelő jellemzőitől függően. Meg kell azonban jegyezni, hogy a Számvevőszék a 2007–2013-as időszakban problémákat állapított meg e differenciálás megfelelő alkalmazásával kapcsolatban.

Ésszerűtlen vagy nem kellően indokolt költségek

69

Túl a tagállamok általános, a referencia-költségek alkalmazására és a különböző ajánlatok összevetésére utaló számdéki nyilatkozatain, a Számvevőszék két tagállamban (Egyesült Királyság – Anglia és Portugália – kontinentális) talált példákat konkrét javulásra a költségek ésszerűségének ellenőrzését illetően.

70

Az Egyesült Királyság (Anglia) esetében a kedvezményezetteknek a következőket kell benyújtaniuk: a beszerzés tárgyát képező tevékenység világos ismertetése, pályázati felhívás, minimum három írásban tett árajánlat, az összes ajánlat értékelése, valamint a legelőnyösebb helyen végző beszállító kiválasztásának indokolása, egy előzetesen megállapított és rögzített értékarányossági kritériumhoz való viszonyítás alapján. Portugália (kontinentális) a referencia-költségeket független szakmai referenciaértékek felhasználásával fogja hitelesíteni. Dánia szintén jelezte szándékát referencia-költségek alkalmazására a vizes élőhelyekkel kapcsolatos projektek létrehozásának különböző szakaszaiban. Mivel azonban ezeket a költségeket a számvevőszéki ellenőrzés idejéig nem határozták meg, a Számvevőszék nem tudta értékelni a referencia-költségek alapjául veendő referenciaértékek megfelelőségét.

Egyéb jogosultsági probléma

71

A Számvevőszék megállapította, hogy Dániában a tervek szerint a támogatásra jogosult NPI-projektekhez minden tagállami szintű beavatkozástípus esetében megvalósíthatósági tanulmányokat (lásd: **3. háttérmagyarázat**) kell készíteni. Az új EMVA-rendelet egyértelműen kimondja, hogy a megvalósíthatósági tanulmányok támogatásra jogosult kiadást jelentenek akkor is, ha eredményeik alapján nem kerül sor beruházási kiadásra¹⁸. A Számvevőszék mindazonáltal úgy véli, hogy ha automatikusan NPI-támogatás jár a megvalósíthatósági tanulmányok elkészítésére, ez aláássa a gazdaságosság elvét, különösen az előző időszak tapasztalatainak tükrében, amikor számos kedvező eredményre jutó megvalósíthatósági tanulmány esetében sem került sor beruházásra. A Számvevőszék továbbá úgy véli, hogy a megvalósíthatósági tanulmányok széles körű használata miatt féltő, hogy más általános költségek, pl. tanácsadói díjak vagy szakmai tanácsadással kapcsolatos költségek, is megvalósíthatósági tanulmánynak számíthatnak majd, megkerülve ezzel azt a támogathatósági követelményt, hogy az ilyen általános kiadásokat tényleges beruházási költségekhez kell kapcsolni.

18 Az 1305/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 45. cikke.

72

A tagállamok az uniós vidékfejlesztési politika keretében az uniós költségvetésből támogatást nyújthatnak nem termelő beruházások (NPI) költségeihez. A nem termelő beruházások olyan beruházások, amelyek elvben nem járnak jelentős mértékű megtérüléssel a vállalkozók számára, hanem a mezőgazdasági földterületek fenntartható használatához járulnak hozzá. A nem termelő beruházások elsősorban kiegészítő szerepet játszanak az – akár más környezetvédelmi támogatási rendszerek keretében is felvállalt – agrár-környezetvédelmi célok, illetve kötelezettségek teljesítésének elősegítésében, valamint a védett területek környezeti értékének növelésében. Nem termelő jellegük miatt a tagállamok az NPI-kre nagyobb köztámogatási arányokat alkalmazhatnak, mint a termelő beruházások esetében, és ez az arány gyakran a teljes beruházási költség 100%-át is eléri.

73

A számvevőszéki ellenőrzés a következő kérdésre kereste a választ: „A nem termelő beruházások költséghatékony módon járultak hozzá a mezőgazdasági földterületek fenntartható használatához?” Összességében a Számvevőszék megállapítja, hogy a nem termelő beruházásokra nyújtott támogatás elősegítette a mezőgazdasági földterületek fenntartható használatával kapcsolatos környezetvédelmi célok elérését, azonban ennek módja nem volt költséghatékony.

74

A Számvevőszék megállapította, hogy az NPI-támogatást a tagállamok olyan típusú beruházásokra fordították, amelyek potenciálisan hatásosan elégitették ki agrár-környezetvédelmi igényeiket. Ezt a Számvevőszék által felkeresett projektekből álló minta vizsgálata is megerősítette: ezek 71%-a a tagállamok által meghatározott agrár-környezetvédelmi igényekre és célokra – elsősorban a táj, illetve a biodiverzitás védelmére – összpontosított. A nem termelő beruházások kiegészítő szerepe azonban, azaz más

agrár-környezetvédelmi támogatási rendszerek keretében felvállalt konkrét célok elérésének elősegítése, nem mindig valósult meg. Gyakran fordult elő, hogy a nem termelő beruházások más támogatási rendszerekkel nem hoztak létre szinergiát, és a támogatást olyan kedvezményezettek kapták, akik nem vállaltak kiegészítő agrár-környezetvédelmi kötelezettséget, illetve más környezetvédelmi támogatási programban sem részesültek. A Számvevőszék véleménye szerint ez csökkentette a nem termelő beruházások potenciális környezeti hatását (19–23. és 32–34. bekezdés).

1. ajánlás A más támogatási rendszerekkel való kiegészítő jelleg és szinergiák

- a) Az agrár-környezetvédelmi célkitűzések megvalósításához nagyobb szinergiahatás ösztönzése érdekében maximalizálni kell a nem termelő beruházások kiegészítő jellegét. Ebből a célból a Bizottság ösztönözte, hogy a tagállamok a nem termelő beruházásokat más vidékfejlesztési intézkedésekkel, illetve környezetvédelmi támogatási rendszerekkel nagyobb szinergiában hajtsák végre. Konkrétan: a Bizottság a tagállami éves végrehajtási jelentések révén 2017-től kövesse nyomon, hogy az érintett tagállamok hogyan hajtják végre a nem termelő beruházásokat, e végrehajtási jelentések pedig tartalmazzák a más vidékfejlesztési intézkedéssel vagy környezetvédelmi támogatási rendszerrel szinergiában végrehajtott NPI-projektek számát és arányát, beleértve az integrált projekteket is.
- b) A tagállamok értékelési terveiben szerepeljen egy értékelés arról, hogy a nem termelő beruházásokat milyen mértékben valósítják meg más vidékfejlesztési intézkedésekkel vagy környezetvédelmi támogatási rendszerekkel való szinergiában.

75

A támogatás általános hatásossága azonban a tagállami kiválasztási eljárások hiányosságai miatt csökkent. E hiányosságokból adódóan a tagállamok egyrészt uniós támogatásra nem jogosult beruházásokat finanszíroztak, amelyek értelemszerűen nem is járultak hozzá a támogatási rendszer céljainak megvalósulásához, illetve az alapvető kiválasztási kritériumok betartásának megfelelő ellenőrzése nélkül választottak ki pályázatokat. Ezenkívül egyes tagállamok kiválasztási eljárásai nem voltak teljes mértékben átláthatóak (24. bekezdés).

2. ajánlás Az NPI-pályázatok kiválasztása

- a) A tagállamok biztosítsák a kiválasztási eljárások átláthatóságát és eredményes végrehajtását. Elsősorban: a tagállamok tegyék közzé a nem termelő beruházások kiválasztása és rangsorolása során használt valamennyi kritériumot, és hatásosan ellenőrizzék e kritériumok betartását. A tagállamok emellett gondoskodjanak arról is, hogy a pályázatok továbbításában és kiválasztásában részt vevő szervezetek és személyek esetében megfelelően megvalósuljon a feladatkörök elkülönítése.
- b) Az új programozási időszakra vonatkozóan a Bizottság adjon iránymutatást a tagállamoknak a kiválasztási kritériumokkal kapcsolatban, kellő figyelemmel azok átláthatóságára és relevanciájára, továbbá ellenőrizze, hogy a tagállamok a projektkiválasztáskor megfelelő eljárásokat alkalmaznak-e.

76

Az ellenőrzés feltárta, hogy sem a Bizottság, sem a tagállamok nem rendelkeztek releváns adatokkal az NPI-támogatások közvetlen eredményeiről. Hiányoztak olyan alapvető teljesítményadatok, mint pl. a hagyományos struktúrák vagy a helyreállított tájképi elemek számának növekedése, illetve az, hogy a nem termelő beruházások milyen mértékben járultak hozzá a biodiverzitás védelméhez. Ez több okkal is magyarázható. Először is a tagállamok nem határoztak meg bázis-mutatókat a programozási szakaszban, amelyek alapján sor kerülhetett volna a források átgondolt elosztására, majd az elért haladás ezekkel való összevetésére. Másodsorban a tagállami és uniós szintű teljesítményadatok összesítésére használt közös monitoringmutatók csak olyan input- és outputadatokat mértek, mint pl. a kiadott összegek, a támogatásban részesülő mezőgazdasági üzemek száma és a beruházás teljes volumene.

77

A kifejezetten az eredményt mérő mutatók hiánya miatt egyes tagállamok az NPI és más környezetvédelmi támogatási rendszerek értékelését együttesen végezték, azt kimutatandó, hogy az utóbbi intézkedés bizonyos irányú teljesítményéből az NPI szintén ugyanilyen teljesítményére következtethetünk, noha az NPI-támogatás eredményét tekintve nem álltak rendelkezésre objektív adatok (lásd: 25–31. bekezdés).

3. ajánlás Monitoring és értékelés

- a) A Bizottság gondoskodik annak nyomon követéséről, vagy legalább is a 2014–2020-as programozási időszak értékelése során történő külön értékeléséről, hogy a nem termelő beruházások hogyan járulnak hozzá az uniós agrár-környezetvédelmi célok eléréséhez. Ebből a célból a Bizottság tanácsolja azon tagállamoknak, ahol az NPI-támogatás összege jelentős, hogy a leggyakrabban támogatott NPI-típusokra vonatkozóan határozzanak meg kifejezetten az eredményt mérő mutatókat.
- b) A tagállamok 2016 júniusától kezdődően éves végrehajtási jelentésükben számoljanak be ezekről a mutatókról is. E tagállamok értékelési tervében szerepeljen az NPI által elért eredmények értékelése is.

78

Noha a Számvevőszék által felkeresett legtöbb projekt kedvezően járult hozzá a tagállamok környezetvédelmi igényeinek kielégítéséhez és céljainak eléréséhez, e hozzájárulás költséghatékonysága érdekében alapvető fontosságú, hogy a támogatott nem termelő beruházások költségei ésszerűek és indokoltak legyenek. Ez még inkább így van az olyan beruházások esetében, ahol nagy a közfinanszírozás aránya (ez az arány akár 100% is lehet), amikor is a kedvezményezettek kevésbé érzik ösztönözve magukat a költségek behatárolására. A Számvevőszék egyértelműen arra utaló jeleket talált, hogy e projektek 75%-ában a költségek ésszerűtlenek voltak. Emiatt a 28 vizsgált projektből mindössze 5 (18%) bizonyult költséghatékonynak.

79

A nem termelő beruházások költségeinek ésszerűségével kapcsolatos problémák nem korlátozódnak a projektmintára, mivel a konkrét, azonosított eseteket a tagállami irányítási és kontrollrendszerek hiányosságai okozzák. Külön megemlítendő, hogy a tagállamok olyan egységköltségek alapján térítettek meg beruházási költségeket, amelyek sokkal nagyobbak voltak, mint a tényleges piaci költség; nem megfelelően ellenőrizték az igényelt költségek valóságát; illetve a beruházás végrehajtására a legdrágább ajánlatot fogadták el, anélkül, hogy ehhez indoklást kértek volna a kedvezményezettektől, vagy a javasolt költségeket összevetették volna referenciaértékekkel.

80

Továbbá, a Számvevőszék valamennyi vizsgált tagállamban több olyan esetet is talált, hogy a nyilvánvalóan jövedelemtermelő jellemzőkkel is rendelkező nem termelő beruházások az erre a beruházástípusra megállapított maximális támogatási arányban részesültek, ami azt jelenti, hogy a legtöbb esetben teljes mértékben közpénzből lettek finanszírozva. A Számvevőszék véleménye szerint az, hogy a tagállamok nem csökkentették – a jövedelemtermelő jellemzőket figyelembe véve – a nagy támogatási arányokat, a vonatkozó beruházási költségek túlfizetését eredményezte. Valójában a beruházás által a kedvezményezetteknek hozott hasznot levonva, a támogatás összege adott esetben meg is haladhatta a tényleges költségek összegét (lásd: 35–50. bekezdés).

4. ajánlás A támogatási arányok és a költségek ésszerűsége

- a) A tagállamok a lehető leghamarabb adjanak meg megfelelő kritériumokat annak meghatározásához, hogy melyek a legnagyobb támogatási aránnyal rendelkező nem termelő beruházások jövedelemtermelő jellemzői. A kritériumoknak többek között a következőket kell figyelembe vennie: a gazdasági, illetve az agronómiai haszon, a nem termelő beruházás végrehajtásának ösztönzéséhez szükséges pénzügyi segítségnyújtás mértéke és az ugyanazon a földrajzi területen megvalósított termelő beruházásokra alkalmazott szokásos támogatási arány. Ezen értékelés alapján a tagállamok differenciálják a támogatási intenzitást.
- b) A Bizottság nyújtson további iránymutatást is az ilyen kritériumok létrehozására vonatkozóan, és a monitoringbizottságban ösztönözze ezek alkalmazását.
- c) A tagállamok a lehető leghamarabb vezessenek be eljárásokat annak biztosítására, hogy a támogatott nem termelő beruházások költségei ne haladják meg a piac által kínált hasonló jellegű áruk, szolgáltatások vagy kivitelezési munkák költségeit. Konkrétabban: a tagállamok határozzanak meg megfelelő referenciaértékeket, illetve referenciaköltségeket, amelyekhez viszonyítva a nem termelő beruházások költségeit az adminisztratív ellenőrzések keretében módszeresen ellenőrzik. Az ellenőrzések keretében meg kell vizsgálni az azt alátámasztó bizonylatokat is, hogy a bejelentett költségek ténylegesen felmerültek a kedvezményezettnél.

- d) A Bizottság a 2014–2020-as időszak vidékfejlesztési programjainak jóváhagyásához vegye alapul a tagállamok által az intézkedések ellenőrzhetőségéről és vizsgálhatóságáról rendelkezésre bocsátott információkat annak biztosítása céljából, hogy a tagállamok a költségek ésszerűsége vonatkozásában megfelelő eljárásokat hoznak létre és hajtanak végre.
- e) A Bizottság többéves ellenőrzési tervének keretében ellenőrizze, hogy a tagállamok hatásosan alkalmazzák-e a költségek ésszerűségének biztosításához létrehozott kontrollokat.

81

A nem termelő beruházásokra nyújtott EMVA-támogatás a 2014–2020-as programozási időszakban is tovább folytatódik, azonban a Számvevőszék által megállapított hiányosságok nagy részét a Bizottság és a tagállamok mindeddig nem orvosolták. Ennek fő oka, hogy nem tettek eleget annak érdekében, hogy időben azonosítsák a hiányosságokat ahhoz, hogy a szükséges helyesbítő intézkedéseket még az új időszak kezdete előtt meg lehessen hozni. Egyfelől a tagállamok nem elemezték a saját ellenőrzéseik során tapasztalt szabálytalanságok okait, pedig így fejleszthető lett volna a támogatási rendszer kezelése. Másfelől a Bizottság saját ellenőrzéseit túl későn végezte ahhoz, hogy a tagállamoknak segítséget nyújthasson a 2007–2013-as végrehajtási időszak során tapasztalt irányítási hiányosságok azonosításában és orvoslásában (lásd: 51–71. bekezdés).

5. ajánlás Az irányítási hiányosságok feltérképezése

- a) A tagállamok még a 2014–2020-as időszak első helyszíni ellenőrzései előtt határozzanak meg módszert az ezen ellenőrzések során talált hibák okainak időben történő összevonására és elemzésére. Az elemzés eredményei alapján adott esetben kerüljön sor fejlesztésekre az NPI-rendszer irányítási és kontroll-rendszereiben. A tagállamok 2016 júniusától kezdődően éves végrehajtási jelentésükben számoljanak be ezekről a fejlesztésekről is.
- b) A jövőbeni ellenőrzések tervezésekor a Bizottság kellően vegye figyelembe a Számvevőszék által e kiadási területen észrevételezett hiányosságok mértékét, függetlenül attól, hogy ennek a pénzügyi jelentősége korlátozott.

A jelentést 2015. november 11-i luxembourgi ülésén fogadta el az Augustyn KUBIK számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara.

a Számvevőszék nevében



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
elnök

A mezőgazdasági nem termelő beruházásokra nyújtott EMVA-támogatás főbb jellemzői

	A 2007–2013-as programozási időszak	A 2014–2020-as programozási időszak
Megnevezés/ intézkedések	216. intézkedés – Nem termelő beruházásoknak nyújtott támogatás Olyan beruházások, amelyek nem eredményezik a mezőgazdasági üzem értékének vagy nyereségességének jelentős mértékű növekedését.	4.4. intézkedés. Az agrár-környezetvédelmi és éghajlatváltozással kapcsolatos célok teljesítéséhez kapcsolódó nem termelő beruházásokhoz nyújtott támogatás Olyan beruházások, amelyek nem eredményezik a mezőgazdasági üzem értékének vagy nyereségességének jelentős mértékű növekedését.
Indokolás	A következők eléréséhez szükséges nem termelő beruházásokhoz nyújtott támogatás: – agrár-környezetvédelmi rendszerek keretében tett kötelezettségvállalások; – további agrár-környezetvédelmi célok; – a Natura 2000-területek vagy más nagy természeti értékű területek közjóléti értékének növelése.	Nem termelő beruházásokhoz nyújtott támogatás szükséges, ha a beruházás agrár-környezetvédelmi, illetve az éghajlatváltozással kapcsolatos célok teljesítéséhez kapcsolódik, például: – a biológiai sokféleséggel összefüggésben a fajok és élőhelyek védettségi állapota; – a Natura 2000-területek vagy más nagy természeti értékű gazdálkodási rendszerek közjóléti értékének növelése.
Kedvezményezettek	– Mezőgazdasági termelők, illetve gazdálkodók	– Mezőgazdasági termelők, illetve gazdálkodók
A műveletek fajtái	– A földhasználatban bekövetkező változás; – Vizes élőhelyek helyreállítása; – Mezőgazdasági földterület mocsárrá alakítása; – Biotópok/élőhelyek létrehozása/kezelése; – Nagy természeti értékű élőlények termesztése.	– Értéknövelő munkák az agrár-környezetvédelmi és az éghajlattal kapcsolatos kötelezettségvállalás keretében; – Kerítésemelés és a természetvédelmi tevékenységet elősegítő egyéb munkálatok; – Vizes élőhelyek és mocsaras területek helyreállítása; – Tájak és tájképi elemek helyreállítása; – Szárazon rakott kőfalak.

A helyszínen felkeresett nem termelő beruházások összefoglalása

Tagállam	Megnevezés	EMVA-ból jóváhagyott (euró)	Kiegészítő jelleg ¹		NPI ²	Támogatási arány (%)	Környezetvédelmi célkitűzés ³			Jogosultság ⁴	Költségek ésszerűsége ⁵	Általános költséghatékonyság ⁶
			Színergia	Általános			Javaslat	Kezelt				
DK ⁷	Ültetvények	107 786		I	Részben	60	A tájkép és a biotóp javítása	I		I	N	N
DK	Legeltetés	29 132		I	Részben	75	A tájkép és a biotóp javítása	I		Részben	N	N
DK	Vizes élőhely	2 089 870		I	I	100	Vízi környezet védelme/javítása	N		Részben	N	N
DK	Vizes élőhely – előzetes tanulmány	48 523		I	N	100	Vízi környezet védelme/javítása	N		N	N	N
DK	Sövény	6 926		I	Részben	60	A tájkép és a biotóp javítása	I		I	N	N
DK	Legeltetés	43 529		I	Részben	75	A tájkép és a biotóp javítása	I		I	N	N
IT	Szárazon rakott kőfalak	251 245		I	Részben	100	Tájrendezés	N		N	N	N
IT	Szárazon rakott kőfalak	975 328		I	Részben	100	Tájrendezés	I		I	N	N
IT	Szárazon rakott kőfalak	208 760		I	Részben	100	Tájrendezés	I		I	N	N
IT	Szárazon rakott kőfalak	200 397		I	Részben	100	Tájrendezés	I		Részben	N	N
IT	Vizes élőhelyek	35 759		I	N	100	Biodiverzitás, tájrendezés	N		N	N	N
IT	Vizes élőhelyek	492 196		I	I	100	Biodiverzitás, tájrendezés	N		N	I	N
UK ⁸	Függőhíd	407 408 ⁹	I		I	99	Tájrendezés	I		Részben	N	N
UK	Megközelíthetőség – vizes élőhelyek	264 576	I		I	99	Természetes élővilág megőrzése és ahhoz nyilvános hozzáférés biztosítása	I		I	I	I
UK	Szárgyepterület	294 845	I		Részben	95	Biodiverzitás, természetes élővilág megőrzése	N		N	N	N
UK	Kőfal, fatelepités	166 883	I		Részben	65	Biodiverzitás, tájrendezés	I		I	I	I
UK	Alföldi dagadólápok	1 027 307	I		I	100	Biodiverzitás, természetes élővilág megőrzése	I		Részben	N	N
UK	Tőzegláp	1 710 408	I		Részben	100	Biodiverzitás és természeti erőforrások védelme	I		I	N	N

Tagállam	Megnevezés	EMVA-ból jóváhagyott (euró)	Kiegészítő jelleg ¹		NPI ²	Támogatási arány (%)	Környezetvédelmi célkitűzés ³		Jogosultság ⁴	Költségek ésszerűsége ⁵	Általános költséghatékonyság ⁶
			Színergia	Általános			Javaslat	Kezelt			
UK	Tőzegláp	1 153 002	I		I	100	Biodiverzitás és természeti erőforrások védelme	I	I	I	I
UK	Kőfal	159 183	I		Részben	68	Tájrendezés	I	I	I	I
UK	Tőzegláp	622 402	I		Részben	89	Biodiverzitás és természeti erőforrások védelme	I	I	I	I
UK	Történelmi épületek	284 775	I		N	93	Tájrendezés	N	N	N	N
PT	Hagyományos struktúrák	21 721	I		N	100	Tájrendezés	N	N	N	N
PT	Szárazon rakott kőfalak	59 500	I		Részben	100	Tájrendezés	I	I	N	N
PT	Szárazon rakott kőfalak	59 500	I		Részben	100	Tájrendezés	I	Részben	N	N
PT	Szárazon rakott kőfalak	59 500	I		Részben	100	Tájrendezés	I	Részben	N	N
PT	Szárazon rakott kőfalak	59 479	I		Részben	100	Tájrendezés	I	Részben	N	N
PT	Hagyományos struktúrák	25 876	I		I	100	Tájrendezés	I	Részben	N	N

1 Kiegészítő jelleg: akkor tekinthető úgy, hogy a nem termelő beruházások színergiában valósultak meg, ha az NPI-támogatás más EMVA-intézkedésekből, illetve környezetvédelmi támogatási rendszerekből származó kifizetéseket egészített ki. Általános kiegészítő jellegről akkor beszélünk, ha a projektek más támogatási rendszerekkel ugyan nem voltak színergiában, azonban ugyanazon általános célok eléréséhez járultak hozzá.

2 Az NPI-projektek jövedelemtermelő összetevői jelentőségének értékelése: ha nem voltak arra utaló jelek, hogy a beruházás jelentős jövedelemtermelő összetevőket hozott volna létre, illetve tartalmazott volna, a beruházást nem termelőnek tekintettük. Ha a talált jövedelemtermelő összetevők nem voltak jelentősnek tekinthetők, azonban a nagy támogatási arányra való tekintettel a Számvevőszék szerint ezen összetevők figyelembevételével csökkenteni kellett volna a támogatási arányt, a beruházást részben termelőnek tekintettük. Azokat a beruházásokat, amelyek egyértelműen befolyásolták a kedvezményezett fő üzleti vagy termelői tevékenységét, úgy tekintettük, hogy azok „jelentős” jövedelemtermelő összetevővel rendelkeznek.

3 Annak értékelése, hogy adott NPI-projekt hozzájárult-e a javasolt környezetvédelmi cél(ok) megvalósulásához (Igen/Nem). A nem támogathatónak értékelt NPI-projektek esetében a Számvevőszék úgy véli, hogy a szóban forgó projekt nem járult hozzá az intézkedés céljainak megvalósulásához.

4 Az NPI-projektek támogathatóságának értékelése jellegük és költségük tekintetében (Igen/Nem/Részben). A „részben” kifejezés arra utal, hogy felmerültek nem támogatható költségek, de azok nem érintik az NPI-projekt egészét.

5 Az NPI-projektek költségei ésszerűségének értékelése (Igen/Nem). Azt vesszük figyelembe, hogy voltak-e megfelelő pályázati eljárások, alkalmaztak-e ésszerű referencia-költségeket, illetve hogy a nagy intenzitású támogatás nyújtásakor figyelembe vették-e a projekt jövedelemtermelő jellemzőit.

6 Költséghatékonyság (Igen/Nem): a nem termelő beruházások akkor tekinthetők költséghatékonynak, ha megfelelnek a következő két kritériumnak: i. eredményesek, azaz támogathatók, agrár-környezetvédelmi igényt elégítenek ki, és hozzájárulnak egy, a tagállamok által vidékfejlesztési programjukban megnevezett agrár-környezetvédelmi célkitűzés megvalósulásához; ii. nincs arra bizonyíték, hogy ugyanezen beruházást kisebb költséggel is meg lehetett volna valósítani (vagyis a beruházási költségek össze-rükek). Ha az eredményes beruházásokat kisebb költséggel is meg lehetett volna valósítani, ez rontja a beruházások értékarányosságát, mivel ugyanazon célokat, illetve eredményeket kisebb költséggel is elértek volna.

7 A dán projektek esetében a dán koronában (DKK) megadott összegeket 1 DKK = 0,13 euró árfolyamon váltottuk euróra.

8 Az Egyesült Királyságban finanszírozott projektek esetében az angol fontban (GBP) megadott összegeket 1 GBP = 1,18 euró árfolyamon váltottuk euróra.

9 Az Egyesült Királyságban finanszírozott projektek egyedi EMVA-hozzájárulása az áttekinthető támogatási dokumentumok alapján nem volt egyértelmű. A Számvevőszék ezért a 2007 és 2015 májusa között az Egyesült Királyságban a 216. intézkedésre nyújtott EMVA-hozzájárulások átlagos társfinanszírozási arányát alkalmazta (74%). A projektekre nyújtott EMVA-összegek kiszámításakor ezt az arányt vettük figyelembe.

A nem termelő beruházásokkal kapcsolatos igények, illetve azok céljai és típusai tagállamonként (összefoglalás)

Tagállam	Azonosított igények és célok	Nem termelő beruházás típusának megnevezése
Egyesült Királyság (Anglia)	– Természetes élővilág megőrzése; – Természeti erőforrások védelme; – Gazdálkodási módszerek módosítása; – A táj minőségének és jellemzőinek fenntartása; – A nyilvánosság hozzáféréseinek és a nyilvánosság részéről a megértésnek az elősegítése.	– Hagyományos határok; – Megőrzési célú kerítésépítés; – Fatelepítéssel és -kezeléssel kapcsolatos tételek; – Mocsaras területek és vizes élőhelyek helyreállítása; – Cserje- és saspáfrány-szabályozás; – Földterület visszaalakítása puszta jellegű mezőkké és fajokban gazdag rétekké; – Tájak és tájképi elemek helyreállítása; – Konkrét fajok számára létrehozott struktúrák; – A gazdaságokhoz bekötőutak és átjárók kialakítása.
Portugália (kontinentális)	– A táj minőségének és jellemzőinek fenntartása; – A gazdálkodási rendszerek ökológiai struktúrájának fenntartása a kiemelkedő természeti értéket képviselő területek megőrzése céljából; – Konkrét élőhelyek megőrzése;	– Szárazon rakott kőfalak; – Hagyományos struktúrák; – Part menti övezetek védelme; – Kerítésemelés (a vadon élő állatok előli védelem céljából); – Hagyományos határok; – Vízgazdálkodási struktúrák.
Dánia	– Természetes élővilág megőrzése; – Természeti erőforrások védelme; – Gazdálkodási módszerek módosítása; – A táj minőségének és jellemzőinek fenntartása; – A nyilvánosság hozzáféréseinek és a nyilvánosság részéről a megértésnek az elősegítése.	– Tájvédelem és a kulturális elemek fenntartása; – Tájkép- és biotóp-javító növényzet telepítése; – Gátak helyreállítása; – A vidéki tájak természeti örökségének fenntartható használatát és az ahhoz való nyilvános hozzáférést ösztönző tevékenységek; – Állandó vizes élőhelyek létrehozása; – A termőföldek rendszeres és ismétlődő elárasztása; – Cserjeirtás és kerítésemelés; – A hidrológiai állapotok helyreállítása; – Termőföldek állandó legelővé alakítása.
Olaszország (Puglia)	– A biodiverzitás megőrzése; – Kiemelkedő természeti értéket képviselő agrár-erdészeti rendszerek védelme és terjesztése; – Tájvédelem;	– Szárazon rakott kőfalak; – Kis épített vizes élőhelyek; – Beavatkozások vizes élőhelyeken, pl. a vadon élő állatok megfigyelését szolgáló tornyok, sétautak építése; – Sövényültetést célzó beavatkozások.

Összefoglaló

I A nem termelő beruházások (NPI-k) nem járhatnak jelentős mértékű gazdasági megtérüléssel a kedvezményezettek számára. Ez nem jelenti azt, hogy egyáltalán nem várható és nem fogadható el gazdasági megtérülés. A legtöbb beruházás esetében mindig van valamilyen megtérüléssel kapcsolatos elem, még akkor is, ha a beruházás kizárólag nem termelő jellegű, ilyen eset például a fákból vagy bokrokból álló sövények telepítése, amelyek metszés vagy kivágás után energiaforrásként használható biomasszaként szolgálhatnak. Ezért nehezen hozható létre olyan beruházás, amely semmilyen megtérüléssel nem jár.

Az irányító hatóságok csökkenthetik a támogatási intenzitást, mindazonáltal ha az elérendő célkitűzések környezetvédelmi jellegűek, akkor – a környezetvédelmi célkitűzések megvalósulásának biztosítása érdekében – becslést kell végezni arra vonatkozóan, hogy a csökkentés miként befolyásolja az intézkedés hatását.

II A termelő és nem termelő beruházásokra nyújtott maximális támogatási arány eltérésének oka, hogy az utóbbi – jellegéből adódóan – nem járhat jelentős gazdasági haszonnal. Ezért magasabb támogatási arány nélkül az agrár-környezetvédelmi és az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó célkitűzések megvalósítása nem volna lehetséges.

IV A tagállamoknak a 65/2011/EU bizottsági rendelet 24. cikke (2) bekezdésének d) pontja értelmében az adminisztratív ellenőrzések során megfelelő értékelési rendszerrel, például referenciaköltségekkel, a különböző ajánlatok összehasonlításával vagy értékelő bizottság révén vizsgálniuk kell a költségek ésszerűségét. Ez a rendelkezés a 2014–2020 programozási időszakban is hatályban marad.

A tagállamoknak ezenkívül biztosítaniuk kell a projektek jogosultságát, értékelniük kell a projekteket a monitoringbizottsággal folytatott egyeztetések során kialakított kiválasztási kritériumok mentén, valamint minőségi szempontból rangsorolniuk kell azokat. A Bizottság iránymutatással szolgált a támogathatóság és a kiválasztás vonatkozásában, hogy segítséget nyújtson a tagállamoknak és a régióknak a programozáshoz és a 2014–2020-as vidékfejlesztési programok végrehajtásához.

V Amennyiben a támogatás szintjét standard költségek és a jövedelemre vonatkozó általános feltevések alapján állapítják meg, a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a számítások kizárólag igazolható elemek használatával, megfelelő szakértelemmel meghatározott adatok alapján és – szükség esetén – regionálisan vagy helyileg differenciált módon készüljenek.

Ha a támogatás szintjét egyszerűsített költségelszámolási módszerekkel határozzák meg, alapos előzetes értékelést kell készíteni a számítási módszerről, amely majd a kiválasztott kategóriába tartozó minden költségre alkalmazandó lesz.

Ezeknek a módszereknek biztosítaniuk kell a felmerült és elszámolt költségek ésszerűségét és segíteniük kell a tagállamok által javasolt kifizetések indoklását.

VI A Bizottság a tagállamokban szabályszerűségi ellenőrzésekkel ellenőrzi, hogy a kiadások megtérítése a szabályokkal összhangban történt-e. Mivel ezek az ellenőrzések is feltártak hiányosságokat a költségek ésszerűsége terén, már jelentős pénzügyi korrekciók történtek, valamint folyamatban van számos szabályszerűségi záróelszámolási eljárás, amelyek további pénzügyi korrekciókat vonhatnak maguk után.

VII

A közös monitoring- és értékelési keretrendszer (CMEF) monitoringinformációkat szolgáltat arról, hogy mely beruházások részesülnek támogatásban. Az utólagos értékelés idején sor kerül majd minden intézkedés hatásosságának a program célkitűzései mentén végrehajtott alaposabb értékelésére. Ugyanakkor meg kell találni az egyensúlyt a monitoring és az értékelés révén elérhető eredmények terén, figyelembe véve a túlzott adminisztratív terhek kockázatát és a pénzügyi korlátokat. A nem termelő beruházásokra vonatkozó specifikus eredménymutatók beszerzése számottevő terhet jelenthet.

VIII

A Bizottság a 2014–2020-as programozási időszakra vonatkozóan megerősítette a költségek ésszerűségével kapcsolatos rendelkezéseket és iránymutatást.

Az ellenőrzési munkaprogramot kockázatelemzés alapján határozzák meg, amelynek legfontosabb elemét a kiadások szintje képezi. Mivel a nem termelő beruházások támogatására fordítható összeg viszonylag csekély, előnyt élveznek a pénzügyi szempontból fontosabb intézkedések, amelyek esetében az irányítási és kontrollrendszer hiányosságai nagyobb pénzügyi hatást gyakorolhatnak az Unió költségvetésére.

IX Első francia bekezdés

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság úgy véli, hogy az új 2014–2020-as programozási időszak lehetőséget nyújt a vidékfejlesztési intézkedések és a szakpolitikai célkitűzések közötti szinergiák fokozására. Habár nem szükségszerű, hogy minden nem termelő beruházás más vidékfejlesztési intézkedések és programok kiegészítése legyen, azokban az esetekben, ahol ez a kiegészítő jelleg fennáll, a Bizottság ösztönözni fogja a megfelelő tagállamokat, hogy éves végrehajtási jelentéseikben számoljanak be az agrár-környezetvédelmi és éghajlatváltozással kapcsolatos kötelezettségvállalásokkal összefüggő nem termelő beruházási projektek számáról és arányáról.

IX Második francia bekezdés

Az ajánlás ezen részének a tagállamok a címzettjei.

IX Harmadik francia bekezdés

Ennek az ajánlásnak a tagállamok a címzettjei.

IX Negyedik francia bekezdés

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A kiválasztási kritériumokat a monitoringbizottsággal – ahol a Bizottság mint tanácsadó is résztvevő – folytatott egyeztetéseket követően a tagállamok határozzák meg.

A Bizottság iránymutatással szolgált a jogosultság és a kiválasztási kritériumok vonatkozásában, hogy segítséget nyújtson a tagállamoknak és a régióknak a 2014–2020-as vidékfejlesztési programokhoz kapcsolódó programozáshoz és végrehajtáshoz.

A Bizottság ellenőrzési tervével összhangban továbbra is szabályszerűségi ellenőrzéseket fog végezni a tagállamokban annak ellenőrzésére, hogy a kiadások megtérítése a szabályokkal összhangban történt-e, beleértve azt is, hogy a projektek kiválasztására és értékelésére vonatkozó eljárások megfelelőek voltak-e. Az ellenőrizendő intézkedések és a kifizető ügynökségek körét kockázatelemzés alapján határozzák meg, amelynek legfontosabb elemét a kiadások szintje képezi.

IX Ötödik francia bekezdés

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A 2014–2020-as CMEF fogja felügyelni az intézkedések végrehajtását, míg az értékelés az intézkedések teljesítését vizsgálja majd a releváns vidékfejlesztési célkitűzések összefüggésében.

IX Hatodik francia bekezdés

Ennek az ajánlásnak a tagállamok a címzettjei.

IX Hetedik francia bekezdés

Ennek az ajánlásnak a tagállamok a címzettjei.

IX Nyolcadik francia bekezdés

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

Az irányító hatóságok azonban csökkenthetik az intézkedésnek nyújtott támogatás intenzitását, mindazonáltal ha az elérendő célkitűzések környezetvédelmi jellegűek, akkor – a környezetvédelmi célkitűzések megvalósulásának biztosítása érdekében – becslést kell végezni arra vonatkozóan, hogy a csökkentés miként befolyásolja az intézkedés hatását.

IX Kilencedik francia bekezdés

Ennek az ajánlásnak a tagállamok a címzettjei.

IX Tizedik francia bekezdés

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság többéves ellenőrzési tervével összhangban továbbra is szabályszerűségi ellenőrzéseket fog végezni a tagállamokban annak ellenőrzésére, hogy a kiadások megtérítése a szabályokkal összhangban történt-e, beleértve azt is, hogy a költségek ésszerűek voltak-e. Az ellenőrizendő intézkedések és a kifizető ügynökségek körét kockázatelemzés alapján határozzák meg.

IX Tizenegyedik francia bekezdés

Ennek az ajánlásnak a tagállamok a címzettjei.

IX Tizenkettedik francia bekezdés

A Bizottság részben elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság ellenőrzési terve kialakítása során megfelelően figyelembe veszi a Számvevőszék megállapításait.

Ugyanakkor a többéves ellenőrzési munkaprogram meghatározása kockázatelemzés alapján történik, amelynek fontos elemét képezi a kiadások szintje. Mivel a nem termelő beruházások támogatására fordítható összeg viszonylag csekély, előnyt élveznek a pénzügyi szempontból fontosabb intézkedések, amelyek esetében az irányítási és kontrollrendszer hiányosságai nagyobb pénzügyi hatást gyakorolhatnak az Unió költségvetésére.

Bevezetés

08

A termelő és nem termelő beruházásokra nyújtott maximális támogatási arány eltérésének oka, hogy az utóbbi – jellegéből adódóan – nem járhat jelentős gazdasági haszonnal. Ezért magasabb támogatási arány nélkül az agrár-környezetvédelmi és az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó célkitűzések megvalósítása nem volna lehetséges.

Észrevételek

19

A nem termelő beruházások célja az átfogó vidékfejlesztési célkitűzések és prioritások megvalósításának előmozdítása. Ebben az értelemben a nem termelő beruházások kiegészítik az egyéb vidékfejlesztési intézkedéseket, mivel agrár-környezetvédelmi (és a 2014–2020-as időszakban ezenfelül éghajlatváltozással kapcsolatos) célkitűzések megvalósítására irányulnak. Míg a nem termelő beruházások és az egyéb vidékfejlesztési intézkedések közötti szinergia a végrehajtásuk összekapcsolása révén érhető el (vagyis a nem termelő beruházási projekteket konkrét agrár-környezetvédelmi és éghajlatváltozással kapcsolatos kötelezettségvállalások teljesüléséhez kötve), a nem termelő beruházások különálló intézkedésként is előmozdíthatják az agrár-környezetvédelmi és éghajlatváltozással kapcsolatos célkitűzések elérését, valamint a Natura 2000 és más, jelentős természeti értéket képviselő rendszerek fenntartását.

21

Lásd a 19. bekezdésre adott közös választ.

22

A Bizottság véleménye szerint elvi kérdés, hogy a kettős finanszírozáshoz vezető, egymást átfedő kötelezettségvállalásokat ki kell zárni.

A 214. és a 216. intézkedés célkitűzése nem azonos, és világosan meg van határozva a vidékfejlesztési programokban. A 214. intézkedés keretében nyújtott támogatás célja (többek között) a meglévő szárazon rakott kőfalak karbantartása, míg a nem termelő beruházás a szárazon rakott kőfalak újjáépítését, illetve helyreállítását támogathatja. Egyes esetekben azonban a kettős elválasztása nehézségekbe ütközik és fokozott adminisztratív terhekhez vezethet.

23

Lásd a Bizottság 19. bekezdésre adott közös választ.

24

A 2014–2020-as programozási időszak tekintetében a kiválasztási kritériumok kötelezően alkalmazandók a nem termelő beruházások vonatkozásában.

Lásd még a Bizottság 19. bekezdésre adott választ.

3. háttérmagyarázat a)

Tekintettel a nem termelő beruházások várható hozzájárulására a környezetvédelmi célkitűzések megvalósulásához, a megvalósíthatósági tanulmányok kizárása a támogatható költségek közül súlyosan hátráltathatja a célok elérését.

A megvalósíthatósági tanulmányok célja segíteni annak a döntésnek a meghozatalát, hogy szabad-e vállalni egy beruházás megvalósítását vagy sem. Előfordulhat, hogy a megvalósítási tanulmány arra a következtetésre jut, hogy a beruházás nem fogja előmozdítani a támogatási rendszer célkitűzéseinek megvalósulását. Eseti alapon kell elemezni azokat az eseteket, amikor pozitív következtetéssel záródó megvalósíthatósági tanulmányt követően a beruházás nem valósult meg. A megvalósíthatósági tanulmány tárgyát képező projekt végrehajtásának elmaradását többek között a költségvetési korlátok is okozhatják.

27

A Bizottság azt ajánlotta a tagállamoknak, hogy a megalapozott költség-haszon elemzéseknek megfelelően határozzanak meg további mutatókat. Mindazonáltal nem mindig lehet további bázismutatókat meghatározni az összes alintézkedéshez, és ez az adminisztratív terheket is növelné.

4. háttérmagyarázat

Bizonyos környezeti elemekre – többek között a kőfalakra – vonatkozóan ritkán állnak rendelkezésre kimerítő részletességű statisztikák, és az ilyen statisztikák összeállítása költséges lenne.

28

A CMEF azon eszközök egyike, amelyek segítségével értékelhető a beruházások hatása.

Az eredménymutatók – többek között a sikeres területgazdálkodás alatt álló hektárok száma – relevánsak, hiszen inputadatokként szolgálnak az értékeléshez, melynek célja annak értékelése, hogy az érintett intézkedéscsoport milyen mértékben mozdította elő a célok megvalósulását.

Lásd még a Bizottság 27. bekezdésre adott választ.

30

A 2007–2013-as programozási időszak félidős értékelésére túl korán került sor ahhoz, hogy az eredmények mérhetőek legyenek. A 2014–2020-as programozási időszakra vonatkozóan 2017-ben és 2019-ben javított végrehajtási jelentések lépnek a félidős értékelés helyébe.

31

A nem termelő beruházásokra vonatkozó specifikus eredménymutatók beszerzése számottevő terhet jelenthet. Az utólagos értékelés idején sor kerül majd minden intézkedés hatásosságának a program célkitűzései mentén végrehajtott alaposabb értékelésére.

33

Habár a projektek nem mindig felelnek meg a jogszabályi feltételeknek, hozzájárulhattak az intézkedés célkitűzéseinek eléréséhez.

34

Lásd a Bizottság 33. bekezdésre adott válaszát.

36

Jellegüknek fogva a nem termelő beruházások várhatóan nem biztosítanak jelentős gazdasági megtérülést, ugyanakkor nem zárható ki bizonyos korlátozott gazdasági haszon jelentkezése. Amennyiben a gazdasági hasznok elsőbbséget élveznek a környezetvédelmi hasznokkal szemben, akkor az adott beruházást a 121. intézkedés keretében kell finanszírozni. A két intézkedés közötti határvonalra vonatkozóan a program jóváhagyása során kell értékelést végezni.

A Bizottság közös válasza a 37. és a 38. bekezdésre

Habár a nem termelő beruházásoknak nem lehetnek termelő elemei, minden beruházás rendelkezik legalább egy olyan elemmel, amely csekély mértékben „termelő jellegű”. Mindazonáltal meg kell tartani az ilyen beruházások elsősorban nem termelő jellegét, és „termelő” vagy jövedelemtermelő jellemzőiket korlátozni kell.

Az irányító hatóságok csökkenthetik a támogatási intenzitást, mindazonáltal ha az elérendő célkitűzések környezetvédelmi jellegűek, akkor – a környezetvédelmi célkitűzések megvalósulásának biztosítása érdekében – becslést kell végezni arra vonatkozóan, hogy a csökkentés miként befolyásolja az intézkedés hatását.

A termelő és nem termelő beruházásokra nyújtott maximális támogatási arány eltérésének oka, hogy az utóbbi – jellegéből adódóan – nem járhat jelentős gazdasági haszonnal. Ezért magasabb támogatási arány nélkül az agrár-környezetvédelmi és az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó célkitűzések megvalósítása nem volna lehetséges.

39

Lásd a Bizottság 37. és 38. bekezdésre adott válaszát.

41

Lásd a Bizottság 37. és 38. bekezdésre adott válaszát.

41 Harmadik francia bekezdés

Amennyiben a művelet környezetvédelmi hasznai nagy mértékben meghatározóak, a vízügyi hatóságok önmagukban vagy a mezőgazdasági termelőkkel együtt lehetnek az intézkedés kedvezményezettjei, a lehetséges járulékos gazdasági hasznok ellenére.

42

A Bizottság a tagállamokban szabályszerűségi ellenőrzésekkel ellenőrzi, hogy a kiadások megfelelnek-e a szabályoknak. Mivel ezek az ellenőrzések is feltártak hiányosságokat a költségek ésszerűsége terén, már jelentős pénzügyi korrekciók történtek, valamint folyamatban van számos szabályszerűségi záróelszámolási eljárás, amelyek további pénzügyi korrekciókat vonhatnak maguk után.

50

Lásd a Bizottság 33. bekezdésre adott válaszát.

51

A Bizottság a 2014–2020-as programozási időszakra vonatkozóan az alábbi intézkedéseket tette az NPI-támogatás területén jelentkező programozási, irányítási, monitoring- és értékelési hiányosságok orvoslása érdekében:

- kiadta a jogszabályi feltételekről és kiválasztási kritériumokról szóló intézkedésspecifikus és horizontális iránymutatásokat, valamint a beruházásokról – többek között a nem termelő beruházásokról – szóló iránymutatást,
- kötelezővé tette az irányító hatóság és a kifizető ügynökség által közösen elvégzendő előzetes értékelés lefolytatását a vidékfejlesztési program részét képező összes intézkedés vizsgálhatóságának és ellenőrizhetőségének meghatározása érdekében,

- az ésszerűsített közös monitoring- és értékelési rendszer alapján megerősítette az eredményorientált megközelítést a programok és a programozási időszak egészére vonatkozó jelentéstétel pontos céljainak meghatározása révén,
- a vidékfejlesztési program GYELV elemzésének célja a program monitoring- és értékelési bázis-mutatóinak meghatározása.

52

A lehetséges hiányosságok orvoslására irányuló korrekciós intézkedések a programok módosítása révén azok elfogadása után is végrehajthatók.

Lásd még a Bizottság 51. bekezdésre adott válaszát.

55

Egyes tagállamokban a 2014–2020-as program tárgyalása során megvitatták a nem termelő beruházások és az azokhoz kapcsoló karbantartási szerződések ellenőrizhetőségének és vizsgálhatóságának kérdését.

56

A Bizottság a tagállamokban szabályszerűségi ellenőrzésekkel ellenőrzi, hogy a kiadások megfelelnek-e a szabályoknak. Ha az említett ellenőrzések hiányosságokat tárnak fel, a Bizottság pénzügyi korrekciókat alkalmaz.

Az ellenőrizendő intézkedések és a kifizető ügynökségek körét kockázatelemzés alapján határozzák meg. Figyelembe veszik a kockázati tényezőket, többek között a pénzügyi jelentőséget, a kontrollrendszerek minőségét, a kifizető ügynökség jellemzőit, az intézkedések jellegét (összetettségét), valamint más szervektől származó bármely egyéb információt vagy megállapítást. A pénzügyi jelentőség kiemelt szerepet játszik a kitétség számszerűsítésében. Ez azt jelenti, hogy a nagy kiadások nagyobb valószínűséggel esnek magasabb besorolás alá, és így valószínűbb, hogy ellenőrzik ezeket.

A 216. intézkedés nem szerepelt a szabályszerűségi ellenőrzések célpontjai között a 2007–2013-as időszakra vonatkozó ellenőrzések első éveiben, amikor az ellenőrzések azon agrár-környezetvédelmi intézkedésekre összpontosultak, amelyek a második prioritási tengely keretében bevallott kiadásoknak több mint 50%-át képviselték. A 216. intézkedés ellenőrzésére a 2014–2015-ös időszakban került sor.

57

Az, hogy az ellenőrzés még folyamatban van, nem jelenti azt, hogy a tagállamnak nincs tudomása az előzetes eredményekről. Portugália esetében a megállapításokat tartalmazó levelet 2014 áprilisában küldték ki, majd a tagállam és a Bizottság közötti kétoldalú megbeszélést 2014 szeptemberében tartották. Anglia esetében 2014 júliusában küldték el a megállapításokat tartalmazó levelet a tagállamnak, és a kétoldalú megbeszélésre 2014 decemberében került sor.

58

A vidékfejlesztési vezetőket, a vidékfejlesztési terület érdekeltjeinek szélesebb körét és tanácsadó minőségben a Bizottság szolgálatait magukban foglaló monitoringbizottságok működése jobban tervezett a problémák kezelésére és a levont tanulságok hasznosítására.

Legfőképpen az időzítés magyarázza azt, hogy miért nincsenek teljesítményre vonatkozó információk a féldíós értékelésben. Egyrészt a megvalósítás megkezdésének és kezdeményezésének van bizonyos minimális időigénye, másrészt minden művelet – különösen a környezetvédelmi jellegűek – esetében időre van szükség ahhoz, hogy az eredmények mérhetőek legyenek.

60

Lásd a 19. bekezdésre adott választ.

61

Lásd a 22. bekezdésre adott választ.

62

Lásd a 27. és 28. bekezdésre adott közös választ.

63

Az intézkedések vagy alintézkedések hatását azon program-célkitűzések mentén fogják értékelni, amelyek hozzájárulnak. A célkitűzéseket a kiemelt területek szintjén határozzák meg, amelyek céljait előzetesen állapítják meg. Rendszeres monitoring tárgyat képezi, hogy milyen előrelépésre került sor az egyes programok keretében az említett célok elérése felé. Ez a megközelítés egyfajta szakpolitikai eredményorientáltságot tükröz, és lehetővé teszi az intézkedések összevont hatásának jobb értékelését a vonatkozó célkitűzésekhez képest.

A tagállamok további programspecifikus mutatókat is meghatározhatnak egyes kulcsfontosságú intézkedésekkel kapcsolatban. Ez azonban – a monitoring-, illetve értékelési költségek ésszerű szinten tartása és a túlzott adminisztratív terhek elkerülése érdekében – nem követelhető meg következetesen minden intézkedés és alintézkedés vonatkozásában.

Ha a programok teljesítménye elmarad a kitűzött cél-tól, az irányító hatóságok mélyrehatóbban vizsgálatot folytathatnak az egyes intézkedések/alintézkedések szintjén a problémák okának feltárása és a korrekciós intézkedések hatásos és célzott megvalósítása érdekében.

Az utólagos értékelést végző értékelők tovább vizsgálják majd az egyes intézkedések/alintézkedések teljesítményét.

A jogszabályokban vagy a tagállamok által meghatározott mutatók tovább csupán az értékelés kiindulópontjaként szolgálnak. Az értékelők további információkat szerezhetnek be, többek között esettanulmányok révén.

10. háttérmagyarázat

A 2014–2020-as időszakra vonatkozó monitoringrendszer nyomon fogja követni a teljes kiadásokat alintézkedésként is, beleértve a nem termelő beruházások esetét is (4.4). A mutatók a monitoring- és értékelési rendszer egyetlen összetevőjét adják.

Lásd még a Bizottság 63. bekezdésre adott válaszát.

65

A 2007–2013-as programozási időszak során a Bizottság számos alkalommal emlékeztette a tagállamokat arra, hogy kötelesek valódi kiválasztási kritériumokat meghatározni, biztosítva a projektek rangsorolását azokban az esetekben, amikor a költségvetési allokáció nem teszi lehetővé az összes jogosult projektpályázat finanszírozását. Annak érdekében, hogy segítse a tagállamokat a kiválasztási kritériumok helyes alkalmazásában, valamint figyelembe véve a Számvevőszék korábbi ajánlásait, a Bizottság a jogosultságról és a kiválasztásról szóló iránymutatást adott ki a 2014–2020-as programozási időszak vonatkozásában.

A Bizottság ellenőrzései révén ellenőrizni tudja a kiválasztási kritériumok alkalmazását. Amikor az ellenőrzés tárgya beruházási intézkedés, a kiválasztási kritériumok alkalmazását következetesen ellenőrzik. A Bizottság számos tagállam esetében pénzügyi korrekciókat alkalmazott a kiválasztási kritériumok alkalmazásával kapcsolatban feltárt hiányosságok miatt.

66

Dánia esetében a projekteket az alapján fogják kiválasztani, hogy költséghatékonyságuk miként viszonyul az intézkedés célkitűzéseéhez (többek között a létrehozott élőhely területe/a projekt költsége).

67

Lásd a Bizottság 37. és 38. bekezdésre adott válaszát.

68

Dánia a támogatandó lehetséges nem termelő beruházások számának csökkentésével egyszerűsítette vidékfejlesztési programját. Ez részben megmagyarázhatja, hogy miért csökkent a támogatási arányok terén fennálló eltérés az előző vidékfejlesztési programokhoz képest.

71

Tekintettel az említett alintézkedés várható hozzájárulására a környezetvédelmi célkitűzések megvalósulásához, a megvalósíthatósági tanulmányok kizárása a támogatható költségek közül súlyosan hátráltathatja a célok elérését.

A Bizottság úgy véli, hogy Dánia azon törekvése, miszerint a nem termelő beruházások keretében támogatja a megvalósíthatósági tanulmányok elkészítését, összhangban van a jogszabályokkal: a támogatásban részesülő megvalósíthatósági tanulmányoknak alkalmasnak kell lenniük a beruházásokra vonatkozó negatív következtetések levonására.

Következtetések és ajánlások

72

A nem termelő beruházások nem járhatnak jelentős mértékű gazdasági megtérüléssel a kedvezményezettek számára. Ez nem jelenti azt, hogy egyáltalán nem várható és nem fogadható el gazdasági megtérülés. A legtöbb beruházás esetében mindig van valamilyen megtérüléssel kapcsolatos elem, még akkor is, ha a beruházás kizárólag nem termelő jellegű, ilyen eset például a fákból vagy bokrokból álló sövények telepítése, amelyek metszés vagy kivágás után energiaforrásként használható biomasszaként szolgálhatnak. Ezért nehezen hozható létre olyan beruházás, amely semmilyen megtérüléssel nem jár.

Az irányító hatóságok csökkenthetik a támogatási intenzitást, mindazonáltal ha az elérendő célkitűzések környezetvédelmi jellegűek, akkor – a környezetvédelmi célkitűzések megvalósulásának biztosítása érdekében – becslést kell végezni arra vonatkozóan, hogy a csökkentés miként befolyásolja az intézkedés hatását.

74

A nem termelő beruházások agrár-környezetvédelmi célkitűzései nem minden esetben követelik meg a kiegészítő jelleg fennállását más intézkedésekkel. A legtöbb esetben az NPI-támogatások agrár-környezetvédelmi kötelezettségvállalásokhoz kötődtek. Ugyanakkor az is lehetséges, hogy a nem termelő beruházás célkitűzései anélkül valósulnak meg, hogy valamely más vidékfejlesztési intézkedéshez kapcsolódnának. Az állatállományt a nagyragadozóktól megvédő kerítések vásárlásához nyújtott támogatás például önmagában is megvalósítja az agrár-környezetvédelmi célkitűzéseket, anélkül, hogy más vidékfejlesztési intézkedéshez kötődne. Az agrár-környezetvédelmi és éghajlatváltozással kapcsolatos célkitűzések megvalósulásához hozzájáruló, különálló alintézkedésként is juttatható támogatás a nem termelő beruházásoknak.

1. ajánlás a)

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság úgy véli, hogy az új 2014–2020-as programozási időszak lehetőséget nyújt a vidékfejlesztési intézkedések és a szakpolitikai célkitűzések közötti szinergiák fokozására. Habár nem szükségszerű, hogy minden nem termelő beruházás más vidékfejlesztési intézkedések és programok kiegészítése legyen, azokban az esetekben, ahol ez a kiegészítő jelleg fennáll, a Bizottság ösztönözni fogja a megfelelő tagállamokat, hogy éves végrehajtási jelentéseikben számoljanak be az agrár-környezetvédelmi és éghajlatváltozással kapcsolatos kötelezettségvállalásokkal összefüggő nem termelő beruházási projektek számáról és arányáról.

1. ajánlás b)

Az ajánlás ezen részének a tagállamok a címzettjei.

75

A Bizottság véleménye szerint kizárólag a kiválasztási kritériumoknak megfelelő projektek részesülhetnek támogatásban, és a kiválasztási kritériumoknak világosnak és átláthatónak kell lenniük.

A 2014–2020-as programozási időszak jogi keretében nagyobb hangsúlyt kap a műveletek kiválasztása, és a tagállamok/régiók részletes iránymutatást kaptak azzal a céllal, hogy csak a program célkitűzéseinek és prioritásainak megvalósulásához hozzájáruló legjobb műveletek és beruházások kerüljenek a kiválasztottak közé.

2. ajánlás a)

Ennek az ajánlásnak a tagállamok a címzettjei.

2. ajánlás b)

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A kiválasztási kritériumokat a monitoringbizottsággal – ahol a Bizottság mint tanácsadó is résztvevő – folytatott egyeztetéseket követően a tagállamok határozzák meg.

A Bizottság iránymutatással szolgált a jogosultság és a kiválasztási kritériumok vonatkozásában, hogy segítséget nyújtson a tagállamoknak és a régióknak a 2014–2020-as vidékfejlesztési programokhoz kapcsolódó programozáshoz és végrehajtáshoz.

A Bizottság ellenőrzési tervével összhangban továbbra is szabályszerűségi ellenőrzéseket fog végezni a tagállamokban annak ellenőrzésére, hogy a kiadások megtérítése a szabályokkal összhangban történt-e, beleértve azt is, hogy a projektek kiválasztására és értékelésére vonatkozó eljárások megfelelőek voltak-e. Az ellenőrizendő intézkedések és a kifizető ügynökségek körét kockázatelemzés alapján határozzák meg, amelynek legfontosabb elemét a kiadások szintje képezi.

76

A közös monitoring- és értékelési keretrendszer (CMEF) monitoringinformációkat szolgáltat arról, hogy mely beruházások részesülnek támogatásban. Az utólagos értékelés idején sor kerül majd minden intézkedés hatásosságának a program célkitűzései mentén végrehajtott alaposabb értékelésére. Ugyanakkor meg kell találni az egyensúlyt a monitoring és az értékelés révén elérhető eredmények terén, figyelembe véve a túlzott adminisztratív terhek kockázatát és a pénzügyi korlátokat. A nem termelő beruházásokra vonatkozó specifikus eredménymutatók beszerzése számottevő terhet jelenthet.

77

Az utólagos értékelés idején sor kerül majd minden intézkedés hatásosságának a program célkitűzései mentén végrehajtott alaposabb értékelésére.

3. ajánlás a)

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A 2014–2020-as CMEF fogja felügyelni az intézkedések végrehajtását, míg az értékelés az intézkedések teljesítését vizsgálja majd a releváns vidékfejlesztési célkitűzések összefüggésében.

3. ajánlás b)

Ennek az ajánlásnak a tagállamok a címzettjei.

78

A Bizottság a tagállamokban szabályszerűségi ellenőrzésekkel ellenőrzi, hogy a kiadások megfelelnek-e a szabályoknak. Mivel ezek az ellenőrzések is feltártak hiányosságokat a költségek ésszerűsége terén, már jelentős pénzügyi korrekciók történtek, valamint folyamatban van számos szabályszerűségi záróelszámolási eljárás, amelyek további pénzügyi korrekciókat vonhatnak maguk után.

79

Az ajánlatok kiválasztására szolgáló módszerek egyikének való megfelelés (vagyis a különböző ajánlatok összehasonlítása, az értékelő bizottság által végzett értékelés vagy a referenciaköltségek összehasonlítása más hasonló projektek költségeivel) kielégítően biztosítja, hogy a költségek szempontjából indokolt és ésszerű ajánlatok kerüljenek kiválasztásra. A kötelezettségek megtöbbszörözése szükségtelen mértékben növelheti az adminisztrációs terheket.

80

Habár a nem termelő beruházásoknak nem lehetnek termelő elemei, nehezen található olyan beruházás, amely nem tartalmaz egyetlen, bizonyos mértékben „termelő jellegű” elemet sem. Más szóval, nehezen képzelhető el kizárólag nem termelő beruházás.

Mindazonáltal meg kell tartani az ilyen beruházások elsősorban nem termelő jellegét, és „termelő” vagy jövedelemtermelő jellemzőiket kellő mértékben korlátozni kell. Nem szabad alábecsülni azt sem, hogy a gazdasági hasznok kivonása a támogatásra jogosult kiadásokból milyen adminisztratív terhet jelent, illetve mennyire összetett feladat.

Ezen túlmenően a tagállamok a támogatások kiszámításához és kifizetéséhez az egyszerűsített költségelszámolási módszereket is alkalmazhatják. Ebben az esetben előzetesen igazságos, méltányos és ellenőrizhető számítást kell végezni.

4. ajánlás a)

Ennek az ajánlásnak a tagállamok a címzettjei.

4. ajánlás b)

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

4. ajánlás c)

Ennek az ajánlásnak a tagállamok a címzettjei.

4. ajánlás d)

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást, és már megkezdte annak végrehajtását.

A 2014–2020-as programozási időszak vidékfejlesztési programjainak szűrése során a Bizottság ügyelt az intézkedések ellenőrizhetőségének és vizsgálhatóságának ellenőrzésére. Ha az erre vonatkozó magyarázat hiányzott vagy nem volt kellően részletes, a tagállamnak további információt kellett szolgáltatnia.

4. ajánlás e)

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság többéves ellenőrzési tervével összhangban továbbra is szabályszerűségi ellenőrzéseket fog végezni a tagállamokban annak ellenőrzésére, hogy a kiadások megtérítése a szabályokkal összhangban történt-e, beleértve azt is, hogy a költségek ésszerűek voltak-e. Az ellenőrizendő intézkedések és a kifizető ügynökségek körét kockázatelemzés alapján határozzák meg.

81

A Bizottság a 2014–2020-as programozási időszakra vonatkozóan megerősítette a költségek ésszerűségével kapcsolatos rendelkezéseket és iránymutatást, amelyek a várakozások szerint orvosolják majd a Számvevőszék által feltárt egyes hiányosságokat.

Az ellenőrzési munkaprogramot kockázatelemzés alapján határozzák meg, amelynek legfontosabb elemét a kiadások szintje képezi. Mivel a nem termelő beruházások támogatására fordítható összeg viszonylag csekély, előnyt élveznek a pénzügyi szempontból fontosabb intézkedések, amelyek esetében az irányítási és kontrollrendszer hiányosságai nagyobb pénzügyi hatást gyakorolhatnak az Unió költségvetésére.

5. ajánlás a)

Ennek az ajánlásnak a tagállamok a címzettjei.

5. ajánlás b)

A Bizottság részben elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság ellenőrzési terve kialakítása során megfelelően figyelembe veszi a Számvevőszék megállapításait.

Ugyanakkor a többéves ellenőrzési munkaprogram meghatározása kockázatelemzés alapján történik, amelynek fontos elemét képezi a kiadások szintje. Mivel a nem termelő beruházások támogatására fordítható összeg viszonylag csekély, előnyt élveznek a pénzügyi szempontból fontosabb intézkedések, amelyek esetében az irányítási és kontrollrendszer hiányosságai nagyobb pénzügyi hatást gyakorolhatnak az Unió költségvetésére.

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 küldötségektől (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, telefonfűlkékből és hotelekből a számot csak díjfizetés ellenében lehet hívni).

Megvásárolható kiadványok:

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

A nem termelő beruházások (NPI) olyan beruházások, amelyek nem járnak jelentős mértékű megtérüléssel, nem termelnek számottevő bevételt vagy jövedelmet, illetve nem növelik jelentősen a kedvezményezett mezőgazdasági üzemének értékét, hanem a környezetre gyakorolnak kedvező hatást. Nem termelő beruházásokra köztámogatást az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) és tagállami források biztosítanak. A köztámogatás aránya gyakran a beruházási költségek teljes összegének 100%-át is eléri. A Számvevőszék megállapítja, hogy a nem termelő beruházásokra nyújtott támogatás elősegítette a mezőgazdasági földterületek fenntartható használatával kapcsolatos környezetvédelmi célok elérését, azonban ennek módja nem volt költséghatékony. Ennek oka, hogy a felkeresett projektek 75%-a esetében a költségek ésszerűtlenül nagyok voltak. Továbbá sok ilyen projekt, annak ellenére, hogy nyilvánvaló jövedelemtermelő jellemzőkkel rendelkezett, mégis teljes mértékű közpénztámogatásban részesült. A 2014–2020-as programozási időszakban támogatandó nem termelő beruházások költséghatékonyságának javítása céljából a Számvevőszék öt ajánlást fogalmaz meg.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal