

Különjelentés

Teljesítményalapú finanszírozás a kohéziós politikában:

figyelemre méltóak a törekvések, de a 2014–2020-as időszakban még maradtak akadályok



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

Tartalomjegyzék

	Bekezdés
Összefoglalás	I–XI
Bevezetés	01–09
A 2014–2020-as időszak egyik prioritása az eredményközpontú uniós költségvetés volt	01–04
Teljesítményalapú költségvetés-tervezés: mit takar?	05
Teljesítményalapú finanszírozás a kohéziós politikában a 2014–2020-as időszakban	06–07
A kohéziós politika teljesítményorientáltságának korlátai	08–09
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	10–15
Észrevételek	16–106
Előzetes feltételrendszer	16–38
A hatékony forrásfelhasználás szükséges feltételeinek megteremtését szolgáló innovatív eszköz	16–20
A Bizottság és a tagállamok nem foglalkoztak időben az előzetes feltételrendszerrel	21–28
Az előzetes feltételek teljesítésének elmulasztása ritkán járt pénzügyi következményekkel	29–34
A 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozó kilátások: a teljes időszak alatt alkalmazandó „feljogosító feltételek” és egy új „jogállamisági” feltétel bevezetése	35–38
Teljesítménytartalék és felülvizsgálat	39–83
A finanszírozás egy részének a jobban teljesítő intézkedések számára történő elkülönítése	39–48
A szabályok 2019. évi teljesítmény-felülvizsgálat előtti változásai további rugalmasságot eredményeztek a tagállamok számára	49–60
A Bizottság nem határozta meg a teljesítmény-felülvizsgálathoz felhasznált összes teljesítményadat megbízhatóságát	61–73
A teljesítmény-felülvizsgálat nemigen befolyásolta az uniós finanszírozás elosztását	74–80

Kilátások a 2021–2027-es időszakra: rugalmasabb forráselosztás, de a kötelező teljesítménytartalék megszűnt	81–83
---	-------

Teljesítményalapú finanszírozási modellek	84–106
--	---------------

A 2014–2020-as időszakban egyre szélesebb körben használták a teljesítményalapú finanszírozási modelleket	84–91
---	-------

Az új teljesítményalapú finanszírozási modellek alkalmazásával kapcsolatos bizonytalanság akadályozta azok tagállamok általi bevezetését	92–99
--	-------

A 2014–2020-as időszakban szinte kizárólag hagyományos egyszerűsített költségelszámolási módszerek alkalmazása mellett folyósították a teljesítményalapú finanszírozást	100–101
---	---------

Kilátások a 2021–2027-es időszakra: a költségfüggetlen finanszírozási modell sikeres bevezetése további pontosítást igényel	102–106
---	---------

Következtetések és ajánlások	107–128
-------------------------------------	----------------

Teljesítményalapú finanszírozás a kohéziós politikában: figyelemre méltóak a törekvések, de a 2014–2020-as időszakban még maradtak akadályok	107–128
---	----------------

Mellékletek

I. melléklet. Az ellenőrzés által érintett operatív programok

II. melléklet. Korábbi jelentések és vélemények

Betűszavak és rövidítések

Glosszárrium

A Bizottság válaszai

Időrendi áttekintés

Ellenőrző csoport

Összefoglalás

I Az eredmények elérése kulcsfontosságú az uniós szakpolitikai célkitűzések eléréséhez, ennél fogva pedig az Unió gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának megerősítéséhez is. Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közös célkitűzése, hogy a kohéziós politika még inkább teljesítményalapúvá váljon.

II A 2014–2020-as időszakra vonatkozó közös rendelkezésekről szóló rendelet a tagállami operatív programok tekintetében egyértelmű teljesítménymérési keretről rendelkezett, többek között előírta az európai strukturális és beruházási alapok beruházásaival elérendő részcélokat és célértékeket. Ezenkívül három eszköz biztosított pénzügyi ösztönzőket a tagállamok számára az eredmények eléréséhez és a finanszírozás felhasználásának optimalizálásához:

- bizonyos előfeltételeknek (ún. előzetes feltételeknek) való megfelelés követelménye, amelyre a programok kezdetétől fogva a beruházásbarát környezet megteremtéséhez van szükség. Ezeknek célja volt annak biztosítása is, hogy a tagállami kiadások uniós költségvetésből történő visszatérítése kapcsán teljesüljenek az európai strukturális és beruházási alapok eredményes és hatékony felhasználásához szükséges feltételek;
- körülbelül 20 milliárd euró összegű (a kohéziós kiadások 6%-ának megfelelő mértékű) kötelező teljesítménytartalék, amelyeket felszabadíthattak a sikeres prioritási tengelyek számára, vagy átcsoportosíthattak ugyanazon program más prioritási tengelyeire vagy ugyanazon tagállam más programjaira; és
- teljesítményalapú finanszírozási modellek, amelyek az uniós pénzügyi támogatást közvetlenül az előre meghatározott outputokkal vagy eredményekkel kapcsolják össze.

III Ellenőrzésünk keretében értékeltük ezen eszközök 2014 és 2020 közötti felhasználását. Elsősorban a következőket vizsgáltuk:

- ezek az eszközök alkalmasak voltak-e a teljesítmény ösztönzésére és arra, hogy az eredmények elérésére helyezték át a hangsúlyt;
- a Bizottság és a tagállamok eredményesen alkalmazták-e ezeket az eszközöket; és
- az alkalmazásuk hozott-e változást a kohéziós finanszírozás elosztásában és folyósításában.

IV Mindhárom eszköz alkalmas volt a teljesítmény ösztönzésére és arra, hogy az eredmények elérésére helyezték át a hangsúlyt. Ezenfelül az eszközök kiegészítik egymást, mivel azok a program végrehajtásának különböző szakaszaiban és különböző szempontjai kapcsán alkalmazhatók, de a kohéziós finanszírozást mindegyikük a teljesítményhez és az eredményekhez köti.

V A Bizottság és a tagállamok csak részben voltak sikeresek abban, hogy a három eszköz segítségével fokozzák a kohéziós politika finanszírozásának teljesítményorientáltságát. Értékelésünk során az előzetes feltételrendszert pozitívabban ítéltük meg, mint a teljesítménytartalékot, és a legkevésbé pozitív értékelést a teljesítményalapú finanszírozási modellek esetében adtuk (ez alól kivételt képeznek az egyszerűsített költségelszámolási módszerek, amelyek már 2014 előtt is léteztek).

VI A tagállamok a programok megkezdése előtt ha nem is az összes, de a legtöbb előzetes feltételnek eleget tettek. A még nem teljesített előzetes feltételek kapcsán cselekvési terveket fogadtak el, amelyeket nagyrészt teljesítettek, ugyan néhány esetben csupán az időszak végén. Az előzetes feltételek bizottsági értékelését egyszeri intézkedésnek szánták, ahelyett, hogy a feltételek teljesülését az egész időszak során nyomon követték volna. A „feljogosító feltételeknek” (az előzetes feltételrendszer 2021–2027-es időszakban alkalmazandó utódainak) az egész időszak során eleget kell tenni, a feljogosító feltételekre vonatkozó nyomonkövetési és beszámolási szabályok azonban további pontosításra szorulnak.

VII 2019-ben a Bizottság felszabadította a 2014–2020-as időszakra vonatkozó, 20 milliárd eurós teljesítménytartalék 82%-át. Az összegek felszabadítása főként a kiadási és outputcélok tagállamok általi elérése alapján történt meg, mivel eredménymutatókat nemigen használtak a teljesítménytartalék elosztásához. Összességében a teljesítménytartalék kiosztása csak korlátozott hatást gyakorolt a programok költségvetésére. A 2021 és 2027 közötti időszakra megszüntették a kötelező teljesítménytartalékot, és azt félidős felülvizsgálat váltotta fel. A rendelkezések azonban túl általánosak, és nem határozzák meg, hogyan befolyásolja majd a programok tényleges teljesítménye a források elosztását.

VIII A tagállamok nagyon korlátozott érdeklődést mutattak a két új teljesítményalapú finanszírozási modell, azaz a „közös cselekvési tervek” és a „költségfüggetlen finanszírozás” alkalmazása iránt. A Bizottság sikeresebb volt a hagyományosabb, egyszerűsített költségelszámolási módszerek alkalmazásának előmozdításában, bár ezek közül nem mindegyik teljesítményalapú. A Rezilienciaépítési

és Helyreállítási Eszköz keretében történő kötelező alkalmazása miatt az elkövetkező években a költségfüggetlen finanszírozás lesz a fő uniós finanszírozási modell. Úgy véljük azonban, hogy tovább kell pontosítani ennek az innovatív finanszírozási modellnek a kohéziós politikában való alkalmazására vonatkozó szabályokat, hogy a tagállamok nagyobb valószínűséggel használják azt.

IX Ellenőrzésünk összességében megerősítette, hogy a teljesítménymérési keret bevezetése a 2014–2020-as időszakban elősegítette a pénzügyi irányítás kultúrájának változását a kohéziós politika terén. Ellenőrzésünkéből azonban az is kiderült, hogy a teljesítményalapú finanszírozás még nem valósult meg igazán a kohéziós politikában. Bár a három új eszköz új megközelítéseket eredményezett a végrehajtásban, az uniós finanszírozás elosztásának és kifizetésének módját nem változtatták meg érzékelhetően.

X A következő ajánlásokat fogalmazzuk meg a Bizottság részére:

- a 2021–2027-es időszakban a lehető legjobban használja ki a feljogosító feltételeket;
- időben készítse elő a terepet a 2021–2027-es időszakra vonatkozó eredményes félidős felülvizsgálathoz;
- tisztázza a költségfüggetlen finanszírozási modell alapjául szolgáló szabályokat; és
- tisztázza, milyen koncepció alapján kell bizonyosságot nyújtani a költségfüggetlen finanszírozási modell útján nyújtott uniós finanszírozásról.

XI A 2021–2027-es időszakban a kohéziós politikai alapok a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközzel párhuzamosan fognak működni. A 2014–2020-as időszakban a teljesítményalapú kohéziós finanszírozás eszközeinek alkalmazásából levont tanulságok némelyike a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz esetében is hasznosítható, amelynek keretében szintén teljesítményalapú finanszírozást fognak alkalmazni.

Bevezetés

A 2014–2020-as időszak egyik prioritása az eredményközpontú uniós költségvetés volt

01 Az uniós kiadásokból származó eredmények lényegesen hozzájárulnak az uniós szakpolitikai célkitűzések eléréséhez. Az uniós költségvetési rendelet értelmében az ár-érték arány maximalizálása érdekében valamennyi uniós kiadásnak meg kell felelnie a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének¹. A Bizottság 2015-ben elindította az „eredményközpontú uniós költségvetés” elnevezésű kezdeményezést² azzal a céllal, hogy fokozza az uniós kiadások átláthatóságát és elszámoltathatóságát, valamint az eredményeket helyezze az uniós költségvetés középpontjába.

02 Az Európai Parlamentet és a Tanácsot a 2014–2020-as időszak európai strukturális és beruházási alapjaira vonatkozó jogalkotási csomag 2013. decemberi elfogadásakor kifejezetten az a cél is vezérelte³, hogy a kohéziós politika még inkább teljesítményalapúvá váljon.

03 A kohéziós politikát a tagállami irányító hatóságok mintegy 390 operatív programon keresztül, a Bizottság felügyelete és iránymutatása mellett hajtják végre. A 2014–2020-as időszak esetében a kohéziós politika teljes költségvetése mintegy 357 milliárd euróra rúgott, ami a teljes uniós költségvetés körülbelül egyharmadát tette ki. A 2021–2027-es időszakban a költségvetés (folyó áron) 373 milliárd euró körül alakul majd. Az [1. háttérmagyarázat](#) némi háttér-információval szolgál a két időszak kohéziós politikájáról.

¹ Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU, Euratom\) 2018/1046 rendelete](#) (2018. július 18.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, 33. cikk.

² Európai Bizottság, [A 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret félidős értékelése/felülvizsgálata – Eredményközpontú uniós költségvetés](#), COM(2016) 603 final; Európai Bizottság, [Eredményközpontú uniós költségvetés](#).

³ A közös rendelkezések megállapításáról szóló, 2013. december 17-i [1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet](#) (3), (16) és (23) preambulumbekzdése.

1. háttérmagyarázat

A kohéziós politika rövid ismertetése

Az uniós kohéziós politika Szerződésben meghatározott fő célkitűzése, hogy a régiók fejlettségi szintje közötti különbségek csökkentése révén erősítse a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót⁴. Az elmúlt években a kohéziós politika fokozatosan az Unió egyik fő beruházási eszközévé vált az átfogó prioritások és stratégiák megvalósítása terén, kezdve a lisszaboni stratégiával a 2007–2013-as időszakban, amelyet a 2014–2020-as időszakban az Európa 2020 stratégia követett.

A 2021–2027-es időszakban a kohéziós politika öt szakpolitikai célkitűzést támogat, amelyek középpontjában a „versenyképesebb és intelligensebb Európa”, a „zöldebb, karbonsemleges, nulla nettó szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra átálló Európa”, a „mobilitás fokozásával jobban összekapcsolt Európa”, a „szociális jogok európai pillérét végrehajtó, szociálisabb és befogadóbb Európa” és a „polgárokhoz közelebb álló Európa” áll. A kohéziós politika az európai zöld megállapodás célkitűzéseit is támogatni fogja.

A 2014–2020-as időszakban a kohéziós politika végrehajtását az öt európai strukturális és beruházási alap közül három alap – az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA) és a Kohéziós Alap (KA) – biztosította, míg a másik két alap a vidékfejlesztéssel, illetve a halászattal foglalkozott.

04 Az Európai Parlament és a Tanács 2021. június 24-én megállapodott a 2021–2027-es időszakra vonatkozó szabályokat meghatározó, közös rendelkezésekről szóló rendeletről⁵. A 2021–2027-es időszak nagy részében a kohéziós politikai alapokat a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközzel (RRF) egyidejűleg hajtják végre, amelynek költségvetése 672,5 milliárd euró (ebből 312,5 milliárd euró vissza nem térítendő támogatás). A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközt azzal a céllal hozták létre, hogy

⁴ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 174. cikke.

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete (2021. június 24.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízümpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról.

a tagállamoknak a megállapított részcélok és célértékek eléréséhez nyújtott finanszírozás útján enyhítsék a Covid19-világjárvány gazdasági és társadalmi hatásait⁶.

Teljesítményalapú költségvetés-tervezés: mit takar?

05 A teljesítményalapú költségvetés-tervezés lényege az outputokra, az eredményekre, illetve a hatásokra vonatkozó információk rendszerszintű felhasználása a közpénzek elosztásának információkkal való alátámasztása, befolyásolása, illetve meghatározása céljából⁷. A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) a teljesítményalapú költségvetés-tervezés három⁸ nagy kategóriáját határozza meg: teljesítményprezentációs költségvetés-tervezés, közvetett teljesítményalapú költségvetés-tervezés és közvetlen teljesítményalapú költségvetés-tervezés. E jelentésben a „teljesítményalapú finanszírozás” kifejezést az utóbbival megegyező értelemben használjuk, de ez a programok és műveletek finanszírozását is magában foglalja.

Teljesítményalapú finanszírozás a kohéziós politikában a 2014–2020-as időszakban

06 A 2014–2020-as időszakra vonatkozó, közös rendelkezésekről szóló rendelet keretében két fő elemet vezettek be azzal a céllal, hogy a kohéziós kiadások még inkább eredményközpontúvá váljanak. Először is kialakítottak egy egyértelmű „teljesítménymérési keretet”, amely előírta a tagállamok számára, hogy határozzák meg az esb-alapok beruházásaival elérendő konkrét célkitűzéseket. Másodsor, a kohéziós politikán belüli teljesítményalapú finanszírozás kapcsán konkrét eszközöket vezettek be, hogy pénzügyi ösztönzőket biztosítsanak a tagállamok számára, valamint optimalizálják az uniós pénzügyi támogatások tagállamok általi felhasználását:

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2021/241 rendelete](#) (2021. február 12.) a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról.

⁷ OECD, *Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results*, OECD Journal on Budgeting, Volume 2017/1, 1.2.1. szakasz.

⁸ OECD, *Incentivising performance in public investment policies delivered at national and subnational levels: Managing across temporal and institutional horizons*, 2017. március 31., 8–9. o.

- egy ún. előzetes feltételrendszernek való megfelelés követelménye, amelyre a programok kezdetétől fogva a beruházásbarát környezet megteremtéséhez és annak biztosításához van szükség, hogy teljesüljenek a tagállami kiadások uniós költségvetésből történő visszatérítéséhez szükséges feltételek;
- az egyes tagállamoknak kiosztott teljes összeg 6%-át kitevő kötelező teljesítménytartalék, amely a 2019. évi teljesítmény-felülvizsgálat alapján ugyanazon program más prioritási tengelyeire vagy ugyanazon tagállam más programjaira átcsoportosítható; és
- a teljesítményalapú finanszírozási modellek használatának kiszélesítése. Konkrétan két finanszírozási modellt („közös cselekvési tervek” és „költségfüggetlen finanszírozás”) vezettek be, az utóbbit 2019-ben. Ezek az eszközök az uniós finanszírozást közvetlenül az előre meghatározott outputok, eredmények vagy feltételek eléréséhez kötötték. Ugyanakkor a tagállamokat arra ösztönözték, hogy ún. egyszerűsített költségelszámolási módszereket használjanak, amelyeket a 2007–2013-as időszakban már kipróbáltak.

07 A 2014–2020-as időszakban az esb-alapokra egy ún. makrogazdasági feltétel is vonatkozott, amelynek értelmében az uniós finanszírozás átprogramozható vagy felfüggeszthető, ha valamely tagállam nem tesz eleget a gondos gazdasági irányítás szabályainak. Ezt a szabályt azonban soha nem alkalmazták.

A kohéziós politika teljesítményorientáltságának korlátai

08 Az uniós pénzügyi támogatás gondos felhasználásáért a Bizottság felel, még akkor is, ha az irányítást megosztja a tagállamokkal⁹. A kohéziós politika teljesítményközpontúságának fokozása azonban több konkrét akadályba ütközik¹⁰:

⁹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 317. cikke; az (EU, Euratom) 2018/1046 rendelet 62. cikkének (3) bekezdése.

¹⁰ Európai Bizottság, A 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret félidei értékelése/felülvizsgálata, COM(2016) 603 final, 14. o.; a Számvevőszék 2017. évi éves jelentése, 3.6–3.7. bekezdés; a Számvevőszék 8/2019. sz. áttekintése: „A teljesítményorientáltság megvalósítása a kohéziós politika terén” (tájékoztató), 26. bekezdés.

- A tagállamok számára elkülönített pénzügyi keretösszegekről már a kezdetektől fogva a többéves pénzügyi keret (TPK) kapcsán folytatott tárgyalások során állapodnak meg. Ennek eredményeképpen az időszak során nincs semmilyen mozgástér a források tagállamok közötti átcsoportosítására.
- A hét évre szóló többéves pénzügyi keret az egyes kiadási kategóriák tekintetében maximális összegeket („felső határokat”) állapít meg, amelyeket csak végszükség esetén lehet módosítani.

09 További nehézséget jelent, hogy a teljesítmény – többek között az eredmények elérése – számos különböző szereplőtől: a Bizottságtól, a tagállamok nemzeti, regionális és helyi hatóságaitól, valamint az állami és magánszektorbeli résztvevőktől függ. Mindannyian részt vesznek a célkitűzések, a részcélok és a célértékek elérésében, és mindannyiuknak biztosítaniuk kell, hogy az uniós és nemzeti forrásokat hatékonyan, eredményesen és a szabályoknak megfelelően költse el. Azokat a területi különbségeket is figyelembe kell venni, amelyek befolyásolhatják a programok teljesítményét. Ahogy arra a közelmúltban a Covid19-világjárvány is rávilágított, külső tényezők szintén jelentős hatással lehetnek a programok végrehajtására.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

10 Ellenőrzésünk keretében értékeltük a 2014–2020-as időszakban a kohéziós politika keretében megvalósuló teljesítményalapú finanszírozást. Elsősorban a következőket vizsgáltuk:

- ezek az eszközök alkalmasak voltak-e a teljesítmény ösztönzésére és arra, hogy az eredmények elérésére helyezték át a hangsúlyt;
- a Bizottság és a tagállamok eredményesen alkalmazták-e ezeket az eszközöket; és
- az alkalmazásuk hozott-e változást a kohéziós finanszírozás elosztásában és folyósításában.

11 Ellenőrzésünk keretében az Unióval és a kohéziós politikával összefüggésben áttekintettük a szabályozási keretet, a Bizottság eljárásait és iránymutatásait, valamint a teljesítményalapú finanszírozásra vonatkozó dokumentumokat és szakirodalmat.

12 Elemeztük továbbá a Bizottság által az előzetes feltételekre vonatkozó cselekvési tervek végrehajtásáról és a teljesítmény-felülvizsgálatról szolgáltatott adatokat is. Elemzésünkhöz négy tagállam (Németország, Olaszország, Lengyelország és Románia) 14 – az Európa 2020 stratégiához szorosan kapcsolódó öt tematikus célkitűzés keretében az ERFA/KA és az ESZA finanszírozását egyaránt lefedő – operatív programját, valamint ehhez kapcsolódóan nyolc, előzetes feltételekre vonatkozó cselekvési tervet választottunk ki (lásd: [I. melléklet](#)). E 14 operatív program irányító hatóságai körében felmérést végeztünk az előzetes feltételrendszernek való megfelelés kapcsán a Bizottságtól kapott támogatással, a teljesítményadatok megbízhatóságát biztosító tagállami ellenőrzésekkel, valamint a teljesítményalapú finanszírozási modellek bevezetése előtt álló akadályokkal kapcsolatban.

13 Emellett interjút készítettünk a Bizottság munkatársaival, valamint a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD), a Világbank, az Európai Politikai Kutatóközpont (EPRC), az Európai Politikai Tanulmányok Központja (CEPS) és négy tagállam (Ausztria, Hollandia, Portugália és Németország) teljesítményalapú finanszírozási modellek kidolgozásával és végrehajtásával foglalkozó szakértőivel.

14 Végezetül ellenőrzésünk során a kohéziós politika teljesítményorientáltságáról szóló korábbi jelentéseinkre és a bizottsági jogalkotási javaslatokról szóló véleményeinkre is támaszkodtunk (lásd: [II. melléklet](#)).

15 Ellenőrzésünk a 2020 decemberéig tartó időszakra terjedt ki. Egyúttal áttekintettük a legújabb fejleményeket, valamint a 2021–2027-es időszakot illetően is azonosítottunk néhány kockázatot és lehetőséget. Ellenőrzésünk azonban nem foglalkozik a 2020-ban a Covid19-világjárvány miatt végrehajtott költségvetési átcsoportosításokkal¹¹.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2020/460 rendelete](#) (2020. március 30.) az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU és az 508/2014/EU rendeletnek a COVID-19 járványra adott válaszként a tagállamok egészségügyi rendszereibe és gazdaságuk más ágazataiba történő beruházások mozgósítását célzó különös intézkedések tekintetében történő módosításáról (A koronavírusra való reagálást célzó beruházási kezdeményezés); az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2020/558 rendelete](#) (2020. április 23.) az 1301/2013/EU és az 1303/2013/EU rendeletnek az európai strukturális és beruházási alapok COVID-19-járványra adott válaszlépésekre történő felhasználásához kivételes rugalmasságot biztosító egyedi intézkedések tekintetében történő módosításáról.

Észrevételek

Előzetes feltételrendszer

A hatékony forrásfelhasználás szükséges feltételeinek megteremtését szolgáló innovatív eszköz

16 Az előzetes feltételrendszer a 2014–2020-as időszak egyik legfőbb újítása. Az előzetes feltételek például az alapul szolgáló jogi keret meglétét, az alapok kezeléséhez szükséges igazgatási kapacitást vagy az esb-alapokból finanszírozott beruházások irányítására szolgáló stratégiai keret meglétét érinthetik¹².

17 Az operatív programok elfogadása előtt a tagállamoknak vagy bizonyítaniuk kellett, hogy eleget tettek az előzetes feltételrendszernek, vagy cselekvési terveket kellett előterjeszteniük, amelyekben kifejtették, hogyan tesznek eleget 2016. december 31-ig az előzetes feltételeknek. A tagállamoknak a 2017. június 30-ig benyújtandó éves végrehajtási jelentéseikben vagy a 2017 augusztusában esedékes előrehaladási jelentésekben kellett beszámolniuk e cselekvési tervek végrehajtásáról¹³.

18 A tagállamoknak 29, bizonyos típusú beruházásokhoz kapcsolódó tematikus előzetes feltételt, valamint hét általános előzetes feltételt kellett teljesíteniük (lásd: [2. háttérmagyarázat](#) és [1. ábra](#)).

¹² Az Európai Számvevőszék 15/2017. sz. különjelentése: „Előzetes feltételrendszerek és eredményességi tartalék a kohéziós politika területén: innovatív, de még nem eredményes eszközök”, I. és II. melléklet.

¹³ Az 1303/2013/EU rendelet 19. cikkének (2) bekezdése.

2. háttérmagyarázat

Példák a tematikus előzetes feltételekre a 2014–2020-as időszakban

Az 1.1. előzetes feltétel („*Kutatás és innováció: intelligens specializációra vonatkozó nemzeti vagy regionális stratégia*”) kutatási beruházási stratégia kidolgozását követelte meg a tagállamoktól, hogy az uniós finanszírozást célzottabban a nagy növekedési potenciállal rendelkező beruházásokhoz lehessen irányítani.

A 2.2. előzetes feltétel („*Új generációs hálózatok (NGN) infrastruktúrája: nemzeti vagy regionális NGN-tervek rendelkezésre állása*”) előírta a tagállamoknak, hogy dolgozzanak ki a széles sávú infrastruktúrába történő beruházásokra vonatkozó terveket, meghatározva azokat a kereskedelmileg életképes területeket, ahol a beruházásoknak elsősorban a magánszektorból kell érkeznie, illetve azokat az alacsony jövedelmezőségű területeket, amelyekhez állami hozzájárulásra, többek között uniós finanszírozásra van szükség.

A 4.1. előzetes feltétel értelmében a tagállamoknak az uniós irányelvekben előírtaknak megfelelően „*az épületek építése vagy felújítása során elő kell mozdítaniuk az energiahatékonyság költséghatékony javítását és az abba történő költséghatékony beruházást*”. Ennek arra kell ösztönöznie a piaci szereplőket, hogy hatékony energiaszolgáltatásokat állítsanak elő és vásároljanak, valamint intézkedéseket hozzanak az energiahatékonyság javítása érdekében.

19 Az általános előzetes feltételek közül néhány a jogállamisághoz és az uniós értékekhez kapcsolódó konkrét szempontokkal, többek között a megkülönböztetésmentességgel, a nemek közötti egyenlőséggel, a fogyatékkal élő személyek jogaival, valamint a közbeszerzési jog vagy az állami támogatási szabályok eredményes alkalmazásával foglalkozott, a jogállamisághoz kapcsolódó általános feltételt azonban nem írtak elő.

20 Egy korábbi ellenőrzésünk során már megállapítottuk, hogy az előzetes feltételrendszer egységes kerettel szolgált annak értékeléséhez, hogy a tagállamok készen álltak-e az uniós források felhasználására, és hogy a tagállamok pozitív elemként tekintettek az előzetes feltételekre¹⁴. Ugyanakkor az előzetes feltételrendszer kialakításával kapcsolatban számos hiányosságot is feltártunk. Ellenőrzésünk keretében e területeknek is nagy figyelmet szenteltünk.

¹⁴ Az Európai Számvevőszék 15/2017. sz. különjelentése, 38. és 94. bekezdés.

A Bizottság és a tagállamok nem foglalkoztak időben az előzetes feltételrendszerrel

Az előzetes feltételrendszer értékelése elnagyolt kritériumokon alapul

21 2014-től kezdődően a tagállamoknak maguknak kellett értékelniük, hogy eleget tesznek-e az előzetes feltételeknek. Ez az önértékelés a közös rendelkezésekről szóló rendeletben meghatározott kritériumokon¹⁵ alapult, és azt a Bizottságnak hitelesítenie kellett. A közös rendelkezésekről szóló rendeletben foglalt kritériumok gyakran elnagyoltak voltak, tág teret hagytak az értelmezésnek, és gyakran nem utaltak konkrét, számszerűsíthető célértékekre, még akkor sem, ha e célértékek levezethetők voltak az uniós jogszabályokból.

22 2014-ben a Bizottság további iránymutatást adott ki arra vonatkozóan, hogy a tagállamoknak és saját részlegeinek hogyan kell értékelniük az előzetes feltételek megvalósítása terén elért eredményeket. Ennek ellenére következetlenségeket tártunk fel abban, ahogyan a Bizottság értékelte és hitelesítette a tagállamok által az előzetes feltételrendszerre vonatkozó cselekvési tervek végrehajtása terén elért haladást. Amint a **3. háttérmagyarázat** is szemlélteti, ez a helyzet egészen a 2014–2020-as időszak végéig fennállt.

3. háttérmagyarázat

Következetlenségek az előzetes feltételrendszer bizottsági értékelésében

Négy tagállam (Olaszország, Franciaország, Románia és Ciprus) a 2017. augusztus végi beszámolási határidőig nem hajtotta végre a hulladékágazatot érintő, 6.2. előzetes feltételre vonatkozó cselekvési tervét. Következésképpen a Bizottság értesítette az olasz és a román operatív programot, hogy fel kívánja függeszteni a kifizetésekkel. A Bizottság 2019 februárjában az olasz operatív program esetében valóban felfüggesztette a kifizetésekkel, a román operatív program esetében viszont nem. A másik két operatív program (Franciaország és Ciprus) esetében a Bizottság tovább tárgyalta a cselekvési tervek végrehajtásáról. Ciprus esetében a cselekvési tervet még 2020 decemberéig sem hajtották végre.

¹⁵ Az 1303/2013/EU rendelet 19. cikke és XI. melléklete.

Az előzetes feltételek értékelése a 2014–2020-as időszak elején egyszeri intézkedésnek indult

23 Az operatív program elfogadási szakaszában a tematikus előzetes feltételek mintegy egyharmada nem teljesült. A Bizottság az akkori 28 tagállamból 26 esetben legalább néhány előzetes feltétellel kapcsolatban megállapított problémákat. Csak Ausztria és Dánia teljesítette az összes vonatkozó előzetes feltételt az operatív programjaik elfogadásáig. A fennmaradó 26 tagállam összesen 761 cselekvési tervet fogadott el azzal kapcsolatban, hogy miként tervezik teljesíteni az előzetes feltételeket az operatív program elfogadását követően.

24 Ezek a számadatok nem szolgálnak semmilyen támponttal a nem teljesített előzetes feltételek teljesítményre gyakorolt esetleges hatását illetően. Mindazonáltal jól szemléltetik, hogy az előzetes feltételrendszernek való megfelelés elmulasztása nem elszigetelt jelenség volt, hanem több területet és számos tagállamot érintett.

25 Beszámolóik szerint a tagállamok 2017. augusztus végéig a 761 cselekvési tervből 746-ot hajtottak végre (98%)¹⁶. A fennmaradó 15 cselekvési terv nyolc tagállamot érintett: Ciprus, Spanyolország, Franciaország, Görögország, Írország, Olaszország, Luxemburg és Románia. 2018-ra e tagállamok többsége végrehajtotta cselekvési tervét. Egy olasz és egy ciprusi operatív program esetében azonban a cselekvési tervet 2020 decemberéig sem hajtották végre.

26 A 2014–2020-as időszakban az előzetes feltételek értékelését egyszeri intézkedésnek szánták. A közös rendelkezésekről szóló rendelet értelmében a tagállamoknak értékelniük kellett, hogy az operatív program elfogadásakor (vagy bizonyos körülmények fennállása esetén 2016 decemberéig) eleget tettek-e az előzetes feltételrendszernek, a Bizottságnak pedig hitelesítenie kellett ezt az értékelést. A közös rendelkezésekről szóló rendelet azonban azt már nem írta elő a tagállamok és a Bizottság számára, hogy a program teljes időtartama alatt kövessék nyomon, vajon továbbra is teljesülnek-e az előzetes feltételek. Ennélfogva nem egyértelmű, hogy a 2014–2020-as időszak teljes időtartama alatt fennálltak-e az e folyamat keretében közölt eredmények.

¹⁶ Az Európai Számvevőszék 15/2017. sz. különjelentése, 34. bekezdés.

Kevés a bizonyíték az előzetes feltételrendszernek a forrásfelhasználás eredményességére gyakorolt hatásáról

27 A tagállamok eltérő elvárásokat fogalmaztak meg az előzetes feltételrendszer hatásával kapcsolatban. A legtöbb esetben úgy vélték, hogy az előzetes feltételek teljesítése nem tenné automatikusan eredményesebbé a kohéziós politika végrehajtását, inkább csak hasznos önértékelési eszköznek tekintették azokat¹⁷. Az elmúlt években végzett ellenőrzéseink megerősítették, hogy még ha valamely tagállam hivatalosan eleget is tesz egy előzetes feltételnek, ez önmagában nem feltétlenül jelenti azt, hogy a gyakorlatban is javult a helyzet, és megteremtődtek az eredmények elérésének feltételei (lásd a [4. háttérmagyarázatban](#) szereplő példákat).

4. háttérmagyarázat

Az előzetes feltételek teljesültek, de nem mindig vezettek javuláshoz a gyakorlatban

A gyermekszegénység elleni küzdelemmel kapcsolatos ellenőrzésünk keretében megállapítottuk, hogy a vizsgált tagállamok mindegyike elfogadott szegénység elleni stratégiát a 9.1. („A szegénység csökkentését célzó nemzeti stratégiai szakpolitikai keret megléte és végrehajtása”) előzetes feltétellel összhangban¹⁸. E stratégiák végrehajtása kapcsán azonban számos hiányosságot állapítottunk meg. Lengyelország és Románia esetében például arra a következtetésre jutottunk, hogy a nemzeti hatóságok nem követték nyomon hatékonyan a végrehajtást, valamint a stratégiákban kitűzött célok már az elfogadás idején teljesültek.

Az állami támogatásokkal kapcsolatos ellenőrzésünk nyomán megállapítottuk: az, hogy a tagállamok teljesítették a vonatkozó általános előzetes feltételeket, nem feltétlenül eredményezte a kohéziós projektek jobb megfelelőségét a gyakorlatban¹⁹. A megbízhatósági nyilatkozattal kapcsolatos ellenőrzéseink arra is rávilágítottak, hogy az állami támogatási szabályok be nem tartása 2017 után is gyakori hibaforrás volt a kohéziós kiadások terén²⁰.

¹⁷ Az Európai Számvevőszék 15/2017. sz. különjelentése, 38–39. bekezdés.

¹⁸ Az Európai Számvevőszék 20/2020. sz. különjelentése: „A gyermekszegénység elleni küzdelem terén célirányosabbá kell tenni a Bizottság által nyújtott támogatást”, 65. bekezdés.

¹⁹ Az Európai Számvevőszék 24/2016. sz. különjelentése: „Jobban kell törekedni a kohéziós politikában alkalmazott állami támogatási szabályok megismertetésére és betartatására”, 105. bekezdés.

²⁰ Az Európai Számvevőszék 2018. évi éves jelentése, 1.30. bekezdés.

28 Ugyanakkor az előzetes feltételrendszer bevezetése közvetett módon hozzájárulhatott ehhez, mivel ezek nélkül az uniós források elköltésére vonatkozó feltételek a gyakorlatban még problémásabbak lettek volna. Egy 2017. évi bizottsági tanulmány arra a következtetésre jutott, hogy az előzetes feltételek eredményesebbé és strukturáltabbá tették az esb-alapok felhasználását²¹. Elismerte azonban, hogy a bizonyítékok korlátozottak voltak, és még korai lehet következtetéseket levonni. A Bizottság azóta nem végzett további értékelést arról, milyen hatást gyakorol az előzetes feltételrendszer a kiadások eredményességére a gyakorlatban.

Az előzetes feltételek teljesítésének elmulasztása ritkán járt pénzügyi következményekkel

29 A 2014–2020-as időszakban két szakaszban is közvetlen kapcsolat állt fenn az előzetes feltételek nemteljesítése és az érintett prioritásokra szánt uniós források kifizetése között, mivel a Bizottságnak jogában állt felfüggeszteni a kifizetéseket, ha a tagállamok nem teljesítették a vonatkozó előzetes feltételeket²²:

- egyrészt a Bizottság az operatív program elfogadási szakaszában a cselekvési tervek végrehajtásáig felfüggeszthette az időközi kifizetéseket, amennyiben bizonyítani tudta, hogy jelentős veszélyben forog egyes célkitűzések elérése;
- másrészt akkor is felfüggeszthette a kifizetéseket, ha a cselekvési terveket 2016. december 31-ig nem hajtották végre.

Az előzetes feltételek be nem tartása azonban önmagában nem minősült elegendő indoknak a kifizetések felfüggesztésére.

A Bizottság egyetlen kifizetést sem függesztett fel azért, mert az operatív program elfogadási szakaszában nem teljesítették az előzetes feltételeket

30 Az első szakaszt illetően megállapítottuk, hogy a Bizottság az operatív program elfogadásakor egyetlen kifizetés felfüggesztését sem rendelte el annak ellenére, hogy a tematikus előzetes feltételek mintegy egyharmada nem teljesült (lásd: [23.](#) bekezdés). Azt is megállapítottuk azonban, hogy az ERFA/KA-finanszírozás mintegy 2%-a, illetve az ESZA-finanszírozás mintegy 3,5%-a esetében a tagállamok maguk írtak elő

²¹ Európai Bizottság, *szolgálati munkadokumentum: The Value Added of Ex ante Conditionalities in the European Structural and Investment Funds*, 2017. március 31., SWD(2017) 127 final, C. és D. rész.

²² Az 1303/2013/EU rendelet 19. cikkének (5) bekezdése.

felfüggesztéseket²³. Ezáltal elejét vehették, hogy a Bizottság maga rendeljen el felfüggesztéseket. Ez azt is jól szemlélteti, hogy az előzetes feltételrendszer – legalábbis a 2014–2020-as időszak elején – kihatott az esb-alapok végrehajtására.

31 Ami a második szakaszt illeti, a Bizottság eljárásokat dolgozott ki a tagállami cselekvési tervek végrehajtásának nyomon követésére²⁴, és meghatározta a kifizetések esetleges felfüggesztésére vonatkozó kritériumokat²⁵. A Bizottság szerint a kifizetéseket csak akkor lehet felfüggeszteni, ha „elegendő információ áll rendelkezésre és van jogalap az eljáráshoz”. A cselekvési terv végrehajtásának elmulasztása önmagában nem volt elegendő a felfüggesztéshez. A közös rendelkezésekről szóló rendelet értelmében a kifizetések Bizottság által elrendelt minden diszkrecionális felfüggesztésének arányosnak kell lennie, figyelembe véve a „meghozandó intézkedéseket és a veszélyeztetett alapokat”²⁶.

32 Mindeközben a tagállamok a 2017-ben esedékes beszámolási határidő előtt nem voltak kötelesek rendszeresen jelentést tenni a cselekvési tervük végrehajtása terén időközben elért haladásról, sem pedig olyan információkkal szolgálni, amelyek lehetővé tennék annak módszeres és egységes értékelését, hogy fennállnak-e a kifizetések felfüggesztésének feltételei. Mivel a közös rendelkezésekről szóló rendelet nem határozott meg egyértelmű és mérhető kapcsolatot az előzetes feltételrendszer, illetve az operatív programok konkrét célkitűzéseinek elérése között, a Bizottság számára szinte lehetetlen volt megindokolni a felfüggesztési határozatokat. Következésképpen, bár a Bizottságra hárult a felfüggesztések megindokolásával kapcsolatos bizonyítási teher, nem fért hozzá az ehhez szükséges információkhoz.

²³ Az Európai Számvevőszék 15/2017. sz. különjelentése, 61. és 62. bekezdés.

²⁴ Európai Bizottság, Az alkalmazandó előzetes feltételrendszer teljesítésére irányuló cselekvési tervek végrehajtásának Foglalkoztatási Főigazgatóság általi nyomon követésére és értékelésére szolgáló eljárás, a 2017. évi éves végrehajtási jelentéshez kapcsolódó frissített változat, 2017. július 28.

²⁵ Európai Bizottság, Az európai strukturális és beruházási alapokat érintő kifizetéseknek az előzetes feltételrendszer teljesítésére irányuló cselekvési tervek végrehajtásának elmulasztása miatti felfüggesztésére vonatkozó eljárás, 3.0. változat – 2017. június 26., Regio DDG.02.

²⁶ Az 1303/2013/EU rendelet 19. cikkének (5) bekezdése.

A Bizottság a 2014–2020-as időszakban csak két operatív program esetében függesztette fel a kifizetéseket

33 A 2014–2020-as időszak első három évében a Bizottság a 761 cselekvési tervből 15 kapcsán vizsgálta meg a kifizetések felfüggesztésének szükségességét, ami nyolc tagállamot érintett (lásd: **25.** bekezdés). A felfüggesztést kilátásba helyező leveleket azonban csak azt követően lehetett kiküldeni, hogy a tagállamok 2017. augusztus végéig beszámoltak a cselekvési terveik végrehajtásáról. 2017 végén, a tagállamok által az előzetes feltételrendszer teljesítése terén elért haladás elemzését követően a Bizottság öt különböző (Spanyolországban, Olaszországban és Romániában végrehajtott) operatív programra vonatkozó öt cselekvési terv kapcsán küldött ki felfüggesztést kilátásba helyező levelet.

34 A Bizottság 2018 áprilisában, illetve 2019 februárjában úgy határozott, hogy az öt operatív program közül kettő (Spanyolország és Olaszország) esetében felfüggeszti a kifizetéseket. A spanyol operatív program felfüggesztését 2019 márciusában megszüntették, ellenben az olasz operatív programnak szánt kifizetések felfüggesztése továbbra is érvényben maradt.

A 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozó kilátások: a teljes időszak alatt alkalmazandó „feljogosító feltételek” és egy új „jogállamisági” feltétel bevezetése

35 A 2021–2027-es időszakban az előzetes feltételrendszert „feljogosító feltételek” váltják fel²⁷. Összességében a 36 előzetes feltételhez képest 20 feljogosító feltétel van. E feljogosító feltételek többsége nagy általánosságban összhangban van a korábbi előzetes feltételekkel. Az általános előzetes feltételrendszert horizontális feljogosító feltételek váltották fel. E horizontális feltételek a közbeszerzéssel, az állami támogatásokkal, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájával és a fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezménnyel kapcsolatos szempontokat érintenek. Az **1. ábra** áttekintést nyújt a 2014–2020-as időszak előzetes feltételrendszeréről és a 2021–2027-es időszakban alkalmazandó feljogosító feltételekről.

²⁷ Az (EU) 2021/1060 rendelet III. és IV. melléklete.

36 A 2014–2020-as időszakkal ellentétben a tagállamoknak a 2021–2027-es időszak egészében alkalmazniuk kell a feljogosító feltételeket. Emellett a Bizottság ezen időszak végéig felfüggesztheti a kifizetéseket, ha a tagállamok már nem teljesítik a feljogosító feltételeket²⁸. Ez jelentősen megerősíti a Bizottság esetleges szerepét abban, hogy a tagállamok hogyan használják fel a kohéziós forrásokat.

37 A 2014–2020-as időszakhoz hasonlóan azonban a közös rendelkezésekre vonatkozó rendelet a 2021–2027-es időszakban sem kötelezi arra a Bizottságot, hogy rendszeresen tájékoztassa az Európai Parlamentet és a Tanácsot arról, hogy a tagállamok megfelelnek-e a feljogosító feltételeknek. Az ilyen beszámolás pedig segíthetne annak hangsúlyozásában, hogy az uniós források hatékony és eredményes felhasználása érdekében mennyire fontos a feljogosító feltételek teljesítése.

38 Az Európai Parlament és a Tanács 2020. december 16-án elfogadta az (EU) 2020/2092 rendeletet, amely megállapítja az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek tagállamok általi megsértésével szembeni védelmére szolgáló szabályokat²⁹. Az új „jogállamisági” feltétel kiegészíti a 2021–2027-es időszakra vonatkozó közös rendelkezésekről szóló rendeletben, valamint egyéb eszközök és eljárások keretében meghatározott, a jogállamiságot és annak alkalmazását előmozdító feljogosító feltételeket. Különösen a kohéziós politikai alapok esetében a Bizottság csak akkor javasolhat intézkedéseket, ha a közös rendelkezésekről szóló rendelet szerinti konkrét eljárások nem biztosítják megfelelően az uniós költségvetéssel való gondos pénzgazdálkodást vagy nem védik kellőképpen az Unió pénzügyi érdekeit.

²⁸ Az (EU) 2021/1060 rendelet 15. cikkének (6) bekezdése.

²⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről.

1. ábra. A 2014–2020-as időszakra vonatkozó előzetes feltételrendszer és 2021–2027-es időszakra vonatkozó feljogosító feltételek

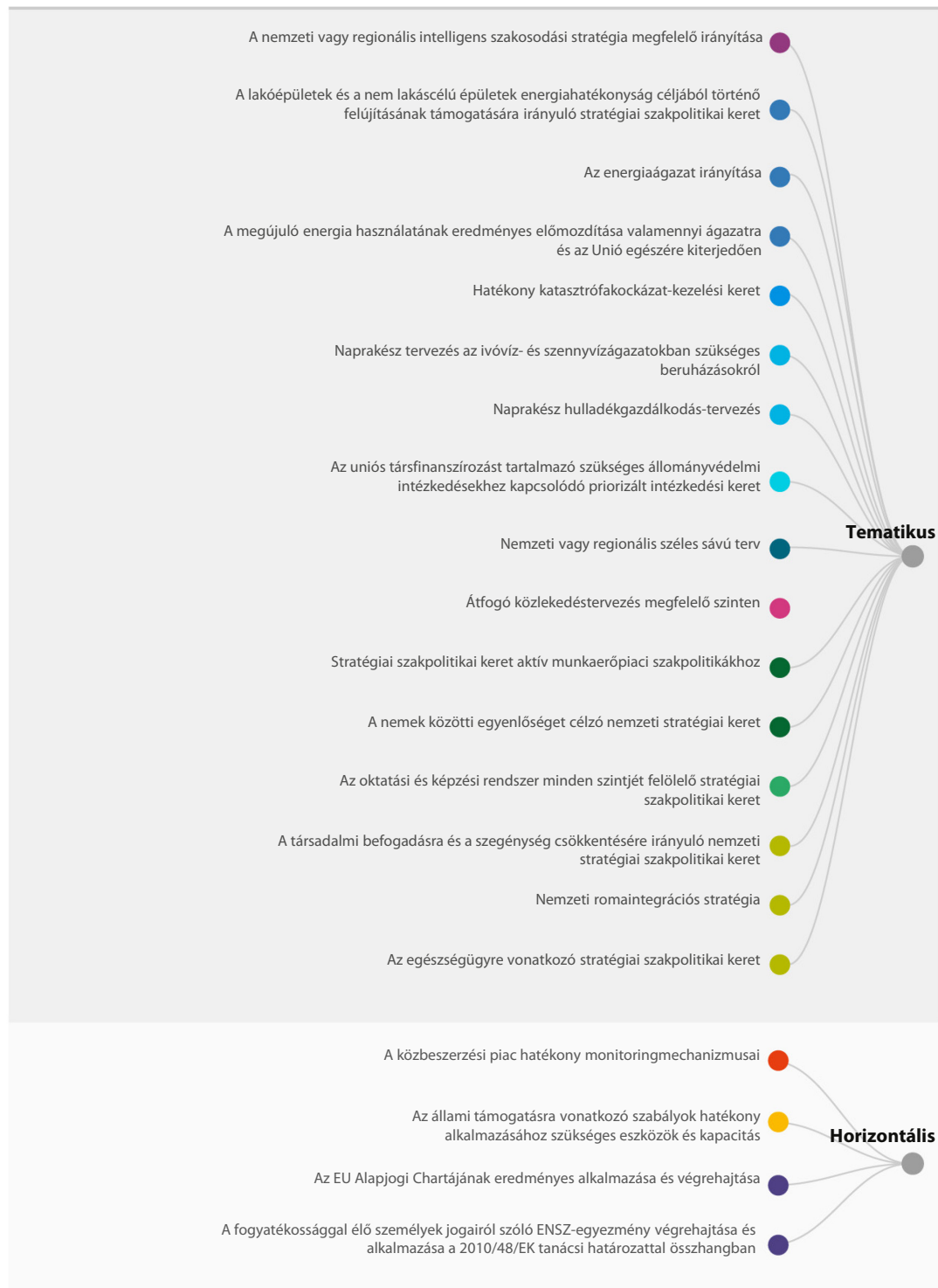


Megjegyzés: A jogalaphoz képest csökken és egyszerűsödik az előzetes feltételrendszer.

Forrás: Az (EU) 2021/1060 rendelet III. melléklete (Horizontális feljogosító feltételek) és IV. melléklete (Tematikus feljogosító feltételek); az 1303/2013/EU rendelet XI. melléklete (Előzetes feltételrendszer).

Feljogosító feltételek

2021–2027



Teljesítménytartalék és felülvizsgálat

A finanszírozás egy részének a jobban teljesítő intézkedések számára történő elkülönítése

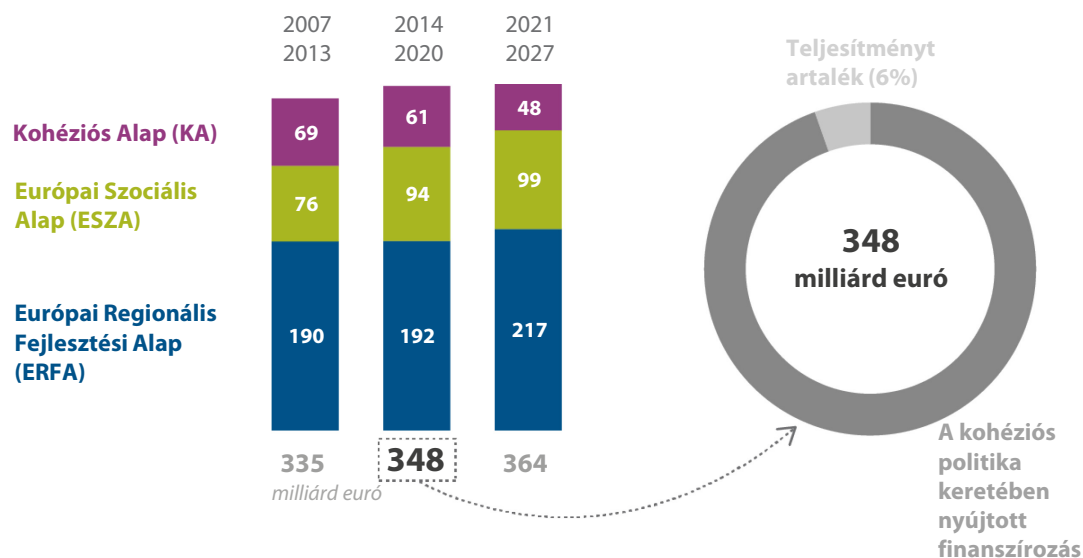
A teljesítménytartalék felszabadítása a 2019. évi teljesítmény-felülvizsgálat alapján

39 A teljesítménytartalék esetében kísérletet tettek arra, hogy a költségvetési döntéseket a teljesítményhez, különösen az outputokhoz kössék. A tartalék felszabadításának feltétele az volt, hogy a teljesítmény-felülvizsgálat által meghatározottak szerint 2018 végéig teljesülniük kellett az egyes prioritási tengelyekhez kapcsolódó, vonatkozó részcéloknak³⁰. E teljesítmény-felülvizsgálatot 2019-ben kellett elvégezni, figyelembe véve a tagállamok által a 2014–2018-as időszak kapcsán közölt teljesítményadatokat.

40 Amint a [2. ábra](#) szemlélteti, a 2014–2020-as operatív programokban az uniós finanszírozás körülbelül 6%-át kitevő (mintegy 20,2 milliárd euró összegű) teljesítménytartalékot építettek be a „Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe” célkitűzés (az európai területi együttműködésre irányuló célkitűzés kivételével) előirányzataiba.

³⁰ Az 1303/2013/EU rendelet 20. cikke.

2. ábra. Kohéziós költségvetés (a legutóbbi három időszak vonatkozásában) és a 2014–2020-as időszakra vonatkozó teljesítménytartalék



Megjegyzések: Az ERFA-juttatás csak a „beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe” célkitűzésre vonatkozik (az európai területi együttműködési célkitűzés nem tartozik ide). Horvátország 2013-ben csatlakozott az Unióhoz, az Egyesült Királyság pedig 2020-ban kilépett az Unióból. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó számadatok a kohéziós politikára elkülönített összegeket mutatják (folyó árakon).

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján.

41 Már a 2014–2020-as időszak előtt is létezett teljesítménytartalék. A 2000–2006-os időszakban kötelező volt, noha az operatív programok keretében nem kellett teljesítményértékelési kritériumokat meghatározni. A 2007–2013-as időszakban a tagállamok önkéntesen alkalmazhatták. A korábbi időszakokhoz képest a 2014–2020-as időszak legfőbb újításai a következők voltak: az operatív programok beavatkozási logikájából levezethető teljesítménymérési keret kötelező alkalmazása, a tartalék prioritások szerinti bontása, valamint az (egyes prioritási tengelyekhez kapcsolódó) tartalék felszabadításának kifejezett feltételeként az operatív programokban a teljesítmény-felülvizsgálat idején meghatározott részcélok alapján mért kielégítő teljesítmény előírása.

Számos mutatón és részcélon alapuló teljesítmény-felülvizsgálat

42 2019-ben a Bizottság 300 olyan ERFA/KA és ESZA operatív program esetében végzett teljesítmény-felülvizsgálatot, amely teljesítménytartalékkal rendelkezett. E teljesítménymérési keretek magukban foglalták az említett ERFA/KA és ESZA operatív programok egyes prioritási tengelyeivel kapcsolatos mutatókat, részcélokat és

célértékeket³¹. A felülvizsgálat ezen operatív programokon belül összesen 1917 különböző prioritási tengelyt, valamint 5802 mutatót érintett. Négyféle mutatót használtak:

- a kiadások mérésére szolgáló pénzügyi (input-) mutatók. Minden prioritásnak rendelkeznie kellett ilyen mutatóval;
- az outputmutatók kiegészítésére szolgáló fő végrehajtási lépések, amennyiben 2018 végéig nem vártak outputokat;
- az intézkedések végrehajtásának mérésére szolgáló (közös vagy programspecifikus) outputmutatók; és
- adott esetben az operatív programokhoz kapcsolódó konkrét célkitűzések elérésének mérésére szolgáló (az ESZA operatív programjai esetében közös vagy programspecifikus, más alapok esetében pedig programspecifikus), a támogatott szakpolitikai fellépésekhez szorosan kapcsolódó eredménymutatók.

A közös mutatók használata lehetővé teszi a Bizottság számára a programok összehasonlítását és a mutatók értékeinek összesítését.

A teljesítménytartalék felszabadításának feltételei

43 Az egyes prioritási tengelyekhez kapcsolódó teljesítménymérési kereteknek legalább egy pénzügyi (input-) mutatót és egy outputmutatót kellett tartalmazniuk; az eredménymutatók és a fő végrehajtási lépések használata nem volt kötelező. A teljesítménytartalék felszabadításához a mutatóknak a rész cél értékének legalább 85%-át el kellett érniük; amennyiben kettőnél több mutatót használtak, a 85%-os küszöbértéket az egyik mutató esetében 75%-ra csökkentették³². Azon prioritások esetében, amelyek nem érték el rész céljaik értékét, a tagállamoknak három hónap állt rendelkezésükre, hogy az operatív program módosítását javasolják a tartalék azon prioritásokhoz történő átcsoportosítása érdekében, amelyek esetében teljesültek a rész célok.

³¹ Európai Bizottság, [Iránymutatás a tagállamok számára a teljesítménymérési keretről, felülvizsgálatról és tartalékról](#), EGESIF_18-0021-01, 2018. június 19., 2.0. változat.

³² Az 1303/2013/EU végrehajtási rendeletre vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2014. március 7-i [215/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelet](#) 6. cikke.

44 Az ERFA/KA-műveletekre vonatkozó eredeti szabályok értelmében a mutatókról csak akkor kell beszámolni, ha a műveleteket már teljes mértékben végrehajtották³³. A pénzügyi mutatók kiszámításához használt projektkiadásokat illetően csak a 2018 végéig felmerült és a Bizottság felé igazolt kiadásokról lehet beszámolni az éves végrehajtási jelentésben³⁴.

45 A tagállamok „kellően indokolt esetben” – például a gazdasági, környezeti és munkaerőpiaci feltételekben bekövetkező jelentős változások esetén – a teljesítmény-felülvizsgálat előtt módosíthatták az operatív program eredeti rész céljait és mutatóit³⁵. 2014-ben a Bizottság másodlagos jogszabályra tett javaslatot, amely lehetővé tette, hogy az alul- vagy felülbecsléshez vezető téves feltevések indokot jelenthessenek a rész célok módosítására³⁶.

46 A 2014–2020-as időszakban a Bizottság a rész célok eléréséhez kapcsolódó „súlyos mulasztás” esetén felfüggeszthette az időközi kifizetéseket³⁷. Hogy élhessen ezzel a lehetőséggel, a Bizottságnak tájékoztatnia kellett az érintett tagállamot az érintett végrehajtási hiányosságokról, és lehetőséget kellett biztosítania számára, hogy a korrekciós intézkedéseket hozzon.

47 Korábban már leszögeztük, hogy nem valószínű, hogy a kohéziós kiadásokat a teljesítmény-felülvizsgálatnak köszönhetően jelentős mértékben a jobb teljesítményű programokhoz és prioritásokhoz csoportosítsák át³⁸. Fenntartásainknak adtunk hangot a teljesítménytartalék felszabadításának és a kifizetések alulteljesítés miatti felfüggesztésének kritériumaként meghatározott rész célok közel felének megfelelésségével kapcsolatban is³⁹. 2017-ben az OECD értékelésében arra jutott, hogy

³³ A 215/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelet 5. cikkének (3) bekezdése.

³⁴ A Bizottság (EU) 2015/207 végrehajtási rendelete (2015. január 20.) az 1303/2013/EU rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról, V. melléklet.

³⁵ Az 1303/2013/EU rendelet II. mellékletének 5. cikke.

³⁶ A 215/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelet 5. cikkének (6) bekezdése.

³⁷ Az 1303/2013/EU rendelet 22. cikkének (6) bekezdése; a 215/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelet 6. cikke.

³⁸ Az Európai Számvevőszék 2013. évi éves jelentése, 10.56. bekezdés.

³⁹ Az Európai Számvevőszék 15/2017. sz. különjelentése, 102–106., 108. és 109. bekezdés.

korlátozott a teljesítménytartalék hatóköre, és megkérdőjelezte, hogy mennyire veszik szigorúan a teljesítményhez kötést⁴⁰.

48 Emellett a tagállamok által a közös output- és eredménymutatókra vonatkozó célértékek meghatározása terén tapasztalt nehézségekről is beszámoltunk⁴¹. Ezt a Bizottság saját, 2018. évi hatásvizsgálata is megerősítette⁴².

A szabályok 2019. évi teljesítmény-felülvizsgálat előtti változásai további rugalmasságot eredményeztek a tagállamok számára

2014-től kiigazított feltételek és kritériumok

49 A 2014–2020-as időszak késéssel indult: az Európai Parlament és a Tanács csak 2013 decemberében fogadta el a jogi keretet, és 2015 decemberéig tartott, mire elfogadták az operatív programok többségét⁴³. E kezdeti késedelem, majd a projektek gyakorlati végrehajtásával kapcsolatos további késedelmek miatt a finanszírozás felhasználása lassúbb volt az eredetileg tervezettnél. 2017 végére, azaz három évvel a hétéves időszak kezdete után a tagállamok által igényelt költségtérítések a 2014–2020-as időszakra rendelkezésre álló költségvetési előirányzatoknak mindössze 16%-át tették ki⁴⁴.

⁴⁰ OECD, *Költségvetés-tervezés és teljesítmény az Európai Unióban*, 1.2.2. és 1.2.3. szakasz.

⁴¹ Az Európai Számvevőszék 21/2018. sz. különjelentése: „Az ERFA és az ESZA projektjeinek kiválasztása és monitoringja a 2014–2020-as időszakban továbbra is nagyrészt outputorientált”, 61–62. bekezdés; az Európai Számvevőszék 5/2018. sz. felülvizsgálata: „A kohéziós politika 2020 utáni megvalósításának egyszerűsítése”, 41. és 59. bekezdés; az Európai Számvevőszék 15/2017. sz. különjelentése, 78–79. bekezdés.

⁴² Európai Bizottság, Hatásvizsgálat az Európai Szociális Alap Pluszról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletről irányuló javaslatához, SWD(2018) 289 final, 2018. május 30., 3. melléklet.

⁴³ Az Európai Számvevőszék 2/2017. sz. különjelentése: „A Bizottság tárgyalásai a 2014–2020-as partnerségi megállapodásokról és kohéziós programokról: a kiadások célzottabban irányultak az Európa 2020 stratégia prioritásaira, de a teljesítménymérés rendszere egyre bonyolultabbá vált”, 47. bekezdés.

⁴⁴ Az Európai Számvevőszék 5/2019. sz. áttekintése: „Fennálló kötelezettségvállalások az uniós költségvetésben – közelebbről” (gyorsvizsgálat), 82. bekezdés.

50 A Bizottság 2014-től több változtatást vezetett be a 2019. évi teljesítmény-felülvizsgálatra vonatkozó szabályokat illetően (lásd: [3. ábra](#)). Ezek a változtatások további rugalmasságot eredményeztek a tagállamok számára a teljesítménybeszámolás terén, különösen azáltal, hogy lehetővé tették az irányító hatóságok számára, hogy beszámoljanak az alábbiakról:

- az olyan ERFA/KA-műveletekkel kapcsolatban elért outputok, amelyeket (2018-ban) még nem hajtottak végre teljes mértékben⁴⁵;
- a 2018-ban felmerült, de a Bizottság felé a teljesítmény-felülvizsgálat céljából 2019. június 30-ig igazolt kiadások⁴⁶.

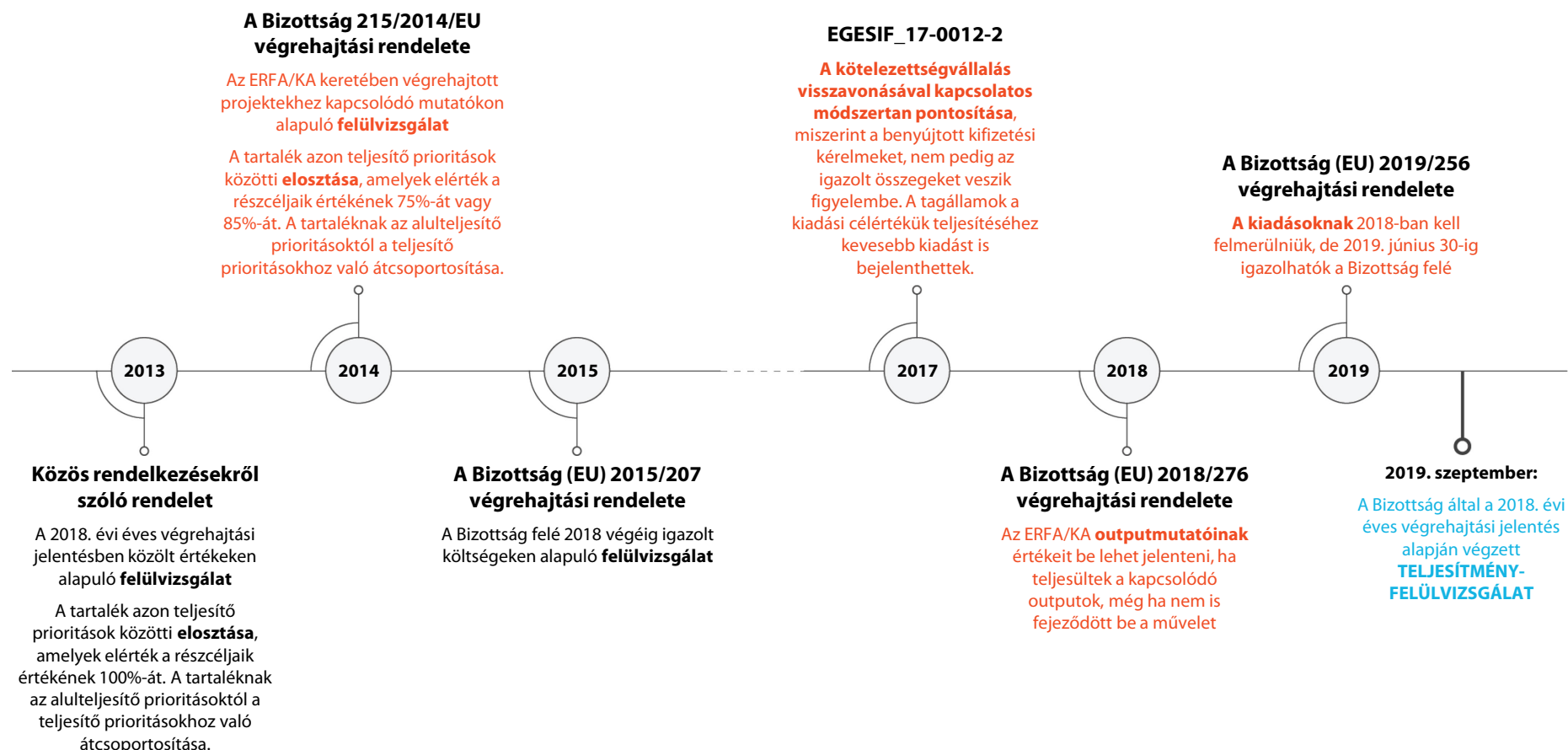
51 A Bizottság továbbá 2017-ben tisztázta, hogy az éves kiadásokkal kapcsolatos tagállami célértékek teljesülésének méréséhez nemcsak a felmerült és a tagállamok által bejelentett kiadásokat, hanem a Bizottság által teljesített éves előfinanszírozási kifizetéseket is figyelembe veszi⁴⁷. Így azok a tagállamok, amelyek az $n+3$. évi kötelezettségvállalás-visszavonási szabály alapján határozzák meg rész céljaikat, kevesebb kiadás bejelentésével is teljesíthették kiadási céljaikat.

⁴⁵ A 215/2014/EU végrehajtási rendelet módosításáról szóló, 2018. február 23-i [2018/276/EU bizottsági végrehajtási rendelet](#) 1. cikkének (1) bekezdése.

⁴⁶ A 2015/207/EU végrehajtási rendelet módosításáról szóló, 2019. február 23-i [\(EU\) 2019/256 bizottsági végrehajtási rendelet](#) V. és VI. melléklete.

⁴⁷ Európai Bizottság, *Decommitment methodology (n+3) and process in 2014–2020* – Frissített változat, EGESIF_17–0012–2, 2017. november 23.

3. ábra. A 2019. évi teljesítmény-felülvizsgálat feltételeire és kritériumaira vonatkozó jogszabályokat és iránymutatásokat érintő változások



Megjegyzés: A 2014–2020-as időszak elején elfogadott jogalapot érintő változásokat és pontosításokat pirossal jelöltük.

Forrás: Európai Számvevőszék, a 2014–2020-as időszak esb-alapjaira vonatkozó jogszabályok alapján.

A tagállamok e változások és pontosítások következtében jobb teljesítményről számolhattak be, mint az eredeti jogszabályok alapján

52 E változtatások lehetővé tették a tagállamok számára, hogy jobb teljesítményről számoljanak be, mint amire az eredeti jogszabályok alapján lehetőségük lett volna. A tagállamok a teljesítményről való beszámolás során rögvest figyelembe vették ezeket a változásokat. 2018 végén az irányító hatóságok a mintánkban szereplő mind a hét ERFA/KA-program esetében beszámoltak a végre nem hajtott műveletekhez, illetve a felmerült és bejelentett, de 2018 végéig még nem igazolt kiadásokhoz kapcsolódó outputokról. Egy kivételével mind a 14 ellenőrzött (többek között ESZA) operatív program esetében még azelőtt beszámoltak az outputokról, hogy a kapcsolódó kiadásokat bejelentették volna a Bizottságnak. Megállapítottuk továbbá, hogy a mintánkban szereplő 57 műveletből 38-at nem fejeztek be 2018 végéig. Az irányító hatóságok ennek ellenére a 2018. évi éves végrehajtási jelentéseikben e folyamatban lévő műveletek közül 32 esetében már beszámoltak az outputmutatókról. A Bizottság által a 2019. évi teljesítmény-felülvizsgálat előtt bevezetett változtatások nélkül e műveleteket nem lehetett volna figyelembe venni a teljesítménytartalék elosztásakor.

A mutatók, illetve részcélok több mint fele módosult a teljesítmény-felülvizsgálat előtt

53 Kezdetben a részcélok és a célértékek módosításának lehetősége a közös rendelkezésekről szóló rendeletben egy nem kimerítő listában közzétett, kellően indokolt esetekre vonatkozó példákra korlátozódott. Ezek a példák nem tartalmazták azt a forgatókönyvet, amely szerint a programokban meghatározott kezdeti célértékeket és részcélokat helytelen feltevések alapján számították ki. 2014-ben az ilyen helyzetek kezelése érdekében a Bizottság lehetőséget adott a tagállamoknak arra, hogy felülvizsgálják a részcélokat és a célértékeket, amennyiben azok téves kiindulási feltevéseken alapultak⁴⁸. A Bizottság továbbá azt javasolta, hogy a tagállamok – amennyiben kívánják – legkésőbb 2018. június 30-ig kérjék a teljesítménymérési keret módosítását⁴⁹.

⁴⁸ A 215/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelet 5. cikkének (6) bekezdése.

⁴⁹ Európai Bizottság, [Iránymutatás a tagállamok számára a teljesítménymérési keretről, felülvizsgálatról és tartalékról](#), 15. o.; Európai Bizottság, [Iránymutatás a teljesítménymérési keretekben meghatározott részcélok és célok felülvizsgálatának közös megközelítéséről](#), 2018. június 14., 3.0. változat, 3., 8. és 9. o.

54 2014 és 2018 között a tagállamok széles körben éltek azzal a lehetőséggel, hogy módosítsák a teljesítménymutatókat és azok értékeit. Elemzésünkéből kiderül, hogy az 5802 mutató, illetve rész cél több mint felét (55%) módosították az operatív programok elfogadása és a teljesítmény-felülvizsgálat között (lásd: [4. ábra](#)). A tagállamok:

- a teljesítménymérési keretben szereplő összes mutató mintegy 7%-ánál, főként a pénzügyi (input-) mutatók és a programspecifikus outputmutatók esetében növelték a rész célok értékét;
- a teljesítménymérési keretben szereplő összes mutató mintegy egyharmadánál, főként a pénzügyi (input-) mutatók esetében csökkentették a rész célok értékét; és
- 916 új mutatót és hozzájuk kapcsolódó rész célokat vezettek be, amelyek részben felváltották az operatív programok elfogadásakor jóváhagyott eredeti mutatókat.

4. ábra. A részcélokat és mutatókat érintő változások a 2019. évi teljesítmény-felülvizsgálat előtt

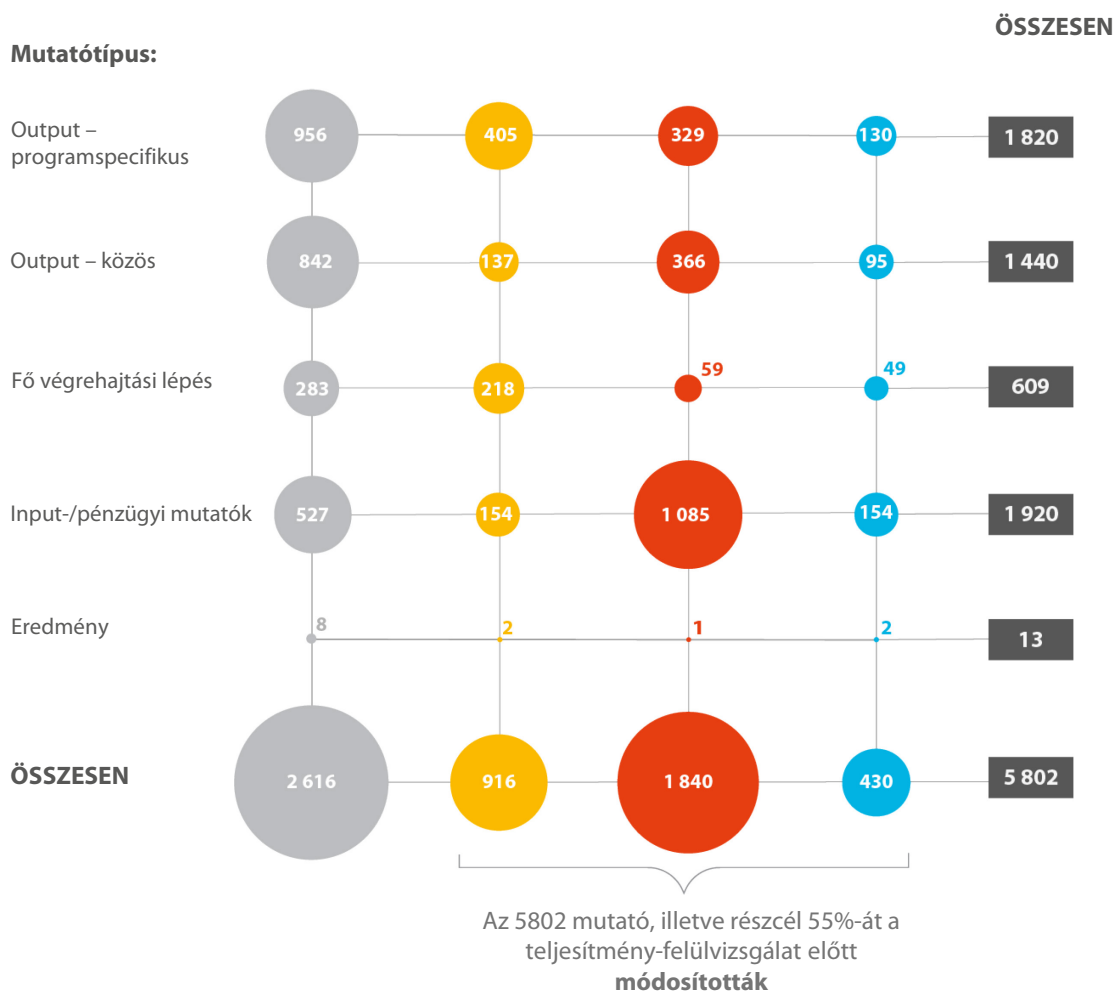
A teljesítménymérési keretet érintő változások

Változatlan részcélok

Új mutatók bevezetése vagy a mutatók módosítása

A rész cél csökkent

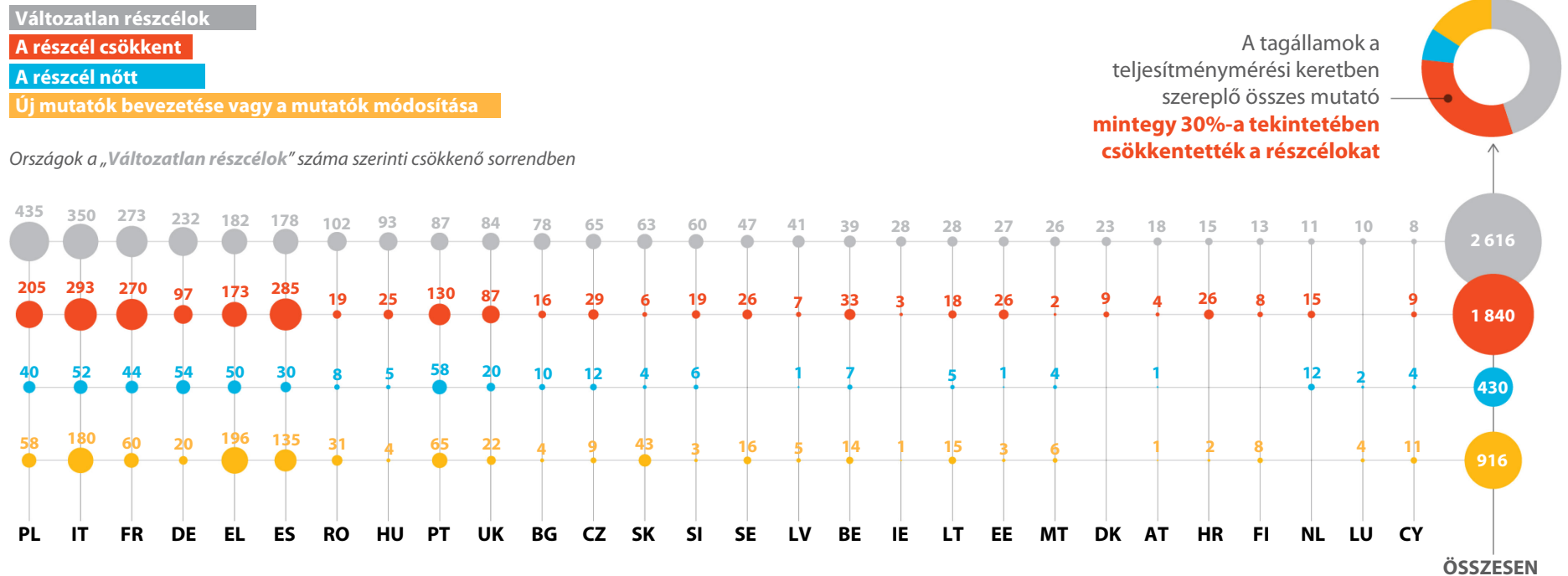
A rész cél nőtt



Forrás: Európai Számvevőszék, a LaunchPad/InfoView adatbázisban található bizottsági adatok alapján (az elfogadott operatív programok eredeti változata szemben a teljesítmény-felülvizsgálat során alkalmazott változattal).

55 A tagállamok a teljesítménymérési keretben szereplő összes mutató mintegy 30%-a tekintetében csökkentették a rész célok értékét. Az **5. ábra** tagállamonkénti bontásban mutatja be a mutatókon, illetve az azokhoz kapcsolódó rész célokon eszközölt változtatások típusait.

5. ábra. A részcélokat és mutatókat érintő változások a 2019. évi teljesítmény-felülvizsgálat előtt – tagállamonkénti bontásban



Forrás: Európai Számvevőszék, a LaunchPad/InfoView adatbázisban található bizottsági adatok alapján.

A legtöbb tagállam azzal indokolta a kiigazítást, hogy az eredeti feltevések helytelenek voltak

56 2018-ban, egy évvel a teljesítmény-felülvizsgálat előtt a Bizottság 24 tagállamtól 148 változtatási kérelmet rögzített az ESZA operatív programokhoz kapcsolódó teljesítménymérési keretben foglalt mutatókkal/részcélokkal kapcsolatban. E tagállamok közül 16 esetében a kérelmeket többek között azzal indokolták, hogy a részcélok meghatározásakor téves kezdeti feltevésekből indultak ki. Az ERFA/KA operatív programok módosításai tekintetében nem kaptunk hasonló adatokat.

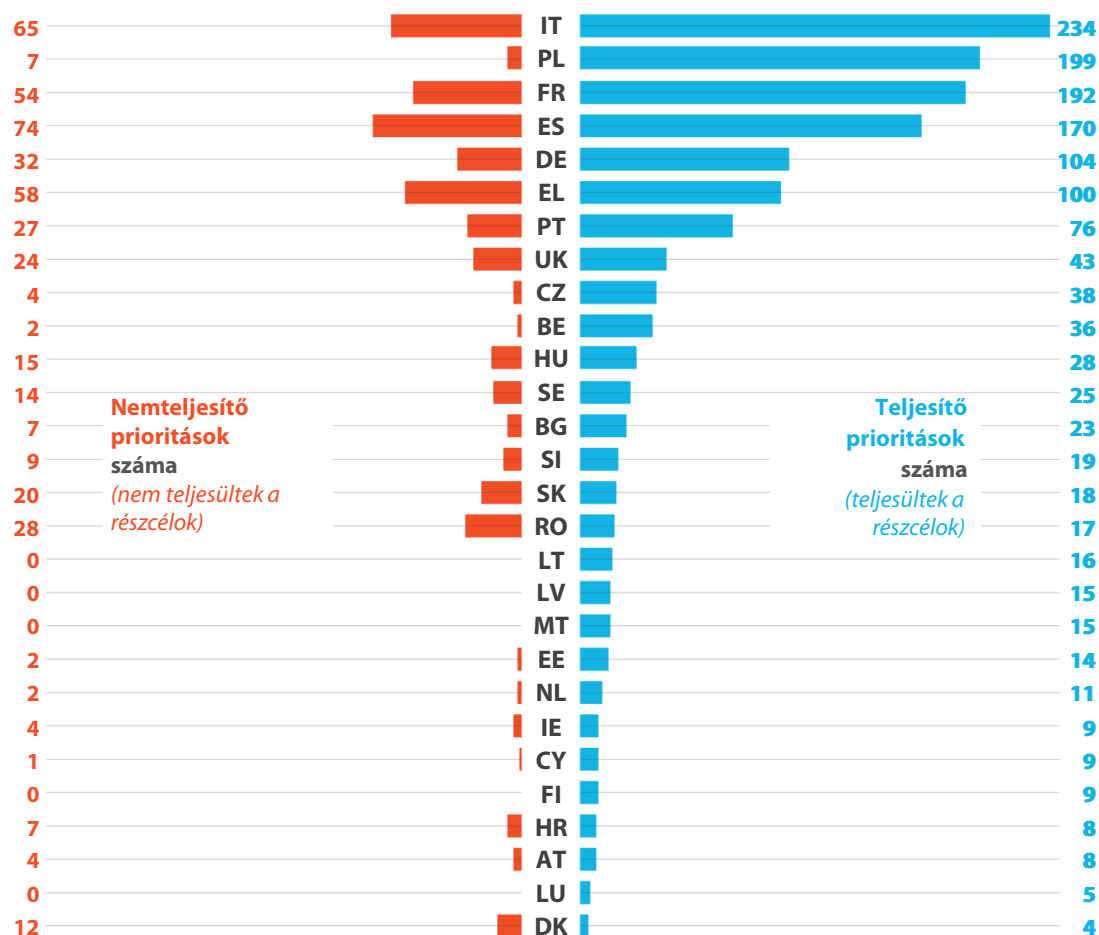
57 Saját elemzésünk során azonban hasonló eredményre jutottunk. Áttekintettük a 14 vizsgált ERFA/KA és ESZA operatív programban foglalt 120 mutatóhoz és részcélhoz kapcsolódó változtatásokat (lásd: [1. melléklet](#)). Megállapítottuk, hogy 66-ot vagy csökkentettek, vagy újonnan vezettek be, vagy módosítottak. A tagállamok e változtatások felét azzal indokolták, hogy a kezdeti részcélok meghatározásakor téves feltevésekből indultak ki. A közös rendelkezésekről szóló rendelet nem határozott meg határidőt a teljesítménymérési keret teljesítmény-felülvizsgálat előtti módosítására, és a Bizottság 2018 végéig, hat hónappal az általa ajánlott határidő után is elfogadott még ilyen tagállami kérelmeket (lásd: [53. bekezdés](#)). Egy román operatív program esetében még 2019 júniusában is jóváhagyott öt új outputmutatót.

A részcélok kiigazítása nyomán lényegesen több prioritás esetében szabadították fel a teljesítménytartalékot

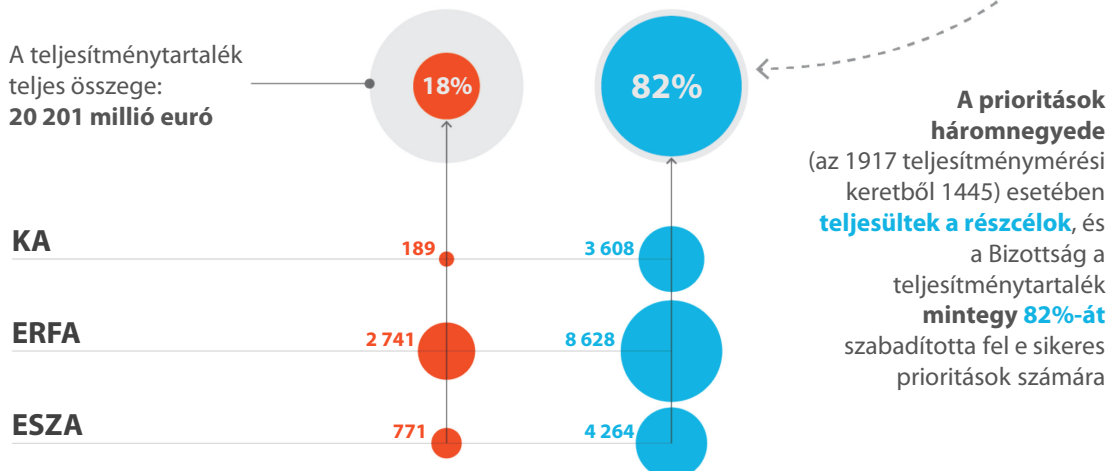
58 A teljesítménymérési kerettel kapcsolatos kiigazítások eredményeképpen a tagállamok nagyobb sikerekről számolhattak be a teljesítménytartalék elosztásához teljesítendő részcélok elérése kapcsán. Összességében a Bizottság a teljesítmény-felülvizsgálat keretében arra a következtetésre jutott, hogy a prioritási tengelyek háromnegyedénél teljesültek a részcélok, és ennek következtében a teljesítménytartalék mintegy 82%-át felszabadította e sikeres prioritásokra (lásd: [6. ábra](#)).

6. ábra. A 2019. évi teljesítmény-felülvizsgálat eredménye – tagállamonkénti és alaponkénti bontásban

Országok a **teljesítő prioritások** száma szerinti csökkenő sorrendben



A **nemteljesítő** és a **teljesítő** prioritásokhoz kapcsolódó tartalék összege (millió euró)



Forrás: Európai Számvevőszék, a LaunchPad/InfoView adatbázisban található bizottsági adatok alapján.

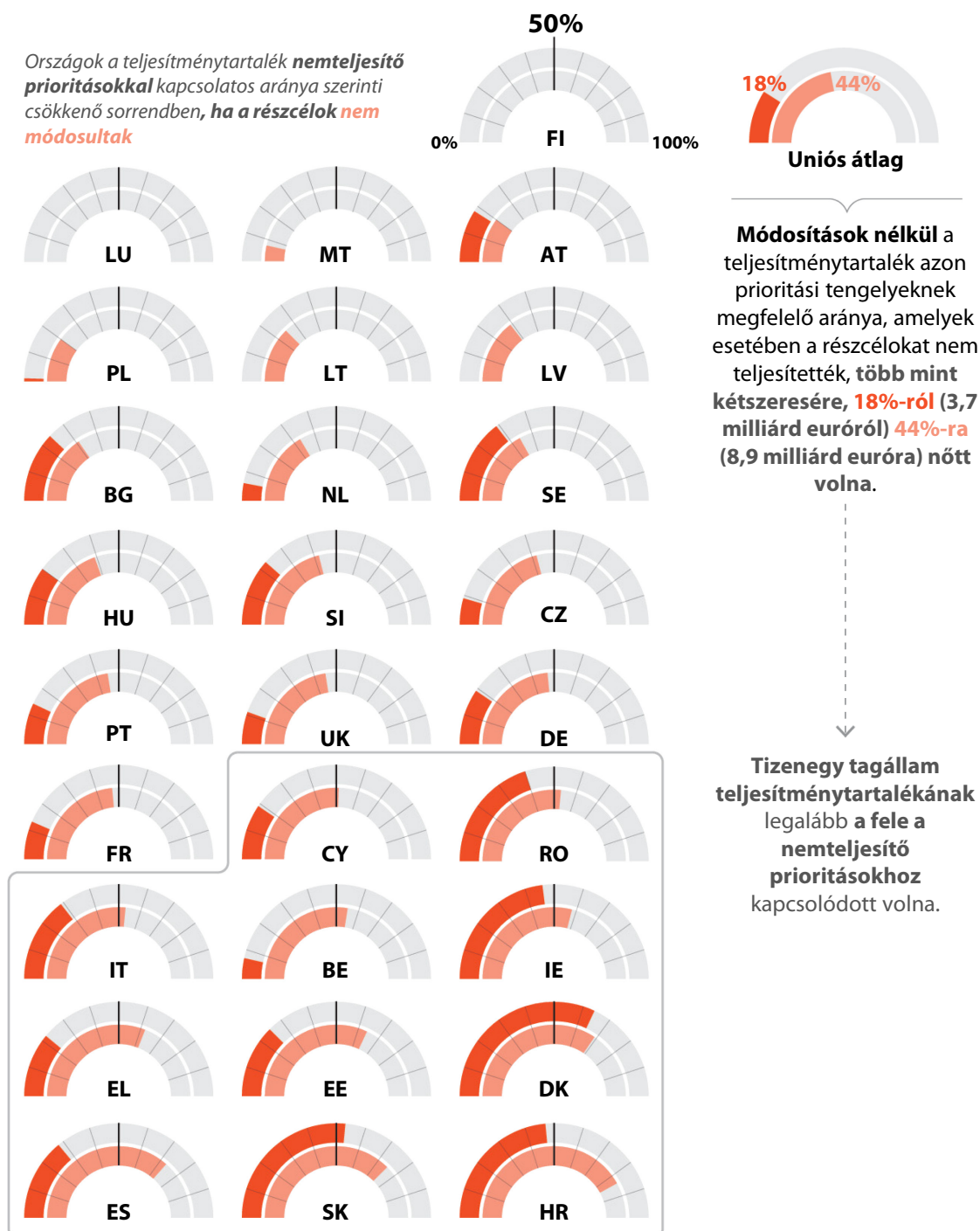
7. ábra. A teljesítmény-felülvizsgálat eredményének összehasonlítása a jól teljesítő prioritások tekintetében, módosításokkal és módosítások nélkül, tagállamonkénti bontásban

A teljesítménytartalék nemteljesítő prioritásokkal kapcsolatos aránya, ha a részcélok

módosultak

nem módosultak

Országok a teljesítménytartalék **nemteljesítő prioritásokkal** kapcsolatos aránya szerinti csökkenő sorrendben, **ha a részcélok nem módosultak**

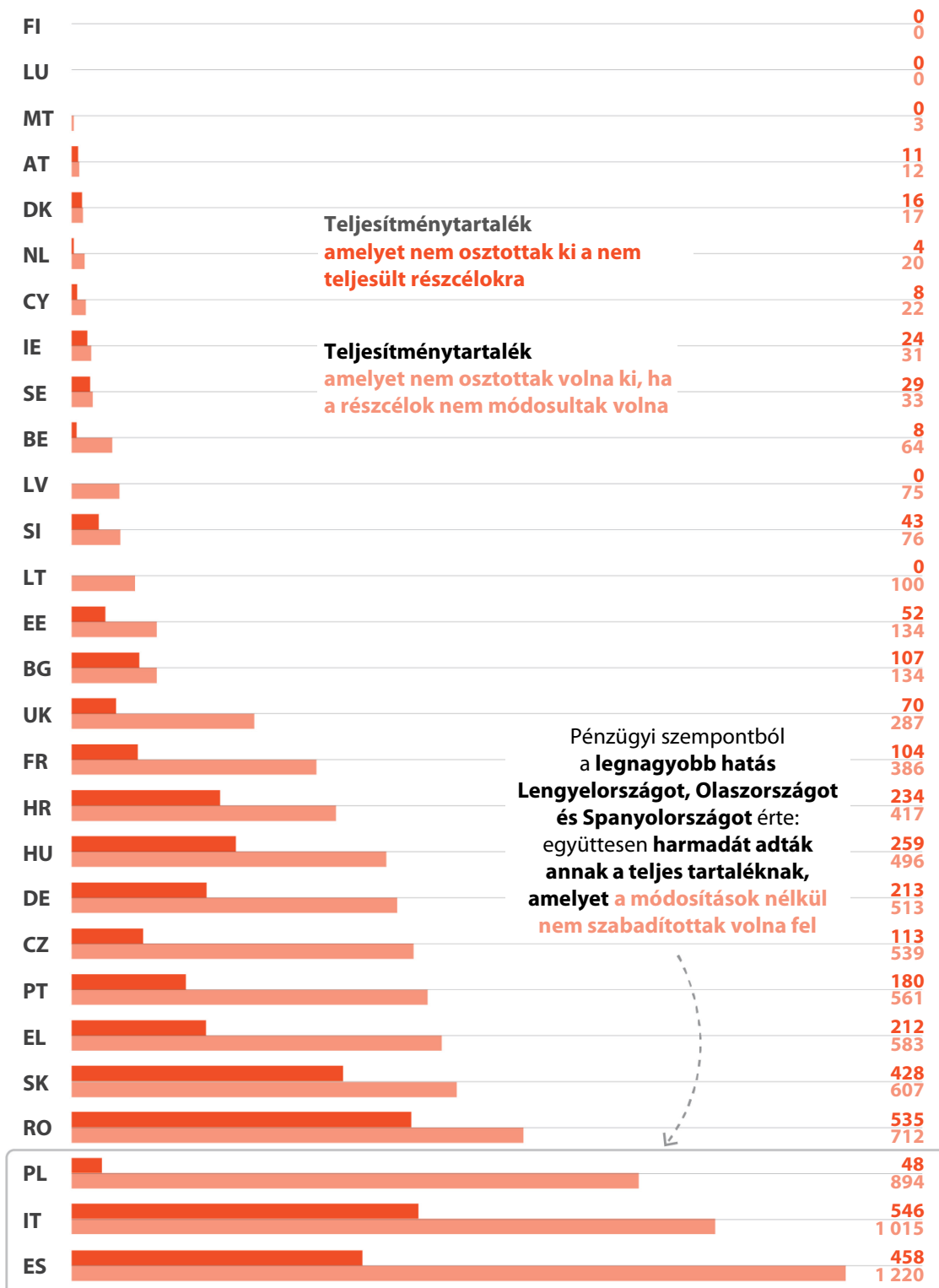


Forrás: Európai Számvevőszék, a LaunchPad/InfoView adatbázisban található bizottsági adatok alapján.

8. ábra. A teljesítmény-felülvizsgálat eredményének összehasonlítása a tartalékból felszabadított finanszírozás tekintetében, módosításokkal/módosítások nélkül, tagállamonkénti bontásban

Összeg (millió euró)

Országok **azon teljesítménytartalék** összege szerinti növekvő sorrendben, amelyet **nem osztottak volna ki**, ha a részcélok **nem módosultak volna**



Forrás: Európai Számvevőszék, a LaunchPad/InfoView adatbázisban található bizottsági adatok alapján.

59 Elemzésünk azt is kimutatta, hogy a mutatók, illetve részcélok teljesítmény-felülvizsgálat előtti kiigazítása nélkül a teljesítménytartalék azon prioritási tengelyeknek megfelelő aránya, amelyek esetében a részcélokat nem teljesítették, több mint kétszeresére, 18%-ról (3,7 milliárd euróról) 44%-ra (8,9 milliárd euróra) nőtt volna, ami azt jelenti, hogy csupán a tartalék 56%-át lehetett volna felszabadítani. A módosítások nélkül tizenegy tagállamra lett volna igaz, hogy teljesítménytartalékának legalább a fele nemteljesítő prioritásokhoz kapcsolódik (lásd: [7. ábra](#)). Pénzügyi szempontból a legnagyobb hatás Lengyelország, Spanyolország és Olaszország tekintetében jelentkezett. E három tagállam együttesen harmadát adta annak a teljes tartaléknak, amelyet a módosítások nélkül nem szabadítottak volna fel. Csak két olyan tagállam volt (Luxemburg és Finnország), ahol a módosítások semmilyen hatással nem jártak (lásd: [8. ábra](#)).

60 A mutatók, illetve részcélok módosításainak – amelyeket a Bizottság kellően indokoltnak ítélt – egy másik következménye az volt, hogy a részcélok teljesítését „súlyosan elmulasztó” prioritások száma (288) kevesebb mint fele volt, mint eredetileg lett volna (605, azaz a teljesítménytartalékkal rendelkező összes prioritás mintegy egyharmada). Horvátország, Írország és Dánia esetében a Bizottságnak az e prioritások keretében biztosított finanszírozás több mint felét illetően mérlegelnie kellett volna a kifizetések felfüggesztését.

A Bizottság nem határozta meg a teljesítmény-felülvizsgálathoz felhasznált összes teljesítményadat megbízhatóságát

A közölt teljesítményadatokat nem hitelesítették teljes körűen

61 Az érdemi teljesítmény-felülvizsgálat alapvetően függ a megbízható teljesítményadatok közlésétől. A nemzeti hatóságoknak ezért bizonyosságot kellett nyújtaniuk a tagállamok teljesítményadatainak megbízhatóságát illetően:

- az irányító hatóságoknak vezetői nyilatkozatukban igazolniuk kellett az éves végrehajtási jelentésben közölt teljesítményadatok megbízhatóságát; és
- az ellenőrző hatóságok az éves kontrolljelentésben – az ellenőri véleményt is beleértve – az ellenőrzési munkájuk alapján további bizonyossággal szolgáltak.

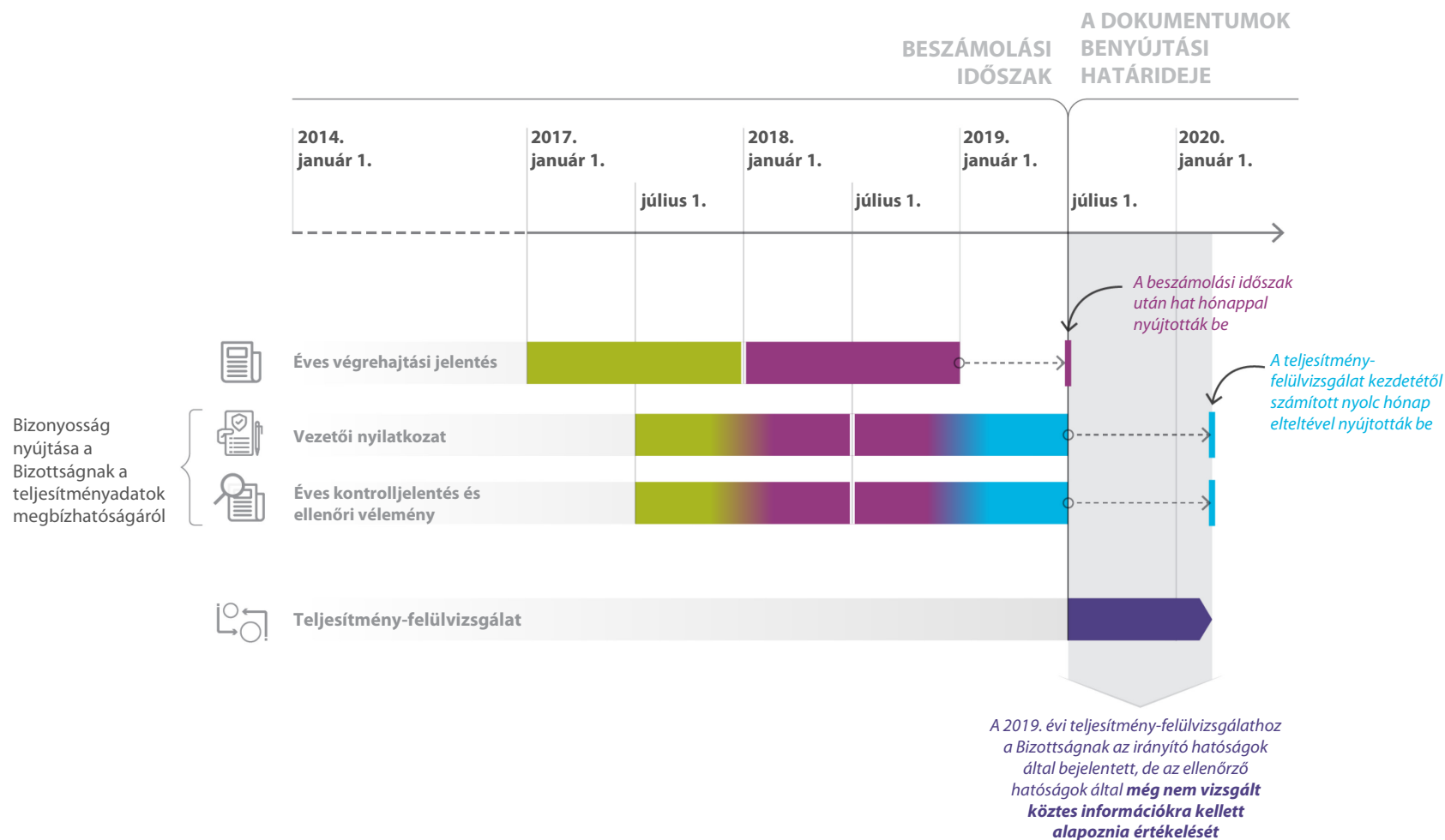
62 A Bizottság kohéziós politikára vonatkozó bizonyossági rendszerében az irányító hatóságok a naptári évre (január 1-jétől december 31-ig) vonatkozó éves végrehajtási jelentéseikben számolnak be a teljesítményadatokról⁵⁰. Vezetői nyilatkozataik⁵¹ és az ellenőrző hatóságok éves kontrolljelentései (beleértve ellenőrzési véleményeiket is) azonban a számviteli évre⁵² (július 1-jétől június 30-ig) vonatkoznak. Ennek eredményeképpen a 2018 második félévére vonatkozó teljesítményadatokat a 2018/2019. évi vezetői nyilatkozatok és az ellenőrző hatóságok által 2020 februárjában benyújtott éves kontrolljelentések tartalmazták. A 2019. évi teljesítményfelülvizsgálathoz a Bizottságnak az irányító hatóságok által bejelentett, de az ellenőrző hatóságok által még nem vizsgált köztes információkra kellett alapoznia értékelését (lásd: [9. ábra](#)).

⁵⁰ Az 1303/2013/EU rendelet 2. cikkének (30) bekezdése és 50. cikkének (1) bekezdése.

⁵¹ Az 1303/2013/EU rendelet 125. cikke (4) bekezdésének e) pontja; az (EU) 2015/207 bizottsági végrehajtási rendelet VI. melléklete.

⁵² Az 1303/2013/EU rendelet 2. cikkének (29) bekezdése és 138. cikkének b) és c) pontja.

9. ábra. A teljesítményadatok irányító és ellenőrző hatóságok általi közlése és hitelesítése



Forrás: Európai Számvevőszék.

A teljesítményadatok irányító hatóságok általi ellenőrzésének hatóköre változó volt

63 Elemzésünk rávilágított, hogy az irányító hatóságok meglehetősen eltérően ellenőrizték a teljesítményadatok megbízhatóságát. Az általunk vizsgált 14 operatív program esetében az irányító hatóságok az éves végrehajtási jelentésben szereplő teljesítményadatokat többnyire a kedvezményezettek alapul szolgáló nyilvántartásaival vetették össze. Ezen ellenőrzések hatóköre azonban jelentősen eltért (lásd:

[5. háttérmagyarázat](#)), és az ellenőrzéseket nem egységesen végezték el az egyes mutatók tekintetében. Összességében az általunk vizsgált 129 mutatóérték közül 116 (90%) esetében találtunk bizonyítékot ilyen ellenőrzésekre.

5. háttérmagyarázat

A teljesítményadatok megbízhatóságának irányító hatóságok általi ellenőrzése

Az Európai Beruházási Alap (EBA) által a román „Versenyképesség” operatív program kapcsán kezelt „Versenyképességi alapok alapja” esetében az irányító hatóság nem ellenőrizte az EBA által rendelkezésre bocsátott éves monitoringadatokat, mielőtt azokat a 2018. évi éves végrehajtási jelentés keretében benyújtotta volna a Bizottságnak.

Az olasz „Vállalkozások és versenyképesség” operatív program és az „ESZA Szövetségi Németország” operatív program esetében az irányító hatóságok az éves végrehajtási jelentéshez szükséges adatok összesítése során főként az informatikai rendszerek által végzett automatikus ellenőrzésekre hagyatkoztak.

A lengyel „Intelligens növekedés” operatív program esetében a hasonló ellenőrzéseket a 2018. évi éves végrehajtási jelentésben benyújtott adatok minőségének irányító hatóság általi ellenőrzése egészítette ki.

A román „Versenyképesség” és „Regionális” operatív programok esetében az outputmutatók teljesülését a projekt lezárásakor helyszíni vizsgálatok útján ellenőrizték.

A teljesítményadatokkal kapcsolatos ellenőrzési munkáról az ellenőrző hatóságok dönthettek

64 2018 októberében a Bizottság felkérte az ellenőrző hatóságokat, hogy 2017–2018-as éves kontrolljelentésükben számoljanak be arról, hogy a monitoringrendszerek készen állnak-e arra, hogy megbízható adatokat szolgáltatassanak a 2019. évi teljesítmény-felülvizsgálathoz. A Bizottság az évek során az ellenőrző hatóságokkal tartott találkozókön és munkaértekezleteken többféle lehetséges koncepciót vitatott

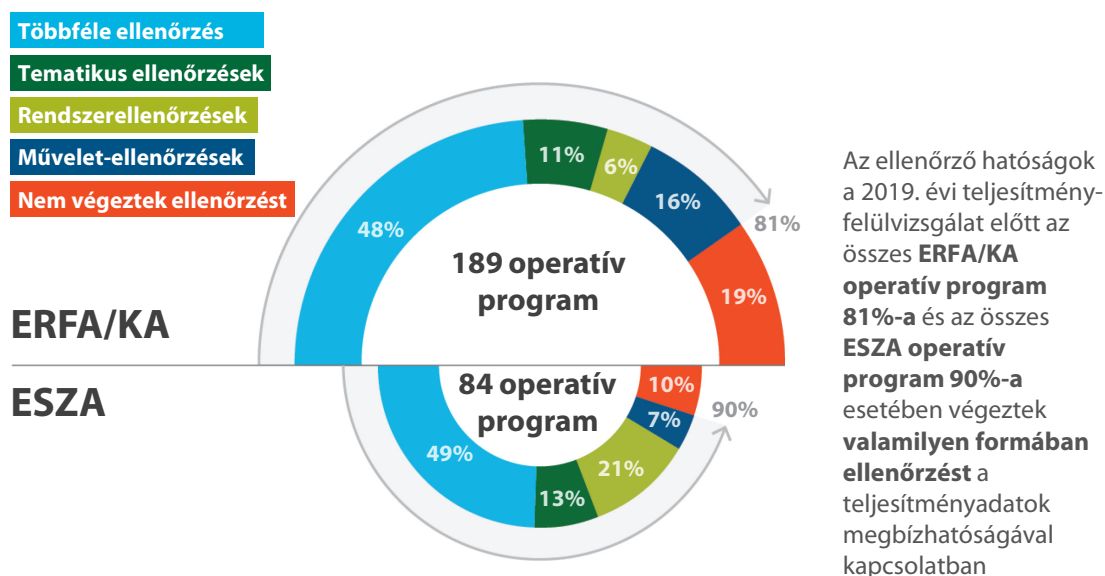
meg a teljesítményadatok ellenőrzését illetően. A Bizottság az ellenőrzési stratégiáról szóló iránymutatásában javasolta továbbá, hogy az ellenőrző hatóságok a műveletek ellenőrzése, a tematikus ellenőrzések, illetve a rendszerellenőrzések során a teljesítményadatok megbízhatóságával is foglalkozzanak.

65 2018-ig azonban a teljesítményadatok ellenőrzésének típusáról, hatóköréről és ütemezéséről alapvetően az egyes ellenőrző hatóságok dönthettek. Csak 2019 májusában lépett hatályba az a felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet, amelynek értelmében az ellenőrző hatóságok a műveletek ellenőrzése során a teljesítményadatok megbízhatóságát is kötelesek módszeresen ellenőrizni⁵³. Ez túl későn történt ahhoz, hogy bármilyen hatással legyen a 2019. évi teljesítmény-felülvizsgálatra.

66 Összességében a Bizottság szerint az ellenőrző hatóságok a 2019. évi teljesítmény-felülvizsgálat előtt az összes ERFA/KA operatív program 81%-a és az összes ESZA operatív program 90%-a esetében végeztek valamilyen formában ellenőrzést a teljesítményadatok megbízhatóságával kapcsolatban. Erre műveletellenőrzések, tematikus ellenőrzések vagy rendszerellenőrzések keretében került sor. Összességében az ellenőrző hatóságok többnyire rendszerellenőrzéseket vagy tematikus ellenőrzéseket, kisebb mértékben pedig műveletellenőrzéseket végeztek (lásd: [10. ábra](#)).

⁵³ A 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendeletnek a pénzügyi eszközökre, az egyszerűsített költségelszámolási lehetőségekre, az auditnyomvonalra, a műveletek auditjának hatókörére és tartalmára, a műveletek mintájának kiválasztására szolgáló módszertanra vonatkozó rendelkezések, valamint a III. melléklet tekintetében történő módosításáról és helyesbítéséről szóló, 2019. február 12-i [\(EU\) 2019/886 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet](#) 1. cikke 11. pontjának a) alpontja.

10. ábra. Az ellenőrző hatóságok teljesítményadatokkal kapcsolatos ellenőrzései



Megjegyzés: Nem tartoznak a vizsgált operatív programok közé a technikai segítségnyújtási operatív programok, a kkv-kezdményezésekkel kapcsolatos operatív programok, az oktatási és képzési célú operatív programok és azok az operatív programok, amelyeknél az elszámolásokban nem szerepeltek kiadások.

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján.

67 Az ellenőrzésünk keretében vizsgált négy tagállamra vonatkozó saját elemzésünkben az derül ki, hogy a 14 operatív programból 12 esetében az ellenőrző hatóságok a teljesítményadatok megbízhatóságával kapcsolatos ellenőrzési munkájukról a teljesítmény-felülvizsgálat előtt számoltak be a Bizottságnak. Ugyanakkor azt is megállapítottuk, hogy az általuk végzett ellenőrzések az ellenőrzésünk keretében vizsgált 57 műveletből csak 6-ra terjedtek ki.

A Bizottság tíz operatív programból több mint hét esetében határozta meg a teljesítményadatok megbízhatóságát

68 2019-ben, a teljesítmény-felülvizsgálat elvégzése előtt a Bizottság értékelte a tagállamok által a 2018. évi éves végrehajtási jelentéseikben szolgáltatott teljesítményadatok teljességét, következetességét és hitelességét. A Bizottság 14 tagállamban eseti tematikus ellenőrzést is végzett az általa legkockázatosabbnak ítélt 31 programmal kapcsolatban. Ezek során Belgium, Németország, Magyarország, Olaszország, Románia és Szlovákia vonatkozásában nyolc program esetében állapított meg hiányosságokat a teljesítményadatok és a teljesítménymérési keretben szereplő mutatók kapcsán közölt értékek megbízhatóságát illetően.

69 Összességében az ellenőrző hatóságok munkája és saját kiegészítő munkája alapján a Bizottság a teljesítmény-felülvizsgálat előtt az ERFA/KA operatív programok 71%-a⁵⁴ és az ESZA operatív programok 81%-a tekintetében határozta meg a teljesítményadatok megbízhatóságát.

70 A Bizottság felfüggeszthette az időközi kifizetéseket, ha súlyos hiányosság jutott a tudomására a monitoringrendszer vagy a mutatókra vonatkozó adatok minősége és megbízhatósága terén⁵⁵. A Bizottság ezzel összefüggésben összesen 15 operatív programot értékelt, és 2019-ben Belgium, Németország, Magyarország, Litvánia, Románia és Szlovénia vonatkozásában hat operatív programmal kapcsolatban indított előzetes felfüggesztési eljárást a 2019. évi teljesítmény-felülvizsgálat előtt. Végül azonban a Bizottság az összes előzetes felfüggesztést megszüntette, és egyetlen kifizetést sem függesztett fel. A Bizottság szerint az érintett tagállamok további információkat nyújtottak be vagy orvosolták a hiányosságokat.

Nem mindegyik, de a legtöbb teljesítményadat egyezett az alapul szolgáló bizonyítékokkal

71 Annak érdekében, hogy független véleményt alkothassunk a teljesítményadatok minőségéről, megvizsgáltuk az ellenőrzésünk hatókörébe tartozó 14 operatív programhoz kapcsolódó 20 prioritási tengely teljesítménymérési keretében foglalt mind a 120 mutató tekintetében közölt értékeket. Megvizsgáltunk továbbá 57 projektet, amelyekhez e 20 prioritási tengelyen belül 129 mutató tartozott (lásd: [I. melléklet](#)).

72 Összességében az elemzésünkből kiderült, hogy a Bizottsággal közölt teljesítményadatok többsége megegyezett az alapul szolgáló bizonyítékokkal, de voltak kivételek:

- Először is összehasonlítottuk a 2018. évi éves végrehajtási jelentésekben a Bizottságnak benyújtott adatokat az irányító hatóságok birtokában lévő projektadatokkal. Elemzésünk szerint a teljesítménymérési keret 120 mutatójából 110 (92%) értékei teljes mértékben megegyeztek.
- Másodszor ellenőriztük, hogy az irányító hatóságok birtokában lévő adatok összhangban vannak-e a kedvezményezettekől kapott, alapul szolgáló

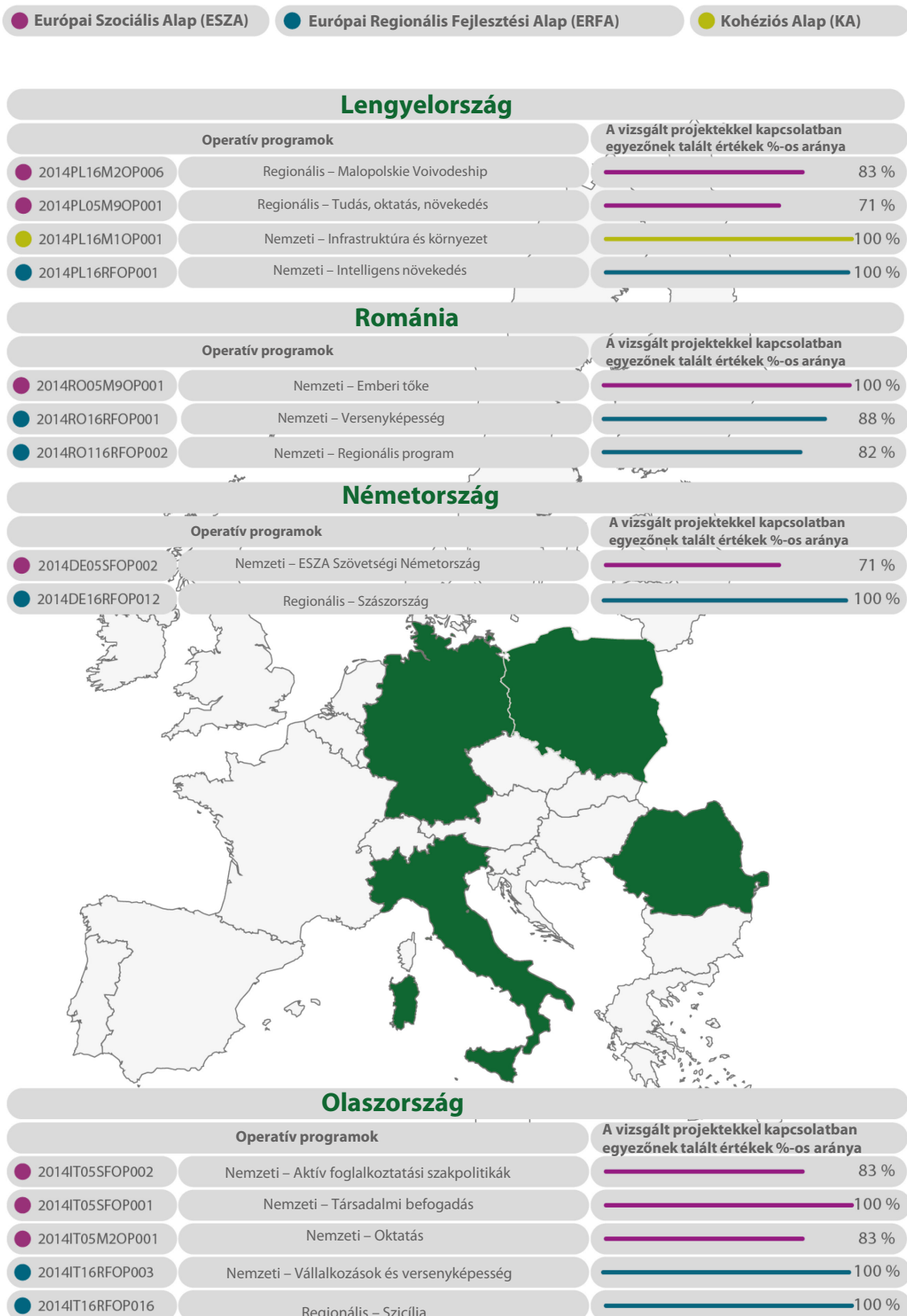
⁵⁴ Európai Bizottság, [A Regionális Politikai Főigazgatóság 2019. évi éves tevékenységi jelentése](#), 39. o.

⁵⁵ Az [1303/2013/EU rendelet](#) 142. cikke (1) bekezdésének d) pontja.

bizonyítékokkal. Össességében a 129 mutatóból 115 esetében (89%) sikerült összeegyeztetni az értékeket: ez a 115 mutató a mintánkban szereplő 57 projektből 46-hoz (81%) kapcsolódott.

73 Mind a négy tagállamnak volt legalább egy olyan operatív programja, amely esetében projektszinten az összes teljesítményadatot össze tudtuk egyeztetni (lásd: [11. ábra](#)).

11. ábra. A teljesítményadatok minősége: azon vizsgált mutatóértékek aránya a projektek szintjén, amelyek megfeleltek az alapul szolgáló adatoknak



Forrás: Európai Számvevőszék.

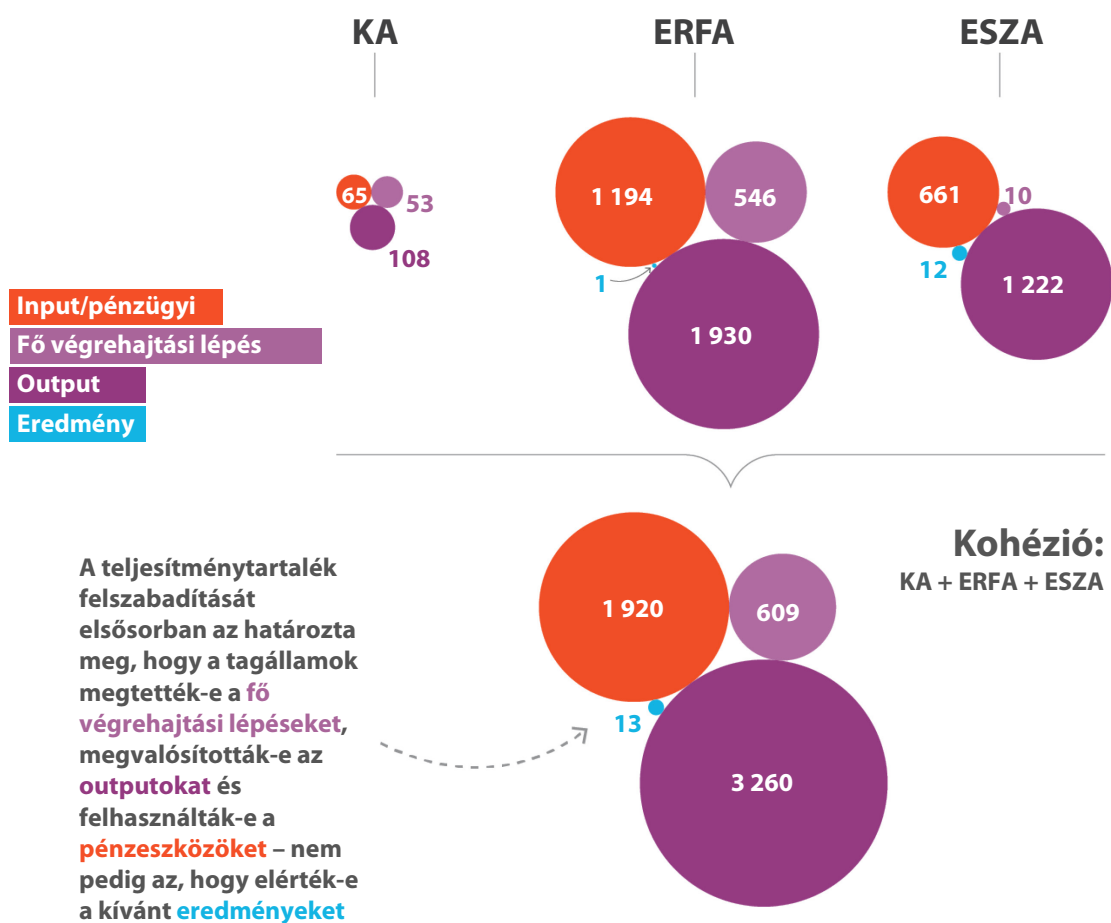
A teljesítmény-felülvizsgálat nemigen befolyásolta az uniós finanszírozás elosztását

A fő végrehajtási lépések és outputok elérésének, valamint a források elköltésének sikere határozta meg a teljesítménytartalék felszabadítását

74 Elemzésünk rámutatott, hogy a teljesítménytartalék felszabadítását elsősorban a tagállamok által a végrehajtás terén elért előrehaladás (a fő végrehajtási lépések vagy outputok elérése, valamint a kiadások terén elért sikerük) határozta meg (amint a [12. ábrából](#) kiderül, a mutatók mintegy harmada pénzügyi mutató volt). Két esetben például – a lengyel „Intelligens növekedés”, illetve az olasz „Vállalkozások és versenyképesség” operatív program esetében – 195 millió euró, illetve 52 millió euró összegű teljesítménytartalékot szabadítottak fel, mivel az operatív programok prioritásai tekintetében teljesültek a támogatásban részesülő vállalkozások vagy támogatott vállalatok számával, a kezdeményezett műveletek számával és a Bizottságnak bejelentett kiadásokkal kapcsolatos részcélok.

75 Az 5802 mutatóból mindössze 13 (azaz kevesebb mint 1%) mérte a program teljesítményét az eredmények szempontjából (lásd: [12. ábra](#)). Az eredménymutatók alacsony számához hozzájáruló okok egyike az volt, hogy a részcélok teljesítésére rendelkezésre álló, a teljesítmény-felülvizsgálatig tartó időkeret viszonylag rövid (legfeljebb négy év) volt, így az nem volt elegendő a beruházások esetében, ahol az eredményekhez hosszabb időre van szükség.

12. ábra. A 2019. évi teljesítmény-felülvizsgálat során használt mutatók, alaponkénti bontásban



Forrás: Európai Számvevőszék, a LaunchPad/InfoView adatbázisban található bizottsági adatok alapján.

76 A Bizottság a teljesítmény-felülvizsgálat keretében 121 operatív program kapcsán 288 olyan prioritási tengelyt azonosított, amelyek esetében „súlyos mulasztás” történt a pénzügyi (input-) és az outputmutatókra vonatkozó részcélok elérése terén. Ezekben az esetekben a Bizottság jogosult volt felfüggeszteni a kifizetéseket. Megállapítottuk azonban, hogy a Bizottság egyetlen kifizetés felfüggesztését sem rendelte el. A Bizottság szerint ennek fő oka az volt, hogy a programok 80%-a megfelelően orvosolta a végrehajtási hiányosságokat, és a prioritások mintegy egyharmadát már átprogramozták vagy átprogramozásuk folyamatban volt. Amikor a tagállamok szembesültek azzal a veszéllyel, hogy a súlyos alulteljesítés miatt felfüggeszthetik a kifizetéseket, javasolták, hogy a részcélok tekintetében módosítsák az operatív programokat, amit a Bizottság el is fogadott (lásd: 58. bekezdés).

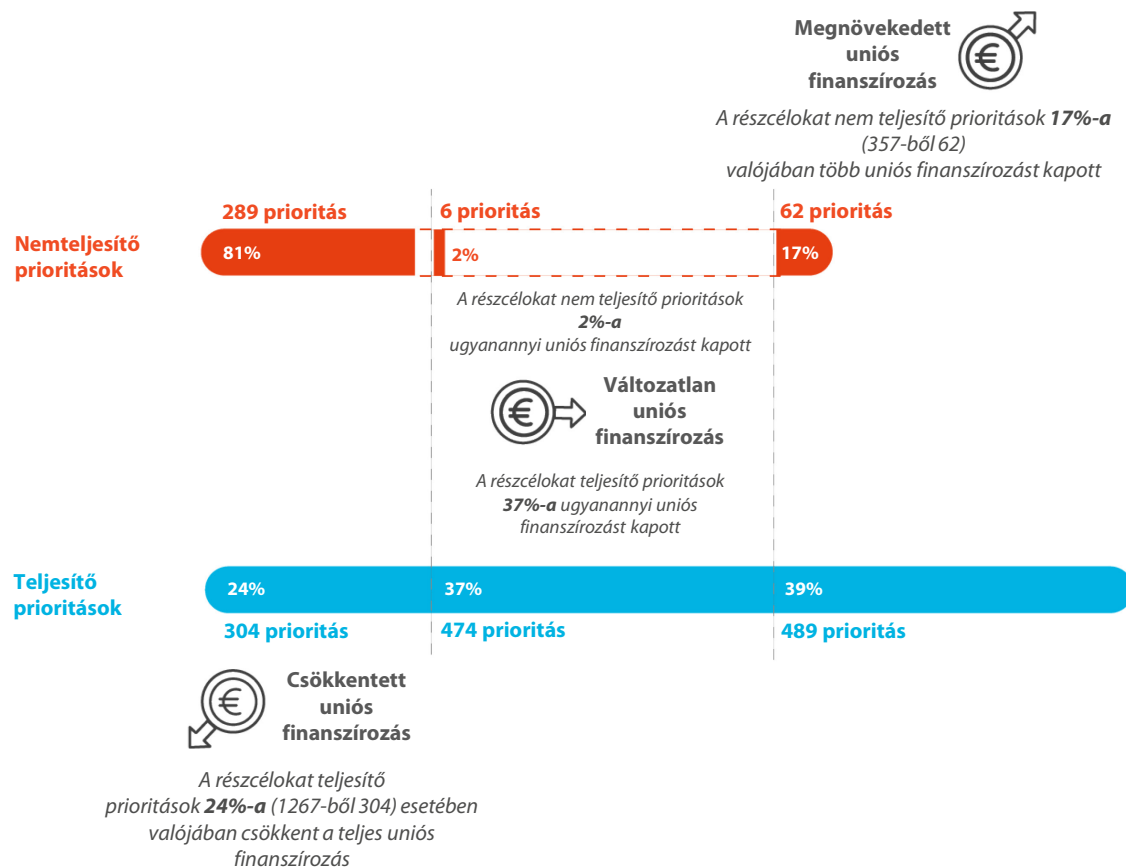
A teljesítménytartalék felszabadítását az egyéb költségvetési átcsoportosítások pénzügyi hatásai ellensúlyozták

77 Megvizsgáltuk mindazt az 1624 (a 300-ból 267 operatív programot lefedő) prioritást, amelyek esetében a teljesítmény-felülvizsgálat 2020 decemberéig befejeződött, azzal a céllal, hogy felmérjük, összességében hogyan változott a pénzeszközök elosztása a jóváhagyott operatív programok első változata óta. Megvizsgáltuk a teljes uniós költségvetési juttatást, azaz a fő költségvetési juttatást és a teljesítménytartalékot.

78 Amennyiben a prioritások nem érték el a részcélokat, a megfelelő teljesítménytartalékot átcsoportosítják a részcélokat teljesítő prioritásokhoz. Ezeket az átcsoportosításokat többnyire az operatív programok egyéb módosításai is kísérték.

79 Megvizsgáltuk továbbá, hogy a 2014–2020-as időszak kezdete és a teljesítmény-felülvizsgálat között a költségvetési előirányzatokban bekövetkezett változásokra vonatkozó összesített adatok visszavezethetők-e arra, hogy a tagállamok sikeresen teljesítették a részcélokat és célokat. Elemzésünkéből kiderült, hogy a kiutalt uniós finanszírozás összességében nem nőtt vagy csökkent automatikusan attól függően, hogy a teljesítmény-felülvizsgálat során teljesültek-e a prioritásokhoz kapcsolódó részcélok. Konkrétan azt állapítottuk meg, hogy a részcélokat nem teljesítő prioritások 17%-a (357-ből 62) valójában több uniós finanszírozást kapott. Hasonlóképpen a részcélokat teljesítő prioritások 24%-a (1267-ből 304) esetében ténylegesen csökkent a teljes uniós finanszírozás (lásd: [13. ábra](#)).

13. ábra. Az uniós finanszírozás prioritási tengelyek szerinti elosztásában bekövetkező változások a teljesítmény-felülvizsgálatot és az operatív programok átprogramozását követően (2020 áprilisától)



Forrás: Európai Számvevőszék, a LaunchPad/InfoView adatbázisból származó bizottsági adatok alapján.

80 Ez arra mutat, hogy csak gyenge kapcsolat állt fenn a programprioritások célértékeinek 2018-ig történő elérése és a források átcsoportosítása között (az időszak kezdete és 2018 között). Több tényező is hozzájárulhatott ehhez a helyzethez, többek között a teljesítménytartalék korlátozott összege (amely az összes előirányzat mindössze 6%-át tette ki), valamint a költségvetési előirányzatoknak az operatív programok elfogadását követő, egyéb okokból történő módosítása, például a finanszírozásnak a technikai kiigazítások miatti automatikus növelése (amint 2017-ben történt) vagy új prioritások bevezetése.

Kilátások a 2021–2027-es időszakra: rugalmasabb forráselosztás, de a kötelező teljesítménytartalék megszűnt

Megszűnt a kötelező teljesítménytartalék

81 2025-ben minden egyes program esetében félidős felülvizsgálatra kerül sor, hogy az utolsó két évre meghatározzák a finanszírozás felének elosztását. A félidős felülvizsgálat többek között a részcélok teljesítése terén elért eredményeken fog alapulni, figyelembe véve a program végrehajtása során felmerült főbb nehézségeket⁵⁶. A teljesítmény-felülvizsgálatot és a kötelező teljesítménytartalékot azonban megszüntették. A Bizottság egyelőre még nem ismertette a félidős felülvizsgálat és az azt követő átprogramozás végrehajtásának módjával kapcsolatos további részleteket.

A források rugalmasabb elosztása a 2021–2027-es időszakban, valamint a beruházások alternatív finanszírozási forrásaként szolgáló Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz bevezetése

82 A 2021–2027-es időszak félidős felülvizsgálatának háttere is más lesz, mint a korábbi időszakokban. A tagállamok nagyobb rugalmassággal programozhatják újra és csoportosíthatják át a forrásokat a programciklus bármely szakaszában. A tagállamoknak lehetőségük van arra is, hogy – bizonyos felső határokon belül – a Bizottság előzetes jóváhagyása nélkül átcsoportosítsanak forrásokat ugyanazon alap, program vagy régiókat prioritásai között. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó, közös rendelkezésekről szóló rendelet arra is lehetőséget biztosít, hogy az egyes alapok előirányzatainak legfeljebb 5%-át átcsoportosítsák bármely más, közvetlen vagy közvetett irányítású eszközbe⁵⁷.

83 Ezenkívül az elkövetkező években a kohéziós politikai alapokat a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközzel egyidejűleg hajtják végre. 2021-ben a tagállamok arra összpontosítottak, hogy a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz keretében kidolgozzák nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervüket, valamint arról tárgyalásokat folytassanak. Már most vannak arra utaló jelek, hogy a 2021–2027-es programok még nagyobb késedelemmel fognak elindulni, mint hét évvel ezelőtt. Továbbá, mivel a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz keretében nincs nemzeti társfinanszírozás, számos olyan beruházási projektet, amelyet rendes körülmények között a kohéziós politikai alapokon keresztül hajtottak volna végre, most a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz finanszírozhat. Ennek következtében a

⁵⁶ Az (EU) 2021/1060 rendelet 18. cikke (1) bekezdésének f) pontja.

⁵⁷ Az (EU) 2021/1060 rendelet 24. cikkének (5) bekezdése és 26. cikkének (1) bekezdése.

tagállamok valószínűleg a vártnál kisebb részét fogják felhasználni az eredetileg tervezett pénzügyi előirányzatnak. Ez viszont azt is valószínűsíti, hogy a félidős értékelés időpontjáig kevesebb output és eredmény fog megvalósulni.

Teljesítményalapú finanszírozási modellek

A 2014–2020-as időszakban egyre szélesebb körben használták a teljesítményalapú finanszírozási modelleket

Két új finanszírozási modell: „közös cselekvési tervek” és „költségfüggetlen finanszírozás”

84 A 2014–2020-as időszakban két új finanszírozási modellt vezettek be. E modellek esetében az ERFA/KA és az ESZA keretében nyújtott finanszírozás az outputokra, illetve az eredményekre vonatkozó részcélokat tartalmazó mutatókkal vagy a feltételek teljesítésével mért ellenőrzött teljesítményen alapult, nem pedig a ténylegesen felmerült, támogatható költségeken, ahogyan az hagyományosan történt.

85 E finanszírozási modellek közül az első az ún. közös cselekvési terv⁵⁸ volt, amely a 2014–2020-as időszak kezdete óta rendelkezésre áll. A közös cselekvési tervekhez kapcsolódó kifizetések részcélokhoz és célértékekhez kötött összegű átalányok vagy átalányalapú egységköltségek formájában történnek (lásd: [6. háttérmagyarázat](#)).

⁵⁸ Az 1303/2013/EU rendelet 104. cikke.

6. háttérmagyarázat

Közös cselekvési terv

A közös cselekvési terv olyan finanszírozási forma, amely az operatív program konkrét célkitűzéseire kapcsolódó outputokon, illetve eredményeken alapul. A közös cselekvési tervek (az infrastruktúra kivételével) bármely beruházási területen egy vagy több operatív program és egy vagy több kohéziós politikai alap támogatásában részesülő projektet vagy projektcsoporthat foglalhatnak magukban.

A közös cselekvési tervek alkalmazását az olyan nagyobb műveletekre korlátozták, amelyek esetében a közkiadások elérték a legalább 10 millió eurós küszöbértéket vagy a hozzájáruló operatív program(ok)hoz közpénzből nyújtott támogatás 20%-át. Az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés vagy a tagállam által benyújtott első közös cselekvési terv⁵⁹ keretében támogatott műveletek mentesültek e korlátozás alól. 2018-ban ezen alsó küszöbérték 5 millió euróra csökkent.

86 A második eszközt – a költségfüggetlen finanszírozási modellt – a költségvetési rendelet 2018-as felülvizsgálata során vezették be⁶⁰. Ez az uniós finanszírozás olyan, alapvetően új módszere, amely a feltételek teljesítésén vagy az elért eredményeken alapul. Kifejezetten az esb-alapok esetében a finanszírozás a végrehajtás terén elért haladáshoz vagy a program célkitűzéseinek eléréséhez kapcsolódik⁶¹. A költségfüggetlen finanszírozás 2019-től kezdődően az ERFA/KA keretében, az energiahatékonyság és a megújuló energia terén megvalósuló beruházások esetében lett alkalmazható⁶² (lásd: [7. háttérmagyarázat](#)).

⁵⁹ Az 1303/2013/EU rendelet 104. cikkének (2) bekezdése.

⁶⁰ Az (EU, Euratom) 2018/1046 rendelet 125. cikke (1) bekezdésének a) pontja.

⁶¹ Az 1303/2013/EU rendelet 67. cikke (1) bekezdésének e) pontja.

⁶² A Bizottság (EU) 2019/694 felhatalmazáson alapuló rendelete (2019. február 15.) az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek az érintett műveletek költségeihez nem kapcsolódó finanszírozási forma tekintetében történő kiegészítéséről.

7. háttérmagyarázat

Költségfüggetlen finanszírozás

2019-ben a Bizottság felhatalmazáson alapuló rendeletet⁶³ fogadott el, amely az ERFA/KA keretében, az energiahatékonyság és a megújuló energia terén megvalósuló beruházásokhoz kapcsolódó költségfüggetlen finanszírozási modell alkalmazását szabályozza. A finanszírozást kWh-ban megadott energiamegtakarításban vagy tonnában megadott CO₂-kibocsátáscsökkentésben kifejezve nyújtják.

A finanszírozás tehát nem a felmerült kiadásokon, hanem nem pénzügyi jellegű paramétereken alapul. A rendelet a nemzeti, illetve regionális hatóságokra bízta a megtakarított energiaegységenkénti finanszírozás összegének meghatározását.

87 Mindkét modell egyszerűsített irányítási és kontrollintézkedéseket kínál, a pénzügyi irányítás, a kontroll és az audit pedig a teljesítménycélok vagy a kifizetési feltételek teljesülésének ellenőrzésére irányul⁶⁴. Alkalmazásuk szabadon választható, de a közös cselekvési terveket a Bizottságnak jóvá kell hagynia, ellenben a költségfüggetlen finanszírozást alkalmazni szándékozó tagállamoknak csak tájékoztatniuk kell a Bizottságot.

Egyszerűsített költségelszámolási módszer: a finanszírozást a teljesítményhez kötő hagyományos módszer

88 Ezenkívül a közös rendelkezésekről szóló rendelet háromféle egyszerűsített költségelszámolási módszerről is rendelkezik a kiadások megtérítése kapcsán, amelyeket a ténylegesen felmerült költségek helyett előre meghatározott módszerek vagy előre meghatározott arányok⁶⁵ alapján számítanak ki:

- átalányalapú egységköltség;
- egyösszegű átalányok;
- átalányfinanszírozás.

⁶³ A Bizottság (EU) 2019/694 felhatalmazáson alapuló rendelete.

⁶⁴ Az 1303/2013/EU rendelet 67. cikkének (1) bekezdése és 109. cikkének (2) bekezdése; az (EU) 2019/694 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet melléklete.

⁶⁵ Az (EU) 1303/2013 rendelet 67. cikke (1) bekezdésének b)–d) pontja, 67. cikkének (5) bekezdése, 67. cikke (5) bekezdésének a) pontja, valamint 68., 68a. és 68b. cikke.

89 Az egyszerűsített költségelszámolási módszereket először a 2007–2013-as időszakra vonatkozó ESZA-rendeletben vezették be, és hatókörüket azóta folyamatosan bővítették, legutóbb 2018-ban, amikor is az ERFA-finanszírozású kis műveletek esetében kibővítették az egyszerűsített költségelszámolási módszerek kötelező alkalmazását (amelyet előzőleg az ESZA-ból finanszírozott műveletek tekintetében vezettek be)⁶⁶. 2015 óta a Bizottság az ESZA-rendelet alapján uniós szintű és tagállam-specifikus átalánydíjakat fogad el⁶⁷.

90 Az átalányalapú egységköltségek és az egyösszegű átalányok előmozdítják a teljesítményt, amennyiben a kifizetéseket az outputokhoz, de nem feltétlenül az eredményekhez kötik. A százalékos átalányfinanszírozás azonban teljes mértékben inputalapú. Mindazonáltal a Bizottság szerint az egyszerűsített költségelszámolási módszerek segíthetnek abban, hogy az irányító hatóságok és a kedvezményezettek az inputok helyett az outputok (és eredmények) elérésére helyezték a hangsúlyt⁶⁸.

91 A korábbi években a kohéziós politika kapcsán következetesen támogattuk a még inkább a teljesítményen alapuló finanszírozás bevezetését. A következőket javasoltuk:

- 2012 óta: egyszerűsített költségelszámolási módszerek alkalmazása az adminisztratív terhek és a hibakockázat csökkentése érdekében⁶⁹; és
- már 2017 óta: teljesítményalapú finanszírozási modell bevezetése, amely a kifizetéseket előre meghatározott feltételek teljesítéséhez vagy eredmények eléréséhez köti⁷⁰.

⁶⁶ Az 1303/2013/EU rendelet 67. cikke (2) bekezdésének a) pontja.

⁶⁷ A Bizottság (EU) 2015/2195 felhatalmazáson alapuló rendelete (2015. július 9.) az Európai Szociális Alapról szóló 1304/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek az átalány alapú egységköltségeknek és egyösszegű átalányoknak a tagállami kiadások Bizottság általi visszatérítése céljából való meghatározása tekintetében történő kiegészítéséről.

⁶⁸ Európai Bizottság, *Iránymutatás az egyszerűsített költségelszámolási módszerekről – Európai strukturális és beruházási alapok*, EGESIF_14–0017, 2014. szeptember, 8. o.

⁶⁹ Az Európai Számvevőszék 2011. évi éves jelentése, 6.30. bekezdés; az Európai Számvevőszék 2012. évi éves jelentése, 6.42. bekezdés; az Európai Számvevőszék 2014. évi éves jelentése, 6.79. bekezdés.

⁷⁰ Az Európai Számvevőszék 2/2017. sz. különjelentése, 6. ajánlás; az Európai Számvevőszék 1/2017. sz. véleménye az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról, 82–84. bekezdés.

Az új teljesítményalapú finanszírozási modellek alkalmazásával kapcsolatos bizonytalanság akadályozta azok tagállamok általi bevezetését

Az új teljesítményalapú finanszírozási modellek alkalmazása iránt csekély érdeklődést tanúsítottak

92 A 2014–2020-as időszakban a tagállamok csekély érdeklődést tanúsítottak a két új teljesítményalapú finanszírozási modell alkalmazása iránt. 2018 januárjáig csupán Lengyelország nyújtott be közös cselekvési tervre irányuló javaslatot. A lengyel hatóságok azonban 2019 júliusában a Bizottsággal folytatott eszmecsere követően úgy döntöttek, hogy visszavonják javaslatukat. 2018 áprilisában a Bizottság külön felhívást tett közzé a tapasztalatok összegyűjtése és a közös cselekvési tervek iránti érdeklődés felkeltése céljából, valamint kiválasztott két kísérleti projektet: a holland „A fenntartható és inkluzív növekedés előmozdítása a nem foglalkoztatott, oktatásban és képzésben nem részesülők és migránsok körében rejlő tehetségek kibontakoztatása révén” és a portugál „Training2Work” projektet. Jelenleg mindkét projekt a Bizottság közvetlen irányítása alatt fut, és az összes uniós hozzájárulás mintegy 1,1 millió eurót tesz ki.

93 A 2014–2020-as időszakban csak Ausztria alkalmazta kísérleti jelleggel a költségfüggetlen finanszírozási modellt egy megközelítőleg 36 millió eurós uniós hozzájárulásban részesülő ERFA-projekt esetében (lásd: [8. háttérmagyarázat](#)).

8. háttérmagyarázat

Költségfüggetlen finanszírozást alkalmazó osztrák kísérleti projekt

Az energiahatékonysággal foglalkozó osztrák „Költségfüggetlen kifizetések” elnevezésű projektet 2019-ben hozták létre; a projekt az ERFA „Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe Ausztriában (2014–2020)” elnevezésű operatív programjának mintegy 5,4%-át fedezi. A projekt az osztrák „környezetvédelmi támogatási rendszer” keretében támogatható beruházásokhoz nyújt finanszírozást.

A cél az, hogy 2023-ig évente összesen 143 700 tonnával csökkenjen a CO₂-kibocsátás. Az uniós finanszírozás összege 35,9 millió euró, amelyhez a CO₂ tonnánkénti egységárát – az osztrák hatóságok által javasolt és a Bizottsággal egyeztetett számítási módszer alapján – 250 euróban állapították meg.

A finanszírozás folyósítása a köztes finanszírozási feltételek teljesítéséhez, az eljárási lépésekhez (pl. a projektek kiválasztásához) és a szén-dioxid-kibocsátás terén elért csökkenéshez kapcsolódóan szakaszosan történik.

A közös cselekvési tervek és a költségfüggetlen finanszírozás megvalósíthatóságát és az irántuk mutatkozó esetleges igényt nem értékelték előre

94 A Bizottság szerint a tagállamok elsősorban azért vonakodtak a közös cselekvési tervek alkalmazásától, mert az elfogadási eljárás túlságosan bonyolult volt, valamint az output- és eredménymutatók meghatározása nehézségekbe ütközött, másodsorban pedig azért, mert az egyszerűsített költségelszámolási módszereket hatékonyabbnak találták⁷¹. A költségfüggetlen finanszírozásra vonatkozó bizottsági felmérésre adott válaszukban a tagállamok képviselői megjegyezték, hogy a költségfüggetlen finanszírozás alkalmazását a következő okok miatt mellőzték: nehézkes bevezetés, a kialakításának és lehetséges alkalmazásának tisztázatlansága, valamint az alkalmazandó ellenőrzési intézkedésekkel kapcsolatos bizonytalanság. A tagállami szakértők általánosságban úgy vélték, hogy a teljesítményalapú finanszírozási modellek megterhelőek, bonyolultak és időigényesek, a kedvezményezettek számára kockázatosabbak és kevésbé rugalmasak⁷². Végezetül a költségfüggetlen finanszírozási modell elterjedését az is hátráltatta, hogy csak 2019-től lehetett alkalmazni, amikor a 2014–2020-as operatív programokat már elfogadták, a források nagy részét pedig már lekötötték.

95 Elemzésünkéből az is kiderült, hogy a Bizottság nem értékelte előzetes hatásvizsgálat keretében az ilyen finanszírozási modellek megvalósíthatóságát és az irántuk mutatkozó esetleges igényt. Arra is kevés bizonyítékot találtunk, hogy a Bizottságon belül (például az energiahatékonysági irányelv végrehajtását felügyelő Energiaügyi Főigazgatósággal) vagy a tagállamokkal széles körű konzultációt folytattak volna a jogalkotási javaslat benyújtása előtt.

96 Három olyan fő akadályt tártunk fel, amelyek hátráltatják az innovatív finanszírozási modellek alkalmazását:

- a költségfüggetlen finanszírozás késedelmes bevezetése a 2014–2020-as időszakban;
- az irányító hatóságok nehézségei a megfelelő műveletek azonosítása kapcsán;

⁷¹ Európai Bizottság, [Hatásvizsgálat az Európai Szociális Alap Pluszról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletről irányuló javaslatához](#), SWD(2018) 289, 2018. május 30., 22. o.

⁷² Az ERFA/Kohéziós Alap egyszerűsített költségelszámolási módszerrel foglalkozó szakembereinek transznacionális hálózata, 6. találkozó, az eredményalapú megközelítések bemutatása, 2020. július 2.; Európai Bizottság (t33 & SWECO), [Use and intended use of simplified cost options in ESF, ERDF, CF and EAFRD](#), 2018. március 27., 13. és 16. o.

- a tagállamok aggályai a későbbi ellenőrzések és vizsgálatok jogbiztonságával kapcsolatban, különös tekintettel az állami támogatási és közbeszerzési szabályoknak való megfelelésre vonatkozó kötelezettségre.

Többek között az alkalmazandó szabályok közötti ellentmondásoknak tudható be, hogy a tagállamok vonakodtak teljesítményalapú finanszírozási modelleket alkalmazni a 2014–2020-as időszakban

97 Sokéves ellenőrzési tapasztalatból tudjuk, hogy az irányító hatóságok igénylik a jogbiztonságot és a pénzügyi biztonságot, mivel tartanak attól, hogy problémák felmerülése esetén a Bizottság felfüggesztheti a kifizetéseket, vagy akár pénzügyi korrekciókat is elrendelhet. Ezt a Bizottság saját hatásvizsgálatai is megerősítik⁷³.

98 A Bizottság a 2014–2020-as időszak elején iránymutatást adott ki az egyszerűsített költségelszámolási módszerekről⁷⁴. 2021 májusában a Bizottság felülvizsgálta ezeket az iránymutatásokat annak tisztázása céljából, hogy az egyszerűsített költségelszámolási módszereket érintő műveletekkel kapcsolatos irányítási ellenőrzések és műveletellenőrzések során az állami támogatási szabályokat továbbra is ellenőrizni kell, a konkrét közbeszerzési eljárásokat azonban nem⁷⁵.

99 Hasonló kérdések merültek fel a költségfüggetlen finanszírozási modell 2018. évi bevezetésekor is, mivel a pénzügyi kontrollra és ellenőrzésre alkalmazandó szabályok nem voltak egyértelműek. Az alkalmazandó szabályok közötti eltérések is szerepet játszottak abban, hogy a 2014–2020-as időszakban a tagállamok vonakodtak használni ezt az új teljesítményalapú finanszírozási modellt. 2019 februárjában a Bizottság felhatalmazáson alapuló rendeletet fogadott el a pontosítás érdekében. Mindazonáltal úgy véljük, hogy ez nem foglalkozott azzal a mögöttes kérdéssel, hogy a tagállami ellenőrzés és kontroll hogyan biztosíthatná az alapvető belső piaci szabályoknak való megfelelést (lásd: [9. háttérmagyarázat](#)).

⁷³ Európai Bizottság, [Hatásvizsgálat az Európai Szociális Alap Pluszról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatához](#), SWD(2018) 289, 2018. május 30., 21. o.; Európai Bizottság, [Hatásvizsgálat az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatához](#), SWD(2018) 282, 2018. május 29., 64. o.

⁷⁴ Európai Bizottság, [Iránymutatás az egyszerűsített költségelszámolási módszerekről](#), EGESIF_14–0017, 2014. szeptember.

⁷⁵ Az Európai Bizottság közleménye: [Iránymutatás az egyszerűsített költségelszámolási lehetőségeknek az európai strukturális és beruházási alapok \(esb-alapok\) keretében történő alkalmazásáról](#) – felülvizsgált kiadás (2021/C 200/01), 2021. május 27., 15. és 41. o.

9. háttérmagyarázat

A költségfüggetlen finanszírozási modell pénzügyi kontrolljára és ellenőrzésére vonatkozó kétértelmű jogi rendelkezések a 2014–2020-as időszakban

A költségfüggetlen finanszírozási modellt illetően a közös rendelkezésekről szóló rendelet és a 2019. évi felhatalmazáson alapuló rendelet kimondja, hogy az ellenőrzéseknek a visszatérítési feltételek teljesülésének ellenőrzésére kell korlátozódniuk⁷⁶. A kiadások szabályszerűsége nem szerepel e feltételek között.

Ugyanakkor – a fentieknek ellentmondva – a közös rendelkezésekről szóló rendelet értelmében az irányító hatóságoknak ellenőrizniük kell, hogy minden műveletet az alkalmazandó jogszabályoknak, többek között az uniós és nemzeti közbeszerzési és állami támogatási szabályoknak megfelelően hajtanak-e végre⁷⁷.

A felhatalmazáson alapuló rendelet a finanszírozási összeg kiszámítására szolgáló tisztességes, igazságos és ellenőrizhető számítási módszert is előír. E számítási módszert a költségfüggetlen finanszírozást alkalmazó hatóságok dolgozzák ki, amihez nincs szükség a Bizottság jóváhagyására⁷⁸.

A 2014–2020-as időszakban szinte kizárólag hagyományos egyszerűsített költségelszámolási módszerek alkalmazása mellett folyósították a teljesítményalapú finanszírozást

Az egyszerűsített költségelszámolási módszerek várhatóan az ESZA-kiadások mintegy egyharmadára terjednek ki, de a hangsúly még nem az eredményeken van

100 Az egyszerűsített költségelszámolási módszer volt az egyetlen olyan teljesítményalapú finanszírozási modell, amelyet a 2014–2020-as időszakban széles körben alkalmaztak. Az irányító hatóságokra háruló adminisztratív terhek és a hibakockázat csökkentése érdekében a Bizottság az említett időszakban aktívan

⁷⁶ Az [1303/2013/EU rendelet](#) 67. cikkének (1) bekezdése; a Bizottság 2019. február 15-i [\(EU\) 2019/694 végrehajtási rendeletének](#) (6) preambulumbekkezdése, valamint melléklete 4. pontjának f) alpontja.

⁷⁷ Az [1303/2013/EU rendelet](#) 125. cikke (4) bekezdésének a) pontja; a [651/2014/EU rendelet](#) (2014. június 17.) bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról.

⁷⁸ A Bizottság 2019. február 15-i [\(EU\) 2019/694 végrehajtási rendelete](#) 3. cikkének (2) bekezdése, valamint melléklete 3. pontjának 1) alpontja és 5. pontja.

ösztönözte és népszerűsítette az egyszerűsített költségelszámolási módszerek alkalmazását. Ez hozzájárult az egyszerűsített költségelszámolási módszerek jelentős elterjedéséhez az előző időszakhoz képest. Szinte valamennyi ESZA operatív program esetében legalább bizonyos mértékig egyszerűsített költségelszámolási módszereket (többnyire átalányalapú egységköltségeket) alkalmaztak, és néhány ERFA operatív program esetében is elkezdtek használni ezeket a módszereket (többnyire inputalapú százalékos átalányfinanszírozást). A Bizottság becslései szerint a 2014–2020-as időszak végére az egyszerűsített költségelszámolási módszerek az ESZA-kiadások 33%-ára, valamint az ERFA/KA-kiadások 4%-ára fognak kiterjedni⁷⁹.

101 Becsléseink szerint összességében mintegy 22,5 milliárd eurót, azaz a 2014–2020-as időszak támogatásalapú kohéziós kiadásainak 8,5%-át térítik majd vissza teljesítményalapú finanszírozási modellek – szinte teljes egészében egyszerűsített költségelszámolási módszerek – alkalmazásával.

Kilátások a 2021–2027-es időszakra: a költségfüggetlen finanszírozási modell sikeres bevezetése további pontosítást igényel

A költségfüggetlen finanszírozást a 2021–2027-es időszak kohéziós kiadásai esetében szélesebb körben fogják alkalmazni, a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz tekintetében pedig kötelezővé teszik

102 Az elkövetkező években a teljesítményalapú finanszírozás lesz az uniós finanszírozás fő formája a fedezett kiadások tekintetében. Ennek főleg az az oka, hogy a költségvetési rendeletben meghatározott költségfüggetlen finanszírozás⁸⁰ lesz az egyetlen olyan finanszírozási modell, amely alapján a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből támogatást kapnak a tagállamok⁸¹. Ez figyelemre méltó változást jelent az Unió pénzgazdálkodásában.

⁷⁹ Európai Bizottság, *Use and intended use of simplified cost options in ESF, ERDF, CF, EARD and EAFRD*, 2018. március 27., 42. és 53. o.

⁸⁰ Az (EU, Euratom) 2018/1046 rendelet 125. cikke (1) bekezdésének a) pontja.

⁸¹ Az (EU) 2021/241 rendelet (18) preambulumbekkezdése, 4. cikkének (2) bekezdése és 24. cikkének (2) bekezdése; az Európai Számvevőszék 6/2020. sz. véleménye a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról, 47. és 53–56. bekezdés.

103 A 2021–2027-es időszakban a közös rendelkezésekről szóló rendelet által szabályozott kohéziós politikai alapok tekintetében a költségfüggetlen finanszírozási modell alkalmazása két szinten lesz választható: egyrészt valamely prioritás egészéhez (vagy egyes részeihez) nyújtott uniós hozzájárulás, másrészt az ilyen programok vagy prioritások keretében megvalósuló projektek esetében a kedvezményezettnek nyújtott támogatások tekintetében⁸². Ez meg fogja könnyíteni a tagállamok számára, hogy az uniós finanszírozást olyan nemzeti vagy regionális finanszírozási rendszerekkel kombinálják, amelyek szabályai máskülönben nehezen egyeztethetők össze az uniós támogathatósági szabályokkal. A költségfüggetlen finanszírozási modell a tagállamok igazgatási kapacitásának megerősítését célzó egyes intézkedések esetében is kötelező lesz⁸³. A közös cselekvési tervek azonban megszűntek.

104 A Bizottság a 2021–2027-es időszakban jogosult lesz felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat elfogadni a közös rendelkezésekről szóló rendelet rendelkezéseinek kiegészítése céljából⁸⁴. Ez hasznos lehet a költségfüggetlen finanszírozásra vonatkozó olyan kész modellek biztosításához, amelyek tisztázzák például a beruházási területeket, a tevékenységeket, az intézkedések és a műveletek típusait, valamint a teljesítendő feltételeket vagy az e finanszírozási modell alkalmazásakor elérendő outputokat/eredményeket.

Még mindig nem eléggé egyértelműek a költségfüggetlen finanszírozási modell használata esetén a belső piac szabályainak való megfelelés ellenőrzésére alkalmazandó intézkedések

105 A közbeszerzési és állami támogatási szabályok betartása elengedhetetlen ahhoz, hogy az Unió belső piaca hatékonyan működjön. A tagállamoknak továbbra is biztosítaniuk kell, hogy valamennyi uniós kiadás megfeleljen a közbeszerzési és állami támogatási szabályoknak⁸⁵. Végezetül pedig a Bizottság kötelessége annak biztosítása, hogy a tagállamok helyesen és következetesen alkalmazzák az uniós közbeszerzési és állami támogatási szabályokat. Ez a kötelezettség az összes közkiadásra és a pénzügyi támogatás minden típusára kiterjed. Ezért fontosnak tartjuk, hogy – nem utolsósorban az előző időszakhoz hasonló jogbizonytalanság elkerülése érdekében – már a kezdetektől fogva tisztázzák, hogy az irányító és ellenőrző hatóságoknak hogyan kell

⁸² Az (EU) 2021/1060 rendelet 53. cikke (1) bekezdésének f) pontja és 95. cikkének (1) bekezdése.

⁸³ Az (EU) 2021/1060 rendelet 37. és 95. cikke.

⁸⁴ Az (EU) 2021/1060 rendelet 95. cikkének (4) bekezdése.

⁸⁵ Az 1303/2013/EU rendelet 125. cikke (4) bekezdésének a) pontja; az (EU) 2021/1060 rendelet 74. cikke (1) bekezdésének a) pontja.

kezelniük a közbeszerzést és az állami támogatást a költségfüggetlen finanszírozási modellek alkalmazásakor a 2021–2027-es időszakban.

106 A 2021–2027-es időszakra vonatkozó, közös rendelkezésekről szóló rendelet előírja, hogy a program költségfüggetlen finanszírozási modell alkalmazása által érintett részeit illetően végzett irányítási ellenőrzéseknek és auditoknak ellenőrizniük kell, hogy teljesültek-e a visszatérítés feltételei, illetve elérték-e az eredményeket. Nem kell azonban ellenőrizniük az alapul szolgáló költségeket, tekintve, hogy a Bizottság előzetes hozzájárulását adja ezekhez az összegekhez⁸⁶. Ez nem érinti a tagállamok azon kötelezettségét, hogy biztosítsák a közbeszerzési vagy állami támogatási szabályoknak való megfelelést. Az irányító és ellenőrző hatóságoknak továbbra is bizonyosságot kell nyújtaniuk a Bizottság számára arról, hogy az elszámolásokban szereplő valamennyi kiadás szabályszerű és megfelel valamennyi alkalmazandó szabálynak⁸⁷.

⁸⁶ Az (EU) 2021/1060 rendelet 95. cikkének (3) bekezdése és (34) preambulumbekkezdése.

⁸⁷ Az (EU) 2021/1060 rendelet 69. cikkének (2) bekezdése és 74. cikke (1) bekezdésének a) pontja.

Következtetések és ajánlások

Teljesítményalapú finanszírozás a kohéziós politikában: figyelemre méltóak a törekvések, de a 2014–2020-as időszakban még maradtak akadályok

107 A 2014–2020-as időszakban sok minden történt a kohéziós politika teljesítményorientáltságának megerősítése érdekében, és a teljesítménymérési keret bevezetése hozzájárult a kohéziós politika pénzügyi irányítási kultúrájának változásához. Ellenőrzésünkéből azonban kiderült, hogy a teljesítményalapú finanszírozás még nem valósult meg a gyakorlatban. Bár a három új eszköz új megközelítéseket eredményezett a végrehajtásban, az uniós finanszírozás elosztásának és kifizetésének módját nem változtatták meg érzékelhetően.

108 Az európai strukturális és beruházási alapok (esb-alapok) végrehajtásának folyamata több évig tart, néha még a hét évre szóló többéves pénzügyi keret időszakán is túlnyúlik, és az uniós beruházások jelentős időbeli eltolódással hoznak eredményt, sőt akár outputokat is. További aggodalomra ad okot a pénzügyi erőforrások elosztásának alapjául szolgáló teljesítményinformációk megbízhatósága és hasznossága. A 2014–2020-as időszak jó szándék vezérelte kezdeményezéseiből levont egyik legfontosabb tanulság, hogy a források elosztásának teljesítményhez kötése korántsem egyszerű feladat.

Alkalmasak voltak az eszközök a teljesítmény ösztönzésére és arra, hogy az eredmények elérésére helyezték át a hangsúlyt?

109 Ellenőrzésünk megerősítette, hogy mindhárom eszköz alkalmas volt a teljesítmény ösztönzésére és arra, hogy az eredmények elérésére helyezték át a hangsúlyt. Az eszközök kiegészítették egymást, mivel azokat a program végrehajtásának különböző szakaszaiban és különböző szempontjaira lehetett alkalmazni. Mindamellet mindegyik lehetőséget biztosított arra, hogy a kohéziós finanszírozást a teljesítményhez és az eredményekhez kössék.

110 Az előzetes feltételrendszer a 2014–2020-as időszak egyik legfőbb újítása volt. Ezeket a feltételeket azzal a céllal hozták létre, hogy már a programok kezdetétől fogva megteremtsék az eredményes forrásfelhasználás megfelelő feltételeit, azt az alapelvet követve, hogy jobb, ha már az uniós finanszírozás folyósítása előtt foglalkoznak azokkal a kérdésekkel, amelyek korlátozhatják a tagállamokat és a régiókat a kívánt eredmények elérésében (lásd: [16–20. bekezdés](#)).

111 A jól teljesítő intézkedésekhez nyújtott finanszírozás egy részének teljesítménytartalék formájában történő kötelező elkülönítése önmagában nem jelentett újdonságot, mivel ezt más formában már a 2000–2006-os időszakban is alkalmazták. Az újítás a teljesítménynek az egyes prioritási tengelyekhez kapcsolódó részcélokat magában foglaló, közösen elfogadott kereten belüli értékelésében, valamint a tartalék sikeres prioritások közötti elosztásában rejlett. A teljesítménytartalék átlátható és szabályokon alapuló eszközt vezetett be azzal a céllal, hogy a kohéziós politika finanszírozása még inkább teljesítményalapúvá váljon, feltéve, hogy az irányító hatóságok által közölt teljesítményadatok megbízhatóak voltak, a keret pedig stabil volt és megfelelően végrehajtották azt. Ezen eszköz hátránya a finanszírozás korlátozott összegében nyilvánult meg, mivel az a tagállamok esb-alapokból kapott előirányzatainak csupán 6%-át érintette (39–41. bekezdés).

112 A két új finanszírozási modell – a „közös cselekvési tervek” és a „költségfüggetlen finanszírozás” – lehetővé tette, hogy a műveletek finanszírozása vagy a teljesítmény-, illetve eredménymutatókkal mért, igazolt teljesítményen, vagy bizonyos feltételek teljesítésén alapuljon. Ez egyértelmű lépést jelentett abba az irányba, hogy a kohéziós politika még inkább teljesítményalapúvá váljon, bár a modellek alkalmazása opcionális volt és csak bizonyos területekre korlátozódott. Ráadásul az egyszerűsített költségelszámolási módszerek az összes esb-alap tekintetében rendelkezésre álltak. Ezek közül kettő (az átalányalapú egységköltség és az egyösszegű átalány) kifejezetten az outputokhoz köti a kifizetéseket (84–91. bekezdés).

A Bizottság és tagállamok eredményesen használták-e fel az eszközöket arra, hogy a kohéziós finanszírozás még inkább teljesítményalapúvá váljon?

113 Ellenőrzésünk során megállapítottuk, hogy a Bizottság és a tagállamok csak részben voltak eredményesek abban, hogy a három eszköz révén fokozzák a kohéziós finanszírozás teljesítményorientáltságát. Értékelésünk során az előzetes feltételrendszert összességében pozitívabban ítéltük meg, mint a teljesítménytartalékot, és a legkevésbé pozitív értékelést a teljesítményalapú finanszírozási modellek esetében adtuk (kivéve az egyszerűsített költségelszámolási módszereket).

Előzetes feltételrendszer

114 Az előzetes feltételrendszer értékelése (és a kapcsolódó cselekvési tervek végrehajtása) gyakran a közös rendelkezésekről szóló rendeletben meghatározott átfogó kritériumokon alapult, amelyek tág teret engedtek az értelmezésnek, és gyakran nem adtak meg konkrét számszerűsíthető célokat, még akkor sem, ha ezek levezethetők lettek volna az uniós jogszabályokból. 2014-ben a Bizottság további iránymutatást adott ki arra vonatkozóan, hogy a tagállamoknak és saját részlegeinek hogyan kell értékelniük az előzetes feltételek megvalósítása terén elért eredményeket. Ellenőrzésünkéből azonban kiderült, hogy a Bizottság nehézségekbe ütközött annak biztosítása terén, hogy a különböző tagállamokban az időszak végéig egységes legyen az előzetes feltételek értékelése (21–22. bekezdés).

115 A programok elfogadásának szakaszában a tematikus előzetes feltételek körülbelül egyharmada nem teljesült. Ez a számadat semmilyen támponttal nem szolgál arra nézve, hogy a nem teljesített előzetes feltételek mennyiben befolyásolhatták, hogy a tagállamoknak milyen eredményeket sikerült elérniük. Mindazonáltal jól szemlélteti, hogy a nem teljesített előzetes feltételek kérdése nem elszigetelt jelenség volt, hanem több szempontot és számos tagállamot érintett. Pozitívként emelhetjük ki, hogy a tagállamok a beszámolási határidőig, azaz 2017. augusztus végéig a cselekvési tervek 98%-át végrehajtották (23–25. bekezdés).

116 A 2014–2020-as időszakban az előzetes feltételek értékelését egyszeri intézkedésnek szánták. Emiatt nem volt egyértelmű, hogy a 2014–2020-as időszak teljes időtartama alatt fennálltak-e az e folyamat keretében közölt eredmények. Ráadásul önmagában az, hogy hivatalosan eleget tettek valamely előzetes feltételnek, még nem feltétlenül jelenti azt, hogy a gyakorlatban is javult a helyzet, és megteremtődtek az eredmények elérésének feltételei. Az előzetes feltételek teljesítésének (vagy a cselekvési tervek végrehajtásának) elmulasztása ritkán járt pénzügyi következményekkel a tagállamok számára. Ugyanakkor az előzetes feltételrendszer bevezetése közvetett módon hozzájárulhatott ehhez, mivel ezek nélkül az uniós források elköltésére vonatkozó feltételek a gyakorlatban még problémásabbak lettek volna (26–34. bekezdés).

117 A 2021–2027-es időszakban az (előzetes feltételeket felváltó) „feljogosító feltételek” lesznek érvényben. Az előző időszakhoz hasonlóan azonban a Bizottság nem köteles tájékoztatni az Európai Parlamentet és a Tanácsot arról, hogy a tagállamok megfelelnek-e a feljogosító feltételeknek. Végezetül megjegyezzük, hogy a 2021–2027-es időszakra vonatkozó feljogosító feltételeket egy új „jogállamisági” feltétel egészíti ki. A kohéziós politikai alapok esetében azonban a Bizottság csak akkor javasolhat

intézkedéseket, ha a közös rendelkezésekről szóló rendelet szerinti konkrét eljárások nem biztosítják megfelelően az uniós költségvetéssel való gondos pénzgazdálkodást vagy nem védik kellőképpen az Unió pénzügyi érdekeit (35–38. bekezdés).

Teljesítménytartalék

118 Korábban már beszámoltunk róla, hogy a tagállamok nehézségekkel szembesültek a későbbiekben a teljesítménytartalék elosztásának alapjául használt közös output- és eredménymutatók célértékeinek meghatározása terén (42–48. bekezdés).

119 2014-től kezdődően a Bizottság kiigazította és pontosította a teljesítmény-felülvizsgálati feltételeket és kritériumokat. E változtatások nyomán a tagállamok jobb teljesítményről számoltak be, mint amire az eredeti jogszabályok alapján lehetőségük lett volna (49–52. bekezdés).

120 A tagállamok a teljesítmény-felülvizsgálat előtt számos részcélt módosítottak. A teljesítménymérési keret e módosításait követően a Bizottság 2019-ben és 2020-ban a teljesítménytartalék mintegy 82%-át szabadította fel. E módosítások nélkül a teljesítménytartaléknak csupán 56%-át tudta volna felszabadítani, és a teljesítménytartalékkal rendelkező összes prioritás mintegy harmada esetében úgy ítélte volna meg, hogy azok „súlyosan elmulasztották” a részcélok teljesítését (53–60. bekezdés).

121 Megállapítottuk továbbá, hogy a Bizottság nem határozta meg a teljesítmény-felülvizsgálathoz felhasznált összes teljesítményadat megbízhatóságát. Az irányító hatóságok eltérő módon ellenőrizték a teljesítményadatok megbízhatóságát. Ugyanakkor az ellenőrző hatóságok a legtöbb (bár nem az összes) program esetében a 2019. évi teljesítmény-felülvizsgálat előtt ellenőrizték a teljesítményadatok megbízhatóságát. Szintén akadályt jelentett, hogy nem hangolták össze a tagállamok éves végrehajtási jelentéseire, valamint vezetői nyilatkozataira és éves kontrolljelentéseire vonatkozó határidőket. A Bizottság a tagállamok által közölt teljesítményadatok további ellenőrzésével csak részben tudta kiküszöbölni ezeket a hiányosságokat. Végezetül a Bizottság egyetlen esetben sem függesztette fel a programok számára teljesített kifizetéseket a teljesítménymonitoring-rendszer vagy a mutatókra vonatkozó adatok minősége és megbízhatósága terén tapasztalható súlyos hiányosságok miatt (61–73. bekezdés).

122 Elemzésünk rámutatott, hogy a teljesítménytartalék felszabadítását elsősorban a tagállamok által a végrehajtás terén elért előrehaladás (a fő végrehajtási lépések vagy outputok elérése, valamint a kiadások terén elért sikerük) határozta meg (a mutatók mintegy harmada pénzügyi mutató volt). A mutatók kevesebb mint 1%-a vonatkozott az eredményekre. A Bizottság egyetlen kifizetést sem függesztett fel alulteljesítés miatt (74–76. bekezdés).

123 Emellett csak alig érzékelhető kapcsolatot találtunk a programprioritások 2018-ig történő elérése és a források átcsoportosítása között (az időszak kezdete és 2018 között). Összességében a teljesítménytartalék kiosztása csak korlátozott hatást gyakorolt a programok költségvetésére (77–80. bekezdés).

124 A 2021–2027-es időszakban megszüntették a teljesítmény-felülvizsgálatot és a kötelező teljesítménytartalékot. 2025-ben félidős felülvizsgálatra kerül majd sor, amelyet illetően a Bizottság még nem tisztázta, hogyan fogják figyelembe venni a teljesítményt. E félidős értékelés háttere azonban más lesz, mint a korábbi időszakokban. Ez többek között annak tudható be, hogy a kohéziós politikai alapokat a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközzel (RRF) egyidejűleg hajtják majd végre. Már most vannak arra utaló jelek, hogy a 2021–2027-es programok még nagyobb késedelemmel fognak elindulni, mint hét évvel ezelőtt. Továbbá mivel a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz keretében nincs nemzeti társfinanszírozás, számos olyan beruházási projektet, amelyet rendes körülmények között a kohéziós politikai alapokon keresztül hajtottak volna végre, most a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz finanszírozhat. Ennek következtében a tagállamok valószínűleg a vártnál kisebb részét fogják felhasználni az eredetileg tervezett pénzügyi előirányzatnak. Ez viszont valószínűsíti, hogy a félidős értékelés időpontjáig a kohéziós kiadásokon keresztül kevesebb output és eredmény fog megvalósulni (81–83. bekezdés).

Teljesítményalapú finanszírozási modellek

125 A 2014–2020-as időszakban a tagállamok csekély érdeklődést tanúsítottak a két új teljesítményalapú finanszírozási modell alkalmazása iránt. Csak Ausztria alkalmazta egy projekt esetében kísérleti jelleggel a költségfüggetlen finanszírozási modellt. Ezenkívül a Bizottság saját hatáskörben két projekt esetében kísérleti jelleggel a „közös cselekvési terv” modellt alkalmazza (a 2021–2027-es időszakban nem folytatja ezt). E három kísérleti projekt uniós finanszírozása mintegy 37 millió eurót tesz ki (92–93. bekezdés).

126 Elemzésünkéből kiderült, hogy a Bizottság 2014–2020-as időszakra vonatkozó előzetes hatásvizsgálata nem foglalkozott az új teljesítményalapú finanszírozási modellek megvalósíthatóságával és az irántuk mutatózó esetleges igénnyel. Három olyan fő akadályt tártunk fel, amelyek hátráltatják azok alkalmazását:

- a költségfüggetlen finanszírozási modell késedelmes bevezetése a 2014–2020-as időszakban;
- az irányító hatóságok nehézségei a megfelelő műveletek azonosítása kapcsán;
- a tagállamok aggályai a későbbi ellenőrzések és vizsgálatok jogbiztonságával kapcsolatban, különös tekintettel a közbeszerzési és állami támogatási szabályoknak való megfelelésre vonatkozó kötelezettségre (94–99. bekezdés).

127 Pozitívumként emelhetjük ki, hogy az előző időszakhoz képest jelentősen nőtt az egyszerűsített költségelszámolási módszerek alkalmazása, részben annak eredményeként, hogy a Bizottság az adminisztratív terhek és a hibakockázat csökkentése érdekében aktívan ösztönözte erre az irányító hatóságokat. Az Európai Szociális Alap szinte valamennyi programja esetében legalább bizonyos mértékben egyszerűsített költségelszámolási módszereket alkalmaznak, és az Európai Regionális Fejlesztési Alap néhány programja esetében is elkezdtek alkalmazni azokat. Ez azonban a kiadásoknak csak egy kis részét érinti: becsléseink szerint a 2014–2020-as kohéziós kiadások mintegy 8,5%-át térítik majd vissza teljesítményalapú finanszírozási modellek – szinte teljes egészében egyszerűsített költségelszámolási módszerek – alkalmazásával (100–101. bekezdés).

128 A Rezilienciaépítési és Helyreállítási Eszköz keretében történő kötelező alkalmazása miatt az elkövetkező években a költségfüggetlen finanszírozási modell lesz a fő uniós finanszírozási modell. Ezt a kohéziós politika valamennyi területén választható finanszírozási modellként fogják bevezetni, ugyanakkor az igazgatási kapacitás megerősítését célzó egyes intézkedések esetében ez lesz az egyetlen rendelkezésre álló modell. A 2021–2027-es időszakban a költségfüggetlen finanszírozási modellt két szinten lehet alkalmazni: i. a tagállamokban a programprioritásokhoz (vagy azok egyes részeihez) nyújtott uniós hozzájárulás, valamint ii. az ilyen programok vagy prioritások keretében megvalósuló projektek esetében a kedvezményezettnek nyújtott támogatások tekintetében. Ez meg fogja könnyíteni a tagállamok számára, hogy az uniós finanszírozást olyan nemzeti vagy regionális finanszírozási rendszerekkel kombinálják, amelyek szabályai máskülönben nehezen egyeztethetők össze az uniós támogathatósági szabályokkal. A Bizottságnak még tisztáznia kell a költségfüggetlen finanszírozási modellhez kapcsolódó konkrét támogathatósági követelményeket és kész intézkedéseket (például meghatározva az

érintett beruházási területeket, tevékenységi területeket, intézkedéseket vagy műveleteket, valamint a teljesítendő feltételeket vagy az elérendő outputokat/eredményeket). További pontosításra van szükség emellett azt illetően is, hogy a költségfüggetlen finanszírozási modell alkalmazása esetén a tagállamok milyen szabályok szerint nyújtanak bizonyosságot a Bizottságnak a belső piaci szabályok (közbeszerzés és állami támogatás) betartásáról (102–106. bekezdés).

1. ajánlás. A 2021–2027-es időszakban a lehető legjobban ki kell használni a feljogosító feltételeket

A Bizottság:

- a) a kohéziós programok monitoringbizottságán belüli képviselőjén keresztül a programozási időszak során módszeresen kövesse nyomon, hogy a tagállamok hogyan teljesítik a feljogosító feltételeket;
- b) számoljon be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a feljogosító feltételek tagállamok általi teljesítéséről és saját végrehajtási tevékenységeiről.

Határidő: mindvégig a 2021–2027-es időszak folyamán

2. ajánlás. Az eredményesség biztosítása érdekében időben elő kell készíteni a 2021–2027-es időszakra vonatkozó félidős felülvizsgálatot

A Bizottság:

- a) korai szakaszban tájékoztassa a tagállamokat a félidős felülvizsgálat során alkalmazandó megközelítésről, többek között az időszak hátralevő részében esedékes finanszírozás elosztásáról;
- b) a kohéziós politikai alapokból az egyes tagállamokban végrehajtott beruházások 2025. évi félidős felülvizsgálata során vegye figyelembe a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz tagállamok általi felhasználásáról szóló 2024. évi értékelés releváns megállapításait.

Határidő: 2025 vége

3. ajánlás. Tisztázni kell a költségfüggetlen finanszírozási modell alapjául szolgáló szabályokat

A Bizottság:

- a) a tagállamokkal szorosan együttműködve határozza meg azokat az érintett beruházási területeket, ahol a finanszírozás a költségfüggetlen finanszírozási modellen alapulhat, valamint a tevékenységek, intézkedések és műveletek azon típusai kapcsán teljesítendő feltételeket vagy elérendő outputokat/eredményeket, amelyek esetében költségfüggetlen finanszírozást lehet alkalmazni;
- b) határozza meg a teljesítendő feltételek módosítására vagy az elérendő outputokra/eredményekre vonatkozó, indokolással ellátott tagállami kérelmek értékelése kapcsán alkalmazandó kritériumokat.

Határidő: 2023 közepe

4. ajánlás. Tisztázni kell, milyen koncepció alapján kell bizonyosságot nyújtani a költségfüggetlen finanszírozási modell útján nyújtott uniós finanszírozásról

A Bizottság tisztázza, hogy a tagállamok irányító és ellenőrző hatóságai:

- a) hogyan vizsgálják meg a teljesítendő feltételek vagy az elérendő outputok/eredmények nyomon követésére és az azokról való beszámolásra szolgáló tagállami rendszerek megbízhatóságát;
- b) hogyan nyújtsanak bizonyosságot a belső piacra vonatkozó (közbeszerzési és állami támogatási) szabályok eredményes alkalmazásáról.

Határidő: 2022 közepe

A jelentést 2021. szeptember 30-i luxembourgi ülésén fogadta el az Iliana Ivanova számvevőszéki tag elnökölte II. Kamara.

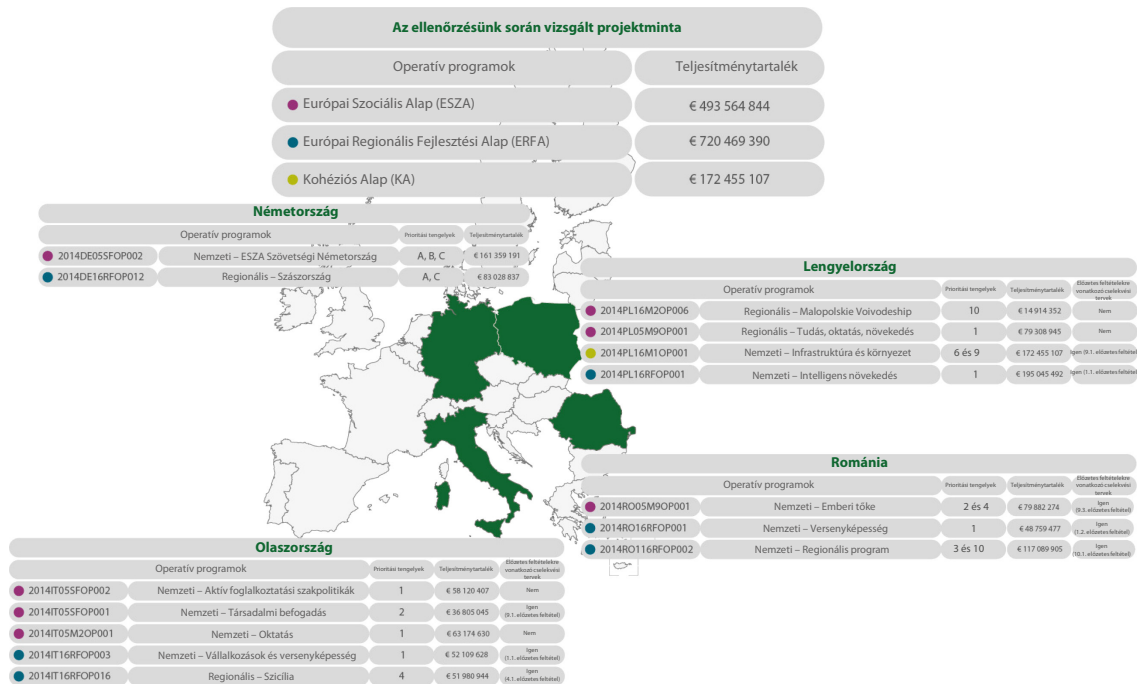
A Számvevőszék nevében

Klaus-Heiner LEHNE
elnök

Mellékletek

I. melléklet. Az ellenőrzés által érintett operatív programok

Elemzésünk 20 prioritási tengelyre és a teljesítménymérési keretben szereplő, kapcsolódó 120 mutatóra terjedt ki. E 20 prioritási tengelyen belül egy 57 projektből álló mintát vizsgáltunk meg; e projektek a 120 mutatóhoz kapcsolódóan a prioritási tengely szintjén együttesen 129 értéket tartalmaztak.



Forrás: Európai Számvevőszék.

II. melléklet. Korábbi jelentések és vélemények

Különjelentések

- [24/2016. sz. különjelentés](#): Jobban kell törekedni a kohéziós politikában alkalmazott állami támogatási szabályok megismertetésére és betartatására
- [2/2017. sz. különjelentés](#): A Bizottság tárgyalásai a 2014–2020-as partnerségi megállapodásokról és kohéziós programokról: a kiadások célzottabban irányultak az Európa 2020 stratégia prioritásaira, de a teljesítménymérés rendszere egyre bonyolultabbá vált
- [15/2017. sz. különjelentés](#): Előzetes feltételrendszerek és eredményességi tartalék a kohéziós politika területén: innovatív, de még nem eredményes eszközök
- [21/2018. sz. különjelentés](#): Az ERFA és az ESZA projektjeinek kiválasztása és monitoringja a 2014–2020-as időszakban továbbra is nagyrészt outputorientált
- [20/2020. sz. különjelentés](#): A gyermekszegénység elleni küzdelem terén célirányosabbá kell tenni a Bizottság által nyújtott támogatást

Áttekintések

- [5/2018. sz. áttekintés](#): A kohéziós politika 2020 utáni megvalósításának egyszerűsítése
- [5/2019. sz. áttekintés](#): Fennálló kötelezettségvállalások az uniós költségvetésben – közelebbről (gyorsvizsgálat)
- [8/2019. sz. áttekintés](#): A teljesítményorientáltság megvalósítása a kohéziós politika terén (tájékoztató)

Éves jelentések

- A 2011. évi pénzügyi évre vonatkozó [éves jelentés](#), Hivatalos Lap 2012/C 344/1, 6. fejezet
- A 2012. évi pénzügyi évre vonatkozó [éves jelentés](#), Hivatalos Lap 2013/C 331/1, 6. fejezet
- A 2013. évi pénzügyi évre vonatkozó [éves jelentés](#), Hivatalos Lap 2014/C 398/1, 10. fejezet
- A 2014. évi pénzügyi évre vonatkozó [éves jelentés](#), Hivatalos Lap 2015/C 373/01, 6. fejezet

- [Éves jelentés](#) a 2017. évi pénzügyi év költségvetésének végrehajtásáról, Hivatalos Lap 2018/C 357/01, 3. fejezet
- [Éves jelentés](#) a 2018. évi pénzügyi év költségvetésének végrehajtásáról, Hivatalos Lap 2019/C 340/01, 1. fejezet

Vélemények

- [1/2017. sz. vélemény](#) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról
- [6/2018. sz. vélemény](#) a közös rendelkezések megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról
- [6/2020. sz. vélemény](#) a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról

Betűszavak és rövidítések

CPR: Közös rendelkezésekről szóló rendelet

EAC: Előzetes feltételrendszer

EBA: Európai Beruházási Alap

EMVA: Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap

ERFA: Európai Regionális Fejlesztési Alap

Esb-alapok: Európai strukturális és beruházási alapok

ESZA: Európai Szociális Alap

ETE: Európai területi együttműködés

FN LTC: Költségfüggetlen finanszírozás

JAP: Közös cselekvési terv

KA: Kohéziós Alap

Kkv: Kis- és középvállalkozások

NEET: Nem foglalkoztatott, oktatásban és képzésben nem részesülő

OECD: Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet

OP: Operatív program

RRF: Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz

SCO: Egyszerűsített költségelszámolási módszerek

TPK: Többéves pénzügyi keret

Glosszárium

Átalányalapú egységköltség: A műveletek elszámolható kiadásainak kiszámításához használt egyszerűsített költségelszámolási módszer, amely esetében a számítás a tevékenységek, inputok, outputok és eredmények egy egység leszállításának előre megállapított költségével való megszorzásával történik.

Beavatkozási logika: Egy javaslat célkitűzései, a tervezett inputok és tevékenységek, illetve a szándékolt eredmények és hatások közötti kapcsolatrendszer.

Célérték: Jelentésünk alkalmazásában a 2023. december 31-ig teljesítendő output vagy eredmény, illetve a Bizottság által igazolandó kiadás.

Egyösszegű átalány: Az egyszerűsített költségelszámolás egyik típusa, amely esetében a kifizetéseket előre meghatározott tevékenységek lezárása, illetve outputok teljesítése esetén teljes egészében, nem pedig részletekben teljesítik, például egy művelet elszámolható költségeinek visszatérítésére.

Egyszerűsített költségelszámolási módszerek: A támogatási összeg meghatározása nem a kedvezményezettnek felmerült tényleges költségek alapján, hanem olyan módszerek révén, mint pl. a standard egységköltségek, átalányfinanszírozás vagy átalányösszeg folyósítása. Ennek célja az adminisztratív terhek csökkentése.

Ellenőrző hatóság: Uniós kiadási programok rendszereinek és műveleteinek ellenőrzését végző független nemzeti szervezet.

Eredmény: Az egyes projektek vagy programok teljesítését követő azonnali hatás, mint például egy tanfolyam résztvevőinek javuló foglalkoztathatósága, vagy egy hely jobb elérhetősége egy új út megépülése után.

Európa 2020 stratégia: Az Európai Unió tízéves stratégiája, amelyet 2010-ben indítottak el, hogy fellendítse a növekedést és munkahelyeket teremtsen.

Európai strukturális és beruházási alapok: Az öt fő uniós alap, amelyek mindegyike a gazdasági fejlődés támogatását célozza Uniós-szerte a 2014–2020-as időszakban: az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap, a Kohéziós Alap, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap.

Éves kontrolljelentés: A tagállam ellenőrzési hatósága által készített és az ország éves megbízhatósági csomagjának részeként a Bizottsághoz benyújtott dokumentum.

Éves végrehajtási jelentés: Valamely tagállami irányító hatóság által készített és a Bizottságnak benyújtott dokumentum, amely bemutatja, mennyit haladt előre egy operatív program végrehajtása az előző pénzügyi évben.

Fő végrehajtási lépés: A megcélzott outputok elérése felé való haladás közbenső szakasza, amely kiegészíti a részcélokat.

Hatás: A végrehajtott projekt vagy program szélesebb körű hosszú távú következményei, például a lakosság egésze számára biztosított társadalmi-gazdasági előnyök.

Input: Egy projekt vagy program végrehajtásához felhasznált pénzügyi, emberi, anyagi, szervezeti vagy szabályozási erőforrások.

Irányító hatóság: Egy tagállam által valamely uniós finanszírozású program irányítására kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság (illetve magánszervezet).

Kohéziós politika: Uniós szakpolitika, amelynek célja a régiók és a tagállamok közötti gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése a munkahelyteremtés, az üzleti versenyképesség, a gazdasági növekedés, a fenntartható fejlődés és a határokon átnyúló és régióközi együttműködés előmozdítása révén.

Kohéziós politikai alapok: A 2021–2027-es időszakban az Unió gazdasági, társadalmi és területi kohézióját támogató négy uniós alap: az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap Plusz, a Kohéziós Alap és az Igazságos Átmenet Alap.

Közös rendelkezésekről szóló rendelet: A 2014–2020-as időszakban az öt európai strukturális és beruházási alap mindegyikére alkalmazandó szabályokat meghatározó rendelet.

Operatív program: Az Unió által finanszírozott kohéziós projektek végrehajtásának meghatározott időszakra szóló alapvető kerete, amely tükrözi a Bizottság és az egyes tagállamok közötti partnerségi megállapodásokban meghatározott prioritásokat és célkitűzéseket.

Output: Valamely projekt révén létrehozott vagy megvalósított dolog, például képzés nyújtása vagy egy út megépítése.

Részcél: Egy konkrét célkitűzés teljesítése felé vezető úton, egy előre meghatározott időpontig elérendő köztes cél.

Teljesítménymérési keret: Az operatív program egyes prioritási tengelyeire (a technikai segítségnyújtás kivételével) vonatkozó mutatókészlet tekintetében meghatározott részcélok és célértékek.

Teljesítménytartalék: Az Európai Strukturális és Befektetési Alap kiadásaira előirányzott költségvetés azon része, amelyet csak bizonyos részcélok elérése után folyósítanak.

Tematikus célkitűzés: Egy beruházási prioritás tervezett átfogó eredménye, amelyet a végrehajtás céljára egyedi célkitűzésekre bontanak le.

A Bizottság válaszai

<https://www.eca.europa.eu/hu/Pages/DocItem.aspx?did=59899>

Időrendi áttekintés

<https://www.eca.europa.eu/hu/Pages/DocItem.aspx?did=59899>

Ellenőrző csoport

Ellenőrzéseinek eredményeit a Számvevőszék különjelentésekben mutatja be, amelyek egy adott költségvetési területhez kapcsolódó uniós szakpolitikákkal és programokkal, illetve az irányítással kapcsolatos kérdésekkel foglalkoznak. Hogy ellenőrzési munkája maximális hatást érjen el, témái megválasztásakor és feladatai megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve megfelelőségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a kohéziós, növekedési és társadalmi befogadási beruházások kiadási területeire szakosodott, Iliana Ivanova számvevőszéki tag elnökölte II. Kamara végezte. Az ellenőrzést Ladislav Balko számvevőszéki tag vezette Branislav Urbanič kabinetfőnök, Zuzana Frankova kabinetattasé, Friedemann Zippel ügyvezető, Bernard Witkos feladatfelelős, Cristina Jianu feladatfelelős-helyettes, valamint Ana Popescu, Annekatrin Langer és Sabine Maur-Helmes számvevők támogatásával. Nyelvi támogatás: Michael Pyper. Grafikai tervezés: Alexandra Mazilu.

SZERZŐI JOGOK

© Európai Unió, 2021.

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

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

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

Az olyan tartalmak felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek nem az Európai Unió tulajdonát képezik, közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.
— 9. és 13. ábra: Ikonok: [Pixel perfect](#), <https://flaticon.com>

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

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

Az Európai Számvevőszék logójának használata

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

PDF	ISBN 978-92-847-6866-0	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/334	QJ-AB-21-024-HU-N
HTML	ISBN 978-92-847-6842-4	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/415570	QJ-AB-21-024-HU-Q

Értékeltek a kohéziós politika teljesítményalapú finanszírozási eszközeinek a 2014–2020-as időszak során történő felhasználását. Megvizsgáltuk az egyes előzetes feltételeknek való megfelelés követelményét, a kötelező teljesítménytartalékot, valamint a teljesítményalapú finanszírozási modelleket. Ellenőrzésünk megerősítette, hogy mindhárom eszköz új megközelítésekhez vezetett a végrehajtásban, azonban nem hoztak érezhető változást az uniós finanszírozás elosztásában és folyósításában. Javasoljuk, hogy a Bizottság a 2021–2027-es időszakban a lehető legjobban használja ki a feljogosító feltételeket, időben készítse elő a terepet az eredményes 2025. évi félidős értékeléshez, tisztázza az ún. költségfüggetlen finanszírozási modell alapjául szolgáló szabályokat, valamint tisztázza, milyen koncepció alapján kell bizonyosságot nyújtani a költségfüggetlen finanszírozási modell útján nyújtott uniós finanszírozásról.

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



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Az Európai Unió
Kiadóhivatala

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx

Weboldal: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors