

**AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG VÁLASZAI AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
KÜLÖNJELENTÉSÉRE
„TELJESÍTMÉNYALAPÚ FINANSZÍROZÁS A KOHÉZIÓS POLITIKÁBAN:
FIGYELEMRE MÉLTÓAK A TÖREKVÉSEK, DE A 2014–2020-AS IDŐSZAKBAN MÉG
MARADTAK AKADÁLYOK”**

ÖSSZEFOGLALÁS

A Bizottság közös válasza az I–V. bekezdésre:

A teljesítményorientáltság egyre inkább a kohéziós politika egyik sajátos jellemzője volt a különböző időszakokban. A 2021–2027-es programozási időszakban a szakpolitika különböző elemei révén teljes mértékben megmarad a teljesítményre helyezett hangsúly. Az előfeltételek, a félidős felülvizsgálatot tartalmazó új teljesítménymérési keret és a teljesítményalapú finanszírozási modellek továbbra is hozzá fognak járulni ahhoz, hogy a kohéziós politika továbbra is az egyik legfejlettebb uniós szakpolitika maradjon a teljesítményorientáltság tekintetében. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó közös rendelkezésekről szóló új rendeletre irányuló javaslatában a Bizottság a korábbi teljesítménymérési eszközökkel kapcsolatban a múltban felhalmozott pozitív tapasztalatokra támaszkodott, és bevezette a szükséges kiigazításokat.

VI. Ami különösen az előzetes feltételrendszereket illeti, a Bizottság hangsúlyozza, hogy azok elsődleges célja annak biztosítása volt, hogy a tervezett uniós finanszírozású beruházások körüli stratégiai, jogi és adminisztratív környezet ösztönözze a hatékonyságot és az eredményességet.

VII. A 2014–2020-as időszak teljesítménye nemcsak a projektek tényleges végrehajtásától függ, hanem a konkrét eredményekhez vezető outputoktól is. Az eredmények – amelyeket a közös rendelkezésekről szóló rendeletben meghatározott eredménymutatók rögzítenek – hosszabb időt vesznek igénybe, és ezért nem szerepeltek a teljesítménymérési keretben, és nem is képezhetik részét a teljesítmény-felülvizsgálatnak. Emellett az output-mutatók és a kulcsfontosságú végrehajtási lépések által rögzített outputok jól jelzik, hogy egy adott beruházás jó úton halad-e a célkitűzések elérése és a várt eredmények teljesítése felé.

A tapasztalatok alapján a 2021–2027-es programok félidős felülvizsgálata valóban gyökeresen eltér az előző időszak teljesítmény-felülvizsgálatától, és minőségi, többdimenziós értékelést fog tartalmazni, amely a 2024 végi programteljesítményt meghatározó tényezők széles körén alapul, és az eredményekre fog irányulni. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó, közös rendelkezésekről szóló rendelet rendelkezései részletesen ismertetik azokat az elemeket, amelyeket a tagállamoknak a félidős felülvizsgálat során figyelembe kell venniük (a közös rendelkezésekről szóló rendelet 18. cikke).

VIII. A „kölségfüggetlen finanszírozást” a 2014–2020-as programozási időszakban későn vezették be, így a tagállamok ebben az időszakban csak korlátozott mértékben vették igénybe. A Bizottság úgy véli, hogy a kohéziós politikai eszközök és a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz – amely a Next Generation EU által a világjárvány hatásaiból való kilábalás és az uniós gazdaság újraindítása érdekében bevezetett pénzügyi támogatás részét képezi – nagymértékben kiegészítik egymást.

IX. A Bizottság úgy véli, hogy a kohéziós politika 2014–2020-as teljesítménymérési kerete, amely az egyik legfejlettebb teljesítményorientált uniós költségvetési kiadási rendszer, ténylegesen megváltoztatta a teljesítménykultúrát a kohéziós politika végrehajtása tekintetében. Úgy véli továbbá, hogy a teljesítmény-felülvizsgálatnak az előzetes feltételrendszerekkel és a költségfüggetlen új finanszírozási modellekkel – köztük az egyszerűsített költségelszámolási módszerekkel – együtt való figyelembevétele hozzájárult a végrehajtás új megközelítéséhez, még akkor is, ha a 2021–2027-es programozási időszakban további javításokra van szükség.

Az erőforrások elosztásának a teljesítménnyel való összekapcsolása nem könnyű feladat. A Bizottság ezért az előző időszakban szerzett tapasztalatokra támaszkodott, és úgy döntött, hogy a 2021–2027-es időszakra vonatkozóan javaslatot tesz arra, hogy a 2014–2020-as programozási időszak automatikus, mechanikus rendszerétől – amelynek már kiderültek a korlátai – egy átfogóbb rendszer felé mozduljon el, amely egy sor minőségi és mennyiségi elemet tartalmaz. Ezek együttesen határozzák meg az alapok helyszíni teljesítményét: a félidős felülvizsgálat összekapcsolja a források elosztását és azt, hogy a forrásokat miként költik el az uniós célkitűzéseknek a közös rendelkezésekről szóló rendelettel összhangban történő elérése céljából.

X. A Bizottság el tudja fogadni a Számvevőszék ajánlásait, és a vonatkozó észrevételekre és ajánlásokra adott alábbi válaszokban részletesen kifejtettek szerint végrehajtja azokat.

XI. A helyreállítási és rezilienciaépítési tervek tagállamok általi előkészítése és végrehajtása során a Bizottság különös figyelmet fog fordítani a kohéziós alapok végrehajtásából levont tanulságokra. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz keretében a tagállamoknak részcélokat és célértékeket kell elérniük a finanszírozás folyósításához; ez lesz a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz végrehajtásának központi eleme az elkövetkező években.

ÉSZREVÉTELEK

A Bizottság közös válasza a 21. és a 22. bekezdésre:

A Bizottság hangsúlyozza, hogy az előzetes feltételrendszereket és azok kritériumait a társjogalkotók a Tanáccsal és az Európai Parlamenttel folytatott intézményközi tárgyalások eredményeként határozták meg.

A Bizottság 2014 és 2020 között átfogó iránymutatást készített, amely részletesebb információkkal szolgált a kritériumokról.

A Bizottság megjegyzi, hogy a közös rendelkezésekről szóló rendelet 19. cikke jogilag kötelezte arra, hogy minden esetet egyedileg kezeljen, és ugyanakkor biztosítsa, hogy a hasonló eseteket hasonlóan kezeljék.

A Bizottság megvizsgálta és megindokolta, hogy ezek a helyzetek miért eltérőek, és miért volt szükség eltérő megközelítésre. Ezen esetek azonos módon történő kezelése nem lett volna összhangban az uniós joggal, különösen az arányosság általános elvével.

27. A stratégiai szakpolitikai keretek által a kiadások hatékonyságára gyakorolt hatás számszerűsítése kihívást jelent. Az előzetes feltételrendszer bevezetése azonban számos szakpolitikai stratégiai keret kidolgozását eredményezte, amelyek egyébként nem léteztek volna, és ezért egyértelmű irányt adott a kiadásoknak, javítva azok relevanciáját és hatékonyságát. A szakpolitikai keret ezen fejlődését például az ESZA 2014–2018 közötti időszakra vonatkozó tematikus értékelése is megerősítette.

4. háttérmagyarázat: A Bizottság hangsúlyozza, hogy az állami támogatásokra vonatkozó előzetes feltételrendszer az esb-alapokra korlátozódott.

A Bizottság közös válasza a 29. és a 30. bekezdésre:

A Bizottság megerősíti, hogy az előzetes feltételrendszerek be nem tartása önmagában nem volt elegendő indok a kifizetések felfüggesztésére. A közös rendelkezésekről szóló rendelet 19. cikkének (5) bekezdése szerint a Bizottság csak akkor függesztheti fel a kifizetést, ha az az érintett prioritás egyedi célkitűzései megvalósításának eredményessége és hatékonysága jelentős sérelmének elkerülése érdekében szükséges. Azt is meg kell jegyezni, hogy a tagállamok az önfelfüggesztések különböző formáiban állapodtak meg, például egyes esetekben megállapodtak abban, hogy nem választanak műveleteket az érintett területeken.

32. Míg az uniós rendelkezések azt írták elő a tagállamok számára, hogy csak a 2017-es éves végrehajtási jelentésben vagy stratégiai jelentésben számoljanak be az előzetes feltételrendszerekről, a Bizottság nem várta meg 2017-ben az éves végrehajtási jelentések benyújtását, hanem a programok jóváhagyása óta rendszeresen nyomon követte a cselekvési tervek teljesítését. A gyakorlatban a legtöbb tagállam és régió elektronikus információcsere, valamint monitoringbizottságok és éves ülések keretében rendszeresen tájékoztatta a Bizottságot a cselekvési tervek végrehajtása terén elért eredményekről.

A Bizottság emellett határozottan arra ösztönözte a tagállamokat, hogy 2017-hez képest korábban számoljanak be annak érdekében, hogy megelőzzék a szűk keresztmetszeteket az előzetes feltételrendszerek 2017. évi teljesítésének értékelése során. A Bizottság ezért létrehozott egy célzott SFC-modult, amelyen keresztül a tagállamok és a régiók benyújtották a cselekvési tervek végrehajtásával kapcsolatos hivatalos információkat. Ebben a modulban 1 485 hivatalos eszmecsere zajlik a Bizottság és a tagállami hatóságok között a cselekvési tervek 2014 és 2019 közötti befejezéséről.

37. A Bizottság megjegyzi, hogy a társjogalkotók nem vezettek be általános kötelezettséget arra vonatkozóan, hogy tájékoztatniuk kell az Európai Parlamentet és a Tanácsot arról, hogy a tagállamok megfelelnek-e az előfeltételeknek, sem a 2014–2020-as, sem a 2021–2027-es időszakban.

38. A feltételrendszer és az előfeltételek két különálló mechanizmust alkotnak, különböző célokat követnek, és különböző eszközöket alkalmaznak. Az (EU) 2020/2092 rendelet az 1. cikke értelmében „meghatározza a jogállamiság elveinek a tagállamokban történő megsértése esetén az uniós költségvetés védelméhez szükséges szabályokat”. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó, közös rendelkezésekről szóló rendelet által meghatározott előfeltételek meghatározásai szerint „az egyedi célkitűzések hatékony és eredményes végrehajtásához szükséges” feltételek. Az (EU) 2020/2092 rendelet szövege egyértelművé teszi, hogy „Az e rendelet szerinti intézkedések különösen azokban az esetekben szükségesek, amikor az uniós jogszabályokban foglalt más eljárások nem tennék lehetővé az uniós költségvetés hatékonyabb védelmét.”

A Bizottság a jogállamiságról szóló rendelet alapján intézkedéseket javasolhat, kivéve, ha az uniós jogszabályok szerinti egyéb eljárások lehetővé teszik számára az uniós költségvetés hatékonyabb védelmét. Ez az új feltételrendszer kiegészíti az ágazati szabályozásokat, például a 2021–2027-es időszakra vonatkozó, közös rendelkezésekről szóló rendeletben meghatározott előfeltételeket, vagyis az összes alap hatékony és eredményes felhasználásához szükséges – a programok összességére vonatkozó horizontális és a konkrét célkitűzésekre vonatkozó tematikus – előfeltételeket. Azt, hogy az általános feltételrendszer keretében a Bizottság milyen módon tehet javaslatot intézkedésekre, és azokat a Tanács miként fogadhatja elé, a feltételrendszer jogalapja határozza meg. A Bizottság ezen túlmenően iránymutatást készít a rendelet alkalmazásáról.

41. A közös rendelkezésekről szóló rendelet lehetővé teszi a programok módosítását, beleértve a részcélokat is, és a gyakorlatban a legtöbb programot a programozási időszak során többször módosítják. Ennek során a társjogalkotók elismerték a kohéziós politika hétéves programozási ciklusának összetettségét, a ciklus elején a részcélok és célértékek meghatározásának nehézségét, valamint azt a lehetőséget, hogy ezek a célértékek és részcélok egyedi feltételek mellett változhatnak.

50. A rendelet módosításai lehetővé tették a tagállamok számára, hogy az elért értékekről történő pontosabb beszámolás érdekében kiigazítsák és pontosítsák a mutatókat.

Az output-mutatók esetében az eredeti jogszabályi rendelkezés nem tette lehetővé a ténylegesen elért outputokról történő beszámolást, ha azok egy nagyobb művelet részét képezték.

A pénzügyi mutató esetében az eredeti szabályok előírták, hogy az összegeket igazolni kell a Bizottság felé annak érdekében, hogy azokat a teljesítmény-felülvizsgálat során figyelembe vegyék.

Mivel az igazolási folyamat több hónapig is eltarthat, ez 2018 vége előtt néhány hónappal megváltoztatta volna a beszámolás tényleges határidejét.

Első franciabekezdés: A Bizottság kiemeli, hogy a 215/2014/EU rendelet módosítását azért vezették be, hogy orvosolják a teljesítménymérési keret eredeti felépítésének következtelenségét, amely bizonyos esetekben nem tette lehetővé a teljesítménymérési keret értelmében ténylegesen elért és teljes mértékben megvalósított outputokról való beszámolást a teljes művelet befejezéséig.

Az eredeti rendelkezés következtelenséget tartalmazott, amely nem ismerte el azt a tényt, hogy bizonyos típusú műveletek több olyan projektből állhatnak, amelyek képesek fokozatosan, a hozzájuk tartozó teljes művelet befejezése előtt eredményeket elérni. Egy vállalkozástámogatási program esetében például egyetlen művelet részeként több vállalkozás is kiválasztható támogatásra. A gyakorlatban azonban a támogatás nem nyújtható egyidejűleg ugyanazon művelet összes vállalkozása számára. Az 5. cikk (3) bekezdésének eredeti szövege szerint az egyes befejezett projektek által már elért outputokról csak akkor lehetett volna beszámolni, ha a teljes művelet ténylegesen befejeződött volna.

Míg a befejezetlen műveletek esetében lehetséges volt, a módosítás nem tette lehetővé a tagállamok számára, hogy befejezetlen projektek esetében beszámoljanak az outputokról.

Második franciabekezdés: Csakúgy, mint a befejezetlen műveletekről való beszámolás esetében, a 2018-ban felmerült, de a Bizottság felé 2019. június 30-ig igazolt kiadásokra vonatkozó módosítás a teljesítmény-felülvizsgálat céljából kijavította a végrehajtási rendelet eredeti szövegének hiányosságát.

51. A teljesítmény-felülvizsgálatra vonatkozó pénzügyi mutató a kedvezményezettek számára 2018. december 31-ig felmerült és általuk kifizetett, és a Bizottság felé igazolt kiadásokra vonatkozik.

A Bizottság úgy vélte, hogy a pénzügyi mutatónak az $n+3$ kötelezettségvállalás-visszavonási szabály alapján tévesen meghatározott rész céljait a teljesítmény-felülvizsgálat előtt helyesbíteni kell.

Azok a tagállamok, amelyek pénzügyi rész céljait az $n+3$ kötelezettségvállalás-visszavonási szabály alapján határozták meg, a rendelettel összhangban lehetőséget kaptak arra, hogy az eredeti hibával arányosan kiigazítsák azokat annak érdekében, hogy biztosítsák a folyamat méltányosságát, valamint az összes prioritási tengely és a tagállamok közötti egyenlő bánásmódot.

52. A Bizottság felhívja a figyelmet arra, hogy a fent említetteknek megfelelően a rendelet módosításai kijavították a meglévő jogszabályok következtelenségeit, amelyek indokolatlanul büntettek volna bizonyos prioritási tengelyeket. Ezek a jogi változások lehetővé tették a tagállamok számára, hogy a meglévő következtelenségek és merev szabályok kezelése révén pontosabban számoljanak be a teljesítményszintről. A Bizottság emlékeztet továbbá arra, hogy a teljesítmény-felülvizsgálatot az összes alkalmazandó rendelkezéssel teljes összhangban végezték el.

Már a 215/2014/EU végrehajtási rendelet módosítása előtt is lehetséges volt az olyan műveletek által elért értékekről való beszámolás, amelyek esetében nem feltétlenül teljesült minden kapcsolódó kifizetés.

53. A közös rendelkezésekről szóló rendelet nem határozta meg kimerítően a felülvizsgálat kellően indokolt eseteit (a közös rendelkezésekről szóló rendelet II. mellékletének 5. pontja). A 215/2014/EU végrehajtási rendelettel bevezetett pontosítás nélkül a Bizottság azzal a kockázattal szembesült volna, hogy a teljesítménytartalék felszabadításának alapjaként tévesen kiszámított rész célokat és célértékeket fogad el. Ez megghiúsította volna a gyakorlatot, és megfosztotta volna a hitelességtől.

A közös rendelkezésekről szóló rendeletnek megfelelően a teljesítménytartalékot a teljesítmény-felülvizsgálat időpontjában érvényes programverzióban meghatározott mutatók figyelembevételével kellett kiszámítani.

62. A teljesítményadatok monitoringrendszerének működését és a rendszerellenőrzéseken keresztüli értékelését nem korlátozza semmilyen határidő, hanem inkább a rendszereknek az évek során végzett kumulatív értékelésén alapul, amelynek keretében az ellenőrzést és a tételes vizsgálatot a műveletek mintáinak szintjén végzik el. Ezen túlmenően az éves kontrolljelentések tartalmazzák a megbízhatósági csomag benyújtásáig, többek között a számviteli év végét követően elvégzett összes rendszerellenőrzést.

Így a 2019 februárjában/márciusában benyújtott 2017–2018-as éves kontrolljelentések és vélemények bizonyosságot adtak a teljesítmény-felülvizsgálathoz szükséges teljesítményadatok megbízhatóságáról.

65. Az ellenőrző hatóságok nagy többsége a bizottsági iránymutatás alapján már azelőtt foglalkozott a teljesítményadatok megbízhatóságának szempontjaival a műveletek ellenőrzése során, mielőtt ez a 2019. február 12-i (EU) 2019/886 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet révén hivatalosan jogi kötelezettséggé vált volna. Mivel azonban a műveletek ellenőrzésére szolgáló mintát véletlenszerűen választják ki az igazolt kiadásokból, az nem mindig teszi lehetővé az adatok megbízhatóságára vonatkozó valamennyi szempont ellenőrzését (például előfordulhat, hogy a minta nem tartalmaz a teljesítménymérési keret szerinti mutatókhoz hozzájáruló műveleteket, vagy olyan műveleteket, amelyek esetében az elért értékeket már bejelentették a Bizottságnak). Ezért a gyakorlatban a teljesítményadatok megbízhatóságára vonatkozó bizonyosság legfontosabb forrása a monitoringrendszer rendszerellenőrzése (tematikus ellenőrzések), nem pedig a műveletek ellenőrzése. A szabályozási változás tehát a bizonyosság alapjainak bővítését célozta, de csak a bizonyossági folyamat részét képezte.

A Bizottság közös válasza a 68–70. bekezdésre:

A Bizottság szorosan nyomon követett minden olyan esetet, amikor az ellenőrző hatóságok vagy a Bizottság saját ellenőrzési munkája során súlyos hiányosságokat tártak fel a teljesítményadatok megbízhatóságával kapcsolatban. Minden esetben felkérték a programhatóságokat, hogy tegyék meg a megfelelő korrekciós intézkedéseket. A teljesítmény-felülvizsgálatot például négy program esetében nem lehetett elvégezni (egy program Belgiumban, Litvániában, Romániában, illetve Szlovéniában), a 6. kulcsfontosságú követelmény (a monitoringrendszer megbízhatósága és az adatok megbízhatósága) tekintetében azonosított hiányosságokról szóló, felfüggesztést megelőző bizottsági levelek miatt.

A teljesítmény-felülvizsgálatra csak akkor került sor, amikor a felfüggesztési eljárást megszüntették. Ez mutatja a hiányosságok feltárása esetén a Bizottság által végzett nyomon követés komolyságát.

74. A teljesítmény-felülvizsgálatot a szabályozási alapnak megfelelően, a teljesítménymérési keretben szereplő mutatók értékelésével végezték el. A közös rendelkezésekről szóló rendelet úgy rendelkezett, hogy minden prioritásnak egy pénzügyi mutatóval kell rendelkeznie, lásd a jelentés 42. pontjának első franciabekezdését.

76. A jogi keret két olyan feltételt határoz meg, amelyek mellett a rész cél teljesítésének súlyos elmulasztása esetén felfüggeszthetők az időközi kifizetések.

Mindkét feltételnek teljesülnie kell ahhoz, hogy a Bizottság élhessen a kifizetések felfüggesztésére vonatkozó előjogával. Ezenfelül maga a 22. cikk (6) bekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy esetleges korrekciós intézkedésként pénzügyi előirányzatokat csoportosítsanak át más programokra vagy prioritásokra.

Tekintettel a hatályos jogi keretre, nem volt jogi indok a kifizetések felfüggesztésére.

A Bizottság közös válasza a 79. és a 80. bekezdésre:

A Bizottság megjegyzi, hogy a programok szokásos alakulása gyakran vezet a finanszírozás növekedéséhez vagy csökkenéséhez olyan okok miatt, amelyekre a Számvevőszék is rámutatott.

A prioritások összegének közvetlenül a teljesítmény-felülvizsgálat előtt és után történő összehasonlítása során az ezen ellenőrzés keretében vizsgált összes alulteljesítő prioritás elveszítette teljesítménytartalékát, és a teljesítmény-felülvizsgálat keretében végrehajtott programmódosításban csökkentették azok összegét.

81. A 2021–2027-es programozási időszakban a teljesítmény-felülvizsgálatot a félidős felülvizsgálat, a teljesítménytartalékot pedig a rugalmassági összeg váltotta fel (a 2021–2027-es időszakra vonatkozó, közös rendelkezésekről szóló rendelet 18. cikke).

A rugalmassági összeg kötelező lesz, és az összegek csak a félidős felülvizsgálatot követő bizottsági határozatot követően kerülnek véglegesen elosztásra. Emellett a rugalmassági összeg átlagosan a program forrásainak sokkal nagyobb részét fogja fedezni, mint a teljesítménytartalék.

A közös rendelkezésekről szóló rendelet a félidős felülvizsgálathoz (18. cikk) és a programmódosításokhoz (24. cikk) kapcsolódó rendelkezésekben meghatározza a félidős felülvizsgálat elvégzéséhez szükséges valamennyi elemet. A Bizottság jelenleg nem látja indokoltnak, hogy további részleteket nyújtson be a félidős felülvizsgálathoz.

83. Annak érdekében, hogy a zöld és digitális átállás keretében segítse a tagállamokat a világjárvány hatásaiból való kilábalásban és az uniós gazdaság újraindításában, a kohéziós politika mellett az EU példa nélküli pénzügyi támogatást nyújtott a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközt is magában foglaló Next Generation EU eszközön keresztül. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz és a kohéziós politikai eszközök nagymértékben kiegészítik egymást. A Bizottság úgy véli, hogy nem áll fenn a verseny és a két eszköz közötti átfedések jelentős kockázata, különös tekintettel a két eszköz időkeretére és a helyreállításhoz nyújtott támogatás rendkívüli szükségességére.

A Bizottság úgy véli, hogy a tagállamok megtesznek minden szükséges lépést a két eszköz gyors alkalmazásának biztosítása érdekében, szorosan figyelemmel kíséri a helyzetet, és szükség esetén segítséget nyújt a tagállamoknak.

A Bizottság közös válasza a 99. bekezdésre és a 9. háttérmagyarázatra:

A költségfüggetlen finanszírozási modell ellenőrzésére vonatkozó szabályok egyértelműek a 2014–2020-as időszakra vonatkozó, közös rendelkezésekről szóló rendeletben. A közös rendelkezésekről szóló rendelet 67. cikke (1) bekezdésének albekezdése kimondja, hogy a költségfüggetlen finanszírozás esetében „Az első albekezdés e) pontjában említett finanszírozási forma esetében az audit kizárólagos célja annak ellenőrzése, hogy teljesülnek-e a visszatérítési feltételek”.

Az irányítási ellenőrzések tekintetében azonban pontosításokat vezettek be az (EU) 694/2019 felhatalmazáson alapuló rendelet (6) preambulumbekkezdése és mellékletének 4. pontja révén, amelyek kimondják, hogy az ellenőrzéseket és auditokat nem az egyes beruházások szintjén kell végrehajtani, és hogy a mögöttes kiadásokra vonatkozó bizonylatok nem képezhetik sem audit, sem irányítási ellenőrzés tárgyát.

A 2021–2027 közötti időszakban a költségfüggetlen finanszírozások a Bizottság által jóváhagyott vagy módosított programok részét fogják képezni.

102. A Covid19-válságot követő gyors és fenntartható helyreállítás támogatása érdekében az uniós jogalkotók a közelmúltban megállapodtak abban, hogy új típusú teljesítményalapú finanszírozási eszközt hoznak létre annak biztosítása érdekében, hogy a helyreállításhoz szükséges reformokat és beruházásokat a tagállamok az elkövetkező években ténylegesen végrehajtsák. Jelentős különbségek vannak a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz és a kohéziós politika között a költségfüggetlen finanszírozási modell alkalmazása tekintetében, amelyekre különböző ágazati szabályozási rendelkezések vonatkoznak.

104. A Bizottság a tagállamokkal együtt meg fogja vizsgálni, hogy mely beruházási területeken és milyen típusú tevékenységek esetében lehetne a leghasznosabb a költségfüggetlen finanszírozásra vonatkozó, alkalmazásra kész modelleket kifejleszteni.

A Bizottság közös válasza a 105. és a 106. bekezdésre:

A Bizottság egyetért azzal, hogy a tagállamoknak bizonyosságot kell nyújtaniuk arra vonatkozóan, hogy betartják a közbeszerzési és az állami támogatási szabályokat. Az irányítási ellenőrzések és auditok azonban nem léphetik túl a közös rendelkezésekről szóló (EU) 2021/1060 rendelet 95. cikkének (3) bekezdésében meghatározott hatókört, amely a költségfüggetlen finanszírozás feltételeinek teljesítésére korlátozódik. A tagállamok számára ezért e tekintetben biztosított a jogbiztonság.

Ezért ebben az összefüggésben a Bizottság továbbra is figyelemmel kíséri, hogy a tagállamok betartják-e az uniós belső piac hatékony működésére vonatkozó szabályokat, és a Szerződések öreként fellép az ilyen szabályok állítólagos megsértésével szemben.

A Bizottság azt is tisztázni kívánja a tagállamokkal, hogy hogyan szereznek bizonyosságot a teljesítményalapú finanszírozási rendszerek alkalmazása során, és hogy a közös rendelkezésekről szóló (EU) 2021/1060 rendelet 95. cikke szerinti ellenőrzések és auditok korlátozott hatóköre nem érinti a közbeszerzési és állami támogatási szabályok vonatkozó előfeltételei folyamatos nyomon követésének szükségességét.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

A Bizottság közös válasza a 107. és a 108. bekezdésre:

A Bizottság egyetért azzal, hogy a kohéziós politika 2014–2020-as teljesítménymérési kerete fontos előrelépést jelentett afelé, hogy a szakpolitika végrehajtása tekintetében ténylegesen megváltozzon a teljesítményalapú kultúra. Emellett úttörő lépés volt, amelyre globális szinten még nem került sor az uniós költségvetési finanszírozás teljesítményorientáltságának növelése érdekében.

Az előzetes feltételrendszer bevezetése számos szakpolitikai stratégiai keret kidolgozását eredményezte, amelyek egyébként nem léteztek volna, és ezért egyértelmű irányt adott a kiadásoknak, javítva azok relevanciáját és hatékonyságát.

A teljesítménytartalék elosztása volt az első lépés azon programprioritások jutalmazására, amelyek jó úton haladtak a programok lezárásakor (2023) elérendő, a teljesítménymérési keretben meghatározott célértékek rész céljainak elérése felé. A 2014–2020-as időszakban vezettek be először teljesítményalapú finanszírozási modelleket, amelyeket a 2021–2027-es programokról folytatott tárgyalások során még inkább ösztönöznek majd, lehetőség szerint hatékony végrehajtási modellként.

A Bizottság egyetért azzal, hogy az erőforrások elosztásának a teljesítménnyel való összekapcsolása nem könnyű feladat. A Bizottság ezért az előző időszakban szerzett tapasztalatokra támaszkodott, és úgy döntött, hogy a 2021–2027-es programozási időszakra vonatkozóan javaslatot tesz arra, hogy a 2014–2020-as programozási időszak automatikus, mechanikus rendszerétől egy átfogóbb rendszer felé mozduljanak el, amely egy sor minőségi és mennyiségi elemet tartalmaz. Ezek együttesen határozzák meg az alapok helyszíni teljesítményét: a félidős felülvizsgálat összekapcsolja a források elosztását és azt, hogy a forrásokat miként költik el az uniós célkitűzéseknek a közös rendelkezésekről szóló rendelettel összhangban történő elérése céljából.

111. A Bizottság úgy véli továbbá, hogy a 2014–2020-as időszakban kialakított teljesítménymérési keret – beleértve a teljesítménytartalékot is – első alkalommal tette lehetővé a teljesítménynek egy olyan elfogadott kereten belüli értékelését, amely az egyes programok prioritási tengelyeire vonatkozó rész célokat tartalmaz. Ez önmagában jelentős előrelépést jelentett a kohéziós politika végrehajtására vonatkozó teljesítménykultúra felé a korábbi programozási időszakokhoz képest.

A Bizottság megjegyzi, hogy a teljesítménytartaléknak a közös rendelkezésekről szóló rendeletben a társjogalkotó által meghatározott mértéke (a teljes előirányzat 6 %-a) azt célozta, hogy egyensúlyt teremtsen a programoknak a részcélok elérésére való ösztönzése között, figyelembe véve ugyanakkor az összetett eszközök végrehajtásával járó nehézségeket. Célja az is volt, hogy elkerülje az előirányzatok jelentős átrendeződését, ami azzal a veszéllyel járt volna, hogy alááshatja mind a kevésbé sikeres, mind pedig a sikeresebb prioritásokat; az előbbiek esetében fennállt annak kockázata, hogy a finanszírozás jelentős növekedésével kell számolniuk anélkül, hogy szükségszerűen lehetőségük lett volna annak felhasználására.

114. Az előzetes feltételrendszert úgy alakították ki, hogy „a programok kezdetétől megfelelő feltételeket teremtsenek a hatékony kiadásokhoz”.

A Bizottság által 2014-ben a tagállamok és szolgálatai számára készített széles körű iránymutatás segített jelentősen csökkenteni az eltérő értelmezések kockázatát.

Az előzetes feltételrendszereknek a tagállamokban történő ellenőrzése során a Bizottságot a közös rendelkezésekről szóló rendelet 19. cikke jogilag kötelezte arra, hogy minden esetet egyedileg kezeljen, de ugyanakkor biztosítsa, hogy a hasonló eseteket hasonlóan kezeljék.

A Bizottság szolgálatai az érintett tagállamokkal és programhatóságokkal együtt szorosan figyelemmel kísérték azokat az előzetes feltételrendszereket, amelyek cselekvési tervei még nem készültek el. A Számvevőszék által jelzett szigorú ellenőrzés eredményeként a tagállamok a beszámolási határidőig (2017. augusztus) a cselekvési tervek 98 %-át ténylegesen végrehajtották. A Bizottság akkor alkalmazta a szabályozási rendelkezéseket (az érintett programok kifizetéseinek felfüggesztése), amikor a társjogalkotók által meghatározott feltételek teljesültek.

117. A feltételrendszer és az előfeltételek két különálló mechanizmust alkotnak, különböző célokat követnek, és különböző eszközöket alkalmaznak. Az (EU) 2020/2092 rendelet az 1. cikke értelmében „meghatározza a jogállamiság elveinek a tagállamokban történő megsértése esetén az uniós költségvetés védelméhez szükséges szabályokat”. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó, közös rendelkezésekről szóló rendelet által meghatározott előfeltételek meghatározásaik szerint „az egyedi célkitűzések hatékony és eredményes végrehajtásához szükséges” feltételek. Az (EU) 2020/2092 rendelet szövege egyértelművé teszi, hogy „Az e rendelet szerinti intézkedések különösen azokban az esetekben szükségesek, amikor az uniós jogszabályokban foglalt más eljárások nem tennék lehetővé az uniós költségvetés hatékonyabb védelmét.”

A Bizottság a jogállamiságról szóló rendelet alapján intézkedéseket javasolhat, kivéve, ha az uniós jogszabályok szerinti egyéb eljárások lehetővé teszik számára az uniós költségvetés hatékonyabb védelmét. Ez az új feltételrendszer kiegészíti az ágazati szabályozásokat, például a 2021–2027-es időszakra vonatkozó, közös rendelkezésekről szóló rendeletben meghatározott előfeltételeket, vagyis az összes alap hatékony és eredményes felhasználásához szükséges – a programok összességére vonatkozó horizontális és a konkrét célkitűzésekre vonatkozó tematikus – előfeltételeket. Azt, hogy az általános feltételrendszer keretében a Bizottság milyen módon tehet javaslatot intézkedésekre, és azokat a Tanács miként fogadhatja elé, a feltételrendszer jogalapja határozza meg. A Bizottság ezen túlmenően iránymutatást készít a rendelet alkalmazásáról.

A Bizottság közös válasza a 119. és a 120. bekezdésre:

A végrehajtási jogszabályok módosításának és a kritériumok pontosításának oka, hogy a programokra vonatkozó eredeti célértékeket és részcélokat olyan kezdeti feltételezések alapján kellett kiigazítani, amelyek idővel hibásnak bizonyulhattak. Ezért az ilyen feltevések, célértékek és részcélok kiigazítása – többek között a 215/2014/EU végrehajtási rendelettel bevezetett pontosítások révén – szükséges volt a méltányos és alapos teljesítmény-felülvizsgálat érdekében (további részletekért lásd a Bizottság 51–53. bekezdésre adott válaszát).

A részcélok módosítására irányuló valamennyi kérelmet a Bizottság az alkalmazandó rendelkezések alapján értékelte. Ez a tartalék 82 %-ának jogszerű felszabadításához vezetett.

121. A Bizottság úgy véli, hogy a teljesítmény-felülvizsgálathoz használt teljesítményadatok kellően megbízhatóak voltak ahhoz, hogy érdemi teljesítmény-felülvizsgálatot végezzenek. A rendelkezésre álló ellenőrzési eredmények és a programirányítók által elvégzett további ellenőrzések alapján a monitoringrendszer megbízhatósága tekintetében súlyos hiányosságokkal küzdő valamennyi olyan programot, amellyel a teljesítmény-felülvizsgálat idején még nem foglalkoztak, a hiányosságok orvoslásáig kizárták a teljesítménytartalék elosztásából (lásd a Bizottság 64–70. bekezdésre adott válaszát).

A jogi keret két olyan feltételt határoz meg, amelyek mellett a rész cél teljesítésének súlyos elmulasztása esetén felfüggeszthetők az időközi kifizetések. Mindkét feltételnek teljesülnie kell ahhoz, hogy a Bizottság élhessen a kifizetések felfüggesztésére vonatkozó előjogával.

122. A teljesítmény-felülvizsgálatot a szabályozási alaphoz képest megfelelően, a teljesítménymérési keretben szereplő mutatók értékelésével végezték el.

A 2014–2020-as időszakra vonatkozó, közös rendelkezésekről szóló rendelet valóban előírja, hogy a teljesítmény-felülvizsgálatot a teljesítménymérési keretben szereplő végrehajtási lépések és mutatók értékelése révén kell elvégezni. A kohéziós politikai beavatkozások mögött meghúzódó logika biztosítja a pénzügyi és output-mutatók, valamint az eredmények közötti időbeli sorrendet. A teljesítmény-felülvizsgálat elvégzésekor túl korai lett volna a kohéziós politika keretében finanszírozott többéves beruházások eredményeinek megszerzése (és az eredmények összevetése).

123. A Bizottság megjegyzi, hogy a programok szokásos alakulása gyakran vezet a finanszírozás növekedéséhez vagy csökkenéséhez a programozási időszak során.

A prioritások összegének a teljesítmény-felülvizsgálat előtt és után történő összehasonlítása során az ezen ellenőrzés keretében vizsgált összes alulteljesítő prioritás elveszítette teljesítménytartalékát, és a teljesítmény-felülvizsgálat keretében végrehajtott programmódosításban csökkentették azok összegét.

124. A 2021–2027-es programozási időszakban a teljesítmény-felülvizsgálatot a félidős felülvizsgálat, a teljesítménytartalékot pedig a rugalmassági összeg váltotta fel. A közös rendelkezésekről szóló rendelet a félidős felülvizsgálathoz (18. cikk) és a programmódosításokhoz (24. cikk) kapcsolódó rendelkezésekben meghatározza a félidős felülvizsgálat elvégzéséhez szükséges valamennyi elemet. A Bizottság jelenleg nem látja indokoltnak, hogy további részleteket nyújtson be a félidős felülvizsgálatról.

Annak érdekében, hogy a zöld és digitális átállás keretében segítse a tagállamokat a világjárvány hatásaiból való kilábalásban és az uniós gazdaság újraindításában, a kohéziós politika mellett az EU példa nélküli pénzügyi támogatást nyújtott a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz is magában foglaló Next Generation EU eszközön keresztül. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz és a kohéziós politikai eszközök nagymértékben kiegészítik egymást. A Bizottság úgy véli, hogy nem áll fenn a verseny és a két eszköz közötti átfedések jelentős kockázata, különös tekintettel a két eszköz időkeretére és a helyreállításhoz nyújtott támogatás rendkívüli szükségességére.

A Bizottság úgy véli, hogy a tagállamok megtesznek minden szükséges lépést a két eszköz gyors alkalmazásának biztosítása érdekében, szorosan figyelemmel kíséri a helyzetet, és szükség esetén segítséget nyújt a tagállamoknak.

128. Az irányító és ellenőrző hatóságoknak a 69. cikk (2) bekezdése szerint bizonyosságot kell nyújtaniuk. A költségfüggetlen finanszírozáson alapuló uniós hozzájárulásokat érintő irányítási ellenőrzések és auditok azonban nem léphetik túl a 95. cikk (3) bekezdésében meghatározott hatókört.

A 2021–2027 közötti időszakban a költségfüggetlen finanszírozások a Bizottság által jóváhagyott vagy módosított programok részét fogják képezni.

A Bizottság továbbá egyértelművé kívánja tenni, hogy a közös rendelkezésekről szóló (EU) 2021/1060 rendelet alkalmazandó 95. cikke szerinti ellenőrzések és auditok korlátozott hatóköre nem érinti annak szükségességét, hogy a tagállami hatóságok és a Bizottság programszinten folyamatosan nyomon kövessék a közbeszerzési és állami támogatási szabályokra vonatkozó releváns előfeltételeket.

Végezetül, a Bizottság a tagállamokkal együtt meg fogja vizsgálni, hogy mely beruházási területeken és milyen típusú tevékenységek esetében lehetne a költségfüggetlen finanszírozásra vonatkozó, alkalmazásra kész modelleket kifejleszteni.

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

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

a) A Bizottság ennek megfelelően fog eljárni a közös rendelkezésekről szóló rendelet szerinti alapok programjainak monitoringbizottságaiban.

b) A Bizottság megjegyzi, hogy a közös rendelkezésekről szóló (EU) 2021/1060 rendelet nem vezetett be ilyen kötelezettséget. Mindazonáltal e két intézmény kérésére a Bizottság bemutatja a kért információkat, és ezáltal elfogadja az ajánlást.

2. ajánlás – A 2021–2027-es időszakra vonatkozó eredményes félidős felülvizsgálat időben történő előkészítése

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

a) A Bizottság a félidős felülvizsgálat előtt kellő időben tájékoztatja a tagállamokat az alkalmazandó megközelítésről, figyelembe véve a közös rendelkezésekről szóló rendelet 18. cikkének rendelkezéseit. A tájékoztatás részeként beruházási iránymutatást is ad majd a tagállamoknak a 2024. évi európai szemeszterrel összefüggésben.

b) A Bizottság hangsúlyozza, hogy a megosztott irányítású alapokra és a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközre eltérő szabályok vonatkoznak, és végrehajtásuk a költségvetés végrehajtásának különböző módjai szerint történik. A közös rendelkezésekről szóló rendelet 18. cikke felsorolja azokat az elemeket, amelyeket a félidős felülvizsgálat és a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz értékelése során figyelembe kell venni. Konkrétan, ha a 2024-ben elfogadandó országspecifikus ajánlások (az (EU) 2021/1060 rendelet 18. cikke (1) bekezdésének a) pontja) tükrözik a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközre vonatkozó egyes értékelési megállapításokat, a félidős értékelés ezeket figyelembe fogja venni.

3. ajánlás – A költségfüggetlen finanszírozási modell alapjául szolgáló szabályok tisztázása

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

a) A Bizottság megjegyzi, hogy a közös rendelkezésekről szóló új (EU) 2021/1060 rendelet 95. cikke értelmében a tagállamoknak kell javaslatot tenniük saját költségfüggetlen finanszírozási programjaikra az általuk megfelelőnek ítélt művelet típusok tekintetében, és azokhoz ki kell kérniük a Bizottság jóváhagyását.

b) A Bizottság megjegyzi, hogy a programmódosításoknak összhangban kell lenniük az (EU) 2021/1060 rendelet 18. cikkében foglalt eljárással, és követniük kell azt. E rendelkezés alapján a tagállamoknak indokolással ellátott módosítási kérelmet kell benyújtaniuk, a Bizottság pedig értékeli a módosítást, valamint azt, hogy az megfelel-e a közös rendelkezésekről szóló rendeletnek és a konkrét alapokra vonatkozó rendeleteknek, beleértve a nemzeti szintű követelményeket is.

4. ajánlás – Az ellenőrzési megközelítés felülvizsgálata a költségfüggetlen finanszírozási modell bevezetésének figyelembevétele céljából

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

a) A Bizottság saját ellenőrzési stratégiájában meg kívánja határozni, hogy a teljesítendő feltételekről, illetve az elérendő outputokról/eredményekről való beszámolás céljaira milyen módszert kell alkalmazni a teljesítményadatok megbízhatóságát biztosító rendszerek ellenőrzésére, és az ellenőrző hatóságokat is erre kívánja ösztönözni.

b) Tekintettel arra, hogy az irányítási ellenőrzések és auditok nem léphetik túl a 95. cikk (3) bekezdésében a költségfüggetlen finanszírozási programok szerinti kiadásokra vonatkozóan meghatározott hatókört, a Bizottság tisztázni fogja, hogy a tagállamoknak hogyan kell bizonyosságot nyújtaniuk a Bizottságnak, különösen annak megerősítésével, hogy az érintett program esetében a közbeszerzési és az állami támogatási szabályok tekintetében az egész időszak során teljesülnek az adott horizontális előfeltételek.

A közös rendelkezésekről szóló rendelet 15. cikkének (5) bekezdése előírja, hogy a Bizottság nem térítheti meg a kiadásokat, ha az előfeltételek nem teljesülnek. A Bizottság tehát megfelelő intézkedést hozhat az előfeltételek teljesítésének elmulasztása esetén, különösen a közbeszerzésre és az állami támogatásokra vonatkozó szabályok tekintetében.