

Az Európai Unió Hivatalos Lapja

C 373



Magyar nyelvű kiadás

Tájékoztatások és közlemények

58. évfolyam

2015. november 10.

Tartalom

IV Tájékoztatások

AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEITŐL, SZERVEITŐL, HIVATALAITÓL ÉS ÜGYNÖKSÉGEITŐL SZÁRMAZÓ
TÁJÉKOZTATÁSOK

Számvevőszék

2015/C 373/01	A Számvevőszék éves jelentése a 2014-es pénzügyi év költségvetésének végrehajtásáról, az intézmények válaszaival együtt	1
2015/C 373/02	A Számvevőszék 2014-es pénzügyi évről szóló éves jelentése a nyolcadik, kilencedik, tizedik és tizenegyedik Európai Fejlesztési Alap (EFA) által támogatott tevékenységekről, a Bizottság válaszaival együtt.	289

HU

IV

(Tájékoztatások)

AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEITŐL, SZERVEITŐL, HIVATALAITÓL ÉS
ÜGYNÖKSÉGEITŐL SZÁRMAZÓ TÁJÉKOZTATÁSOK

SZÁMVEVŐSZÉK



Az EUMSZ 287. cikke (1) és (4) bekezdésének, az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2012. október 25-i 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet 148. cikke (1) bekezdésének és 162. cikke (1) bekezdésének, valamint az 567/2014/EU rendelettel módosított, a tizedik Európai Fejlesztési Alapra alkalmazandó pénzügyi szabályzatról szóló, 2008. február 18-i 215/2008/EK tanácsi rendelet 43., 48. és 60. cikkének megfelelően

az Európai Unió Számvevőszéke 2015. szeptember 4-i ülésén elfogadta

a 2014-es pénzügyi évre vonatkozó

ÉVES JELENTÉSEIT

A jelentéseket, az intézményeknek a Számvevőszék észrevételeire adott válaszaival együtt, megkapták a zárszámadásért felelős hatóságok és a többi intézmény.

A Számvevőszék tagjai:

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA (elnök), Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAI, Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, FAZAKAS Szabolcs, Louis GALEA, Ladislav BALČO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Hans Gustaf WESSBERG, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES, Alex BRENNINKMEIJER, Danièle LAMARQUE, Nikolaos MILIONIS, Phil WYNN OWEN, Klaus-Heiner LEHNE, Oskar HERICS, Bettina JAKOBSEN.

ÉVES JELENTÉS A KÖLTSÉGVETÉS VÉGREHAJTÁSÁRÓL

(2015/C 373/01)

TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Oldalszám</i>
Általános bevezetés	7
1. fejezet – A megbízhatósági nyilatkozat és az azt alátámasztó információk	9
2. fejezet – Költségvetési és pénzgazdálkodás	65
3. fejezet – Az uniós költségvetés révén elért eredmények	83
4. fejezet – Bevételek	127
5. fejezet – „Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért”	147
6. fejezet – „Gazdasági, társadalmi és területi kohézió”	165
7. fejezet – „Természeti erőforrások”	213
8. fejezet – „Globális Európa”	261
9. fejezet – „Igazgatás”	275

ÁLTALÁNOS BEVEZETÉS

0.1. Az Európai Számvevőszék a Szerződés által az Európai Unió (EU) pénzügyeinek ellenőrzése céljából létrehozott intézmény. Az Unió külső ellenőreként az uniós polgárok pénzügyi érdekeinek független őreként lépünk fel, és hozzájárulunk az Unió pénzgazdálkodásának javításához. Részletesebb tájékoztatás a munkánkról éves tevékenységi jelentésünkben olvasható, amely – akárcsak az egyes uniós kiadási programokról és bevételekről szóló különjelentéseink, és új vagy átdolgozott jogszabályokkal kapcsolatos véleményeink – megtalálható honlapunkon:

www.eca.europa.eu

0.2. Ez 38. éves jelentésünk az uniós költségvetés végrehajtásáról, és a 2014-es pénzügyi évre vonatkozik. Az Európai Fejlesztési Alapokat egy külön éves jelentés tárgyalja.

0.3. Az Unió általános költségvetéséről évente határoz a Tanács és az Európai Parlament. Éves jelentésünk és különjelentéseink képezik a zárszámadási eljárás alapját, melynek során az Európai Parlament a Tanács ajánlása után határoz arról, hogy a Bizottság kielégítően teljesítette-e a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatait. Az éves jelentést az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, és ezzel egyidejűleg a tagállamok parlamentjeinek is megküldjük.

0.4. Éves jelentésünk központi részét képezi a megbízhatósági nyilatkozat az Unió konszolidált beszámolójának megbízhatóságáról, illetve a tranzakciók jogszerűségéről és szabályszerűségéről (a jelentésben: a tranzakciók szabályszerűsége). Ezt a nyilatkozatot az Unió egyes főbb tevékenységi területeire vonatkozóan külön értékelések egészítik ki.

0.5. Jelentésünk hasznosságának növelése érdekében a fejezetek szerkezete a többéves pénzügyi keret fejezeteit tükrözi. A pénzügyi keret 2014-ben lépett hatályba és célja az uniós kiadások nagyságának és megoszlásának meghatározása a 2020-ig terjedő időszakra. Ez megkönnyíti az olvasó számára, hogy jelentésünk megállapításait összekösse a vonatkozó költségvetési és számviteli információkkal.

0.6. A többéves pénzügyi keret egyes fejezeteire nincsenek külön pénzügyi kimutatások, így a külön értékelésekben bemutatott következtetések nem ellenőri véleménynek tekintendők, hanem ezek a fejezetek a többéves pénzügyi keret adott fejezetére jellemző fontos kérdéseket mutatnak be.

0.7. Jelentésünk felépítése ez évben a következő:

- az 1. fejezet tartalmazza a megbízhatósági nyilatkozatot és egy összefoglalót a beszámolók megbízhatóságára és a tranzakciók szabályszerűségére irányuló ellenőrzésünk eredményeiről,
- a 2. fejezet a költségvetési és pénzgazdálkodásról szóló megállapításainkat mutatja be,
- a 3. fejezet ahhoz a stratégiai célunkhoz járul hozzá, hogy javítsuk az Unióban a nyilvános elszámoltathatóságot, és kiemelten azt vizsgálja, hogy a teljesítménymérési keret milyen mértékben teszi lehetővé, hogy a Bizottság irányítsa és nyomon kövesse az Európa 2020 stratégia céljainak elérését,
- a 4. fejezet a bevételekről szóló megállapításainkat mutatja be,
- az 5–9. fejezet a tranzakciók szabályszerűségét ellenőrző tesztheink, valamint egyes kiválasztott rendszerek és éves tevékenységi jelentések vizsgálatának eredményeit mutatja be (a többéves pénzügyi keret 1a., 1b., 2., 4. és 5. fejezetére) ⁽¹⁾.

0.8. A dokumentum tartalmazza a Bizottság (vagy adott esetben más uniós intézmények és szervek) által az észrevételeinkre adott válaszokat; megállapításaink és következtetéseink megfogalmazásakor figyelembe vettük az ellenőrzött szervezet vonatkozó válaszait is. Mindazonáltal külső független ellenőrként a mi felelőségünk, hogy beszámoljunk ellenőrzési megállapításainkról és azokból következtetéseket vonjunk le, és ily módon függetlenül és tárgyilagosan értékeljük a beszámoló megbízhatóságát és a tranzakciók szabályszerűségét.

⁽¹⁾ A többéves pénzügyi keret 3. fejezete (Biztonság és uniós polgárság) és 6. fejezete (Ellentételezések) alatti kiadásokról nem készítettünk külön értékelést.

1. FEJEZET

A megbízhatósági nyilatkozat és az azt alátámasztó információk

TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Bekezdés</i>
A Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozata az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – a független ellenőr jelentése	I–XII.
Bevezetés	1.1–1.3.
Az uniós kiadások a szakpolitikai célkitűzések elérésének fontos eszközei	1.1–1.3.
Ellenőrzési megállapítások a 2014-es pénzügyi évre vonatkozóan	1.4–1.58.
A beszámolóban nem fordultak elő lényeges hibák	1.4–1.8.
A tranzakciók szabályszerűsége: összességükben az ellenőrzésünk eredményei stabil, de lényeges hibaszintet mutatnak	1.9–1.29.
A korrekciós intézkedéseknek számos, különböző hatással járó típusa van	1.30–1.44.
A Bizottság összefoglaló jelentése megerősíti, hogy a hibák lényeges hatással vannak a tranzakciókra	1.45–1.57.
A csalásnyűs eseteket továbbítottuk az OLAF-hoz	1.58.
Következtetések	1.59–1.66.
1.1. melléklet – Ellenőrzési módszer és módszertan	
1.2. melléklet – A beszámoló megbízhatóságára vonatkozó korábbi észrevételek hasznosulása	
1.3. melléklet – Kivonatok a 2014-es konszolidált beszámolóból	
1.4. melléklet – Becsült hibaszint (legvalószínűbb hiba, MLE), 2009 és 2013 közötti adatok kiigazítás nélkül	
1.5. melléklet – Az ellenőrzési mintákban feltárt hibák gyakorisága 2014-ben	

A SZÁMVEVŐSZÉK MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZATA AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK – A FÜGGETLEN ELLENŐR JELENTÉSE

I. A Számvevőszék a következőket ellenőrizte

- a) egyrészt az Európai Uniónak a Bizottság által 2015. július 23-án elfogadott konszolidált beszámolóját, amely a 2014. december 31-én véget ért pénzügyi évre vonatkozó konszolidált pénzügyi kimutatásokból⁽¹⁾ és a költségvetés végrehajtásáról szóló összevont jelentésekből⁽²⁾ áll;
- b) a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége, az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 287. cikkében előírtak szerint.

A vezetés felelőssége

II. Az EUMSZ 317–318. cikke és a költségvetési rendelet értelmében a Bizottság felel az Európai Unió konszolidált beszámolójának elkészítéséért és valós bemutatásáért, a közszféra nemzetközileg elfogadott számviteli standardjainak megfelelően, valamint a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségéért és szabályszerűségéért. A vezetés felelőssége magában foglalja az – akár csalásból, akár tévedésből eredő lényeges hibáktól mentes – pénzügyi kimutatások elkészítését és bemutatását lehetővé tévő belső kontrollrendszer kialakítását, megvalósítását és fenntartását. Az Európai Unió beszámolójának alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségéért és szabályszerűségéért a végső felelősséget a Bizottság viseli (az EUMSZ 317. cikke).

Az ellenőr felelőssége

III. A Számvevőszék feladata, hogy ellenőrzései alapján megbízhatósági nyilatkozatot nyújtson be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a beszámoló megbízhatóságára, valamint az annak alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozóan. Ellenőrzésünket az IFAC nemzetközi ellenőrzési standardjai és etikai kódexe, valamint a legfőbb ellenőrző intézményeknek az INTOSAI által elfogadott nemzetközi standardjai szerint végeztük. Ezen standardok értelmében be kell tartanunk az etikai előírásokat és úgy kell megterveznünk és végrehajtanunk az ellenőrzést, hogy ésszerű bizonyosságot nyerhessünk arról, hogy az Európai Unió konszolidált beszámolója lényeges hibától mentes, és hogy a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűek és szabályszerűek.

IV. Az ellenőrzés olyan eljárások elvégzését jelenti, amelyek révén ellenőrzési bizonyíték nyerhető a konszolidált beszámolóban szereplő összegekről és információkról, valamint a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségéről és szabályszerűségéről. Az eljárások kiválasztása az ellenőr szakmai megítélésén alapul, mely magában foglal egy kockázatelemzést is arról, hogy milyen valószínűséggel fordulhat elő – akár csalás, akár tévedés okozta – lényeges hiba a konszolidált beszámolóban, illetve az Európai Unió jogszabályi keretének való lényeges meg nem felelés az azt alátámasztó tranzakciókban. Az említett kockázatelemzéskor az ellenőr figyelembe veszi a szervezetnek a beszámoló elkészítése és valós bemutatása szempontjából releváns belsőkontroll-mechanismusait, valamint a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét biztosító felügyeleti és kontrollrendszereit. Ezt a körülményeknek megfelelő ellenőrzési eljárások megtervezése, és nem a belső kontroll eredményességével kapcsolatos vélemény kialakítása céljából teszi. Az ellenőrzés felméri továbbá, hogy az alkalmazott számviteli politika megfelelő-e, illetve a számviteli becslések ésszerűek-e, valamint kiterjed a konszolidált beszámoló általános bemutatásának értékelésére is.

V. A bevételek tekintetében a releváns makrogazdasági összesítő adatok jelentik a hozzáadottérték-adón és a bruttó nemzeti jövedelemen (GNI) alapuló saját források számvevőszéki ellenőrzésének kiindulópontját és e források kiszámításának alapját. Az ellenőrzés megvizsgálja, hogy a Bizottság milyen rendszereket alkalmaz az adatok feldolgozására a tagállami hozzájárulások beérkezéséig, illetve az adatoknak a konszolidált beszámolóba való bekerüléséig. A hagyományos saját források esetében a vámhatóságok számláit vizsgáljuk és a vámkötelezettségek mozgását egészen addig a pontig elemezzük, amíg a Bizottság nem értesül az összegekről és azok meg nem jelennek a beszámolóban.

⁽¹⁾ A konszolidált pénzügyi kimutatások a következőkből állnak: mérleg, a pénzügyi teljesítmény kimutatása, pénzforgalmi kimutatás, a nettó eszközállomány változásainak kimutatása, a számviteli politika meghatározó alapelveinek összefoglalása és további magyarázatok (beleértve a szegmensenkénti jelentéseket).

⁽²⁾ A költségvetés végrehajtásáról szóló összevont jelentések a következőkből állnak: a költségvetés végrehajtásáról szóló összevont jelentések és további magyarázatok.

VI. A kiadások tekintetében akkor vizsgáljuk meg a kifizetéseket, miután a kiadás felmerült, azt lekönyvelték és elfogadták („kölségként elszámolt kifizetések”). Ez a vizsgálat minden kifizetési kategóriára kiterjed (az eszközök beszerzését szolgáló kifizetésekre is), és az előlegfizetésektől eltekintve azon a ponton történik, ahol a kifizetést teljesítik. Az előlegeket akkor vizsgáljuk meg, amikor a pénzeszközök címzettjének igazolást kell adni, vagy igazolást ad a pénzeszközök helyes felhasználásáról, és az előleget elszámolják, vagy visszatérítendőnek minősítik.

VII. Megítélésünk szerint az összegyűjtött ellenőrzési bizonyítékok elégségesek és megfelelőek véleményeink megalapozásához.

A beszámoló megbízhatósága

Vélemény a beszámoló megbízhatóságáról

VIII. Véleményünk szerint az Európai Uniónak a 2014. december 31-ével záruló évre vonatkozó konszolidált beszámolója minden lényeges szempontból híven, a költségvetési rendeletnek, valamint a közsféra nemzetközileg elfogadott számviteli standardjainak megfelelően tükrözi az Unió 2014. december 31-i pénzügyi helyzetét, a tárgyévi gazdasági események eredményét, a pénzforgalmat, és a nettó eszközállomány változásait.

A beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége

Bevételek

Vélemény a beszámoló alapjául szolgáló bevételek jogszerűségéről és szabályszerűségéről

IX. Véleményünk szerint a 2014. december 31-én véget ért évről szóló beszámoló alapjául szolgáló bevételek minden lényeges szempontból jogszerűek és szabályszerűek.

Kifizetések

A beszámoló alapjául szolgáló kifizetések jogszerűségéről és szabályszerűségéről alkotott elutasító vélemény alapja

X. 2014-ben a többéves pénzügyi keret 1–4. fejezete⁽³⁾ alatt könyvelt, operatív költségeket fedező kiadásokat lényeges hiba jellemzi. A beszámoló alapjául szolgáló kifizetések becsült hibaszintje 4,4 %. Következtetésünket az összefoglaló jelentésben szereplő „kockázatosnak minősülő összegek” bizottsági elemzése is megerősíti.

Elutasító vélemény a beszámoló alapjául szolgáló kifizetések jogszerűségéről és szabályszerűségéről

XI. Véleményünk szerint a beszámoló alapjául szolgáló kifizetések jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozó elutasító vélemény alapjáról szóló bekezdésben tárgyalt jelentősége miatt a 2014. december 31-én véget ért évre vonatkozó beszámoló alapjául szolgáló kifizetéseket lényeges hiba jellemzi.

⁽³⁾ Ezeket a fejezeteket ebben az éves jelentésünkben az 5–8. fejezetben tárgyaljuk.

További információk

XII. A „Pénzügyi kimutatások tárgyalása és elemzése” nem része a pénzügyi kimutatásoknak. A „Pénzügyi kimutatások tárgyalása és elemzése” dokumentumban megadott információk konzisztensek a pénzügyi kimutatásokkal.

2015. szeptember 10.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

elnök

Európai Számvevőszék

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBURG

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

BEVEZETÉS

Az uniós kiadások a szakpolitikai célkitűzések elérésének fontos eszközei

1.1. Az uniós kiadások a szakpolitikai célkitűzések elérésének fontos eszközei. A további fontos eszközök közé tartozik a jogszabályalkotás, valamint az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a személyek Unión belüli szabad mozgása elvének alkalmazása. Az uniós kiadások átlagosan az uniós tagállamok teljes államháztartási kiadásainak 1,9 %-át teszik ki (lásd: **1.1. ábra**).

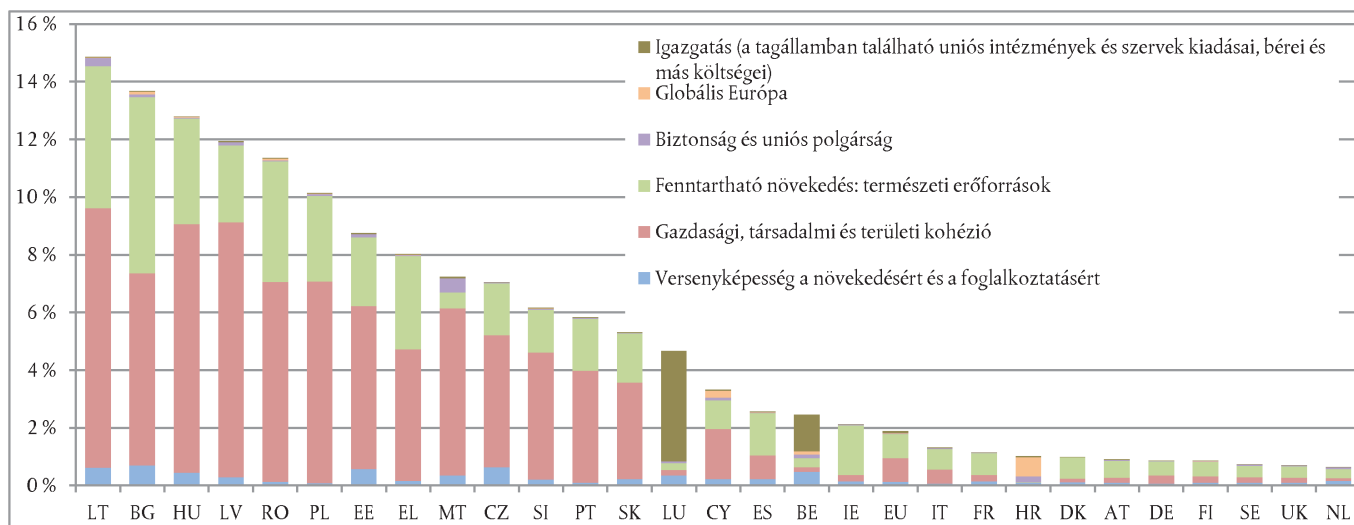
1.2. A Szerződésben foglalt szerepünk a következő:

- annak ellenőrzése, hogy az uniós költségvetést az alkalmazandó jogszabályoknak és rendelkezéseknek megfelelően használták-e fel,
- véleményadás az Unió beszámolójáról,
- beszámolás az uniós kiadások gazdaságosságának, hatékonyságának és eredményességének ⁽⁴⁾ vizsgálatáról,
- véleményadás a pénzügyi hatással járó jogszabályjavaslatokról.

A megbízhatósági nyilatkozatot alátámasztó tevékenységeink ezek közül az első és a második célkitűzést teljesítik. Ez segít minket a gazdaságosságra, hatékonyságra és eredményességre ható kockázatok azonosításában, és fontos információkat nyújt a pénzügyi jogszabályjavaslatokra vonatkozó véleményeinkhez.

⁽⁴⁾ Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló 2012. október 25-i 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 298., 2012.10.26., 1. o.) 30. cikkének (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „A gazdaságosság elve megköveteli, hogy az intézmény által a tevékenységei folytatására felhasznált források a megfelelő időben, a megfelelő mennyiségben és minőségben, illetve a legjobb áron álljanak rendelkezésre. A hatékonyság elve az igénybe vett források és az elért eredmények közötti legkedvezőbb arányra vonatkozik. Az eredményesség elve azt jelenti, hogy a kitűzött konkrét célok és a kívánt eredmények megvalósulnak.”

1.1. ábra – 2014-es uniós kiadások tagállamonként, az összes államháztartási kiadás arányában



Források:

Az Európai Unió költése (az Európai Bizottság számviteli adatai, a Számvevőszék általi összeállításban).

A tagállamok összes államháztartási kiadása: Eurostat – Kormányzati statisztikák – Kormányzati bevételek, kiadások és fő összesített adatok – Összes államháztartási kiadás, 2014

(<http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>). Az országcódok magyarázata az **1.5. mellékletben** található.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

1.3. Az éves jelentésnek ez a fejezete:

- bemutatja a megbízhatósági nyilatkozat hátterét, valamint összefoglalja az ellenőrzési módszerünket (lásd: **1.1. melléklet**), a megállapításokat és a következtetéseket,
- elemzi az uniós kiadásokhoz kapcsolódó különböző kockázatok jellegét,
- bemutatja a beszámoló megbízhatóságára a Számvevőszék korábbi éves jelentéseiben tett észrevételek és ajánlások nyomán hozott bizottsági intézkedéseket (lásd: **1.2. melléklet**).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

ELLENŐRZÉSI MEGÁLLAPÍTÁSOK A 2014-ES PÉNZÜGYI ÉVRE VONATKOZÓAN**A beszámolóban nem fordultak elő lényeges hibák**

1.4. Észrevételeink az Európai Unió 2014-es pénzügyi évre vonatkozó konszolidált beszámolójára ⁽⁵⁾ (a továbbiakban: beszámoló) vonatkoznak. Ezt, a számvitelért felelős tisztviselő teljességi nyilatkozatával együtt, 2015. július 23-án kaptuk meg ⁽⁶⁾. A beszámolóhoz „Pénzügyi kimutatások tárgyalása és elemzése” kiegészítés tartozik ⁽⁷⁾. Ellenőri véleményünk nem terjed ki erre az elemzésre. Az ellenőrzési standardokkal összhangban azonban értékeltük, hogy az mennyire áll összhangban a beszámolóban szereplő információkkal.

1.5. A beszámoló szerint 2014. december 31-én a kötelezettségek teljes összege 220,7 milliárd euró volt a 162,7 milliárd eurót kitevő eszközállománnyal szemben (az összegzés az **1.3. mellékletben** található). A 2014-es év gazdasági eredménye 11,3 milliárd eurót kitevő hiány (lásd még: 2.12–2.13. bekezdés).

1.6. Ellenőrzésünk megállapította, hogy a beszámolóban nem fordultak elő lényeges hibák (lásd még: **1.2. melléklet**). Az uniós alapok pénzügyi és költségvetési gazdálkodásával kapcsolatos észrevételeinket a 2. fejezet tartalmazza.

⁽⁵⁾ A konszolidált beszámoló részei:

- a) a konszolidált pénzügyi kimutatások, vagyis: a mérleg (az eszközök és források év végi bemutatása), a pénzügyi teljesítmény kimutatása (a tárgyévi bevételek és kiadások számbavétele), a pénzforgalmi kimutatás (hogyan érintik a számlákon történő változások a készpénzt és készpénz-egyenértékeseket), a nettó eszközállomány változásainak kimutatása, valamint az ezekkel kapcsolatos magyarázatok;
- b) a költségvetés végrehajtásáról szóló – az éves bevételeket és kiadásokat tárgyaló – összevont jelentések, valamint az ezekkel kapcsolatos magyarázatok.

⁽⁶⁾ Az előzetes beszámoló, a számvitelért felelős tisztviselő teljességi nyilatkozatával együtt, 2015. március 31-én, a költségvetési rendeletben meghatározott határidő (lásd: a 966/2012/EU, Euratom rendelet 147. cikke) utolsó napján érkezett be. A végleges beszámoló a 148. cikkben előírt július 31-i határidő előtt nyolc nappal érkezett be. A Bizottság „Pénzügyi kimutatások tárgyalása és elemzése” c. kísérő dokumentumának felülvizsgált változatát 2015. szeptember 1-jén küldték meg a Számvevőszéknek.

⁽⁷⁾ Lásd: a Nemzetközi Költségvetési Számviteli Standardok Testülete (IPSASB) által kiadott „Financial Statements Discussion and Analysis” (Pénzügyi kimutatások tárgyalása és elemzése) című, 2. sz. javasolt gyakorlati iránymutatás (RPG2).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

1.7. 2014-ben a Bizottság számos változtatást eszközölt a beszámoló szerkezetében. Ezek figyelembe veszik az új TPK-t és tovább erősítik az összhangot a nemzetközi standardokkal. Jelentős javulás figyelhető meg a beszámoló egyes kiegészítő magyarázatainak szerkezetében is ⁽⁸⁾.

A beszámolóval kapcsolatban felmerült problémák

1.8. A következő problémák merültek fel a beszámolóval kapcsolatban:

- a) A Bizottság előrelépést tett a beszámoló 6. kiegészítő magyarázatának (amely az uniós költségvetés védelméről szól) szerkezetét illetően, a 2013-as éves jelentésünk 1.13. bekezdésében, valamint az idei hasznosulásvizsgálati táblázat (**1.2. melléklet**) 2. pontjában tárgyaltaknak megfelelően. A magyarázat most már összefogottabb információkat nyújt. A kohézió esetében közli, hogy a kiadás lekönnyvétele előtt, a végrehajtás során és a lezáráskor milyen mértékű korrekciókra került sor. A magyarázat most már leírja (de nem mindig számszerűsíti) a korrekciós intézkedéseknek az uniós költségvetésre gyakorolt hatását (például célhoz kötött bevétel keletkezése, tagállam általi visszavonás vagy helyettesítés stb.) ⁽⁹⁾.
- b) Az előfinanszírozásról (tagállamoknak fizetett előlegek) szóló 2.5.2. magyarázat jelzi, hogy a Bizottság korlátozott információkkal rendelkezik a megosztott irányítású pénzügyi eszközökre és más támogatási rendszerekre előlegként adott pénzeszközök (3,8 milliárd euró, illetve 3,6 milliárd euró) felhasználásáról. Ez hatással lehet ezek év végi értékelésére. A Bizottságnak feltehetően jelentős kiigazításokat kell majd eszközölnie a 2007–2013-as programozási időszak lezárásakor.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.7. A Bizottság üdvözli, hogy a Számvevőszék elismeri a megtett javításokat. Ezek a javítások, mint pl. a „Pénzügyi kimutatások tárgyalása és elemzése” önkéntes közzététele, azt a célt szolgálják, hogy a Bizottság továbbra is az elsők között maradjon a költségvetési pénzügyi jelentéstétel terén azáltal, hogy az uniós beszámolók használói számára hasznos pénzügyi információkat biztosít.

1.8.

- a) A 6. megjegyzés összefoglalja a Bizottság (kiszabott és végrehajtott) korrekciós intézkedéseinek eredményeit, valamint a Bizottság 2014-es megelőző intézkedéseit. Ezzel kapcsolatban részletesebb információt az uniós költségvetés védelméről szóló évenként kiadott bizottsági közlemény tartalmaz.

⁽⁸⁾ Beleértve a forgóeszközök és befektetett eszközök, valamint a rövid és hosszú lejáratú kötelezettségek összevont bemutatását, valamint a szegmentált információk bemutatását.

⁽⁹⁾ A Bizottságnak szándékában áll a 2015-ös beszámoló 6. magyarázatában tükrözni az Európai Bíróság 2015. júniusi döntéseit, amelyek 457 millió eurót érintő pénzügyi korrekcióról szóló határozatokat semmisítettek meg. Ezeket a döntéseket már mérlegzés utáni kiigazító tételekként kezelik a 2.10. „Céltartalékok” magyarázatban (a Bíróságnak az egyesített C-549/12 P és C-54/13 P ügyekben hozott 2015. június 24-i ítélete, amely megsemmisített két, németországi ERFA-programot érintő 94 millió eurós bizottsági határozatot, és a C-263/13 P ügyben hozott 2015. június 24-i ítélete, amely megsemmisített három, spanyolországi ERFA-programot érintő 363 millió eurós bizottsági határozatot). Ezek a határozatok 1994 és 1999 közötti operatív programok kiadásaira vonatkoztak.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A tranzakciók szabályszerűsége: összességükben az ellenőrzésünk eredményei stabil, de lényeges hibaszintet mutatnak

1.9. Az uniós bevételek és kiadások vizsgálatakor azt értékeljük, hogy azok végrehajtása a vonatkozó jogszabályoknak és előírásoknak megfelelően történik-e. A 4. fejezetben mutatjuk be a bevételekkel kapcsolatos, az 5–9. fejezetben pedig a kiadásokkal kapcsolatos ellenőrzési eredményeinket (lásd: **1.1. táblázat**).

1.10. A bevételek lényeges hibától mentesek voltak (lásd: 4.26. bekezdés). A kiadások terén továbbra is lényeges hibaszintet észlelünk. A kiadások becsült hibaszintje (a vonatkozó korrekciós intézkedések figyelembe vétele után, lásd 1.32. bekezdés⁽¹⁰⁾) 4,4 % volt (lásd **1.1. táblázat**), ami hasonló a 2013-as értékhez (4,5 %⁽¹¹⁾). A TPK 5. fejezete (Igazgatás) alatti kiadások lényeges hibától mentesek voltak (lásd: 9.15. bekezdés). Az összes többi, operatív kiadásokra vonatkozó fejezetet lényeges hiba jellemzett (lásd: 5.32–5.33., 6.76–6.77., 7.72–7.73. és 8.26–8.27. bekezdés).

1.10. A Bizottság osztja a Számvevőszék értékelését, melyben a 4. fejezet bevételeivel, valamint az 5–9. fejezet kiadásaival kapcsolatban jelentett legtöbb hibát vizsgálja, és az uniós költségvetés védelme érdekében megfelelően nyomon fogja követni a hibákat.

1.1. táblázat – A tranzakciók szabályszerűségére vonatkozó ellenőrzési eredmények összefoglalója (2014)

Az éves jelentés fejezete	A TPK fejezete	Ellenőrzött tranzakciók (milliárd euró)	Becsült hibaszint 2014-ben (%)	Konfidenciaintervallum (%)		Becsült hibaszint 2013-ban (%)
				Alsó hibahatár (LEL)	Felső hibahatár (UEL)	
5. Versenyképesség	1a. fejezet	13,0	5,6	3,1	8,1	4,0
6. Kohézió	1b. fejezet	55,7	5,7	3,1	8,2	5,3
7. Természeti erőforrások	2. fejezet	57,5	3,6	2,7	4,6	4,4
8. Globális Európa	4. fejezet	7,4	2,7	0,9	4,4	2,1
9. Igazgatás	5. fejezet	8,8	0,5	0,1	0,9	1,1

⁽¹⁰⁾ Nem helyes a végső kifizetések szintjével összehasonlítani a kérelmeknek a „forrásnál történő” olyan korrekcióit, amelyek miatt nem történt kifizetés, vagy csak csökkentett kifizetés történt.

⁽¹¹⁾ A 2013-as éves jelentésben szereplő becsült hibaszint 4,7 % volt. Az itt bemutatott, összehasonlítási célra használt becsült hibaszint 0,2 százalékponttal kisebb, mert aktualizáltuk a közbeszerzési hibák számszerűsítésére használt módszerünket (lásd: 1.13–1.14. bekezdés).

Az éves jelentés fejezete	A TPK fejezete	Ellenőrzött tranzakciók (milliárd euró)	Becsült hibaszint 2014-ben (%)	Konfidenciaintervallum (%)		Becsült hibaszint 2013-ban (%)
				Alsó hibahatár (LEL)	Felső hibahatár (UEL)	
Egyéb ⁽¹⁾	3., 6. és más fejezetek	2,1	—	—	—	—
Összesen		144,5	4,4	3,3	5,4	4,5
Bevételek		143,9	0	0	0	0

⁽¹⁾ Nem adunk külön értékelést a TPK 3. (Biztonság és uniós polgárság) és 6. (Ellentételezések) fejezetéről és más kiadásokról (a 2014–2020-as TPK-n kívül eső speciális eszközök, mint pl. sürgősségsegély-tartalék, Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap, Európai Unió Szolidaritási Alapja és a rugalmassági eszköz), és külön fejezetet sem szentelünk ezeknek. Az ezeken a területeken végzett tevékenységeink azonban hozzájárulnak a 2014-es kiadásokról szóló átfogó következtetésünk kialakításához.

Forrás: Európai Számvevőszék.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

1.11. Összességükben az ellenőrzés eredményei az elmúlt három év során viszonylag stabilan jelentősen meghaladták az általunk alkalmazott lényegességi szintet (lásd: **1.2. ábra**).

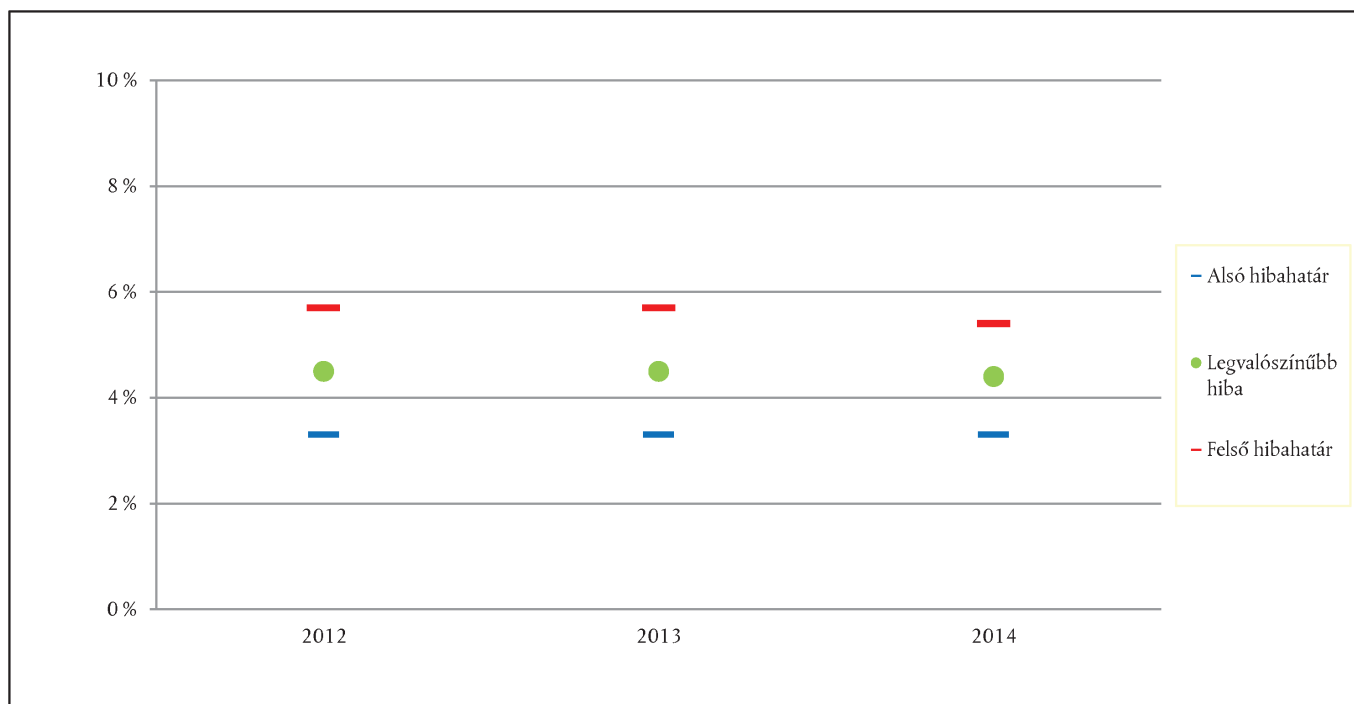
A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.11. A Bizottság megjegyzi, hogy a Számvevőszék által közölt hibaarány egy éves becslés, mely figyelembe veszi a projektkiadások azon korrekcióit, amelyeket a Számvevőszék ellenőrzésének bejelentése előtt tártak fel.

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a költségvetési rendelet köti, és annak 32. cikke (2) bekezdésének e) pontja előírja, hogy a belső kontrollrendszerének többek között biztosítania kell a következőt: „az alapul szolgáló ügyletek jogszerűségéhez és szabályszerűségéhez kapcsolódó kockázat megfelelő kezelése, figyelembe véve a programok többéves jellegét, valamint az érintett kifizetések jellegét”.

A 2014-es összefoglaló jelentésben (COM(2015) 279 final) a Bizottság becslése szerint a korrekciós mechanizmusok jövőbeli hatása 2,7 milliárd EUR lesz, ami az uniós költségvetésből eszközölt kifizetések 1,9 %-a.

A Bizottság a továbbiakban is gyakorolni fogja a felügyeleti szerepét a pénzügyi korrekciók és visszafizetések olyan szinten történő végrehajtásával, mely megfelel a teljes időszakban, de akár a programok lezárása után azonosított szabálytalanságok és hiányosságok szintjének.

1.2. ábra – A becsült hibaszint (legvalószínűbb hiba, MLE) (2012–2014) ⁽¹⁾

⁽¹⁾ A 2012-es és 2013-as becsült hibaszintet a súlyos közbeszerzési hibák számszerűsítésével kapcsolatos aktualizált módszertan miatt kiigazítottuk (lásd: 1.13. bekezdés).

Forrás: Európai Számvevőszék.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

1.12. Az uniós kiadások két fő kiadási programtípusra koncentrálódnak, amelyek egymástól jól elkülönülő kockázati profillal rendelkeznek ⁽¹²⁾:

- jogosultságalapú programok, ahol a kifizetés bizonyos feltételek teljesítésén alapul. Ilyen programok többek a hallgatói és kutatói ösztöndíjak (5. fejezet), a mezőgazdasági termelőknek nyújtott közvetlen támogatások (7. fejezet), a közvetlen költségvetés-támogatás ⁽¹³⁾ (8. fejezet), valamint a bérek és nyugdíjak (9. fejezet);
- költségterítéssel rendelkező rendszerek, ahol az Unió a támogatható tevékenységekhez kapcsolódó, támogatásra jogosult költségeket téríti meg. Ide tartoznak a kutatási projektek (5. fejezet), a regionális és vidékfejlesztési beruházástámogatási rendszerek (6. és 7. fejezet), képzési rendszerek (6. fejezet) és fejlesztési projektek (8. fejezet).

⁽¹²⁾ Ezeket az eltérő kockázatokat az 1.20–1.22. bekezdésben elemezzük részletesebben.

⁽¹³⁾ A közvetlen költségvetés-támogatási kifizetések egy állam általános költségvetéséhez, illetve egy konkrét szakpolitikára vagy adott célra szánt költségvetéséhez járulnak hozzá (lásd még: 8.7–8.8. bekezdés).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Aktualizáltuk ellenőrzési módszerünket...

1.13. 2014-re vonatkozóan aktualizáltuk a közbeszerzési szabályok súlyos megsértésére alkalmazott számszerűsítési módszerünket. Ennek köszönhetően sikerült pontosítanunk azt is, hogy hogyan értékeljük ezeknek a jogsértéseknek a hatását. Az egyik újdonság, hogy arányosítási módszert vezettünk be a szerződésmódosításhoz kapcsolódó hibák kiszámításához.

1.14. A jelentésben bemutatott eredmények összehasonlíthatóságának biztosítása érdekében az **1.1. táblázatban**, valamint az **1.2., 1.3., 1.4., 1.5. és 1.6. ábrán** bemutatott 2013-as és 2012-es értékeket az aktualizált módszernek megfelelően kiigazítottuk. A 2009–2013-as időszakra vonatkozó kiigazítatlan múltbeli becsült hibaarányról az **1.4. melléklet** tájékoztat. A kiigazítás hatásaként az általános becsült hibaarány 2013-ban 0,2 %-kal, 2012-ben pedig 0,3 %-kal csökkent. A kiigazítás egyik év esetében sem befolyásolja az adott évre vonatkozó következtéseinket. A hiba szintje így is egyértelműen lényeges.

1.15. 2015-ben a közös agrárpolitika jogi kereteiben bekövetkezett változásoknak megfelelően a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos ellenőrzési módszereinket aktualizáljuk. Továbbra is be fogunk számolni a Bizottság által a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatban szolgáltatott információkról, de ellenőrzéseink során már nem vizsgáljuk a kölcsönös megfeleltetést. Az idei évben minden negyedik felkeresett gazdaságban nagy számú kölcsönös megfeleltetési hibát találtunk. Ezek hozzájárulása 0,2 százalékpont az általános becsült hibaszinthez (2013: 0,2) ⁽¹⁴⁾ és 0,6 százalékpont a „Természeti erőforrások” fejezet esetében (2013: 0,5).

1.13. A Bizottság üdvözli a Számvevőszék új módszerét, melyet a közbeszerzési szabályok súlyos megsértésének számszerűsítése során használnak.

1.15. A Bizottság üdvözli a Számvevőszék által követett megközelítés 2015-ben bevezetett változtatásait. A Bizottság 2014-re vonatkozóan megerősíti azt az álláspontját, miszerint a kölcsönös megfeleltetési kötelezettség megsértései nem érintik a kifizetésekre vonatkozó támogathatósági feltételeket (lásd a Bizottság 7.7. bekezdésre adott válaszát).

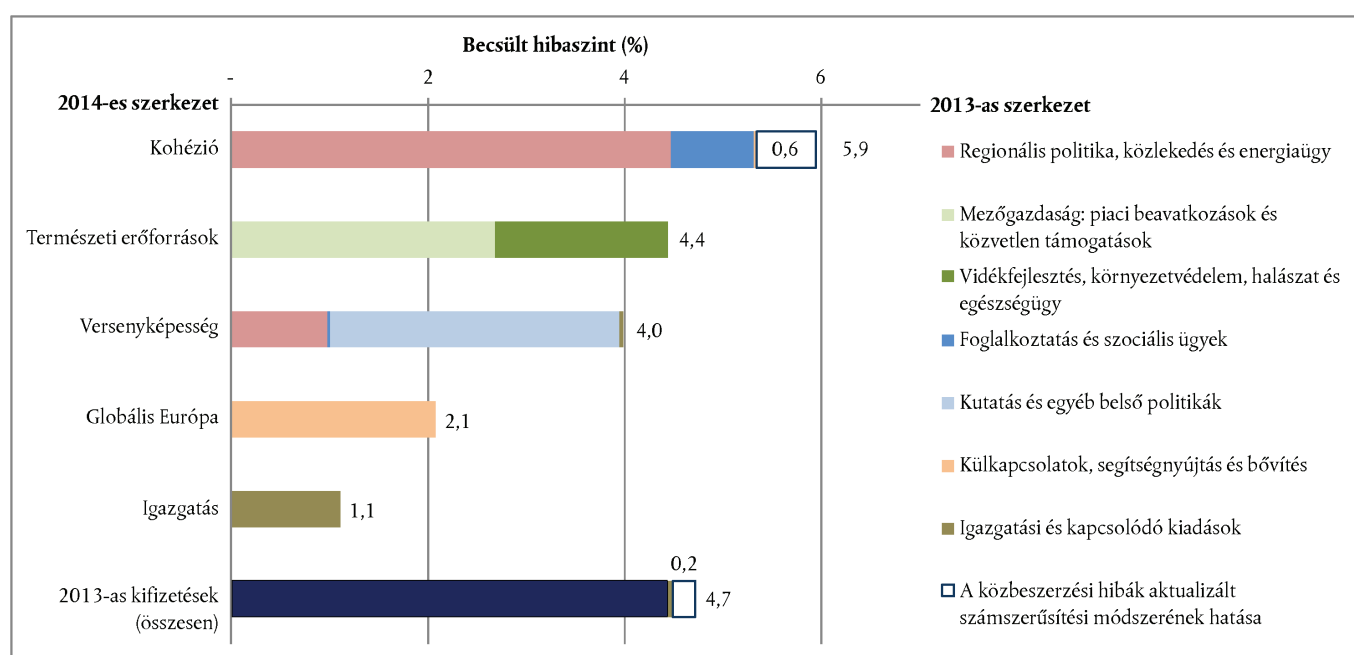
⁽¹⁴⁾ Lásd még: a 2013-as éves jelentés 1.21. bekezdése.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

...és az éves jelentésünk felépítését

1.16. Az általános bevezetésben (0.5–0.7. bekezdés) leírtak szerint aktualizáltuk az éves jelentés fejezeteinek szerkezetét. Az összehasonlíthatóság megőrzése érdekében az **1.3. ábrán** bemutatjuk, hogy a tavalyi év ellenőrzési eredményei – a közbeszerzési hibák aktualizált számszerűsítési módszerének alkalmazását is figyelembe véve – miként jelennének meg az új szerkezetben (lásd: 1.13. és 1.14. bekezdés). Ezeket az értékeket az **1.1. táblázatban** használtuk fel.

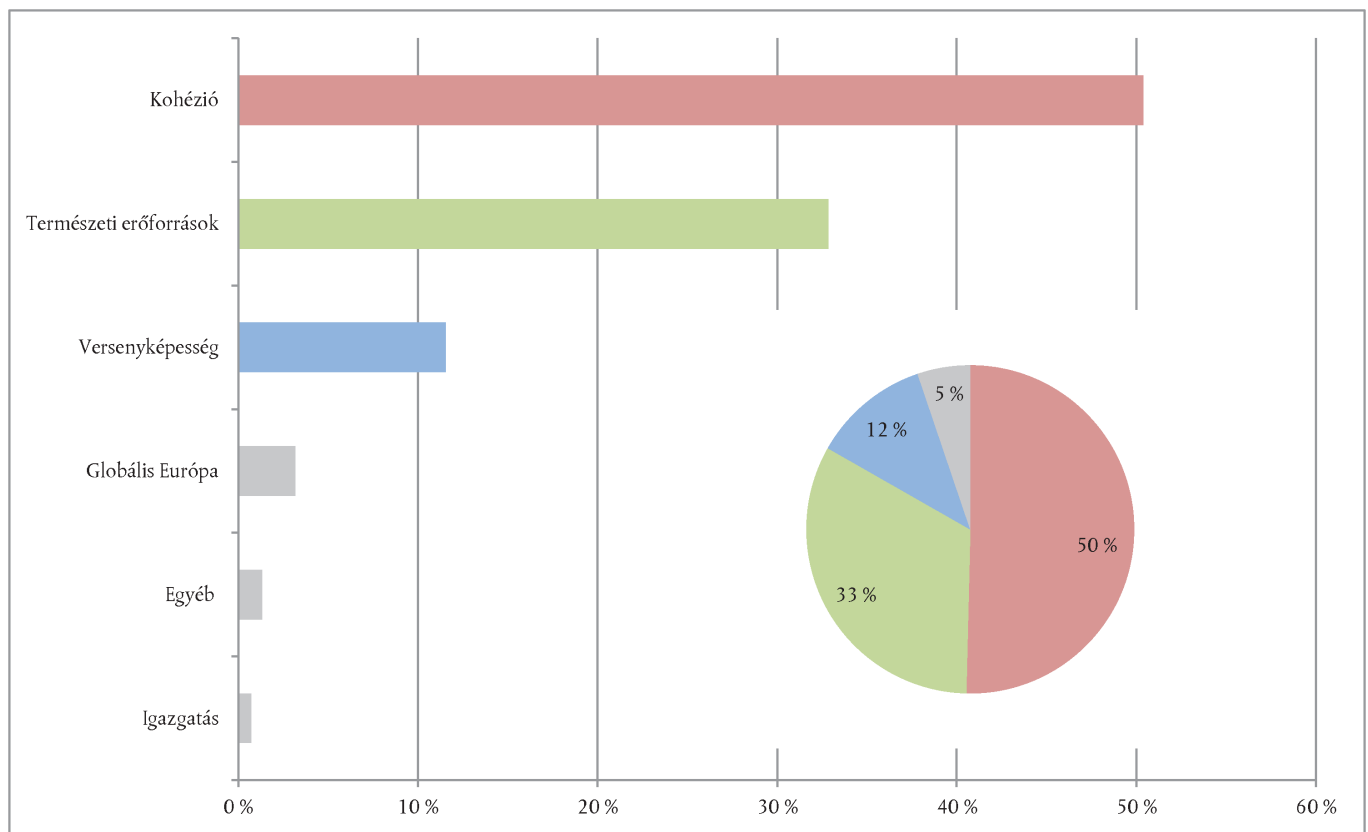
1.3. ábra – A 2013-as ellenőrzési eredmények átsorolása a 2014-es éves jelentés felépítésének megfelelően, figyelembe véve a közbeszerzési hibák számszerűsítésének aktualizált módszerét is



Forrás: Európai Számvevőszék, az éves jelentés szerkezetében bekövetkezett változásoknak és a közbeszerzési szabályok súlyos megsértésének számszerűsítésére vonatkozó aktualizált módszertannak megfelelően.

1.17. Ahogy az **1.4. ábrán** is látszik, a 2014-es becsült hibaszint legnagyobb részét a kohéziós politika teszi ki, amelyet a természeti erőforrások, versenyképesség, és a globális Európa szakpolitikai terület követ. Ez a megoszlás a 2013-as megállapításainkkal is összhangban áll.

1.4 ábra – Hozzájárulás a 2014-es általános becsült hibaszinthez a TPK fejezetei szerinti bontásban



Forrás: Európai Számvevőszék.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

1.18. A 2014 során feltárt hibák nagy részét a költségtérítési támogatási rendszerek támogathatósági hibái tették ki (lásd még: 1.20–1.22. bekezdés, **1.5. ábra** és **1.6. ábra**).

- a) A költségtérítési támogatási rendszerekre vonatkozó becsült hibaszint 5,5 % (2013: 5,6 %). Ezen a területen a következő tipikus hibák fordulnak elő:
- nem támogatható költségek feltüntetése a kifizetési kérelmekben,
 - nem támogatható projektek/tevékenységek vagy kedvezményezettek,
 - közbeszerzési szabályok súlyos megsértése a pályázati szakasz során,
 - közbeszerzési szabályok súlyos megsértése a szerződés végrehajtása során (pl. szerződésmódosítások és többletmunkák odaitélése).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

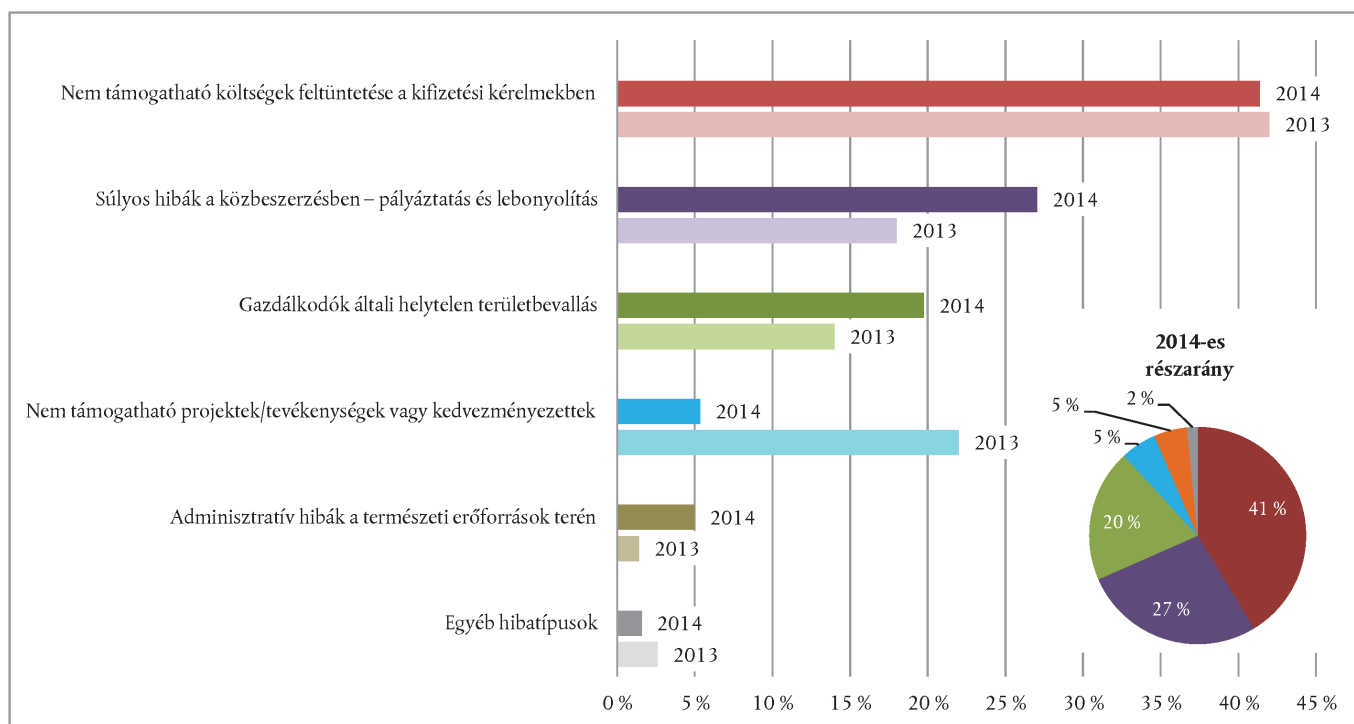
1.18.

- a) *Ellenőrzései során a Bizottság is azonosított hasonló problémákat, és a 2007–2013 közötti programozási időszakban jelentős erőfeszítéseket tett azok gyökerének feltárása érdekében és szükség esetén korrekciós intézkedéseket tett.*

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- b) A jogosultságalapú programokra vonatkozó becsült hibaszint 2,7 % (2013: 3,0 %). Ezen a területen a következő tipikus hibák fordulnak elő:
- mezőgazdasági területeknek a gazdálkodók általi túligénylése, valamint
 - a gazdálkodóknak történő kifizetéseket érintő adminisztratív hibák.

1.5. ábra – Hozzájárulás az általános hibaszinthez hibatípus szerint



Forrás: Európai Számvevőszék.

1.19. Az **1.5. ábrán** bemutatott 2013-as értékek ugyanazonokon az alapokon nyugszanak mint a 2014-es értékek, azokat az 1.13. bekezdésben leírt módszerrel számítottuk ki.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Erős kapcsolat figyelhető meg az egyes kiadástípusok és hibaszintek között

1.20. Elemeztük a kiadások típusa és a hibák kockázata közötti kapcsolatot. Az uniós kiadások egyik jellemzője, hogy a finanszírozás kedvezményettjeinek folyósított kifizetések összegének helyes kiszámítása a maguk a kedvezményezettek által biztosított információktól függ. Ez a jogosultságalapú kiadások legnagyobb kategóriája, a gazdálkodóknak fizetett területalapú támogatások esetében is érvényes. Ez a tényező a költségtérítésen alapuló támogatások esetében különösen jelentős, mivel a kedvezményezetteknek a kérelmüket alátámasztó információkat kell benyújtaniuk arról, hogy támogatható tevékenységet végeznek és megtérítésre jogosult költségek merültek fel számukra. Ez minden irányítási mód esetében érvényes ⁽¹⁵⁾.

1.21. Az **1.6. ábra** az általános költségvetésről és az európai fejlesztési alapokról szóló éves jelentésekhez kapcsolódóan az elmúlt két évben végzett ⁽¹⁶⁾, az uniós kiadásokat érintő ellenőrzési tesztelésen alapul. A kifizetéseket jellegük szerint csoportosítottuk. Az ábrán a körök mérete az összes kiadáson belüli súlyukat jelzi, az átlós vonal menti elhelyezkedésük a becsült hibák egymáshoz viszonyított szintjét, a színük pedig azt mutatja, hogy a kiadás jogosultságon vagy költségek megtérítésén alapul.

1.22. Az ábra szakmai megítélésen alapuló (a rendszer hatásának és a tranzakciók típusához kapcsolódó kockázatok értékelése – lásd: **1.1. melléklet**, 1. bekezdés) és empirikus elemeket (a becsült hibaszint kétéves időszakra kiterjedő mérése) egyaránt tartalmaz. Célja, hogy egyrészt teljesítsük az érdekelt felektől a különböző kockázati profilokra vonatkozóan érkezett kéréseket, másrészt pedig segítse a Bizottságot a folyamatosan magas hibaszinttel rendelkező területekkel kapcsolatos intézkedések meghozatalában.

1.20. Az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer (IIER) – melynek része a mezőgazdasági parcellaazonosító rendszer (MePAR) – jelentősen hozzájárul a hibák megelőzéséhez és a hibaarány csökkentéséhez (lásd a 7.32. bekezdést).

A MePAR-t a nemzeti hatóságok hozzák létre és működtetik. A végső kedvezményezetteknek csak akkor teljesíthetők kifizetések, miután összevetették a kérelmüket a MePAR-ban rendelkezésre álló információval.

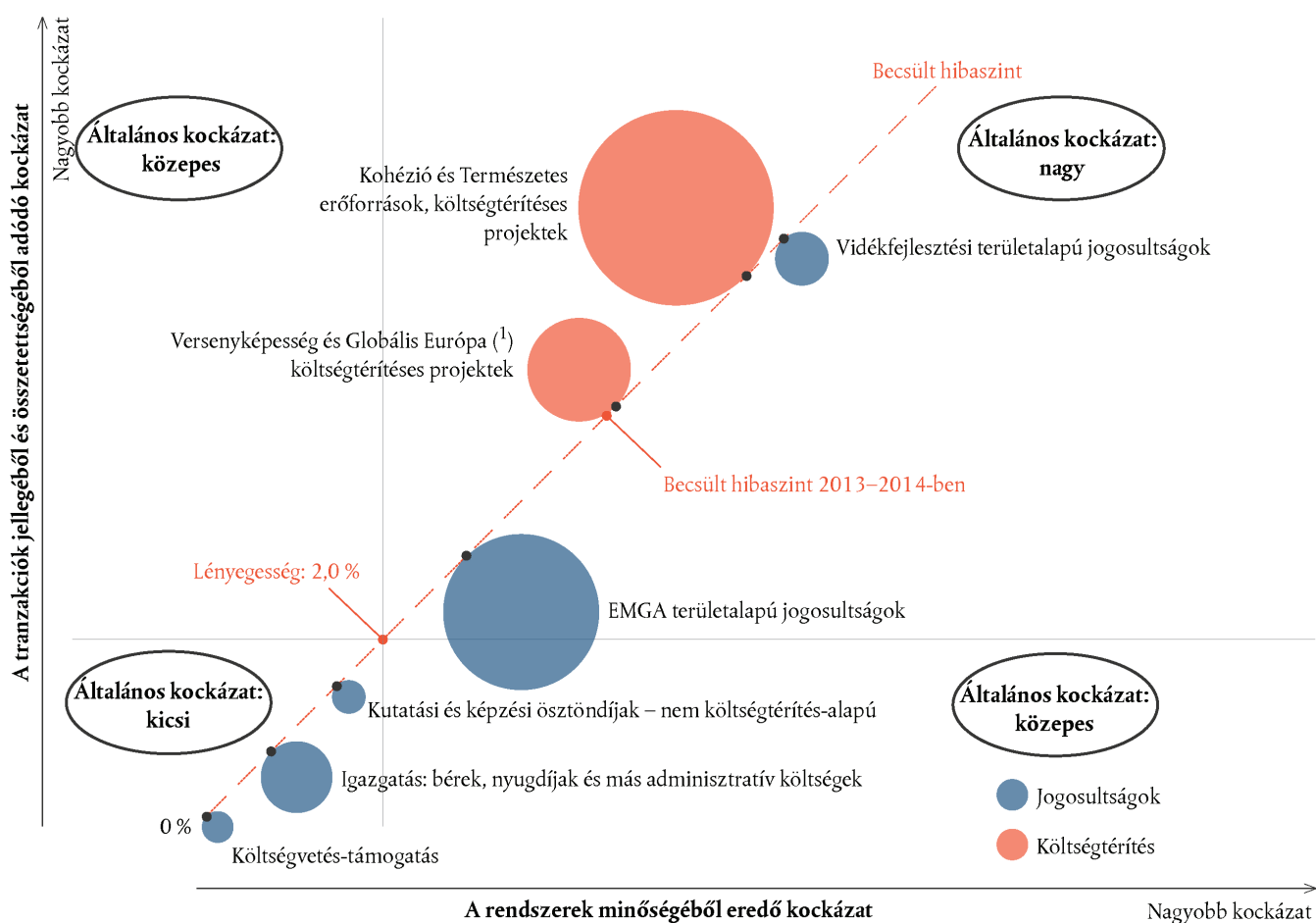
A MePAR eredményeként a hibaszint a területalapú támogatások esetében alacsonyabb a megosztott irányítás alá tartozó más típusú támogatásokhoz képest.

A Bizottság szerint az 1.2. és az 1.3. háttérmagyarázat megerősíti ezt az álláspontot.

⁽¹⁵⁾ Közvetlen irányítás (az Európai Bizottság által közvetlenül végrehajtott költségvetés), közvetett irányítás (nem uniós partnerszámokra, nemzetközi szervezetekre stb. bízott költségvetés-végrehajtás), megosztott irányítás (a költségvetés végrehajtása a Bizottság és a tagállamok között oszlik meg).

⁽¹⁶⁾ Mindkét év esetében ugyanazt az értékelési módszert alkalmaztuk (lásd: 1.13. és 1.14. bekezdés).

1.6. ábra – A tranzakciók típusa, a kockázat és a becsült hibaszint közötti kapcsolat az uniós tranzakciók esetében (2013–2014)



¹ A „Globális Európa” fejezet esetében a költségtérítések között olyan többadományozós projektek is találhatóak, amelyek a gyakorlatban a jogosultságalapú kiadások sok jellemzőjével is rendelkeznek és alacsonyabb hibaszint jellemzi őket.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A különböző kiadási területek egymástól jól elkülönülő hibaprofillal rendelkeznek

1.23. „Versenyképesség” (5. fejezet): a becült hibaszint 5,6 %, ami növekedés a vonatkozó 2013-as eredményekhez (4,0 %⁽¹⁷⁾) képest. A kiadások nagy része költségtérítéses alapon merül fel, és ezek a hibák alapvetően a támogatásra nem jogosult költségek különböző kategóriáit tükrözik (főként személyzeti költségek, egyéb közvetlen költségek, közvetett költségek).

1.24. „Kohézió” (6. fejezet): a becült hibaszint 5,7 %, ami növekedés a vonatkozó 2013-as eredményekhez (5,3 %⁽¹⁷⁾) képest. Ezen a területen majdnem minden kiadás költségtérítés. A fő hibák közé tartozik a közbeszerzési szabályok súlyos megsértése (a becült hibaszint körülbelül fele), ezt követik a költségnyilatkozatokban szerepeltetett nem támogatható kiadások (a becült hibaszint több mint negyede). A hibák többi részét az állami támogatásra vonatkozó szabályok megsértése és a nem támogatható projektek teszik ki.

1.25. „Természeti erőforrások” (7. fejezet): a becült hibaszint 3,6 %, ami csökkenés a vonatkozó 2013-as eredményekhez (4,4 %⁽¹⁷⁾) képest. Az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) teszi ki a terület kiadásainak több mint háromnegyedét, és a hibák előfordulása itt ritkább, mint a hosszú ideje magas hibaszinttel rendelkező vidékfejlesztésnél, különösen a költségtérítésen alapuló kiadások esetében. Összességében a mezőgazdasági területek vagy az állatok számának a gazdálkodók részéről történő valószínűleg nagyobb feltüntetése a becült hibaszint körülbelül egyharmadát tette ki. A támogatásra nem jogosult kedvezményezettekhez, tevékenységekhez vagy kiadásokhoz kapcsolódó hibák tették ki a becült hibaszint második legnagyobb részét (majdnem egynegyedét). További fontosabb elemek voltak: a kölcsönös megfeleltetési szabályok megsértése (egyhatod) és az adminisztratív hibák (egyhatod).

1.23. *Lásd az éves jelentés 5. fejezetére adott bizottsági válaszokat (5.6–5.17. bekezdés).*

1.24. *Lásd az éves jelentés 6. fejezetére adott bizottsági válaszokat (6.23–6.45 és a 6.76. bekezdés).*

1.25. *Az EMGA alacsonyabb hibaaránya az IIER, nevezetesen a MePAR eredményességét tükrözi, mely megfelelően végrehajtva már a folyamat kezdetén megelőzi a hibákat. A Bizottság szerint az IIER összességében megbízható rendszer a KAP-kiadások irányítására.*

Lásd még az 1.15. és az 1.20., a 7.15–7.19. és a 7.25–7.29. bekezdésre adott válaszokat.

⁽¹⁷⁾ Az összehasonlító szám figyelembe veszi mind a költségvetési soroknak a többéves pénzügyi keret fejezeteit tükrözni kívánó átsorolását, mind a közbeszerzési hibák aktualizált számítási módszerét. Lásd még: **1.3. ábra**.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.26. „Globális Európa” (8. fejezet): a becsült hibaszint 2,7 %, ami növekedés a vonatkozó 2013-as eredményekhez (2,1 %⁽¹⁸⁾) képest⁽¹⁹⁾. A Bizottság által megtérített, de támogatásra nem jogosult költségek teszik ki az összes hiba több mint felét. A hibák több mint negyedénél olyan kifizetések történtek, amelyek esetében a kivitelezési munkákat nem végezték el, illetve a szolgáltatásokat vagy árukat nem szállították le. A fennmaradó rész az alátámasztó dokumentumok hiányából (a becsült hibaszint körülbelül egytizede), a kiadások helytelen kiszámításából, illetve a közbeszerzési szabályok be nem tartásából adódik.

1.27. „Igazgatás” (9. fejezet): a becsült hibaszint 0,5 %, ami csökkenést jelent a vonatkozó 2013-as eredményekhez (1,1 %⁽¹⁸⁾) képest. Ezen a területen a legtöbb kifizetés az uniós intézmények és ügynökségek által folyósított bérekhez, nyugdíjakhoz és juttatásokhoz kapcsolódik. A hibák legnagyobb részét a juttatásokhoz kapcsolódó kis számú hiba okozta, de ezek összesen nem érik el a lényegességi küszöböt.

1.28. Ahogy azt az általános bevezetésben is kifejtettük, a TPK 1–2. és 4–5. fejezetén kívül eső kiadásoknak nem szentelünk külön fejezetet. A fennmaradó 2,1 milliárd euró kiadásról (az ellenőrzésünk hatóköre alá eső kiadások 1,5 %-a) ezért ebben a fejezetben számolunk be⁽²⁰⁾. Az összesen 2,1 milliárd euróból 0,5 milliárd euró különálló éves jelentéseinkben tárgyalt tíz ügynökségen⁽²¹⁾ keresztül vagy által történő kiadásokat jelenti. A területen feltárt fő hibák a támogatásra nem jogosult költségek megtérítéséhez kapcsolódtak (lásd: 1.1. háttérmagyarázat).

1.26. Lásd az éves jelentés 8. fejezetére adott bizottsági válaszokat (8.11–8.15. bekezdés).

1.27. Lásd az éves jelentés 9. fejezetére adott bizottsági válaszokat (9.13–9.17. bekezdés).

⁽¹⁸⁾ Az összehasonlító szám figyelembe veszi mind a költségvetési soroknak a többéves pénzügyi keret fejezeteit tükrözni kívánó átsorolását, mind a közbeszerzési hibák aktualizált számítási módszerét. Lásd még: **1.3. ábra**.

⁽¹⁹⁾ A 2013-as „Külkapcsolatok, segítségnyújtás és bővítés” fejezet legtöbb kiadása megmaradt a TPK „Globális Európa” fejezetére vonatkozó fejezetben, egy kis része pedig átkerült a „Gazdasági, társadalmi és területi kohézió” fejezetbe, lásd még: **1.3. ábra**.

⁽²⁰⁾ Lásd: az **1.1. táblázat** 1. lábjegyzete.

⁽²¹⁾ Az Európai Unió Igazságügyi Együttműködési Egysége, a Külső Határokon Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek operatív irányítását végző európai ügynökség, Európai Menekültügyi Támogató Hivatal, Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ, Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság, a Kábítószer és a Kábítószer-függőség Európai Megfigyelőközpontja, Európai Rendőrakadémia, Európai Rendőrségi Hivatal, az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

1.1. háttérmagyarázat – Példák hibákra a TPK 3. fejezete (Biztonság és uniós polgárság) alá tartozó projektekre megtérített költségeknél

Mintánkban megvizsgáltunk egy bizottsági kifizetést egy olyan kedvezményezettnek, aki koordinátorként járt el az „Alapvető jogok és polgárság” program alá tartozó egyik együttműködéses projektben.

A kedvezményezett, egy közintézmény, két állandó munkatársat (köztisztviselők) rendelt részmunkaidőben a projekthez, és fizetésük egy részét szerepeltette a projekt költségkimutatásában. A kirendelt személyzet többletköltséget jelent, ami csak akkor lehet indokolt, ha a költség ténylegesen felmerül azért, mert más munkatársakat kellett szerződtetni, hogy helyettesítsék szokásos tevékenységükben a kirendelt köztisztviselőket. Mivel a kedvezményezett nem jelölt ki ilyen helyettesítőket, ezek a költségek nem támogathatók.

A kedvezményezett által bejelentett nem támogatható költségek összesen 58 000 eurót tettek ki, míg a bejelentett teljes költség 237 000 euró volt.

A TPK 3. fejezete alá tartozó projektekből vett 25 elemű mintában nyolcnál tártunk fel a Bizottság által megtérített nem támogatható költségeket.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.1. háttérmagyarázat – Példák hibákra a TPK 3. fejezete (Biztonság és uniós polgárság) alá tartozó projektekre megtérített költségeknél

A Bizottság tudatában volt annak, hogy a közigazgatási szervek számára nehézséget okoz azon támogathatósági szabály betartása, melyet a közigazgatási szerveknek a személyzeti költségekre kell alkalmazniuk (a köztisztviselők szokásos tevékenységeinek elvégzése céljából egyéb alkalmazottak szerződéses alkalmazása esetében). A Bizottság ezért 2011-től kezdődően módosította a közigazgatási szervek által a személyzeti költségekre alkalmazandó támogathatósági szabályokat, melynek során élt a költségvetési rendelet végrehajtási szabályaiban biztosított rugalmassággal. Így most már elszámolhatók a Számvevőszék által az említett támogatásban talált nem elszámolható költségek (közigazgatási szervek személyzeti költségei, melyek nem jelölnek ki helyettesítést).

1.29. A megosztott irányítás alá tartozó kiadások egészére vonatkozó becsült hibaszint 4,6 % (2013: 4,9 % ⁽²²⁾), és az operatív kiadások összes többi formájára vonatkozó hibaszint ⁽²³⁾ is 4,6 % (2013: 3,7 % ⁽²²⁾). Az igazgatási kiadások becsült hibaszintje 0,5 % (2013: 1,0 % ⁽²²⁾).

⁽²²⁾ Ez az összehasonlító szám figyelembe veszi a közbeszerzési hibák aktualizált számítási módszerét. Lásd még: 1.13. és 1.14. bekezdés.

⁽²³⁾ Ez főleg a 7. és 8. fejezet alá tartozó kiadásokat jelenti, de az 5. és 6. fejezetben tárgyalt kiadások egyes részeit is. A megosztott irányítás alá tartozó kiadások extrapolált hibaaránya egy 113 milliárd eurós sokaságból kiválasztott, 687 tranzakcióból álló minta vizsgálatán alapul, míg az operatív kiadások más formáira vonatkozó extrapoláció alapjául egy 23 milliárd eurós sokaságból kiválasztott, 497 tranzakcióból álló minta vizsgálata szolgált.

A korrekciós intézkedéseknek számos, különböző hatással járó típusa van

1.30. A „hibák és korrekciók” vizsgálatának célja a korrekciós intézkedések elvégzésére és nyilvántartására szolgáló komplex mechanizmusok, valamint annak bemutatása, hogy ezek a mechanizmusok milyen különböző módokon befolyásolják ellenőrzési tevékenységünket. Mire az új programozási időszak kiadásai megindulnak, az egyes kiadási területeken a Bizottságnak új eszközök fognak a rendelkezésére állni.

Korrekciós intézkedések

1.31. A tagállamok és a Bizottság által alkalmazott korrekciós intézkedéseket akkor vesszük figyelembe, amennyiben azokat a kifizetés vagy a vizsgálatunk előtt végrehajtják. Ezenkívül figyelembe vesszük az ellenőrzésünkről szóló értesítést követően elvégzett korrekciókat is, de nem áll módunkban a becsült hibát csökkenteni, ha a korrekciós intézkedést maga az ellenőrzés váltja ki⁽²⁴⁾. A Számvevőszék ellenőrzi ezeknek a korrekcióknak (többek között a kedvezményezettektől származó visszafizetések és a projektszintű korrekciók) az alkalmazását, és adott esetben korrigálja a hiba számszerűsített értékét. A korrekciós intézkedések hatása azonban kiadási területenként és korrekciós intézkedésenként jelentősen változik.

1.32. A 2014-es mintában szereplő 24 tranzakció esetében a Bizottság és a tagállamok az érintett tranzakciókat közvetlenül érintő, és számításaink szempontjából releváns korrekciós intézkedéseket tettek. Ezek a korrekciós intézkedések az általunk becsült hibaszintet 1,1 százalékponttal csökkentették (2013: 1,6 százalékpont), ami körülbelül 1,6 milliárd eurónak felel meg. Az érintett tranzakciók számának és a becsült hibaszintre gyakorolt hatás változása nem azt jelenti, hogy a korrekciós intézkedések hatékonyabbak vagy kevésbé hatékonyak lennének: mivel ezek az intézkedések a mintának csak viszonylag kis részére vonatkoznak, az egyes évek között viszonylag mértékű nagy ingadozás várható.

1.30. A Bizottság szerint a Számvevőszék éves reprezentatív hibaarányát a Bizottság korrekciós képességének fényében kellene szemlélni, melyet az összefoglaló jelentés és a különböző éves tevékenységi jelentések tartalmaznak. A költségvetési rendelet szerint kellőképpen figyelembe kell venni az alapul szolgáló ügyletek jogszerűségével és szabályszerűségével kapcsolatos kockázatokat, valamint a kontrollrendszerek többéves jellegét és a kifizetések jellegét.

1.31. Közös válasz az 1.31. és az 1.32. bekezdésre:

A 2014-es összefoglaló jelentésben (COM(2015) 279 final) a Bizottság becslése szerint a korrekciós mechanizmusok jövőbeli hatása 2,7 milliárd EUR lesz, ami az uniós költségvetésből eszközölt kifizetések 1,9 %-a.

Az adatok szakpolitikai területek szerinti bontását az összefoglaló jelentés 1. táblázata tartalmazza.

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a pénzügyi korrekciók és visszafizetések összes típusa kizárja az uniós költségvetésből való visszatérítésből a jogellenes kiadásokat (lásd a beszámoló 6. megjegyzését).

⁽²⁴⁾ Lásd: a 2012-es éves jelentés 1.19–1.37. bekezdése.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Korrektív intézkedések széles skálája létezik

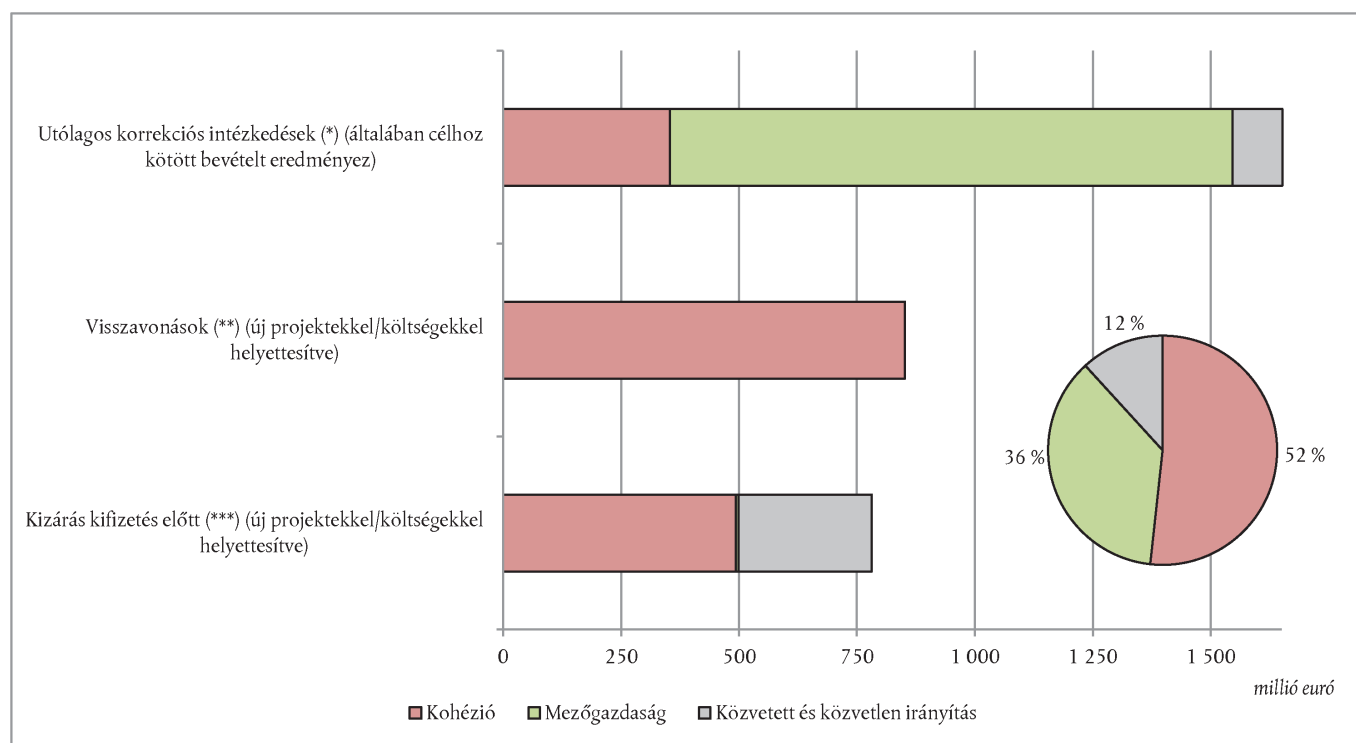
1.33. A Bizottság a „pénzügyi korrekció” és a „visszafizettetés” kifejezéseket korrektív intézkedések széles körére alkalmazza, mind a kiadások felmerülése (vagy megtérítése) előtt, mind az után.

1.34. A beszámoló 6.2.2. kiegészítő magyarázata a 2014-ben végrehajtott korrektív intézkedések teljes összegére 3 285 millió eurót ad meg. Az **1.7. ábrán** mutatjuk be a kiadási ciklus különböző szakaszaiban végrehajtott korrektívok összegét, típusonkénti felosztásban. A 2014-ben végrehajtott korrektívok intézkedések negyede a „forrásnál történő” korrektívokat és visszafizetéseket jelenti (mielőtt a Bizottság folyósította volna a kifizetést) ⁽²⁵⁾. További egynegyed kohéziós projekteknél végzett visszavonásokból és helyettesítésekből áll (vagy az operatív programok alatt vagy azok lezárásakor).

1.33. A Bizottság szerint a „pénzügyi korrekciók” és a „visszafizettetések” fogalmát a költségvetési rendeletben meghatározott jogi keretnek és a vonatkozó ágazati jogszabályoknak megfelelően alkalmazzák. Az alkalmazandó jogszabályokban előírt különböző megelőző és korrektív mechanizmusokkal kapcsolatos részletesebb információ az EU éves beszámolójának 6. megjegyzésében és az uniós költségvetés védelméről szóló közleményben található.

⁽²⁵⁾ Az ERFA és a Kohéziós Alap esetében 2014-ben a „forrásnál történő” korrektívok a beszámoló szerint [430] millió eurót tettek ki. Ennek 75 %-a már a korábbi években megtörtént.

1.7. ábra – A 2014-ben végrehajtott korrekciós intézkedések besorolása



(*) Bizottsági határozatok (legtöbbször szabályszerűségi határozatok a mezőgazdaságban), a kötelezettségvállalások visszavonásához és a kedvezményezettekől történő visszafizettetésekhez vezető korrekciók zárásakor.

(**) A megtérített költségek csökkentése és új projektek/költségek bevezetése a programok végrehajtása és zárása során.

(***) Kifizetés előtti korrekciók megosztott irányítás esetében, támogatásra nem jogosult összegek és jóváírások közvetlen és közvetett irányítás esetében (a 6. kiegészítő magyarázatban „visszatérítés”).

Forrás: Az Unió 2014-es konszolidált beszámolójának 6. kiegészítő magyarázata és az annak alapjául szolgáló adatok. A kohézió esetében az összegek „kifizetés előtt kizárva”, illetve „visszavonás” kategóriákba történő besorolása az adott időszakban alkalmazott jelentős korrekciók elemzésén alapul.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

1.35. Az éves jelentés e szakaszában tárgyalt korrekciós intézkedések tartalmazzák a tagállami hatóságok munkáját is, és mind a tagállami hatóságok, mind a Bizottság által végrehajtott visszafizettetések.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A korrekciós intézkedések hatásának egy jelentős része a kiadások Bizottság általi elfogadásakor jelentkezik

1.36. A megosztott irányításhoz kapcsolódó ágazati rendeletek határozzák meg a tagállami hatóságok által még a kiadások igazolása előtt elvégzendő első szintű ellenőrzések, illetve a végső kedvezményezetteknek által igényelt összegekből történő levonások szabályait. Ezenkívül a tagállami hatóságok esetenként beleegyeznek abba, hogy a hosszú távú hatással rendelkező hibák esetén (pl. közbeszerzési hibákkal érintett szerződés hatálya alatti folyamatos kifizetések) folyamatosan jelentkező költségeket csökkentsenek vagy töröljenek. Az ilyen kiigazítások azonosítható hatást gyakorolhatnak az egyedi projektekre igényelt költségtérítések vagy az egyes gazdálkodóknak fizetett támogatás szintjén, ami lehetővé teszi az általunk becsült hibaszint korrigálását a hiba csökkentéséhez.

1.37. A közvetlen és közvetett irányításban a Bizottság által lekönyvelt „visszafizetések” tartalmazzák a nem támogatható összegeknek a költségtérítési kérelmekből a kifizetés engedélyezése előtti levonását is. Az összegek támogathatóságát dokumentumalapú vizsgálattal vagy az elvégzett ellenőrzések eredményei alapján állapítják meg (lásd még: **1.7. ábra**). Ezek is lehetővé tették, hogy csökkentjük a becsült hibaszintet.

A szabályszerűségi határozatok a mezőgazdasági kiadások finanszírozására szolgáló célhoz kötött bevételeket eredményeznek

1.38. A szabályszerűségi határozatok (a mezőgazdaság területén alkalmazott „pénzügyi korrekciók”) gyakran átalányalapúak. Általában rendszerhiányosságokhoz kapcsolódnak mintsem a végső kedvezményezettek szintjén felmerülő hibákhoz. Ezek ritkán vezetnek az érintett gazdálkodóktól történő visszafizetésekhez. A korrekciós intézkedések gyakran ösztönzőként szolgálnak a tagállamok számára ahhoz, hogy javítsanak irányítási és kontrollrendszereiken. Az intézkedések a kedvezményezettek szintjén akkor járulnak hozzá a tranzakciók jogszerűségéhez és szabályszerűségéhez, ha azok a kifizető ügynökségek által elfogadott kérelmek folyamatos javulását eredményezik (lásd: 1.2. és 1.3. háttérmagyarázat).

1.37. A Bizottság szolgálatai a „forrásnál” is végrehajtanak visszafizetéseket azáltal, hogy a teljesített kifizetésekből levonják a nem támogatható kiadást (melyet korábbi vagy aktuális kifizetési kérelmekben azonosítottak).

1.38. A Bizottság által a mezőgazdasági kiadásokat illetően elvégzett pénzügyi korrekciók célja az uniós költségvetés védelme és azokat a tagállamokra veti ki.

Ezek nem eredményezik közvetlenül a mezőgazdasági termelőkötől való visszafizetést, mert a Bizottság nem fizet közvetlenül a végső kedvezményezetteknek, hanem a tagállamok által a mezőgazdasági termelőknek teljesített kifizetéseket téríti meg. Azokban az esetekben, ahol a szabályszerűségi záróelszámolási határozatokkal kapcsolatos eljárások eredményeként ilyen szabálytalan kifizetéseket azonosítanak, a Bizottság elvárja a tagállamoktól, hogy ezeket a szabálytalan kifizetéseket a kedvezményezettekkel szembeni visszafizetési lépésekkel kövessék nyomon. Lásd az 1.3. háttérmagyarázatra adott választ.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.39. A kifizető ügynökségek úgy hajtják végre a szabályszerűségi határozatokat, hogy csökkentik a későbbi, a Bizottsághoz a gazdálkodók felé történő kifizetések folyósítása iránt benyújtott kérelmekben szereplő összeget. A Bizottság a gazdálkodóknak kifizetett teljes összeget lekönyveli (azaz a korrekció nem csökkenti a lekönyvelt kifizetéseket.) Ehelyett a gazdálkodóknak kifizetett összegek és a kifizető ügynökségek számára megtérített összeg közötti különbséget a mezőgazdasági kiadások finanszírozására rendelkezésre álló, célhoz kötött bevételként könyveli ⁽²⁶⁾.

A kohézió területén 2014-ben nyilvántartásba vett „pénzügyi korrekciók” több mint kétharmada új kiadásokkal történő helyettesítést jelentett...

1.40. A kohézió területén a „pénzügyi korrekciók” a nyilvántartott teljes összeg több mint kétharmadánál olyan esetek, amikor a tagállami hatóságok visszavonják a bejelentett kiadásokat és azokat új kiadásokkal helyettesítik. Egyes „visszavonási” esetekben nem nevezik meg a konkrét visszavont projekteket. Ehelyett a tagállamok további projekteket jelentenek be, ezáltal gyakorlatilag kisebb társfinanszírozási arányt érnek el. A visszavonások csak akkor lehetnek hatékony korrekciós intézkedések, ha a helyettesítő kiadások maguk mentesek lényeges hibától.

1.40. A Bizottság szerint az összes pénzügyi korrekció – ideértve azokat is, amelyek esetében a tagállamok új projekteket nyújthatnak be és új kiadásokat javasolhatnak a korrigált összegek újbóli felhasználására – az uniós költségvetés védelmét szolgálják a jogellenesen felmerült kiadásokkal szemben és ösztönzőleg hatnak a tagállamokra az ilyen összegek kedvezményezettel való visszafizetésére (ezáltal hozzájárulva az irányítási és kontrollrendszerek javításához). Mindamellet kétségtelen, hogy nagyobb a visszatartó ereje azoknak a nettó pénzügyi korrekcióknak, amelyeknél a tagállamok nem használhatják fel újra a korrekció tárgyát képező és visszafizettetett összegeket, és azokat következképpen elveszítik.

⁽²⁶⁾ Ha például egy mezőgazdasági kifizető ügynökségre 5%-os pénzügyi korrekciót rónak és 100 millió eurós értékben folyósít kifizetéseket a gazdálkodóknak, akkor 95 millió eurót kap a Bizottságtól, de a Bizottság 100 millió eurós kiadást és ezzel szemben 5 millió eurós célhoz kötött bevételt könyvel le.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

...és a nettó korrekció kevéssé elterjedt

1.41. Amennyiben a helyettesítés nem lehetséges, a korrekciók uniós forrásvesztést jelentenek az érintett tagállam számára⁽²⁷⁾. Ez akkor fordulhat elő, ha a tagállam nem képes elegendő elszámolható kiadást felmutatni és a helyettesítésre már nincs mód⁽²⁸⁾, vagy az nem engedélyezett⁽²⁹⁾. Ezek az esetek viszonylag ritkák. A Bizottság várakozása szerint a jogszabályi változások a jövőben gyakoribbá teszik a nettó korrekciókat.

1.41. A mezőgazdasági terület példáját követve a jogalkotó úgy döntött, hogy a 2014–2020 közötti programozási időszakban a kohéziós politika területén is hasonló nettó pénzügyi korrekciós mechanizmust fog alkalmazni. Ez a tagállamok számára további ösztönzést jelent arra, hogy megelőzzék vagy feltárják és megszüntessék a súlyos hiányosságokat az irányítási és kontrollrendszerekben, még mielőtt benyújtanák a Bizottságnak az éves beszámolókat. Amennyiben ez nem történik meg, és az éves beszámolók benyújtása után a Bizottság és a Számvevőszék továbbra is feltár súlyos hiányosságokat, a Bizottságnak nettó korrekciót kell alkalmaznia a vonatkozó jogszabályokban rögzített feltételek szerint, ami azt jelenti, hogy a tagállam elveszíti a forrásokat.

A Bizottság továbbá úgy véli, hogy a megosztott irányítás keretében az összes pénzügyi korrekció és visszafizetetés azok végrehajtási módjától függetlenül negatív hatást gyakorol a nemzeti költségvetésekre. A tagállamnak annak érdekében, hogy ne veszítsen el uniós forrásokat, a nem támogatható kiadásokat további támogatható műveletekkel kell helyettesítenie.

Ez azt jelenti, hogy a tagállam fedezi a nemzeti költségvetéséből a nem támogathatónak minősített kiadások uniós társfinanszírozása elvesztésével járó pénzügyi következményeket, amíg vissza nem fizeteti az összegeket az egyes kedvezményezettekkel.

⁽²⁷⁾ A kifizetések csökkenésével, vagy az uniós költségvetésbe történő befizetéssel. Ez utóbbi célhoz kötött bevételt eredményez (lásd: **2.2. ábra**).

⁽²⁸⁾ A programok lezárása után.

⁽²⁹⁾ A tagállam és a Bizottság közötti nézeteltérés esetén (lásd: a 2012-es éves jelentés 1.25. bekezdésének b) pontja).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A Bizottság és a tagállamok 2014-ben a korrekciós intézkedések összes ilyen formáját alkalmazták

1.42. Az 1.2–1.4. háttérmagyarázat különböző típusú és hatású korrekciós intézkedéseket mutat be:

1.2. háttérmagyarázat – Példa az irányítási és kontrollrendszerek javítására – Görögország: A MePAR rendszer megtisztítása

A Bizottság intézkedéseket tett, hogy fejlesztéseket eszközöljenek a gazdaságoknak történő kifizetések, mint pl. az egységes támogatási rendszer (SPS, a legnagyobb uniós kiadási program) alapjául szolgáló mezőgazdasági parcellaazonosító rendszerben (MePAR). A folyamat több lépésből tevődött össze, és azzal az eredménnyel járt, hogy a „támogatható” állandó legelő terület a görögországi MePAR rendszerben a 2012-es 3,6 millió hektárról 2014 októberére 1,5 millió hektárra csökkent. A „Természeti erőforrások” területén éveken keresztül „állandó legelőkre” vonatkozó szabálytalan, uniós támogatásra nem jogosult igénylések tették ki a becsült hibaszint jelentős részét.

Mind az EMGA, mind az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) esetében figyelembe vettük a mintában szereplő, végső kedvezményezetteknek számára történő egyedi kifizetéseket érintő korrekciók hatását. A fejlesztések további hatása, hogy a kifizető ügynökség számos támogatásra nem jogosult kérelmet elutasított, így ezek a kérelmek már nem szerepeltek a minta alapjául szolgáló kiadások sokaságában.

1.2. háttérmagyarázat – Példa az irányítási és kontrollrendszerek javítására – Görögország: A MePAR rendszer megtisztítása

A Számvevőszék a cselekvési tervek pozitív hatásainak további példáit a 7. fejezetben ismerteti. Cselekvési tervek végrehajtására minden olyan esetben kerül sor, amikor azt szükségesnek tartják. A Bizottság szorosan nyomon követi azok végrehajtását és a foganatosított korrekciós intézkedésekről jelentést tesz a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság éves tevékenységi jelentésében.

A MePAR megakadályozza a kedvezményezetteket abban, hogy nem létező, vagy a támogathatósági feltételeknek nem megfelelő földterülettel kapcsolatban nyújtsanak be kérelmeket, vagy olyan földterülettel kapcsolatban, amelyre vonatkozóan már más kedvezményezett kérelmet nyújtott be. Megfelelően végrehajtva ez a hibacsökkentés igen hatékony eszköze. A KAP-kiadások 75 %-át fedezi. A területalapú kifizetésekkel kapcsolatos hibaarányok alacsonyabbak a más intézkedések hibaarányainál, mint ahogy azt a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság 2014-es éves tevékenységi jelentése mutatja.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

1.3. háttérmagyarázat – A szabályszerűségi záróelszámolási határozatokkal kapcsolatos eljárásokból⁽³⁰⁾ eredő korrekciók: 47. sz. szabályszerűségi határozat és hatása a francia gazdálkodókra

2014-ben Franciaország 1,1 milliárd eurós korrekciót fogadott el (984 millió euró az EMGA és 94 millió euró az ERFA tekintetében)⁽³¹⁾. A tagállami hatóságok bejelentették, hogy ez nem lesz hatással a gazdálkodókra és az összeget a nemzeti költségvetésből fogják fedezni. Korábbi éves jelentéseinkben már jeleztük, hogy ez a gyakorlat nem ösztönzi a kedvezményezetteket a hibák megszüntetésére⁽³²⁾.

A korrekció fő okai a MePAR és a földrajzi információs rendszer hiányosságai (695 millió euró), valamint a jogosultsági plafon túllépése miatt a gazdálkodóknak történő túlfizetések (141 millió euró) voltak. Egy további kisebb elem az állatok szállításának időben történő bejelentésére vonatkozó kölcsönös megfeleltetési kötelezettség megsértése volt (123 millió euró). Mindegyik tétel a 2009 és 2013 között folyósított kifizetésekre vonatkozik. 2014-re vonatkozóan nem történt korrekció, a jogosultsági plafon megsértése és a franciaországi MePAR-ban talált támogatásra nem jogosult területek 0,3 százalékponttal járulnak hozzá az idei évben a „Természeti erőforrások” területén a becsült hibaszinthez.

1.4. háttérmagyarázat – Példa további kiadásokat eredményező korrekciókra: az ESZA Romániában

Mind a 2012-es, mind a 2013-as éves jelentésünkben kitértünk a Románia által végrehajtott korrekciós tevékenységekre. 2013-ban az Európai Szociális Alap (ESZA) alá tartozó számos romániai projekt esetében csökkentettük a hibára vonatkozó becsléseinket, mert a tagállami hatóságok projektszinten azonosították a korrekciók hatását. Ez 2014-ben is így történt. A korrekciók által nem érintett problémák szempontjából vizsgált projektek közül néhányánál továbbra is hibák állnak fenn. A Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatóságának (DG EMPL) 2014-es éves tevékenységi jelentése szerint folytatják az elfogadott cselekvési terv végrehajtásának nyomon követését. Az alkalmazott pénzügyi korrekciók nem feltétlenül jelentik azt, hogy Románia kevesebb uniós forrás kap, mivel a tagállamoknak lehetőségük van nagyobb összegű kiadás bejelentésére⁽³³⁾.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.3. háttérmagyarázat – A szabályszerűségi záróelszámolási határozatokkal kapcsolatos eljárásokból eredő korrekciók: 47. sz. szabályszerűségi határozat és hatása a francia gazdálkodókra

A megosztott irányítás keretében a tagállamoknak kell biztosítaniuk a kontrollrendszerek megfelelő működését. Az 1,1 milliárd EUR összegű pénzügyi korrekciót 3 éves részletekben (2015-ben, 2016-ban és 2017-ben) térítik vissza az uniós költségvetésbe.

A Bizottság hangsúlyozni kívánja, hogy a szabályszerűségi záróelszámolási eljárás jellegéből adódóan nagyon ritka, hogy már az érintett kiadás felmerülése utáni évben pénzügyi korrekciót fogadjanak el, ugyanis a záróelszámolási eljárás utólag, a záróelszámolás és a kontradiktórium szakasz után alkalmazandó, melyben az érintett tagállam előadhatja az érveit és számításait. A folyamatban levő szabályszerűségi záróelszámolási eljárás védeni fogja a 2014-es uniós költségvetést.

⁽³⁰⁾ Ez egy többéves eljárás, amely lehetővé teszi a tagállamnak kifizetett összegek visszatéríttetését, ha ezek a kifizetések nem teljesítik az uniós szabályokat, vagy ha hiányosságok merültek fel a tagállam irányítási és kontrollrendszereivel kapcsolatban. Lásd még: 7.59. bekezdés.

⁽³¹⁾ Franciaország ezután az Európai Bíróságon fellebbezte a pénzügyi korrekciót kiszabó határozatot.

⁽³²⁾ Lásd: a 2012-es éves jelentés 1.26. és 1.32. bekezdése.

⁽³³⁾ Ez a gyakorlatban csökkentené az uniós társfinanszírozás arányát.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A korrekciós intézkedésekről szóló bizottsági beszámolás nem mindig számszerűsíti az intézkedések változó hatásait...

1.43. A beszámoló 6. kiegészítő magyarázata nagyrészt olyan információk önkéntes alapon történő közléséből áll, amelyek közzétételét számviteli standardok nem írják elő. Ezen információk jelentős része nem a számviteli rendszerekből származik. A kiegészítő magyarázat leírja, de nem mindig számszerűsíti a különböző korrekciós kiigazításoknak az uniós költségvetésre gyakorolt változó hatását.

...és javítása jobb elemzést tenne lehetővé

1.44. A Bizottságnak a kiadások minőségének javítására való képessége nem egyszerűen az érintett összegektől, hanem azok hatásától függ. A korrekciós intézkedések hatásainak szigorú értékeléséhez a korrigált hibákkal és a korrekciók elvégzésének módjával kapcsolatos jobb információkra van szükség⁽³⁴⁾. Amikor az érintett bizottsági főigazgatóságok értékelik korrekciós intézkedéseik hatását, akkor a szükséges kiigazításokat a 6. kiegészítő magyarázatból származó számok alapján végzik el (lásd 1.55. bekezdés).

A Bizottság összefoglaló jelentése megerősíti, hogy a hibák lényeges hatással vannak a tranzakciókra

1.45. A Bizottság minden főigazgatósága éves tevékenységi jelentést készít. Ez a jelentés a következőket tartalmazza:

- beszámolás a fő szakpolitikai célkitűzések eléréséről (a 3. fejezetben tárgyaljuk),
- a főigazgató vezetői jelentése a biztosok kollégiumának,
- megbízhatósági nyilatkozat, amelyben a főigazgató bizonyosságot ad arról, hogy a jelentés megfelelően mutatja be a pénzügyi információkat, továbbá hogy az igazgató felelősségi körébe tartozó tranzakciók jogszerűek és szabályszerűek.

1.43. A jogalkotó felruházta a Bizottságot a pénzügyi korrekciók eszközével, biztosítandó, hogy ne finanszírozzanak jogellenes kiadásokat az uniós költségvetésből. Ezek a pénzügyi korrekciók elsősorban rendszerbeli hiányosságokhoz kapcsolódnak, melyek hibakockázatot eredményeznek. A tagállamok és nem a Bizottság feladata a jogellenes összegek azonosítása és azok kedvezményezettel való visszafizettetése. Amennyiben erre nem kerül sor, az uniós forrásokat nemzeti forrásokkal helyettesítik, mivel a pénzügyi korrekciók terhét a nemzeti költségvetéseknek kell viselniük.

1.44. Számos szolgálat megfelelően kiigazította az uniós költségvetés védelméhez kapcsolódó adatait (lásd a 6. megjegyzést) abból a célból, hogy becslést adhassanak a jövőbeli korrekciókra a rájuk vonatkozó körülményekre tekintettel.

⁽³⁴⁾ Lásd: 2013-as éves jelentés, 1.13–1.15. bekezdés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

1.46. Az összefoglaló jelentés ezeket az információkat összegzi, és egy nyilatkozatot tartalmaz arról, hogy elfogadásával a Bizottság általános politikai felelősséget vállal az uniós költségvetés általa történő irányításáért.

1.47. Ez a szakasz a főigazgatóságok éves tevékenységi jelentéseinek, valamint a Bizottság összefoglaló jelentésének elemzésével kapcsolatos eredményeinket mutatja be⁽³⁵⁾. Az itt tárgyalt kérdések arra összpontosítanak, hogy a Bizottság mennyire következetesen és megfelelően becsülte meg a következőket:

- a Bizottság által folyósított költségtérítésekben vagy a saját kiadásában található hibaszint (a Bizottság erre a „kockázatosnak minősülő összeg” kifejezést használja), valamint
- a későbbi korrekciók által orvosolandó hibák mértéke (a Bizottság erre a „korrekciós képesség” vagy „becsült jövőbeni korrekciók” kifejezést használja⁽³⁶⁾).

A főigazgatók évente tesznek jelentést a szabályszerűségről

1.48. Amennyiben a főigazgatók a kiadások egy jelentős részére vonatkozóan nem tudnak bizonyosságot nyújtani, fenntartást alkalmaznak (lásd: 1.5. háttérmagyarázat). Ezt a főigazgatók az alábbi esetekben teszik meg:

- a Bizottság hírnevére súlyos következményekkel járó esemény előfordulásakor; illetve
- ha a becsült hibák, a nettó pénzügyi korrekciók és a már végrehajtott visszafizetések hatása továbbra is lényeges marad.

⁽³⁵⁾ A Bizottság összefoglaló jelentése és az éves tevékenységi jelentései elérhetőek a Bizottság honlapján. Összefoglaló jelentés: http://ec.europa.eu/atwork/planning-and-preparing/synthesis-report/index_en.htm éves tevékenységi jelentések: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm

⁽³⁶⁾ Lásd: az összefoglaló jelentés 10. és 13. lábjegyzete, 12. oldal.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

1.5. háttérmagyarázat – Fenntartások a 2014-es éves tevékenységi jelentésekben

A főigazgatók 2014-ben a 2013-as 17-tel szemben összesen 20 számszerűsített fenntartással éltek a kiadásokat illetően. A fenntartások össz-számának növekedése a következőknek tudható be:

- a Tartalmak, Technológiák és Kommunikációs Hálózatok Főigazgatósága (DG CONNECT) főigazgatója⁽³⁷⁾, az Európai Szomszédságpolitikáért és a Csatlakozási Tárgyalásokért Felelős Főigazgatóság (DG NEAR) főigazgatója⁽³⁸⁾ (³⁹), valamint a Külpolitikai Eszközökért (FPI) Felelős Szolgálat vezetője⁽⁴⁰⁾ három új fenntartással élt,
- egy ismételt visszaterő fenntartást két részre osztottak⁽⁴¹⁾, valamint
- egy fenntartást visszavontak⁽⁴²⁾.

A fenntartás alá eső kiadások összege a 2013. évi 2,4 milliárd euróról 2014-ben 2,3 milliárd euróra csökkent⁽⁴³⁾.

1.49. Az Európai Parlament 2013-as zárszámadási határozata⁽⁴⁴⁾ előírta a Bizottság számára, hogy „különösen a kockázatosnak minősülő összegek kiszámítását kell egyértelműbbé tennie, valamint be kell mutatnia a korrekciós mechanizmusoknak az ezekre az összegekre gyakorolt becsült hatását”.

⁽³⁷⁾ A versenyképességi és innovációs keretprogramban (CIP) részt vevő országok az IKT-politika támogatására irányuló programjára (ICT-PSP) vonatkozó fenntartás, mivel a fennmaradó hibaarány 2 % fölötti (2,94 %).

⁽³⁸⁾ A kedvezményezett országok általi közvetett irányításra vonatkozó fenntartás, mivel a fennmaradó hibaarány 2 % fölötti (2,67 %).

⁽³⁹⁾ A 2013-as éves jelentésben feltárt problémák új, hírnévkockázati okokból megfogalmazott fenntartáshoz vezettek a DG NEAR (korábban Bővítési Főigazgatóság (DG ELARG) esetében, lásd: a 2013-as éves jelentés 7.16. bekezdése).

⁽⁴⁰⁾ A közös kül- és biztonságpolitika (CFSP) kiadásaira vonatkozó fenntartás, oka, hogy a fennmaradó hibaarány 2 % fölötti (2,13 %).

⁽⁴¹⁾ A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság (DG REGIO) két részre osztotta fel az Európai Regionális Fejlesztési Alapot (ERFA)/Kohéziós Alapot (KA)/Előcsatlakozási Eszközt (IPA) érintő, ismételt visszaterő fenntartást: az ERFA/KA-ra vonatkozó, illetve az IPA-ra vonatkozó fenntartásra.

⁽⁴²⁾ Az Egészség- és Élelmiszerügyi Főigazgatóság (DG SANTE) visszavonta az élelmiszerek és takarmányok területén az állatbetegségek felszámolását célzó programokat és a monitoringprogramokat érintő fenntartást.

⁽⁴³⁾ Lásd: az összefoglaló jelentés 2. melléklete.

⁽⁴⁴⁾ Jelentés az Európai Unió 2013-as pénzügyi évre szóló általános költségvetésének végrehajtására vonatkozó mentesítésről, III. szakasz – Bizottság és végrehajtó ügynökségek (2014/2015) (DEC) (A8-0101/2015)).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

1.50. A zárszámadás elfogadásáért felelős hatóság kérésére reagálva a Bizottság 2014-ben továbbfejlesztette az információknak az éves tevékenységi jelentésben történő bemutatására vonatkozó belső iránymutatását⁽⁴⁵⁾. A főigazgatóknak be kell mutatniuk egy „átlagos észlelt hibaarányt”⁽⁴⁶⁾. Ennek a hibaaránynak az év összes kifizetésére való alkalmazásával számítják ki a „kockázatosnak minősülő összeget”⁽⁴⁷⁾. Az összefoglaló jelentés ezt az értéket a Bizottság utólagos ellenőrzéseinek jövőbeni korrekciós képességével együtt tartalmazza.

A Bizottság elismeri, hogy a kiadásokat lényeges hibaszint jellemzi,...

1.51. A 2014-es összefoglaló jelentésében a Bizottság a „kockázatosnak minősülő összeget” 3,7 és 5 milliárd euró közötti tartományként határozza meg. Ez az összefoglaló jelentés hatókörébe tartozó 2014-es kifizetések 2,6 %-a és 3,5 %-a közötti érték⁽⁴⁸⁾. Ezek a számok azt mutatják, hogy a kiadásokat összességükben lényeges hibaszint jellemzi.

...de hivatkozik a későbbi korrekciók becsült hatására

1.52. A 2014-es összefoglaló jelentés előrejelzést ad a becsült későbbi korrekciók kumulált összegére (más néven korrekciós képesség). Az elmúlt hat évben lekönnyelt korrekciók⁽⁴⁹⁾ alapján a Bizottság úgy becsüli, hogy a későbbi években „közelítőleg összesen 2,7 milliárd euró értékben fog hibákat beazonosítani és korrigálni”⁽⁵⁰⁾.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.50. Az „átlagos feltárt hibaarányt” becslése új koncepciót jelent, mely más célt szolgál: lehetővé teszi a megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselők számára, hogy a 2014-es éves tevékenységi jelentésükben első ízben közlétegyék a teljes kockázatos összegre vonatkozó legjobb becslésüket, a felelősségi körükbe tartozó teljes költségvetésre. Az előző években ezt csak a fenntartásokkal érintett kiadásokra végezték el.

1.51. A Bizottság elismeri, hogy „a kiadásokat lényeges hibaszint jellemzi” minden olyan esetben, amikor a főigazgató pénzügyi fenntartással él.

1.52. A Bizottság a 2014-es összefoglaló jelentésben kijelentette, hogy továbbra is korrekciós ellenőrzéseket fog végezni és a legjobb becslést fogja adni a korrekciók összegére, a ciklikus hatások enyhítéséhez elégségesen hosszú időtartamban mért teljesítmény alapján. Ennek célja a mentesítési állásfoglalásban kért teljesítés, nevezetesen a „korrekciós mechanizmusok becsült hatásának” bemutatása.

⁽⁴⁵⁾ A 2014-es éves tevékenységi jelentésekre vonatkozó állandó utasítások (SEC(2014) 553).

⁽⁴⁶⁾ Ez a kifizetések folyósításakor észlelt vagy becsült hibaarány (nem a fennmaradó hibaarány), az utólagos ellenőrzésekkor javított hibákkal történő kiigazítás nélkül. A hibaarányt súlyozásos alapon a teljes főigazgatóságra vonatkozóan számítják ki.

⁽⁴⁷⁾ A „kockázatosnak minősülő összegek” a kiadások azon részének becsült értékét jelentik, amelyek a szabályszerűségi kockázatok enyhítésére szolgáló összes kontroll alkalmazása után sem állnak összhangban a vonatkozó szabályozási és szerződéses előírásokkal. Amennyiben bizonyos kiadástípusokra vagy kontrollrendszerekre vonatkozóan nem áll rendelkezésre egyedi hibaarány, az átlagos hibaarányt és a kockázatosnak minősülő összeget tartományként adják meg, feltéve, hogy a kiadási kategóriák vagy kontrollrendszerek hibaaránya 0 % és 2 % közé esik.

⁽⁴⁸⁾ Lásd: az összefoglaló jelentés 1. táblázata.

⁽⁴⁹⁾ Lásd még: 1.55. bekezdés.

⁽⁵⁰⁾ Lásd: az összefoglaló jelentés 2.4. szakasza, 13. oldal.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A számokkal azonban vannak pontossági és egységességi problémák

A megosztott irányításban részt vevő főigazgatóságok kiigazították a tagállami hatóságok által szolgáltatott adatokat

1.53. A 2014-es kiadások több mint háromnegyede (a TPK 1b. és 2. fejezete) esetében a főigazgatóságok a kockázatosnak minősülő összegekre vonatkozó becsléseiket a tagállami hatóságok által szolgáltatott adatokra alapozzák. A Bizottság az összefoglaló jelentésben azonban kijelentette, hogy „továbbra is kihívást jelent a tagállamok kontrolljelentéseinek megbízhatósága”⁽⁵¹⁾. Ezért a főigazgatóságok jelentős kiigazításokat hajtanak végre a jelentésekben megadott hibaarányokon⁽⁵²⁾. Az ilyen kiigazítások szükségesek, de a Bizottság nem közöl összességét a saját munkájáról (amire a kiigazítást alapítja).

A közvetlen és közvetett irányítás területén a legtöbb főigazgatóság következetesen alkalmazta az összegek becslésére szolgáló új módszertant

1.54. A közvetlen és közvetett irányítás területén a legtöbb főigazgatóság az új módszertant alkalmazta. Az összefoglaló jelentésben azonban a Bizottság körülbelül 60 millió euróval⁽⁵³⁾ növelte a kockázatosnak becsült összeget a DG DEVCO esetében.

1.53. Tagállami szinten problémák vannak a pontossággal kapcsolatban. A Bizottság ezért lépéseket tett a pontosság javítására, és ahol az szükséges volt, kiigazította az adatokat megbízható és prudens szempontok alkalmazásával. Ennek eredményeként javult a becslés minősége.

Minden egyes érintett éves tevékenységi jelentés a következőket tartalmazza: a. az ellenőrzési és validálási folyamat leírása vagy a tagállam által jelentett információ kiigazítása, b. a kiigazítás hatásait tagállamonkénti bontásban ismertető összefoglaló táblázat és c. ettől az évtől kezdődően részletes adatok minden egyes operatív programra vagy kifizető ügynökségre vonatkozóan, az összes érintett főigazgatóság tekintetében.

1.54. Míg a DG DEVCO éves tevékenységi jelentésében nettó összeget javasolt, arra is rámutatott, hogy „az átlagos korrekcióinak több mint a fele a kifizetések előtti beavatkozásokhoz kapcsolódnak”. Ezért az összefoglaló jelentésben kiigazították a DG DEVCO adatát, az ilyen nettó hatás elkerülése végett.

⁽⁵¹⁾ Lásd: az összefoglaló jelentés 2.3. szakasza, 9. oldal.

⁽⁵²⁾ A kohézió területén az ERFA/KA esetében az átlagos hibaarány az ellenőrző hatóságok által bejelentett 1,8 %-ról 2,6 %-ra korrigálták, míg az ESZA esetében 1,9 %-ról 2,8 %-ra. A mezőgazdaság esetében a kifizető ügynökségek által bejelentett hibaarányt 0,55 %-ról 2,54 %-ra korrigálták a közvetlen kifizetések, illetve 1,52 %-ról 5,09 %-ra a vidékfejlesztés esetében.

⁽⁵³⁾ Ez a kiigazítás a DG DEVCO-ra vonatkozik. A Bizottság ennek megfelelő kiigazítást végzett a jövőbeni korrekciós képesség becsült értékére vonatkozóan is.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A Bizottság javította a korrekciós képesség kiszámítását

1.55. 2009 óta a DG BUDG a beszámoló 6. kiegészítő megjegyzésében rögzített információk alapján megadja a főigazgatók számára a szervezeti egységekre vonatkozó visszafizettetések és pénzügyi korrekciók átlagos összegét (lásd: 1.8. és 1.44. bekezdés). Több főigazgató korrigálta ezeket a számokat, hogy figyelembe vegyék a nyers adatokat érintő egységességi problémákat. A legfontosabb kiigazítások a következők voltak:

- a megtörtént kifizetések korrekciója szempontjából irreleváns előzetes vagy „forrásnál történő” korrekciók kihagyása (lásd: **1.7. ábra**) (Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Végrehajtó Ügynökség, Kkv-ügyi Végrehajtó Ügynökség, DG EMPL, DG MARE, DG REGIO és DG SANTE) ⁽⁵⁴⁾,
- a jelenlegi programok szempontjából kevésbé releváns időszakokra vonatkozó korrekciók kihagyása (például a DG MARE kivette az 1994–1999-es programozási időszakra vonatkozó korrekciókat, amelyek véleménye szerint kevésbé relevánsak a jelenlegi programok szempontjából, a DG AGRI pedig csak az elmúlt három évben végrehajtott nettó pénzügyi korrekciók és visszafizettetések átlagos éves összegét használta),
- a használt kockázatdefiníciók kivételével eső problémákkal kapcsolatos korrekciók kihagyása (például kölcsönös megfeleltetés a DG AGRI-nál).

1.56. Több főigazgatóság esetében a jövőbeni korrekciókra vonatkozó becslések meghaladják a kockázatosnak minősülő összeget ⁽⁵⁵⁾. A kohéziós politika terén a Bizottság szerint ez főként annak tudható be, hogy a korrekciós képesség hatéves átlagon alapul, míg a kockázatosnak minősülő összeg a 2014-ben kapott becslést hibaszintre vonatkoztatja, amelynek értéke kisebb, mint a korábbi években.

1.55. A Bizottság nem ért egyet a Számvevőszék által a következetességgel kapcsolatban említett problémákkal. Az uniós költségvetés védelméről szóló múltbeli adatok kiigazítására (lásd a 6. megjegyzést) csupán azért került sor, hogy az EP állásfoglalásának megfelelően ésszerű becslést lehessen nyújtani a rendszerek jövőbeni korrekciós képességére vonatkozóan, mely egy kapcsolódó, de mégis eltérő tárgykört jelent.

⁽⁵⁴⁾ A kiigazítások hatása jelentős volt: a DG REGIO esetében például az „előzetes” korrekciók kihagyása a becslést korrekciós képességet 153 millió euróval 1,2 milliárd euróra csökkentette.

⁽⁵⁵⁾ Azon nyolc főigazgatóság esetében, amelyek egyösszegű becslést adnak meg a kockázatosnak minősülő összegre vonatkozóan, a becslést korrekciós képesség meghaladja ezt a becslést. Az alsó és felső határértékű becslést megadó többi főigazgatóságot tekintve a jövőbeni korrekciók becslést szintje négy esetben haladja meg a becslést alsó határértéket, míg egy esetben haladja meg a becslést felső határt.

Az összefoglaló jelentés által érintett további kérdések

1.57. A 2012 októberében elfogadott költségvetési rendelet legutóbbi nagyobb felülvizsgálata során jelentős újítást jelentett annak az előírásnak a bevezetése, hogy a Bizottság értékelje a folyamatosan magas hibaszintet mutató területeket. Míg a belső utasítások⁽⁵⁶⁾ szerint ennek három év után kell megtörténnie, összefoglaló jelentésében a Bizottság bejelenti, hogy nem tervez ilyen értékelést addig, amíg nem tudja megállapítani a 2014–2020-as programozási időszak új irányítási és kontrollrendszerének a hibaszintre gyakorolt hatását⁽⁵⁷⁾.

A csalásyanús eseteket továbbítottuk az OLAF-hoz

1.58. Az ellenőrzésünk során észlelt csalásyanús eseteket továbbítjuk az Európai Csalás Elleni Hivatalhoz (OLAF) elemzés és esetleges kivizsgálás céljából. Az egyedi esetekről vagy az OLAF által ezekre adott válaszokról nem áll módunkban nyilatkozni. Ugyanakkor 2014-es ellenőrzésünk során:

- mintegy 1 200 tranzakció jogszerűségét és szabályszerűségét értékeltük,
- 22 csalásyanús esetet találtunk (2013: 14), amelyeket továbbítottunk az OLAF számára⁽⁵⁸⁾,
- a leggyakoribb csalásyanús esetek a támogathatósági feltételeknek nem megfelelő költségek bejelentése, ezt követi az összeférhetetlenség és más szabálytalanság a közbeszerzéseknél, majd a támogathatósági feltételek mesterséges megteremtése.

1.58.

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a jelenlegi jogi keret mellett nehéz bizonyítani a feltételek az Európai Unió Bíróságának értelmezése szerinti mesterséges megteremtését.

Lásd még a 7.4. háttérmagyarázatban szereplő válaszokat és észrevételeket.

⁽⁵⁶⁾ A 2014-es éves tevékenységi jelentésekre vonatkozó állandó utasítások, 33. oldal.

⁽⁵⁷⁾ Lásd: az összefoglaló jelentés 3.1. szakasza, 16. és 17. oldal.

⁽⁵⁸⁾ A 2014. naptári évben 16 esetet továbbítottunk az OLAF-nak (ezek mind a 2013-as, mind a 2014-es ellenőrzési évre vonatkoznak) (2013: 14). Egyes esetek nem a megbízhatósági nyilatkozathoz kapcsolódó tevékenységünk során merülnek fel.

KÖVETKEZTETÉSEK

1.59. E fejezet fő célja a megbízhatósági nyilatkozatban szereplő ellenőri vélemények alátámasztása.

Ellenőrzési eredmények

1.60. Az ellenőrzés eredményei nagyon hasonlóak a korábbi évek eredményeihez.

1.61. Az **1.6. ábrán** is bemutatott eredmények szerint erőteljes kapcsolat figyelhető meg a kiadások típusa és hibaszintje között. Az elemzés célja, hogy egyrészt teljesítse az érdekelt felektől a különböző kockázati profilokra vonatkozóan érkezett kéréseket, másrészt pedig segítse a Bizottságot a folyamatosan magas hibaszinttel rendelkező területekkel kapcsolatos intézkedések meghozatalában.

Hibák és korrekciók

1.62. A 6. kiegészítő magyarázatban felsorolt korrekciós intézkedések között néhány fontos eszköz található a szabálytalan kiadások kizárására és a kontrollrendszerek javítására történő ösztönzésre. Amennyire lehetséges volt, a vonatkozó korrekciós intézkedéseket figyelembe vettük az egyedi tranzakciók értékelése során, és ez csökkentette a 2014-re becsült hibaszintet.

Az éves tevékenységi jelentések és az összefoglaló jelentés

1.63. Az összefoglaló jelentésben a Bizottság elismeri, hogy a kiadásokat összességükben lényeges hibaszint jellemzi.

1.64. A Bizottság már tett lépéseket, hogy megkezdje a korrekciós intézkedések hatáselemzésének javítását. Ennek során csökkentette, de nem küszöbölte ki azt a kockázatot, hogy a korrekciós intézkedések hatását túlbecsülik, vagy hogy a hatás csak korlátozottan releváns. Van még további lehetőség a korrekciós intézkedések bizottsági hatáselemzésének javítására.

1.64. A Bizottság a 2014-es összefoglaló jelentésben kijelentette, hogy továbbra is korrekciós ellenőrzéseket fog végezni és a legjobb becsléseket fogja adni a korrekciók összegére, a ciklikus hatások enyhítéséhez elégségesen hosszú időtartamban mért teljesítmény alapján. Ennek célja a mentesítési állásfoglalásban kérték teljesítése, nevezetesen a „korrekciós mechanizmusok becsült hatásának” bemutatása.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

1.65. Jelentős kihívást jelent a kockázatosnak minősülő összegek és a korrekciós képesség bemutatásának egységesítése. A Bizottságon és a tagállamokon belül számos különböző, a kockázatosnak minősülő összegekről és a korrekciós képességről információt szolgáltató rendszer található. E rendszerek egységesítése nem könnyű feladat. A Bizottság által kiadott új iránymutatás (lásd: 1.50. bekezdés) némi javulást eredményezett a valószínű hibaszintre irányuló becslések bemutatásában, de nem szüntette meg sem a hibák jelentős alulbecslésének, sem a korrekciós képesség túlbecslésének (kisebb mértékű) kockázatát. A számos főigazgatóság (lásd: összefoglaló jelentés, 12. oldal) által bevezetett kiigazítások alapot adhatnak a Bizottságnak ahhoz, hogy tovább javítsa az információs rendszereket.

1.66. A Bizottság még nem vállalta fel a folyamatosan magas hibaszinteket mutató területek elemzését. Fontosnak tartjuk, hogy ezt az elemzést a 2014–2020-as TPK féldős felülvizsgálata előtt vagy annak részeként elvégezzék.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.65. *Tagállami szinten problémák vannak a pontossággal kapcsolatban. A Bizottság ezért lépéseket hozott a pontosság javítására, és ahol az szükséges volt, kiigazította az adatokat megbízható és prudens szempontok alkalmazásával. Ennek eredményeként javult a becslés minősége.*

Továbbá, a kiigazításokat a Bizottság által alkalmazott minőségellenőrzések eredményezték. Ahogy az az összefoglaló jelentésben szerepel, a Bizottság szerint ez volt a rendelkezésre álló legjobb mutató a jövőbeni korrekciós képesség becslésére.

(Lásd az 1.53. bekezdésre adott választ.)

1.66. *A Bizottság felül fogja vizsgálni a folyamatosan magas hibaszinttel jellemezhető területeket, amint rendelkezésre állnak elegendő adatok az új programokról.*

1.1. MELLÉKLET

ELLENŐRZÉSI MÓDSZER ÉS MÓDSZERTAN

1. A Számvevőszék ellenőrzési módszerét a weboldalunkon elérhető Pénzügyi és szabályszerűségi ellenőrzési kézikönyv fejti ki. Munkánk tervezéséhez bizonyossági modellt használunk. A tervezés során figyelembe vesszük azt a kockázatot, hogy hibák fordulnak elő (eredendő kockázat), valamint azt a kockázatot, hogy a hibákat nem előzik meg, illetve nem tárják fel és nem javítják ki (kontrollkockázat).

1. Rész – A beszámoló megbízhatóságára irányuló ellenőrzés módszere és módszertana

2. A konszolidált beszámoló a következőkből áll:

- A. a konszolidált pénzügyi kimutatások; valamint
- B. a költségvetés végrehajtásáról szóló összevont jelentések.

A konszolidált beszámolóknak minden lényeges szempontból megfelelően kell bemutatnia:

- az Európai Unió év végi pénzügyi helyzetét,
- a műveletek eredményeit és a pénzforgalmat, valamint
- a nettó eszközállomány változásait a lezárt évre vonatkozóan.

Ellenőrzésünk következőkre tér ki:

- a) a számviteli kontrollkörnyezet értékelése;
- b) a főbb számviteli eljárások és az év végi könyvviteli zárás működésének ellenőrzése;
- c) a főbb számviteli adatok analitikus vizsgálata (egységesség és ésszerűség);
- d) nyilvántartások és/vagy mérlegek elemzése és egyeztetése;
- e) kötelezettségvállalások, kifizetések és egyes mérlegtételek reprezentatív mintán alapuló tételes ellenőrzései.
- f) más ellenőrök munkájának a lehetséges mértékben, a nemzetközi könyvvizsgálati standardokkal összhangban történő felhasználása. Ez különösen a Bizottság által irányított olyan kölcsönfelvételi és kölcsönnyújtási tevékenységek ellenőrzésénél érvényes, amelyek esetében külső ellenőri igazolások állnak rendelkezésre.

2. Rész – A tranzakciók szabályszerűségére irányuló ellenőrzés módszere és módszertana

3. A beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségének és szabályszerűségének ellenőrzése a tranzakciók közvetlen tesztelését teszi szükségessé (lásd: **I.1. táblázat**). Ez alapján állapítjuk meg, hogy azok összhangban állnak-e a vonatkozó szabályokkal és rendelkezésekkel.

A tranzakciók tesztelése

4. Minden külön értékelésen belül (4–9. fejezet) közvetlen tranzakciótesztelést végzünk egy reprezentatív tranzakcióminta alapján. A tesztelés révén statisztikai becslés készíthető arról, hogy a vizsgált alapsokaságban a tranzakciók milyen mértékben szabálytalanok.

5. A tranzakciótesztelés során minden kiválasztott tranzakciót megvizsgálunk. Megállapítjuk, hogy a kifizetési kérelem vagy kifizetés a költségvetésben szereplő és a vonatkozó jogszabályok által meghatározott célra történt-e. Megvizsgáljuk a kérelem vagy kifizetés összegének kiszámítását (nagyobb kifizetési kérelmek esetében a támogatás alapjául szolgáló elemekből vett reprezentatív kiválasztás alapján). A Számvevőszék a tranzakciót a költségvetési számláktól kezdve egészen a végső kedvezményezettig követi (aki lehet pl. mezőgazdasági termelő, egy képzés szervezője, vagy egy fejlesztési támogatást nyújtó projekt felelőse), és az összes szinten megvizsgálja a vonatkozó követelmények betartását. Hiba akkor fordul elő, ha a tranzakció (bármelyik szinten):

- számítási hibát tartalmaz, vagy
- nem felel meg valamely jogszabályi előírásnak, illetve szerződéses rendelkezésnek.

6. A bevételek tekintetében a releváns makrogazdasági összesítő adatok jelentik a hozzáadottérték-adón és a bruttó nemzeti jövedelmen (GNI) alapuló saját források számvévszéki ellenőrzésének kiindulópontját és e források kiszámításának alapját. Az ellenőrzés megvizsgálja, hogy a Bizottság milyen kontrollrendszereket alkalmaz az adatok feldolgozására a tagállami hozzájárulások beérkezéséig, illetve az adatoknak a konsolidált beszámolóba való bekerüléséig. A hagyományos saját források esetében a vámhatóságok számláit vizsgáljuk és a vámkötelezettségek mozgását egészen addig a pontig elemezzük, amíg a Bizottság nem értesül az összegekről és azok meg nem jelennek a beszámolóban.

7. A kiadások tekintetében a Számvévszék akkor vizsgálja meg a kifizetéseket, miután a kiadás felmerült, azt lekönyvelték és elfogadták („költségként elszámolt kifizetések”). Ez a vizsgálat minden kifizetési kategóriára kiterjed (az eszközök beszerzését szolgáló kifizetésekre is). Az előlegfizetések vizsgálata nem azon a ponton történik, ahol a kifizetést teljesítik. Az előlegfizetések vizsgálatára akkor kerül sor:

- miután az uniós források végső kedvezményezettje (pl. egy gazdálkodó, kutatóintézet, közbeszerzés tárgyát képező kivitelezési munkákat vagy szolgáltatást nyújtó vállalat) igazolta a források helyes felhasználását, továbbá
- a Bizottság (vagy uniós források kezelő más intézmény vagy szerv) az előlegfizetés elszámolásával elfogadta, hogy a végső felhasználás indokolt volt.

8. A Számvévszék ellenőrzési mintája úgy van megtervezve, hogy az ellenőrzött sokaság egészére nézve adjon becslült hibaarányt. Nagyobb kérelem vagy kifizetés esetén pénzegység alapú mintavételi módszerrel (MUS) választjuk ki az ellenőrizendő elemeket (pl. egy projekt számlái, egy gazdálkodó kérelmében szereplő parcellák, lásd: 5. bekezdés) az egyes tranzakciókon belül. Ezért ha a vizsgált elemek egy projekt vagy egy gazdálkodó kifizetési kérelmének részei, az adott elemekre vonatkozóan bejelentett hibaarány nem az ellenőrzött projekt vagy a gazdálkodó kifizetésére kérelmének hibaaránya, hanem az uniós kiadások átfogó értékeléséhez adódik hozzá.

9. A Számvévszék nem vizsgálja minden évben valamennyi tagállam, kedvezményezett állam és/vagy régió tranzakcióit. Az éves jelentésben szereplő példák szemléltető jellegűek, és az előforduló legtipikusabb hibafajtaikat mutatják be. Ha egyes tagállamokat, kedvezményezett államokat és/vagy régiókat név szerint említünk, az nem jelenti, hogy a bemutatott példák másuttal nem fordulnak elő. Az ebben a jelentésben bemutatott szemléltető példák alapján nem lehet következtetéseket levonni a tagállamokra, kedvezményezett államokra és/vagy érintett régiókra nézve.

10. A Számvévszéknek ezzel a módszerrel nem célja, hogy adatokat gyűjtsön a hibák sokaságon belüli gyakoriságáról. Ezért a hibák gyakoriságára vonatkozóan bemutatott adatokból nem lehet következtetni az EU által finanszírozott tranzakciókat, vagy az egyes tagállamokat jellemző hibagyakoriságra. Mintavételi megközelítésünk keretében különböző tranzakciókhoz különböző súlyozást rendelünk. Mintavételünk az érintett kiadások értékét és az ellenőrzési munka intenzitását tükrözi. Ez a súlyozás nem érvényesül a gyakorisági táblázatban, ami ezért ugyanolyan súlyozással veszi figyelembe a vidékfejlesztést, mint a közvetlen támogatást a „Természeti erőforrások” területén, illetve a Szociális Alap kiadásait, mint a regionális és kohéziós kifizetéseket a „Kohézió” fejezetben. A különböző tagállamokban vett mintákban talált relatív hibagyakoriság nem lehet irányadó a különböző tagállamok relatív hibaszintjére nézve.

A tranzakcióesztek eredményeinek értékelése és bemutatása

11. A tranzakciókban előforduló hibák többféle okra vezethetők vissza, és a szabálytalanság típusától, illetve a be nem tartott szabály vagy szerződéses követelmény jellegétől függően többféle formát ölthetnek. Az egyes tranzakciók lehetnek részben vagy egészben hiba által érintettek. A Számvévszék által végzett ellenőrzések előtt és azoktól függetlenül feltárt és kijavított hibák nem számítanak bele a hibagyakoriságba, hiszen azt bizonyítják, hogy a felügyeleti és kontrollrendszerek hatásonként működnek. Mérlegeljük, hogy az egyes hibák számszerűsíthetőek-e vagy nem. Figyelembe vesszük azt, hogy mennyire mérhető a hiba hatása az ellenőrzött összegre.

12. Igen sok hiba merül fel a közbeszerzési szabályok alkalmazása során. Az uniós jogban és szabályozásban alapvetően rögzített versenyelv érvényesülése érdekében a jelentős beszerzési eljárásokat meg kell hirdetni, az ajánlatokat meghatározott kritériumok alapján értékelni kell, valamint a szerződéseket nem szabad a küszöbértékek túllépésének elkerülése végett mesterségesen részekre bontani⁽¹⁾.

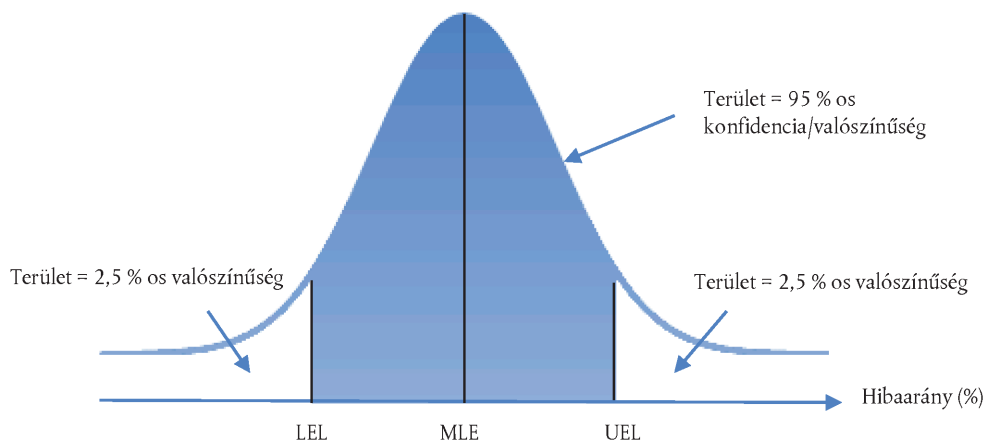
⁽¹⁾ Lásd még: 6.30–6.35. bekezdés és „Az uniós kohéziós kiadások terén nagyobb erőfeszítés lenne szükséges a közbeszerzési problémák kezelésére” című 10/2015. sz. különjelentés.

13. A közbeszerzési hibák számszerűsítésével kapcsolatos kritériumaink a „Non-compliance with the rules on public procurement – types of irregularities and basis for quantification” (A közbeszerzési szabályok megsértése – a szabálytalanságok típusai és a számszerűsítés alapjai) ⁽²⁾ című dokumentumban található meg.

14. A számszerűsítési eljárásunk eltérhet attól, mint amelyet a Bizottság vagy a tagállamok használnak a közbeszerzési szabályok helytelen alkalmazásának szankcionálásáról hozott döntéseikhez.

Becsült hibaszint (legvalószínűbb hiba)

15. A hibaszint becsléséhez a legvalószínűbb hibaarányt (MLE) használjuk. A Számvevőszék minden egyes TPK fejezetre és a költségvetési kiadások egészére nézve elvégzi ezt a becslést. A számítás során csak számszerűsített hibákat veszünk figyelembe. Az MLE százalékos értéke az alapsokaságban található hibák előfordulási valószínűségének statisztikai becslése. Hibának minősül például a vonatkozó szabályok, előírások, valamint szerződéses és támogatási feltételek számszerűsíthető megsértése. Az alsó hibahatárra (LEL) és a felső hibahatárra (UEL) vonatkozóan is becslést adunk (lásd: alábbi illusztráció).



16. A görbe alatt árnyékolással jelölt terület százalékos értéke annak valószínűségét mutatja, hogy az alapsokaságra ténylegesen jellemző hibaszint az alsó és a felső hibahatár közé esik.

17. Munkák megtervezése során 2%-os lényegességi küszöbvel számolunk. A lényegességi küszöb szolgál iránymutatásul ellenőri véleményünk kialakításához. Ellenőri véleményének kialakításakor a Számvevőszék figyelembe veszi a hibák jellegét, összegét és összefüggéseit.

Hogyan értékeli a Számvevőszék a rendszereket, és hogyan számol be értékelése eredményeiről?

18. A Bizottság, más uniós intézmények és szervek, a tagállami hatóságok, kedvezményezett országok és/vagy régiók rendszereket alakítanak ki. Ezeknek a rendszereknek az alkalmazásával kezelik a költségvetési kockázatokat, beleértve a tranzakciók szabályszerűségét érintő kockázatokat is. A rendszerek értékelése ezért különösen hasznos az azok javítására vonatkozó ajánlások megfogalmazása szempontjából.

19. Minden TPK-fejezethez, a bevételeket is beleértve, számos egyedi rendszer kapcsolódik. A Számvevőszék minden évben mintavétellel szokta kiválasztani a megvizsgálandó rendszereket. Az eredményeket jobbítási ajánlásokkal együtt tesszük közzé.

Hogyan alkot a megbízhatósági nyilatkozat keretében véleményt a Számvevőszék?

20. Az Európai Unió konszolidált beszámolója alapjául szolgáló tranzakciók szabályszerűségéről adott számvevőszéki vélemény az ezen jelentés 4–9. fejezetében leírt ellenőrzési munkánkon alapul. Véleményünket a megbízhatósági nyilatkozat tartalmazza. Véleményünk kialakítás során figyelembe vesszük, hogy a hibák átható jellegűek-e. A Számvevőszék az elvégzett munkája alapján képes megalapozott véleményt kialakítani arról, hogy a sokaságon belüli hibák a lényegességi küszöb alatt maradnak-e, vagy meghaladják-e azt. Összességében a 2014-es kiadások legjobb becslésünk szerinti hibaszintje 4,4 %. A Számvevőszék szerint az ellenőrzött sokaságban a hibaszint több mint 95 %-os konfidenciaszint mellett lényeges. A különböző TPK-fejezeteket eltérő becsült hibaszint jellemezte, ezek a 4–9. fejezetben szerepelnek. Értékelésünk szerint a hibák átható jellegűek, azaz a legtöbb kiadási területet érintik.

⁽²⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf

Csalás gyanúja

21. Ha a Számvevőszéknek oka van gyanítani, hogy csalásra került sor, ezt jelentjük az Unió csalás elleni hivatalának, az OLAF-nak. Az OLAF feladata a kapcsolódó nyomozások lefolytatása. Évente több esetről teszünk jelentést az OLAF-nak.

3. Rész – A beszámoló megbízhatóságára, illetve a tranzakciók szabályszerűségére vonatkozó ellenőrzési vélemények közötti összefüggés

22. A Számvevőszék:

- a) ellenőrzési véleményt adott az Európai Unió konszolidált beszámolójáról a lezárult pénzügyi évre nézve; valamint
- b) ellenőrzési véleményeket adott az ezen beszámoló alapjául szolgáló bevételek és kifizetések szabályszerűségéről.

23. Ellenőrzéseinket az IFAC nemzetközi ellenőrzési standardjai és etikai kódexe, valamint a legfőbb ellenőrző intézményeknek az INTOSAI által elfogadott nemzetközi standardjai szerint végezzük.

24. Ezek a standardok arra a helyzetre nézve is rendelkeznek, amikor ellenőrök a beszámoló megbízhatóságáról és a mögöttes tranzakciók szabályszerűségéről adnak ki ellenőrzési véleményt: a standardok értelmében a tranzakciók szabályszerűségére vonatkozó módosított vélemény önmagában még nem eredményez a beszámoló megbízhatóságára vonatkozó módosított véleményt. Az általunk véleményezett pénzügyi kimutatások, különösen azok 6. kiegészítő magyarázata, elismerik, hogy lényeges probléma áll fenn az uniós költségvetésre terhelt költségekre vonatkozó szabályok megsértésével kapcsolatban. Ennek megfelelően úgy döntöttünk, hogy a szabályszerűséget befolyásoló lényeges hibaszint önmagában még nem ok arra, hogy módosítsunk a beszámoló megbízhatóságáról adott külön véleményen.

1.2. MELLÉKLET

A BESZÁMOLÓ MEGBÍZHATÓSÁGÁRA VONATKOZÓ KORÁBBI ÉSZREVÉTELEK HASZNOSULÁSA

Korábbi évekből tett észrevételek	A hasznosulás számvényészei elemzése	A Bizottság válasza
<p>1. Az előfinanszírozással, a kötelezettségekkel és a pénzügyi évek elkülönítésével kapcsolatos eljárások</p> <p>Az előfinanszírozást, a kötelezettségeket és a kapcsolódó év végi időbeli elhatárolásokat illetően 2007 óta általános pénzügyi hatásukat tekintve nem lényeges, ám igen gyakran előforduló számviteli hibákat találtunk. Ez is arra mutat, hogy egyes főigazgatóságoknál további fejlesztésekre van szükség.</p> <p>Az előfinanszírozott összegek könyvelésére vonatkozóan megállapításunk szerint több főigazgatóság sok esetben továbbra is csak becsléseket vezetett be a számviteli nyilvántartásba akkor is, ha voltak megfelelő alapadatok az adott előfinanszírozások elszámolására. Megállapítottuk továbbá, hogy számos főigazgatóságon javítási, harmonizálási és automatizálási kell a pénzügyi évek elkülönítésével kapcsolatos eljárásokat.</p> <p>A Bizottság a pénzügyi konstrukciókat először a 2010-es beszámolóban, egyéb támogatási programok előlegfizetésit pedig először a 2011-es beszámolóban szerepeltette. A fennmaradó egyenleg összege mindkét esetben azon a feltételeken alapuló becslés, hogy a forrásokat a működési időszak alatt egyenletesen használják fel. A Bizottságnak figyelemmel kellene kísérnie e feltételezés érvényességének alakulását.</p>	<p>1. Az előfinanszírozással, a kötelezettségekkel és a pénzügyi évek elkülönítésével kapcsolatos eljárások</p> <p>A Bizottság továbbra is dolgozott azon, hogy javítsa számviteli adatainak pontosságát.</p> <p>Az előfinanszírozások és a számlák/kifizetési kérelmek reprezentatív mintáinak vizsgálata során ismét általános pénzügyi hatásukat tekintve nem lényeges, ám igen gyakran előforduló hibákat találtunk.</p> <p>Több főigazgatóság még nem érte el, hogy az előfinanszírozásokat időben elszámolják, és nem rendelkezik elegendően pontos eljárásokkal annak kiszámítására, hogy milyen mértékben használják fel az előfinanszírozást, illetve hogy a rövid és a hosszú lejáratú előfinanszírozás hogyan oszlik meg.</p> <p>A fennmaradó egyenlegek becslése továbbra is azon a feltételezésen alapul, hogy a pénzeszközök felhasználása a működési időszak alatt egyenletesen történik, a megosztott irányítási pénzügyi eszközök esetében figyelembe véve a tagállamok által szolgáltatott adatokat, ha vannak ilyenek. A megosztott irányítási pénzügyi eszközök (korábbi elnevezéssel pénzügyi konstrukciók) esetében a működési időszak a vonatkozó lezárási irányelvek új értelmezéséből kiindulva a 2015. december 31-től 2017. március 31-ig tartó vélelmezett hosszabbításon alapul. A megosztott irányítási pénzügyi eszközökre és más támogatási rendszerekre adott előlegek felhasználásáról csak korlátozottan rendelkezésre álló információk hatással lehetnek az év végi értékelésre és jelentős kiigazításokhoz vezethetnek a 2007–2013-as programozási időszak lezárásakor. Fontos, hogy az érintett főigazgatóságok ellenőrizzék ezeknek a pénzeszközöknek a felhasználását.</p>	<p>1. Az előfinanszírozással, a kötelezettségekkel és a pénzügyi évek elkülönítésével kapcsolatos eljárások</p> <p>A Bizottság elismeri, hogy mindig van lehetőség javításokra, azonban kiemeli, hogy az utóbbi 8 év alatt helyesen könyvelték el az előfinanszírozott összegeket és a számlákat.</p>

Korábbi években tett észrevételek	A hasznosulás számvetészéki elemzése	A Bizottság válasza
<p>2. A visszafizettetésekre és pénzügyi korrekciókra vonatkozó közlések („az uniós költségvetés védelme”)</p> <p>A számvitelért felelős tisztviselő finomította a visszafizettetésekről és a pénzügyi korrekciókról a pénzügyi beszámoló 6. magyarázatában szereplő információk bemutatásának módját. Ez a magyarázó megjegyzés immár jobban a témakörre összpontosít és kevésbé terjedelmes, de olyan információkat is tartalmaz, amelyek nem a számviteli rendszerből származnak. Ezeket az információkat helyénvalóbb volna az uniós költségvetés védelméről szóló, a 966/2012/EU, Euratom, költségvetési rendelet 150. cikkének (4) bekezdése értelmében a költségvetési hatóságoknak minden év szeptemberében bemutatandó jelentésben szerepeltetni.</p> <p>Sem a 6. kiegészítő magyarázat, sem az uniós költségvetés védelméről szóló említett jelentés nem foglalja össze a különböző korrekciós kiigazítások eltérő hatásait.</p>	<p>2. A visszafizettetésekre és pénzügyi korrekciókra vonatkozó közlések („az uniós költségvetés védelme”)</p> <p>A Bizottság tovább javította a 6. kiegészítő magyarázat szerkezetét.</p> <p>A kohézió esetében a 6. magyarázat már közli, hogy a kiadás lekönnyvétele előtt („a forrásnál”), a végrehajtás során és a lezárások milyen mértékű korrekciókra kerültek sor.</p> <p>A magyarázat most már leírja, de nem mindig számszerűsíti a korrekciós intézkedéseknek az uniós költségvetésre gyakorolt hatását. Megállapításunk szerint a 6. kiegészítő magyarázat nem tesz különbséget az alábbiak között:</p> <ul style="list-style-type: none"> — kiigazítások a projektek szintjén és korrekciók a programok szintjén; — nettó pénzügyi korrekciók és olyan megállapodások, amelyek lehetővé teszik a szabálytalan kiadások helyettesítését. <p>A Bizottságnak szándékában áll a 2015-ös beszámoló 6. kiegészítő magyarázatában tükrözni az Európai Bíróság 2015. júniusi döntéseit, amelyek 457 millió eurót érintő pénzügyi korrekcióról szóló határozatokat semmisítettek meg.</p> <p>A magyarázat továbbra is tartalmaz olyan információkat, amelyek nem a számviteli rendszerből származnak. A Bizottság jelenleg a helyzet értékelését végzi azzal a céllal, hogy új eljárások bevezetésével ezeket a tranzakciókat a hagyományos számviteli rendszerben is rögzíteni tudja.</p> <p>A jelenlegi eljárások még nem hatásosak.</p>	<p>2. A visszafizettetésekre és pénzügyi korrekciókra vonatkozó közlések („az uniós költségvetés védelme”)</p> <p>A lehetséges mértékig és figyelembe véve a költség-haszon megfontolásokat, az információt Számvetőszték által említett szétdalasztása most már szerepelni fog az uniós költségvetés védelméről szóló évenként kiadott közleményben.</p> <p>A Számvetőszték által említett jogesetek az 1994–1999 közötti időszakhoz és a 2008–2010 között hozott döntésekhez kapcsolódnak. A beérkezett ítéletek olyan eljárási kérdéseket tükröznek, amelyek az 1083/2006/EK rendeletről adódnak. A Bizottság elemzi a hatást.</p> <p>Ahogy azt a Számvetőszték elismeri, a Bizottság lehetséges új eljárásokat vizsgál, aminek a jelenlegi szabályozási rendszeren belüli és a rendelkezésre álló eredmények alapján kell történnie.</p> <p>A Bizottság meg fogja vizsgálni a tagállamokkal, hogy hogyan lehetne a meglévő információs rendszereket javítani a Számvetőszték javaslatai alapján.</p>
<p>A bemutatott adatok pontosságának biztosítása érdekében a Bizottságnak eljárásokat kell bevezetnie a korrekciós mechanizmusok időzítésének, forrásának és összegének a tagállamokkal történő egyeztetéséhez.</p>		

1.3. MELLÉKLET

KIVONATOK A 2014-ES KONSZOLIDÁLT BESZÁMOLÓBÓL⁽¹⁾

1. táblázat – Mérleg (*)

	(millió euró)	
	2014.12.31.	2013.12.31.
Befektetett eszközök		
Immateriális javak	282	237
Ingatlanok, gépek és berendezések	7 937	6 104
Tőke módszerrel elszámolt befektetések	409	349
Pénzügyi eszközök	56 438	59 844
Előfinanszírozás	18 358	38 072
Visszterhes követelések és nem visszterhes megtérülések	1 198	498
	84 623	105 104
Forgóeszközök		
Pénzügyi eszközök	11 811	5 571
Előfinanszírozás	34 237	21 367
Visszterhes követelések és nem visszterhes megtérülések	14 380	13 182
Készletek	128	128
Pénzeszközök és pénzeszköz-egyenértékesek	17 545	9 510
	78 101	49 758
Eszközök összesen	162 724	154 862
Hosszú lejáratú kötelezettségek		
Nyugdíj és más munkavállalói juttatások	(58 616)	(46 818)
Céltartalékok	(1 537)	(1 323)
Pénzügyi kötelezettségek	(51 851)	(56 369)
	(112 005)	(104 510)
Rövid lejáratú kötelezettségek		
Céltartalékok	(745)	(545)
Pénzügyi kötelezettségek	(8 828)	(3 163)
Szállítói kötelezettségek	(43 180)	(36 213)
Passzív időbeli elhatárolások	(55 973)	(56 282)
	(108 726)	(96 204)
Kötelezettségek összesen	(220 730)	(200 714)
Nettó eszközállomány	(58 006)	(45 852)
Tartalékok	4 435	4 073
Tagállamoktól lehívandó összegek	(62 441)	(49 925)
Nettó eszközállomány	(58 006)	(45 852)

(*) A mérleg az Európai Unió konszolidált beszámolójának szerkezetét követi.

⁽¹⁾ Cél szerű tanulmányozni az Európai Unió 2014-es pénzügyi évre vonatkozó konszolidált beszámolójának teljes szövegét, beleértve mind a konszolidált pénzügyi kimutatásokat és azok kiegészítő mellékleteit, mind a költségvetés végrehajtásáról szóló összesített beszámolókat és azok kiegészítő mellékleteit.

2. táblázat – Kimutatás a pénzügyi teljesítményről (*)

	(millió euró)	
	2014	2013 (új szerkezetben)
Bevételek		
Nem visszerthes ügyletekből származó bevételek		
GNI-alapú források	104 688	110 194
Hagyományos saját források	17 137	15 467
Héaalapú források	17 462	14 019
Pénzbírságok	2 297	2 757
Kiadások visszafizettetése	3 418	1 777
Egyéb	5 623	4 045
Összesen	150 625	148 259
Visszerthes ügyletekből származó bevételek		
Pénzügyi eredmény	2 298	1 991
Egyéb	1 066	1 443
Összesen	3 364	3 434
	153 989	151 693
Költségek (**)		
Tagállamok által végrehajtott		
Európai Mezőgazdasági Garanciaalap	(44 465)	(45 067)
Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap és más vidékfejlesztési eszközök	(14 046)	(13 585)
Európai Regionális Fejlesztési Alap és Kohéziós Alap	(43 345)	(47 767)
Európai Szociális Alap	(12 651)	(12 126)
Egyéb	(2 307)	(1 525)
A Bizottság és a végrehajtó ügynökségek által végrehajtott	(15 311)	(12 519)
Más uniós ügynökségek és szervek által végrehajtott	(1 025)	(656)
Harmadik országok és nemzetközi szervezetek által végrehajtott	(2 770)	(2 465)
Más szervezetek által végrehajtott	(1 799)	(1 694)
Személyzeti- és nyugdíjköltségek	(9 662)	(9 058)
A munkavállalói juttatásokkal kapcsolatos biztosításmatematikai feltételezések változásai	(9 170)	(2 033)
Pénzügyi ráfordítások	(2 926)	(2 383)
Részesedés a közös és társult vállalkozások nettó veszteségéből	(640)	(608)
Egyéb ráfordítások	(5 152)	(4 572)
	(165 269)	(156 058)
A tárgyév gazdasági eredménye	(11 280)	(4 365)

(*) A pénzügyi teljesítményről szóló kimutatás az Európai Unió konszolidált beszámolójának szerkezetét követi.

(**) Tagállamok által végrehajtott: megosztott irányítás; a Bizottság és a végrehajtó ügynökségek által végrehajtott: közvetlen irányítás; más uniós ügynökségek és szervek, harmadik országok, nemzetközi szervezetek és más szervezetek által végrehajtott: közvetett irányítás.

3. táblázat – Pénzforgalmi kimutatás (*)

(millió euró)

	2014	2013
A tárgyév gazdasági eredménye	(11 280)	(4 365)
Operatív feladatok		
Értékcsökkenési leírás	61	48
Értékcsökkenés	408	401
Kölcsönök (növekedése)/csökkenése	(1 298)	20
Előfinanszírozás (növekedése)/csökkenése	6 844	(1 695)
Visszterhes követelések és nem visszterhes megtérülések (növekedése)/csökkenése	(1 898)	923
A leltárkészlet (növekedése)/csökkenése	—	10
Növekedés/(csökkenés) a nyugdíjra és munkavállalói juttatásokra vonatkozó kötelezettségekben	11 798	4 315
A céltartalékok (növekedése)/csökkenése	414	(196)
A pénzügyi kötelezettségek növekedése/(csökkenése)	1 146	(330)
A szállítói kötelezettségek növekedése/(csökkenése)	6 967	14 655
Az aktív és passzív időbeli elhatárolások növekedése/(csökkenése)	(309)	(12 154)
Nem készpénzes bevételként vett előző évi költségvetési többlet	(1 005)	(1 023)
Egyéb nem készpénzes mozgások	130	(50)
Befektetési tevékenységek		
Az immateriális javak és az ingatlanok, gépek és berendezések (növekedése)/csökkenése	(2 347)	(624)
Tőke módszerrel elszámolt befektetések (növekedése)/csökkenése	(60)	43
Értékesíthető pénzügyi eszközök (növekedése)/csökkenése	(1 536)	(1 142)
Nettó pénzforgalom	8 035	(1 164)
Pénzeszközök és pénzeszköz-egyenértékesek nettó növekedése/(csökkenése)	8 035	(1 164)
Pénzeszközök és pénzeszköz-egyenértékesek az év kezdetén	9 510	10 674
Pénzeszközök és pénzeszköz-egyenértékesek az év végén	17 545	9 510

(*) A pénzforgalmi kimutatás az Európai Unió konszolidált beszámolójának szerkezetét követi.

4. táblázat – Kimutatás a nettó eszközállomány változásáról (*)

(millió euró)

	Tartalékok (A)		A tagállamoktól lehvándó összegek (B)		Nettó eszközállomány = (A) + (B)
	Valósérték-tartalék	Egyéb tartalékok	Halmazott többlet/(hiány)	A tárgyév gazdasági eredménye	
Egyenleg 2012.12.31-én	150	3 911	(39 148)	(5 329)	(40 416)
A garanciaalap tartalékának változása	—	46	(46)	—	—
Valósérték-változások	(51)	—	—	—	(51)
Egyéb	—	12	(9)	—	3
A 2012. évi gazdasági eredmény allokációja	—	5	(5 334)	5 329	—
Tagállami hozzájárulásként elszámolt, 2012. évi költségvetési eredmény	—	—	(1 023)	—	(1 023)
A tárgyév gazdasági eredménye	—	—	—	(4 365)	(4 365)
Egyenleg 2013.12.31-én	99	3 974	(45 560)	(4 365)	(45 852)
A garanciaalap tartalékának változása	—	247	(247)	—	—
Valósérték-változások	139	—	—	—	139
Egyéb	—	(24)	16	—	(8)
A 2013. évi gazdasági eredmény allokációja	—	(0)	(4 365)	4 365	—
Tagállami hozzájárulásként elszámolt, 2013. évi költségvetési eredmény	—	—	(1 005)	—	(1 005)
A tárgyév gazdasági eredménye	—	—	—	(11 280)	(11 280)
Egyenleg 2014.12.31-én	238	4 197	(51 161)	(11 280)	(58 006)

(*) A nettó eszközállomány változásairól szóló kimutatás az Európai Unió konszolidált beszámolójának szerkezetét követi.

5. táblázat – Az Unió költségvetési eredménye (*)

(millió euró)

	2014	2013
A költségvetési év bevételei	143 940	149 504
A folyó év költségvetési előirányzataival szembeni kifizetések	(141 193)	(147 567)
Az N+1. évre átvitt kifizetési előirányzatok	(1 787)	(1 329)
Az N-1. évről átvitt, fel nem használt kifizetési előirányzatok megszüntetése	25	34
A célhoz kötött bevételek alakulása	336	403
Árfolyamkülönbségek az év során	110	(42)
Költségvetési eredmény (**)	1 432	1 002

(*) Az uniós költségvetési eredménykimutatás az Európai Unió konszolidált beszámolójának szerkezetét követi.

(**) Ebből az EGT-eredmény 2014-ben összesen (3) millió euró, 2013-ban pedig (4) millió euró volt.

6. táblázat – A gazdasági eredmény összevetése a költségvetési eredménnyel (*)

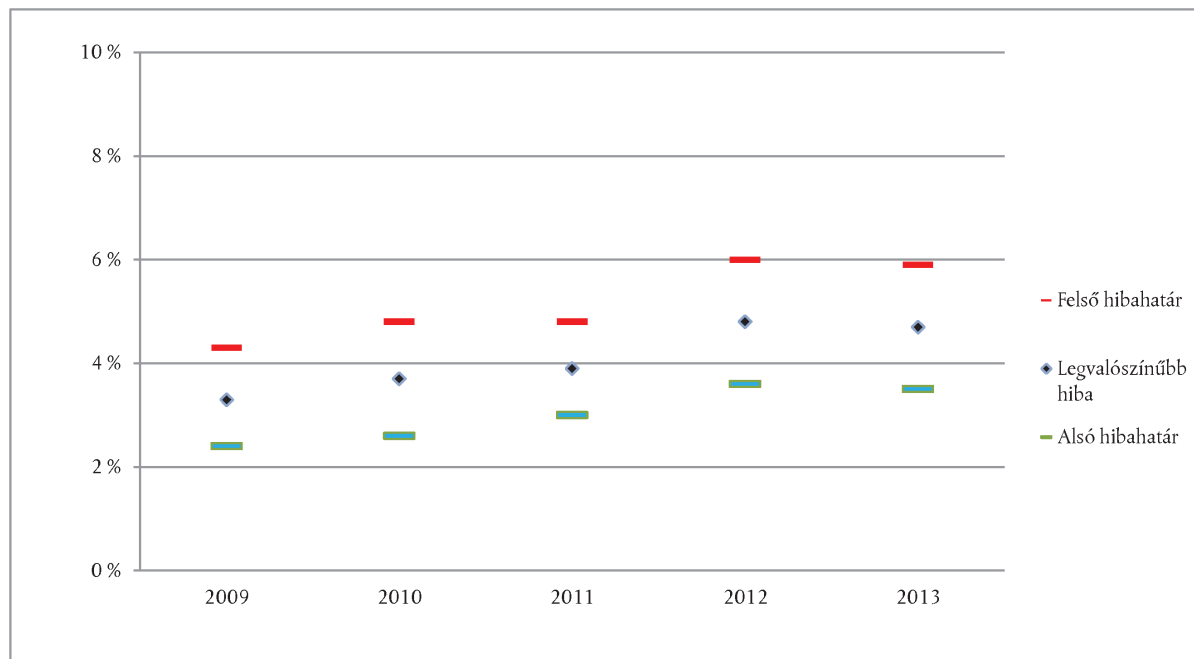
(millió euró)

	2014	2013
A tárgyév gazdasági eredménye	(11 280)	(4 365)
Bevételek		
A tárgyévben megállapított, de még nem igényelt jogosultságok	(6 573)	(2 071)
A korábbi években megállapított, de a tárgyévben igényelt jogosultságok	4 809	3 357
Elhatárolt bevételek (nettó)	(4 877)	(134)
Kiadások		
Elhatárolt kiadások (nettó)	9 223	3 216
A tárgyévben kifizetett előző évi kiadások	(821)	(1 123)
Előfinanszírozások nettó hatása	457	(902)
A következő évre átvitt kifizetési előirányzatok	(1 979)	(1 528)
Átvitelből teljesített kifizetések és a felhasználatlan kifizetési előirányzatok törlése	1 858	1 538
Céltartalékok változása	12 164	4 136
Egyéb	(1 719)	(1 027)
Az ügynökségek és az ESZAK gazdasági eredménye	170	(93)
A tárgyév gazdasági eredménye	1 432	1 002

(*) Az gazdasági és költségvetési eredmény összehasonlítása az Európai Unió konszolidált beszámolójának szerkezetét követi.

1.4. MELLÉKLET.

BECSÜLT HIBASZINT (LEGVALÓSZÍNŰBB HIBA, MLE), 2009 ÉS 2013 KÖZÖTTI ADATOK KIIGAZÍTÁS NÉLKÜL



Ez az ábra tartalmazza a 2009 és 2013 közötti éves beszámolók 1.1. ábráján és 1.2. táblázatában közzétett, kiigazítás nélküli hibaszinteket (lásd: 1.14. bekezdés).

1.5. MELLÉKLET

AZ ELLENŐRZÉSI MINTÁKBAN FELTÁRT HIBÁK GYAKORISÁGA 2014-BEN

Az ellenőrzési mintákban feltárt hibák gyakorisága 2014-ben főigazgatóságokként és intézményenként (csak kiadások)

Az Európai Bizottság főigazgatósága (DG) Más intézmények és szervek (összes irányítási típus)	Összes vizsgált tranzakció száma	Egy vagy több hibát tartalmazó tranzakciók száma	Az ilyen hibát tartalmazó tranzakciók száma:						
			Egyéb szabályszerűségi problémák és nem számszerűsíthető hibák	Számszerűsíthető hibák:	Számszerűsíthető hibák < 20 %	Számszerűsíthető hibák 20-80 %	Számszerűsíthető hibák 80-100 %		
Európai Bizottság:									
AGRI	345	172	46	126	107	13	6		
EMPL	178	62	32	30	18	7	5		
REGIO	161	75	50	25	10	10	5		
DEVCO	102	31	12	19	14	4	1		
RTD	54	37	12	25	18	6	1		
PMO	58	7	3	4	4	0	0		
ECHO	37	6	0	6	6	0	0		
NEAR	23	4	2	2	2	0	0		
CNECT	20	9	2	7	6	1	0		
EAC	20	5	0	5	4	1	0		
ERCEA	14	10	7	3	3	0	0		
EACEA	12	5	1	4	4	0	0		
MARE	12	4	2	2	1	1	0		

Az Európai Bizottság főigazgatósága (DG) Más intézmények és szervek (összes irányítási típus)	Összes vizsgált tranzakció száma	Egy vagy több hibát tartalmazó tranzakciók száma	Az ilyen hibát tartalmazó tranzakciók száma:				
			Egyéb szabályszerűségi problémák és nem számszerűsíthető hibák	Számszerűsíthető hibák:	Számszerűsíthető hibák < 20 %	Számszerűsíthető hibák 20-80 %	Számszerűsíthető hibák 80-100 %
HOME	11	5	0	5	4	1	0
JRC	11	2	1	1	0	0	1
REA	9	5	2	3	2	1	0
GROW	8	1	0	1	1	0	0
OIB	7	3	3	0	0	0	0
ENER	6	3	1	2	2	0	0
MOVE	6	2	0	2	1	1	0
DIGIT	5	0	0	0	0	0	0
SANTE	5	2	0	2	2	0	0
JUST	4	1	0	1	0	1	0
FPI	4	1	1	0	0	0	0
COMM	3	0	0	0	0	0	0
ECFIN	3	0	0	0	0	0	0
CLIMA	2	0	0	0	0	0	0
FISMA	2	0	0	0	0	0	0
HR	2	0	0	0	0	0	0
TAXUD	2	0	0	0	0	0	0
BUDG	1	0	0	0	0	0	0
ENV	1	1	0	1	0	1	0
ESTAT	1	0	0	0	0	0	0
Európai Bizottság összesen	1 129	453	177	276	209	48	19

Az Európai Bizottság főigazgatósága (DG) Más intézmények és szervek (összes irányítási típus)	Összes vizsgált tranzakció száma	Egy vagy több hibát tartalmazó tranzakciók száma	Az ilyen hibát tartalmazó tranzakciók száma:				Számserűsíthető hibák 80–100 %
			Egyéb szabályszerűségi problémák és nem számserűsíthető hibák	Számserűsíthető hibák:	Számserűsíthető hibák < 20 %	Számserűsíthető hibák 20–80 %	
Más intézmények és szervek							
Európai Parlament	28	3	0	3	3	0	0
Európai Külügyi Szolgálat	11	5	2	3	3	0	0
Az Európai Unió Tanácsa	7	1	0	1	1	0	0
Az Európai Unió Bírósága	4	0	0	0	0	0	0
Európai Számvevőszék	2	0	0	0	0	0	0
Más szervek	3	0	0	0	0	0	0
Más intézmények és szervek összesen	55	9	2	7	7	0	0
Összesen	1 184	462	179	283	216	48	19

Az ellenőrzési mintákban feltárt hibák gyakorisága 2014-ben tagállamonként (a TPK 1b. és 2. fejezete)

Tagállam (megosztott irányítás)	TPK 1b. fejezete: Kohézió												TPK 2b. fejezete: Természeti erőforrások												Megosztott irányítás: TPK 1b. Kohézió, és TPK 2. Természeti erőforrások (összesen)																							
	Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA)						Európai Szociális Alap (ESZA)						Piaci beavatkozások és közvetlen támogatások						Vidékfejlesztés, környezetvédelem, éghajlat-politika és halászat						A transzakciók szabályszerűsége					Partnerországok száma																		
	Az ilyen hibát tartalmazó transzakciók száma:			Az ilyen hibát tartalmazó transzakciók száma:			Az ilyen hibát tartalmazó transzakciók száma:			Az ilyen hibát tartalmazó transzakciók száma:			A transzakciók szabályszerűsége			Partnerországok száma			A transzakciók szabályszerűsége			Partnerországok száma			A transzakciók szabályszerűsége			Partnerországok száma			Az ilyen hibát tartalmazó transzakciók száma:																	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)													
BE	7	4	3	1	1	0	0							4	4	0	4	4	0	0													11	8	3	5	5	0	0									
BG								8	0	0	0	0	0								5	2	2	0	0	0											13	2	2	0	0	0						
CZ	18	8	5	3	1	1	1	14	2	1	1	0	0	4	2	0	2	0	2	0	0	5	4	2	2	1	0	1	41	16	8	8	5	1	2													
DK														8	2	0	2	2	0	0																	8	2	0	2	2	0	0					
DE	8	7	5	2	2	0	0	14	6	3	3	2	0	1	20	5	0	5	5	0	0	15	8	1	7	6	0	1	57	26	9	17	15	0	2													
EE														4	2	0	2	2	0	0																			4	2	0	2	2	0	0			
IE														4	3	0	3	3	0	0																						4	3	0	3	3	0	0
EL	13	3	2	1	0	1	0	20	4	0	4	0	1	3	12	3	0	3	1	2	0	10	3	2	1	0	1	0	55	13	4	9	1	5	3													
ES	7	3	3	0	0	0	0							28	10	2	8	5	3	0	12	3	1	2	1	1	0	47	16	6	10	6	4	0														
FR								7	2	1	1	1	0	0	35	30	0	30	30	0	0	9	6	4	2	2	0	0	51	38	5	33	33	0	0													
HR																																																
IT	8	5	4	1	0	1	0	20	10	7	3	1	2	0	16	8	1	7	6	1	0	16	12	10	2	2	0	0	60	35	22	13	9	4	0													
CY																																																
LV	7	1	1	0	0	0	0														5	1	1	0	0	0	0	12	2	2	0	0	0	0														

Tagállam (megosztott irányítás)	TPK 1b. fejezete: Kohézió										TPK 2b. fejezete: Természeti erőforrások										Megosztott irányítás: TPK 1b. Kohézió, és TPK 2. Természeti erőforrások (összesen)														
	Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA)					Európai Szociális Alap (ESZA)					Piaci beavatkozások és közvetlen támogatások					Vidékfejlesztés, környezetvédelem, éghajlat-politika és halászat																			
	Az ilyen hibát tartalmazó tranzakciók száma:					Az ilyen hibát tartalmazó tranzakciók száma:					Az ilyen hibát tartalmazó tranzakciók száma:					Az ilyen hibát tartalmazó tranzakciók száma:																			
	A tranzakciók szabályszerűsége	Partnerszám	Oci/Nqe	Számszerűsíthető	<20 %	20-80 %	80-100 %	A tranzakciók szabályszerűsége	Partnerszám	Oci/Nqe	Számszerűsíthető	<20 %	20-80 %	80-100 %	A tranzakciók szabályszerűsége	Partnerszám	Oci/Nqe	Számszerűsíthető	20 %	20-80 %	80-100 %	A tranzakciók szabályszerűsége	Partnerszám	Oci/Nqe	Számszerűsíthető	20 %	20-80 %	80-100 %							
4	0	0	0	0	0	0															4	0	0	0	0	0	0								
Összesen	161	75	50	25	10	10	5	170	60	32	28	16	7	5	183	93	5	88	81	7	0	173	82	43	39	26	7	6	687	310	130	180	133	31	16

(1) Összes vizsgált tranzakció száma

(2) Egy vagy több hibát tartalmazó tranzakciók száma

(3) Egyéb szabályszerűségi problémák és nem számszerűsíthető hibák

(4) Számszerűsíthető hibák

(5) Számszerűsíthető hibák: < 20 %

(6) Számszerűsíthető hibák: 20-80 %

(7) Számszerűsíthető hibák: 80-100 %

Figyelembe vettünk korréktions intézkedéseket, és ez hatással van a táblázatban szereplő egyes megállapításokra (lásd még: 1.32. bekezdés). A Számszerűsített nem vizsgálta minden évben valamennyi tagállam, kedvezményezett állam és/vagy régió tranzakcióit. Ahol a táblázatban nincs adat (üres cellák), az azt jelzi, hogy ott nem volt vizsgált tranzakció. A Számszerűsítettnek ezzel a módszerrel nem célja, hogy adatokat gyűjtson a hibák sokaságán belüli gyakoriságról. Ezért a hibák gyakoriságára vonatkozóan bemutatott adatokból nem lehet következtetni az EU által finanszírozott tranzakciókra, vagy az egyes tagállamokat jellemző hibagyakoriságra. A különböző tagállamokban vett mintákban talált relatív hibagyakoriság nem lehet irányadó a különböző tagállamok relatív hibaszintjére nézve.

2. FEJEZET

Költségvetési és pénzgazdálkodás

TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	2.1–2.3.
Észrevételek	2.4–2.26.
A kifizetési költségvetés összege 2014-ben volt eddig a második legnagyobb	2.4.
A 2014-es kifizetési előirányzatok és kifizetések meghaladták a többéves pénzügyi keretben megadott összegeket	2.5–2.9.
Ennek ellenére a kifizetetlen kifizetési kérelmek kis mértékben növekedtek,...	2.10.
...míg a kötelezettségvállalások szintje jóval az általános felső összeghatár alatt maradt	2.11.
A 2014-es költségvetési eredmény többletet jelzett,...	2.12.
...a gazdasági eredmény azonban hiányt mutatott	2.13.
A fennálló kötelezettségvállalások csökkenése az előrejelzés szerint átmeneti jellegű	2.14–2.16.
A többéves európai strukturális és beruházási alapok (ESB-alapok) felhasználását tekintve jelentős az elmaradás	2.17–2.19.
A Bizottság által bemutatott kifizetési terv célja, hogy „visszaállítsa az uniós költségvetés fenntarthatóságát”	2.20–2.22.
A megosztott irányítású pénzügyi eszközök felhasználatlan összegei továbbra is nagyok...	2.23.
...és ugyanez érvényes a közvetett irányítású pénzügyi eszközökben tartott pénzügyi szkegekre is	2.24–2.26.
Következtetések és ajánlások	2.27–2.30.
A 2014. évre vonatkozó következtetések	2.27–2.29.
Ajánlások	2.30.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

BEVEZETÉS

2.1. Ez a fejezet a 2014-ben felmerült főbb költségvetési és pénzgazdálkodási kérdésekről nyújt áttekintést. Ezek a következők: a kiadások általános szintje és ennek viszonya a költségvetés és az új többéves pénzügyi keret felső határértékeihez (lásd: 2.4–2.9. bekezdés), a kifizetetlen kifizetési kérelmek és a fennálló kötelezettségvállalások szintje (lásd: 2.10–2.22. bekezdés), valamint a pénzügyi eszközökben tartott pénzkészletek szintje (lásd: 2.23–2.26. bekezdés).

2.2. 2014 volt a 2014–2020-as időszak többéves pénzügyi keretének első éve. A gyakorlatban a 2014-ben folyósított kifizetések legnagyobb része még a korábbi többéves pénzügyi keret programjaihoz kapcsolódott. A 2014-es kifizetések között szerepeltek például a következők: a mezőgazdasági termelőknek 2013-ra kifizetett támogatások költsége, valamint kifizetési kérelmek megtérítése a 2007–2013-as időszak operatív programjaihoz kapcsolódó kohéziós projektek és a 2007-ben indult hetedik keretprogram kutatási projektjei esetében.

2.3. A többéves pénzügyi keret egy hétéves programot takar, amely az Európai Unió éves költségvetésének főbb paramétereit határozza meg. A többéves pénzügyi keret, amelyet az Európai Parlament egyetértésével elfogadott tanácsi rendelet ⁽¹⁾ határoz meg, éves szinten átfogó felső határértékeket rögzít a kifizetésekre és a kötelezettségvállalási előirányzatra vonatkozóan. Az új többéves pénzügyi keret a hétéves időszakra a kötelezettségvállalási előirányzatokat 1 083 milliárd euróban, a kifizetési előirányzatokat pedig 1 024 milliárd euróban maximalizálja ⁽²⁾. E többéves pénzügyi keret újdonsága, hogy a kifizetések felső határa alatti felhasználatlan összegek a további években automatikusan rendelkezésre állnak ⁽³⁾.

⁽¹⁾ A Tanács 1311/2013/EU, Euratom rendelete (HL L 347., 2013.12.20., 884. o.).

⁽²⁾ Az összegek folyó áron szerepelnek.

⁽³⁾ Az 1311/2013/EU, Euratom tanácsi rendelet 5. cikke értelmében a Bizottság minden évben kiigazítja a kifizetések felső határát úgy, hogy azt a teljesített kifizetések és a többéves pénzügyi keretnek az n-1. évre vonatkozó felső kifizetési határa közötti különbséggel megnöveli. Ezen éves kiigazítások 2018-ban, 2019-ben és 2020-ban nem haladhatják meg a legfeljebb 7, 9, illetve 10 milliárd eurót (2011-es áron).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

ÉSZREVÉTELEK

A kifizetési költségvetés összege 2014-ben volt eddig a második legnagyobb

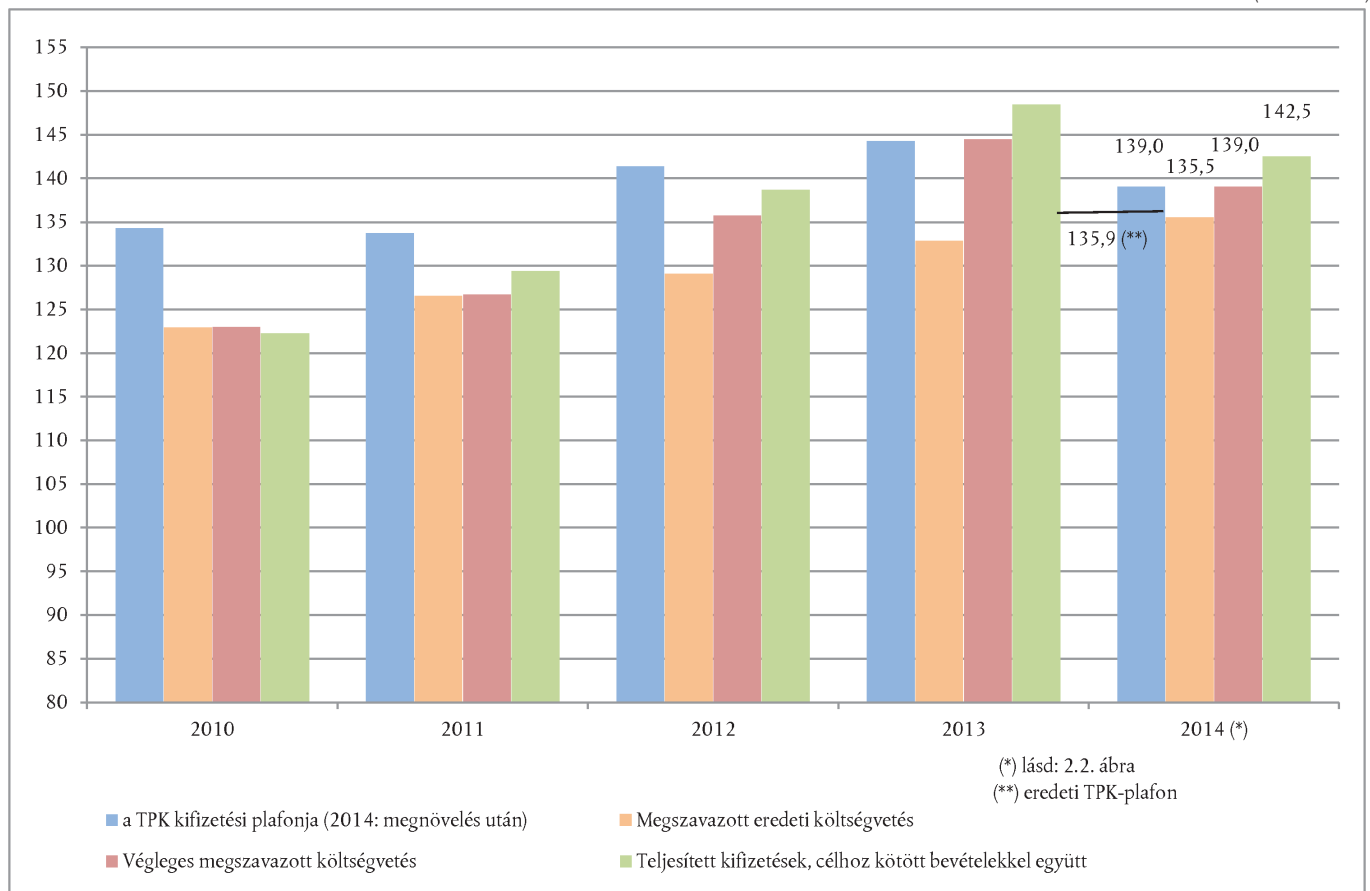
2.4. Az uniós költségvetés tervezése és az erre vonatkozó beszámolás pénzforgalmi szemlélettel történik, és célja a bevételek és a kifizetések közötti egyensúly fenntartása: a költségvetés nem finanszírozható hitelekkel⁽⁴⁾ (lásd: 2.12–2.13. bekezdés). A 2014-es kifizetési költségvetés eredeti összege volt a legnagyobb az Unió történetében. A kifizetések végleges szintje⁽⁵⁾ csak 2013-ban volt ennél magasabb, és 2014-ben – csakúgy, mint 2013-ban – meghaladta a többéves pénzügyi keretben előírt felső összeghatárt (lásd: **2.1.** és **2.2. ábra**).

⁽⁴⁾ A 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet (költségvetési rendelet) (HL L 298., 2012.10.26., 1. o.) 17. cikke.

⁽⁵⁾ A speciális eszközökre szánt 350 millió euróval együtt.

2.1. ábra – A költségvetések és a kifizetések alakulása a 2010–2014-es időszakban

(milliárd euró)



Forrás: Az Európai Unió konszolidált éves beszámolója – 2010–2014-es pénzügyi évek

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A 2014-es kifizetési előirányzatok és kifizetések meghaladták a többéves pénzügyi keretben megadott összegeket

2.5. A 2.2. ábra a 2014-es kifizetési előirányzatokra és kifizetésekre vonatkozó főbb adatokról nyújt áttekintést.

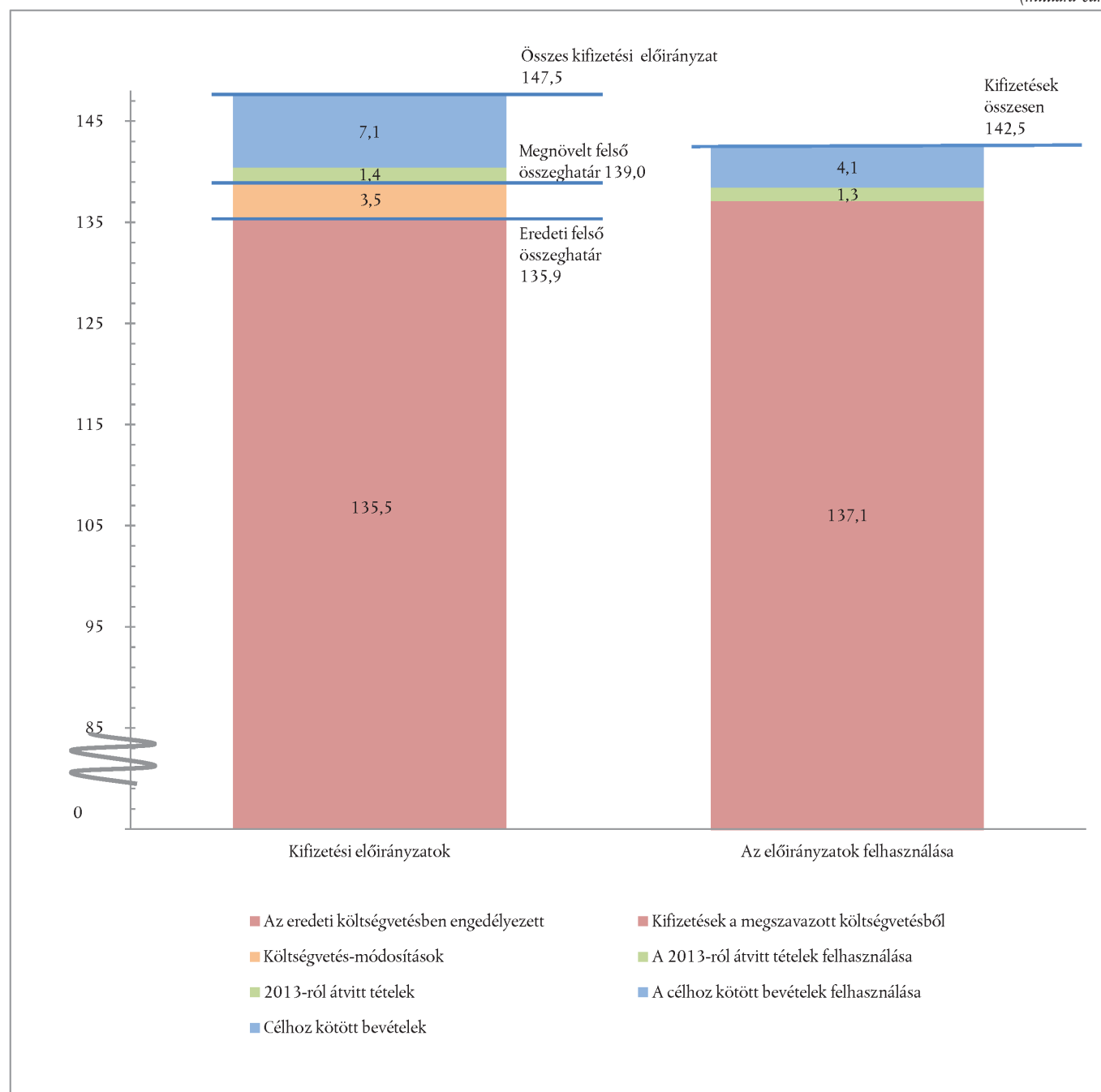
2.6. A többéves pénzügyi keretről szóló 2013-ban elfogadott rendelet⁽⁶⁾ 2014-re a kifizetési előirányzatok felső szintjét 135,9 milliárd euróban határozza meg⁽⁷⁾. Az eredeti költségvetést éppen csak ezen összeghatár alatt 135,5 milliárd euróban határozták meg.

⁽⁶⁾ Az 1311/2013/EU, Euratom rendelet.

⁽⁷⁾ A speciális eszközökre szánt 350 millió euróval együtt.

2.2. ábra – Kifizetési előirányzatok és kifizetések 2014-ben

(milliárd euró)



Forrás: Az Európai Unió konszolidált éves beszámolója a 2014-es pénzügyi évről, „Összevont jelentések a költségvetés végrehajtásáról és magyarázó megjegyzések”, 5.1. és 5.3. táblázat.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

2.7. A Parlament és a Tanács hét költségvetés-módosítást ⁽⁸⁾ fogadott el, ezekből hatot 2014. december 17-én. A legjelentősebb költségvetés-módosítások (a 2. és a 3.) a Bizottság azon kérésére reagált, hogy a kifizetési előirányzatokat további 3,5 milliárd euróval növeljék meg. A költségvetés ily módon történő megnövelése szükségessé tette a rendkívüli tartalék („az előre nem látható körülményekre való reagálás céljára végső megoldásként igénybe vehető eszköz” ⁽⁹⁾) aktiválását. A Bizottság 2014 májusában, az új többéves pénzügyi keret korai szakaszában kérte ennek alkalmazását.

2.8. 2014-re vonatkozóan a rendkívüli tartalék alkalmazása a kifizetési előirányzatok felső összeghatárát a többéves pénzügyi keretben megállapított összeghatárhoz képest 3,2 milliárd euróval 139,0 milliárd euróra növelte. Ennek következtében a kifizetési előirányzatok felső összeghatára a 2018–2020-as időszak során évente 0,9 milliárd euróval fog csökkenni. Jelentésünk véglegesítéséig a Bizottság még nem tett javaslatot olyan csökkentésre, amely fedezné a rendkívüli tartalék egyenlegét ⁽¹⁰⁾.

2.9. A költségvetés-módosítás az előző évről átvitt összegekkel (1,4 milliárd euró) ⁽¹¹⁾ és a célhoz kötött bevételekkel (7,1 milliárd euró) ⁽¹²⁾ együtt 147,5 milliárd ⁽¹³⁾ euróra növelte a végleges kifizetési költségvetést (lásd: **2.2. ábra**). 2014-ben a kifizetések teljes összege 142,5 milliárd euró ⁽¹⁴⁾ volt. A felhasználatlan kifizetési előirányzatokból (5,0 milliárd euró) 4,8 milliárd eurót vittek át 2015-re.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

2.7. A rendkívüli tartalék mozgósítását a 2007–2013-as kohéziós politikai programok tekintetében növekvő kifizetetlen kötelezettségállomány indokolta, amely 2013 végére elérte a 23,4 milliárd EUR összegű szintet. Ezt az előző többéves pénzügyi keret utolsó éveiben az éves költségvetésben megszavazott elégtelen kifizetési előirányzatok és a jelenlegi többéves pénzügyi keret első éve tekintetében a kifizetések szűkös felső határa együttesen okozta.

2.8. Tudomásul véve, hogy ezen értelmzés tekintetében a három intézmény között nem született végleges megállapodás, a 2015. évi költségvetési eljárás keretében egy közös közleményben arról állapodtak meg, hogy igyekeznek mihamarabb megállapodásra jutni arról, hogy van-e lehetőség, és milyen mértékben egyéb speciális eszközök igénybevételére a többéves pénzügyi keretre vonatkozó felső határokon túl; a cél annak meghatározása, hogy a 350 millió EUR összeg ellentételezendő-e és milyen mértékben a többéves pénzügyi keretnek a jelenlegi és a jövőbeli pénzügyi évekre vonatkozó kifizetési tartalékaival szemben.

2.9. A költségvetés-módosítás 2014 decemberében történő késedelmes elfogadása ellenére 2014 végére a kohéziós politika tekintetében teljes körű végrehajtás történt és kifizetési előirányzatok átvitelére nem került sor.

⁽⁸⁾ Közülük három technikai jellegű kiigazításokkal foglalkozott, kettő pedig viszonylag kis jelentőségű (0,1 milliárd eurónál kevesebb) nettó hatással járt a költségvetési kötelezettségvállalásokra.

⁽⁹⁾ Ezt az 1311/2013/EU, Euratom rendelet (a 2014–2020-as többéves pénzügyi keretről szóló rendelet) 13. cikke vezette be.

⁽¹⁰⁾ A rendkívüli tartalék igénybevételéről szóló, 2014. december 17-i (EU) 2015/435 európai parlamenti és tanácsi határozat (HL L 72., 2015.3.14., 4. o.) 2. cikke szerint „a Bizottság felkérést kap, hogy kellő időben terjesszen elő javaslatot a fennmaradó 350 millió euró összegre vonatkozóan”.

⁽¹¹⁾ Az átvitelek egy adott pénzügyi évben fel nem használt olyan pénzügyi összegek, amelyeket átcsoportosítanak a következő év költségvetésébe.

⁽¹²⁾ A célhoz kötött bevétel konkrét tevékenységekre elkülönített bevételeket jelent. Célhoz kötött bevétel forrásai főként a mezőgazdasági szankciók és egyéb visszafizettetések (3,6 milliárd euró), valamint harmadik fele, többek között az EFTA- és a tagjelölt országok (3,0 milliárd euró) voltak.

⁽¹³⁾ Ez az szám nagyobb, mint a **2.1. ábrán** szereplő végleges, megszavazott költségvetés, mert tartalmazza az átviteleket és a célhoz kötött bevételeket is.

⁽¹⁴⁾ Lásd: 5.3. táblázat (többéves pénzügyi keret): A kifizetési előirányzatok végrehajtása (a beszámoló 126. oldala).

Ennek ellenére a kifizetetlen kifizetési kérelmek kis mértékben növekedtek, ...

2.10. Annak ellenére, hogy a kifizetések szintje továbbra is meghaladta a többéves pénzügyi keret felső összeghatárát, valamint a „rendkívüli tartalék” alkalmazása ellenére, a kifizetetlen kifizetési kérelmek összege 1,4 milliárd euróval 25,8 milliárd euróra nőtt⁽¹⁵⁾. Noha ez a benyújtott kérelmek további felhalmozódására utal, a legtöbb ilyen kérelem az év vége felé érkezett be⁽¹⁶⁾. Ezek közül 4,8 milliárd euró összegű kérelmet felfüggesztettek az év végén, 10,2 milliárd euró összegű kérelmet pedig túl későn adtak be ahhoz, hogy fel lehetett volna őket dolgozni (az év utolsó négy napjában). Ennek eredményeként a kohéziós politikára (a teljes összeg legnagyobb komponense) a Bizottság a többi kérelem elfogadása után legfeljebb 9,7 milliárd eurót tudott volna kifizetni (ha meglett volna rá a költségvetés). A Bizottság által ellenőrzés után helyesnek ítélt, és a Bizottság számviteli rendszerében az év vége előtt kifizethetőként szereplő összegek 1,9 milliárd eurót tettek ki.

...míg a kötelezettségvállalások szintje jóval az általános felső összeghatár alatt maradt

2.11. 2014-re a költségvetésben 142,7 milliárd euró összegű⁽¹⁷⁾ engedélyezett kötelezettségvállalási előirányzat szerepelt. A kötelezettségvállalások összege 109,3 milliárd euró volt (a rendelkezésre álló előirányzatok 76,6 %-a), ami a Bizottság által a 2014–2020-as többéves pénzügyi keret első évében jóváhagyott új programok szintjét⁽¹⁸⁾ tükrözte. Emiatt 2015-ben nagyon nagy mértékű kötelezettségvállalási előirányzat áll rendelkezésre. A többéves pénzügyi keretben a kötelezettségvállalási előirányzatok felső összeghatára 2015-ben a felhasználás 2014-es alacsony szintjének figyelembe vétele miatt kiigazításra került. A felső összeghatár 16,5 milliárd euróval⁽¹⁹⁾ növekedett, és egy 12,1 milliárd eurós összeg átvitelre került 2015-re.

2.11. A többéves pénzügyi keretről szóló rendelet a fel nem használt 2014. évi kötelezettségvállalási előirányzat újraprogramozását írja elő a későbbi évekre vonatkozóan. A többéves pénzügyi keret és a kohéziós politikára vonatkozó jogalap (1303/2013/EU közös rendelkezésekről szóló rendelet) kései elfogadása eredményeként a kohéziós politikai programok tekintetében alkalmazott összeg 11,2 milliárd EUR volt. A Tanács 2015. április 22-én fogadta el az újraprogramozást.

A Bizottság szorosan nyomon követi a programok végrehajtását a tagállamok által évente háromszor benyújtott pénzügyi információkat felhasználva (a közös rendelkezésekről szóló rendelet 112. cikke).

⁽¹⁵⁾ A 2.12. megjegyzés a beszámoló 66. oldalán.

⁽¹⁶⁾ „Az európai strukturális és beruházási alapok 2014-es költségvetési végrehajtásának elemzése” dokumentumban a Bizottság megjegyzi, hogy „az év utolsó két hónapjában benyújtott, összesen 23,4 milliárd euró értékű kifizetési kérelmekből mintegy 92 % (21,5 milliárd euró) csak decemberben érkezett be, mintegy 19 milliárd euró értékű pedig csak december 15. után. Mint a korábbi években is, a kifizetési kérelmeknek az év legvégére való ilyen nagy mértékű koncentrációját bizonyos mértékben az automatikus kötelezettség-visszavonás miatti korlátok váltották ki, mivel 2014 volt az utolsó csúcsev az n+2. szabály szempontjából.”

⁽¹⁷⁾ Ebbe az összegbe tartozik 50 millió euró nettó összeg is a 3., 4. és 6. költségvetés-módosítás alapján.

⁽¹⁸⁾ A 645 programból 345 programot hagytak jóvá.

⁽¹⁹⁾ A többéves pénzügyi keret felső összeghatárát 2016-ban 4,5 milliárd euróval, 2017-ben pedig 0,1 milliárd euróval fogják megnövelni.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A 2014-es költségvetési eredmény többletet jelzett,...

2.12. 2014-ben a költségvetési eredmény 1,4 milliárd euró többlet volt⁽²⁰⁾. Ez azt mutatja, hogy a tagállamoktól kapott összegek ennyivel haladták meg a teljesített kifizetések összegét. A többlet valójában a tagállamok által a következő év költségvetésébe befizetett előlegnek tekinthető. A költségvetési többlet normális, mivel a kifizetések nem haladhatják meg a bevételek összegét⁽²¹⁾.

...a gazdasági eredmény azonban hiányt mutatott

2.13. A gazdasági eredmény 9,6 milliárd eurós hiány volt. A hiány főként a követelések és tartalékok növekedésének nettó hatásából eredő nem pénzbeli kiigazításokra vezethető vissza. A követelések azért növekednek, mert hat tagállam élt azzal a lehetőséggel, hogy elhalasztja a visszamenőleges hozzájárulásoknak a GNI-becslések kiigazítását követően esedékes rendezését⁽²²⁾ (lásd: 4.6–4.13. bekezdés). A tartalékok szintjének növekedése elsősorban a tőkepiaci kamatlábak csökkenésének az elhatárolt nyugdíj-kötelezettségek értékelésére gyakorolt hatásából adódik⁽²³⁾. A Bizottság az Európai Unió 2014-es konszolidált éves beszámolója 109. oldalán szerepelteti a gazdasági eredmények és a költségvetési eredmények egyeztetését, és további magyarázatok olvashatók a 118. oldalon (lásd: **az 1.3. melléklet 6. táblázata**).

⁽²⁰⁾ Lásd: az **1.3. melléklet 5. táblázata** a beszámoló 108. oldalán).

⁽²¹⁾ Elvben akkor lép fel hiány, ha a bevételek szintje alacsonyabb a teljesített kifizetések szintjénél. A gyakorlatban 1986 óta nem lépett fel hiány.

⁽²²⁾ Lásd: a 2.6.1.1. megjegyzés a beszámoló 59. oldalán.

⁽²³⁾ Lásd: a beszámoló 2.9. megjegyzése.

A fennálló kötelezettségvállalások csökkenése az előrejelzés szerint átmeneti jellegű

2.14. Amint azt a 2.2. bekezdésben kifejtettük, a legtöbb kifizetés a korábbi, 2007–2013-as többéves pénzügyi keret kötelezettségvállalásaihoz kapcsolódott. Ez hozzájárult a fennálló kötelezettségvállalások⁽²⁴⁾ 222,4 milliárd euróról 189,6 milliárd euróra való csökkentéséhez.

2.15. A 2.3. *ábra* a többéves pénzügyi keret 1b. fejezete alá tartozó fennálló kötelezettségvállalások alakulását mutatja⁽²⁵⁾ (az összes fennálló kötelezettségvállalás 58 %-a). Ez jelentős csökkenést mutat a fennálló kötelezettségvállalásokban, és az új időszakra a Bizottság által még nem jóváhagyott operatív programok számát tükrözi. A Bizottság a 2014-es kötelezettségvállalási előirányzatok 47,5 milliárd eurós összegéből 28,0 milliárd eurót (58 %) használt fel. A többéves pénzügyi keret 1b. fejezetének 54,4 milliárd euró összegű kifizetési előirányzatai teljes mértékben felhasználásra kerültek.

2.16. A fennálló kötelezettségvállalások szintjének csökkenése az előrejelzés szerint átmeneti jellegű, mivel 2015-re és az azt követő évekre kérték a többéves pénzügyi keret felső összeghatárának növelését (lásd: 2.11. bekezdés és 2.3. *ábra*).

2.15. A kohéziós politika tekintetében a 2007–2013 közötti időszakban a fennálló kötelezettségvállalások közel 40 %-kal csökkentek (52 milliárd EUR) 2014-ben 80,6 milliárd EUR-ra, így a 2013 végéig megfigyelt növekvő tendencia végét jelezve. Mindez jobban csökkenthető lett volna, amennyiben a Bizottságot az év vége felé beérkező kifizetési kérelmek teljesítése terén a kifizetési előirányzatok hiánya nem korlátozta volna (lásd a 2.10 választ).

Ezen felül ami a 2007–2013-as kohéziós politikai programokat illeti, amelyek jogosultsági időszaka a vége (azaz 2015. december 31.) felé közeledik, a fennálló kötelezettségvállalások 2014. évi csökkenése összefügg az 51,8 milliárd EUR összegű magas mértékű kifizetésekkel (vagyis az eredetileg jóváhagyott költségvetés 111 %-a).

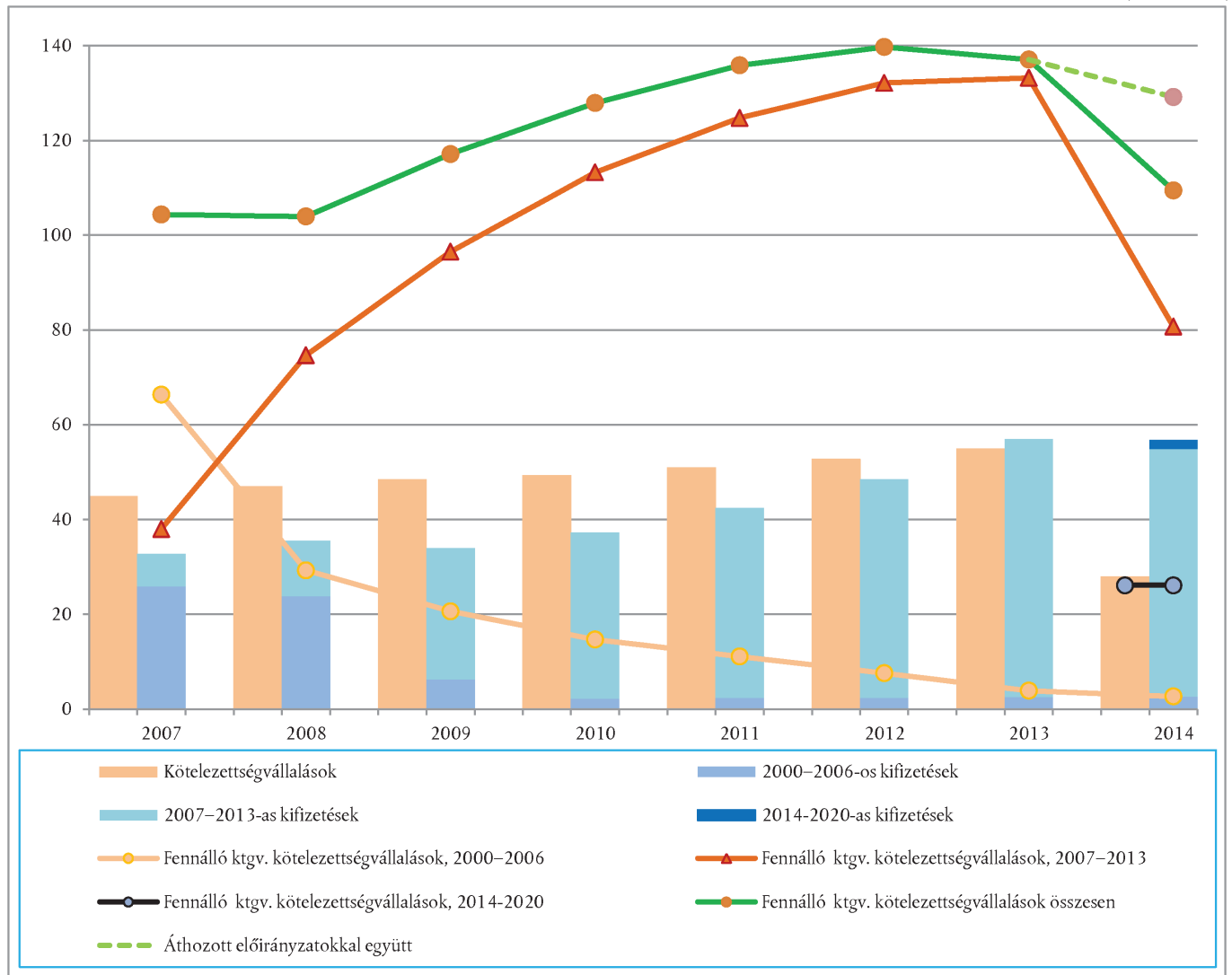
(Lásd: „Analysis of the budgetary implementation of the European Structural and Investment Funds in 2014” – Az európai strukturális és beruházási alapok 2014-es költségvetése végrehajtásának elemzése)

⁽²⁴⁾ Azok a kötelezettségvállalási előirányzatok, amelyeket már engedélyeztek, a vonatkozó kifizetés azonban még nem történt meg.

⁽²⁵⁾ Az 1b. fejezet („Gazdasági, társadalmi és területi kohézió”) alatti alapok, azaz az Európai Szociális Alap, az Európai Regionális Fejlesztési Alap és a Kohéziós Alap.

2.3. ábra – A többéves pénzügyi keret 1b. fejezetében a halmozott fennálló kötelezettségvállalások alakulása

(milliárd euró)



Forrás: Jelentések a költségvetési és pénzgazdálkodásról – 2007–2014-es pénzügyi évek.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A többéves európai strukturális és beruházási alapok (ESB-alapok) felhasználását tekintve jelentős az elmaradás

2.17. A 2014 végéig a tagállamoknak a 2007–2013-as többéves pénzügyi keret ESB-alapjai⁽²⁶⁾ keretében folyósított kifizetések elérték a 309,5 milliárd eurót (az összes jóváhagyott operatív programra rendelkezésre álló 403,0 milliárd euró 77 %-a)⁽²⁷⁾. A **2.4. ábrán** elemzést mutatunk be arról, hogy a Bizottság tagállamonként a kötelezettségvállalásokhoz képest milyen mértékben teljesített kifizetéseket. A felhasználási arány 50 % és 92 % között van⁽²⁸⁾.

2.18. A **2.4. ábrán** látható továbbá, hogy a többéves ESB-alapok felhasználatlan kötelezettségvállalásainak több mint fele öt tagállamnál⁽²⁹⁾ összpontosul.

2.19. Egyes tagállamokban a nem kérelmezett uniós hozzájárulás és az igényelt tagállami társfinanszírozás együttesen az összes államháztartási kiadás jelentős részének felel meg (lásd: **2.5. ábra**). Négy tagállamban a finanszírozásnak az a halmozott része, amely uniós forrásokból is kérelmezhető lett volna, az éves összes államháztartási kiadás legalább 15 %-ának felel meg⁽³⁰⁾.

2.17. A jogosultsági időszak vége 2015. december 31. A záródokumentumokat 2017. március 31-ig kell elküldeni. A nemzeti szintű kifizetések magasabb szinteket képviselnek, mivel a tanúsítás időt igényel. A rendelet előírja, hogy a teljes juttatás 5 %-át a program lezárultáig vissza kell tartani.

A társjogalkotók az 1083/2006/EK rendelet módosításáról és 2 tagállam esetében az N+3 automatikus kötelezettségvállalás-vezetési határidejének meghosszabbításáról határoztak (lásd még Horvátország esetét a csatlakozási szerződését követően). Mindez a kifizetések tekintetében csökkentette az érintett tagállamokra háruló nyomást.

Végezetül 2014-ben létrejött a Végrehajtásjavítási Munkacsoport, hogy segítséget nyújtson a tagállamoknak a kohéziós politika keretösszegeinek optimális felhasználásában. Az egyes tagállamok tekintetében nyomon követik az egyedi fellépések terén tett előrelépéseket.

2.18. Közös válasz a 2.18. és a 2.19. pontra:

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy kapcsolat van az eredeti előirányzat súlya és a felhasználatlan kötelezettségvállalások mértéke között.

A Bizottság tevékenyen segíti azokat a tagállamokat, amelyek esetében fennáll a források elvesztésének kockázata. 2014-ben annak érdekében hozta létre a Végrehajtásjavítási Munkacsoportot, hogy a végrehajtás javuljon azokban a tagállamokban, amelyek jelentős lemaradásban vannak az EU-28 országokbeli pénzügyi végrehajtás átlagos szintjétől, és amelyekben arányosan a legmagasabb a nem kifizetett uniós hozzájárulás.

⁽²⁶⁾ Az ESB-alapok a következők: az Európai Szociális Alap (ESZA), az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), a Kohéziós Alap (KA), az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA).

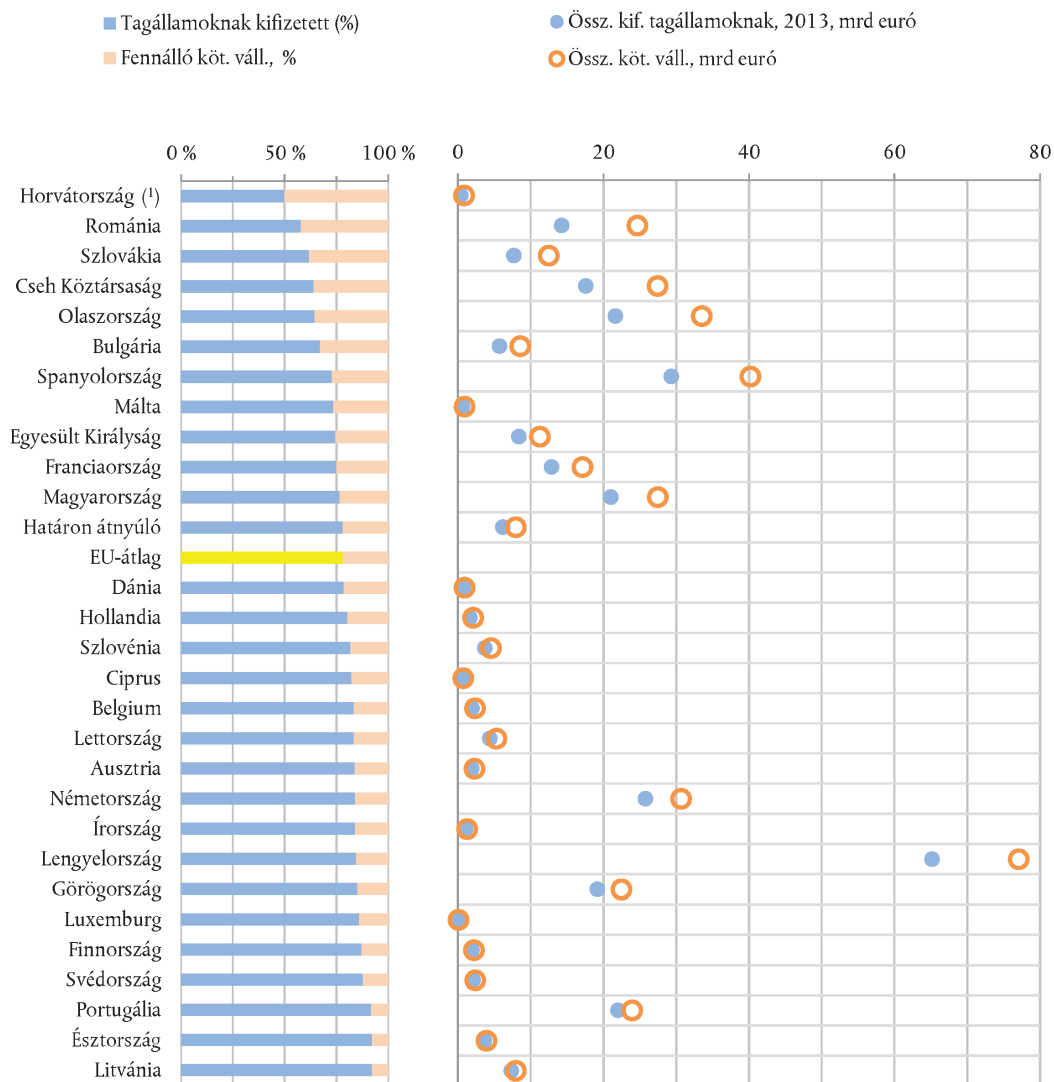
⁽²⁷⁾ Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) 2. és 6. tengelye nem szerepel az ESB-alapok összegében, mert ezek éves intézkedések, melyek nem befolyásolják a tagállamok általi felhasználás arányát.

⁽²⁸⁾ A lezárás előtt legfeljebb a teljes elkülönített összeg 95 %-át lehet folyósítani.

⁽²⁹⁾ Az ESB-alapok 93,5 milliárd euró összegű felhasználatlan kötelezettségvállalásaiból 54,9 milliárd euró a Cseh Köztársaságot, Spanyolországot, Olaszországot, Lengyelországot és Romániát érinti.

⁽³⁰⁾ A finanszírozásnak az a halmozott része, amely uniós forrásokból is kérelmezhető lett volna, a Bizottság által teljesítendő kifizetésekből áll. A tagállamoknak be kell mutatniuk az ezen összegnek, plusz a tagállami társfinanszírozásnak megfelelő kiadást.

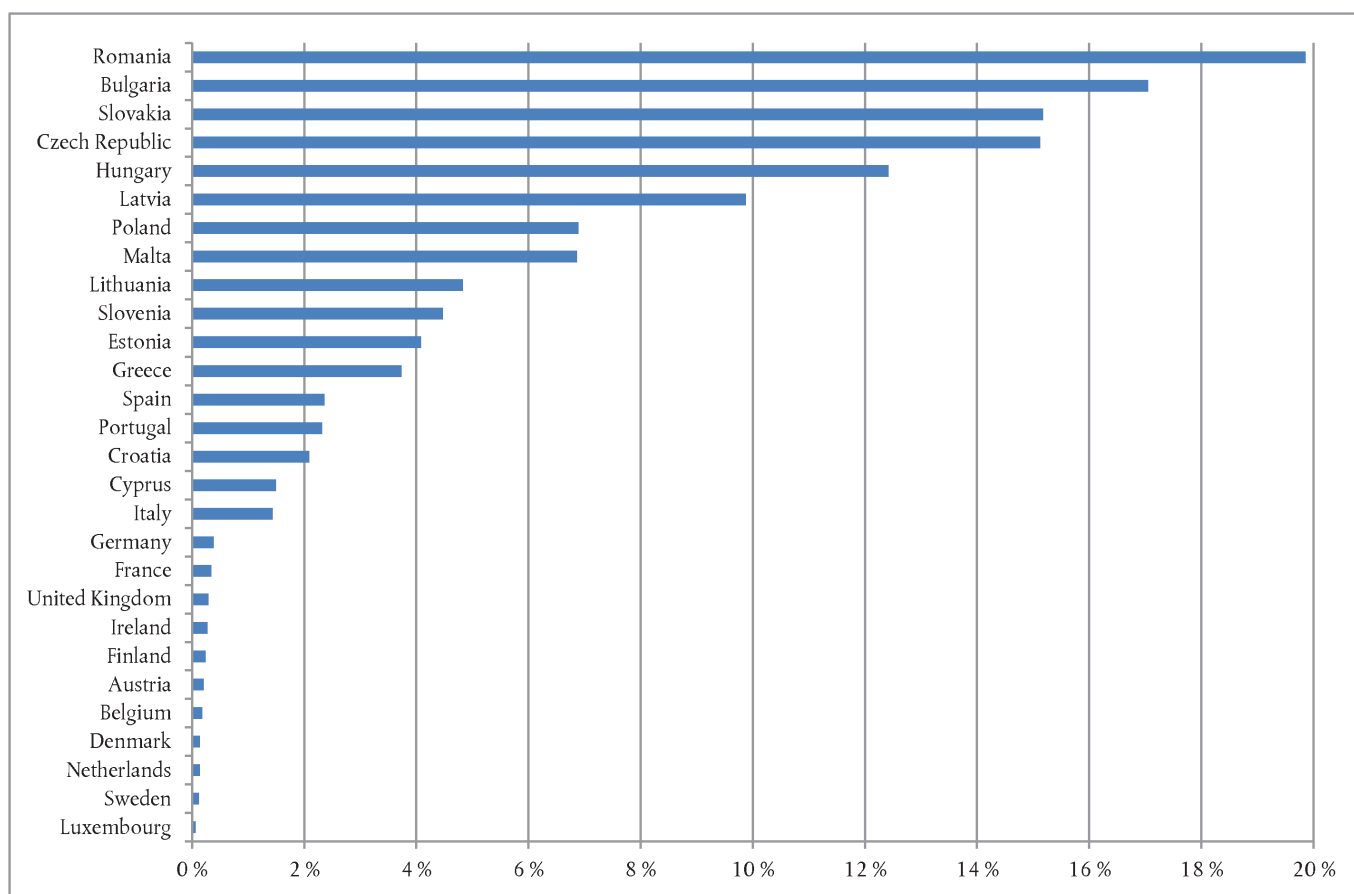
2.4. ábra – A 2007–2013-as többéves pénzügyi keret ESB-alapokhoz tartozó pénzügyi összegei összesen, és felhasználásuk (%), 2014. december 31.



⁽¹⁾ Horvátország 2013 júliusában lett az Európai Unió tagja. A horvátországi felhasználási adatok ezért nem hasonlíthatók össze a többi tagállam adataival.

Forrás: Az Európai Számvevőszék számítása a Bizottság számviteli adatai alapján.

2.5. ábra – Az ESB-alapok fennálló kötelezettségvállalásai 2014. december 31-én a 2014-es államháztartási kiadások százalékában



Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság által szolgáltatott információk alapján.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A Bizottság által bemutatott kifizetési terv célja, hogy „visszaállítsa az uniós költségvetés fenntarthatóságát”

2.20. A 2007–2013-as években az uniós intézmények és szervek kötelezettségvállalásai 994 milliárd eurót, az általuk teljesített kifizetések pedig 888 milliárd eurót tettek ki⁽³¹⁾. A fennálló kötelezettségvállalások összege 2007 vége és 2013 vége között 132 milliárd euróról 222 milliárd euróra nőtt. A törölt kötelezettségvállalások összege az időszak során 16 milliárd euró volt, a visszavonás mértéke 1,6 %-os volt.

⁽³¹⁾ A célhoz kötött bevételek 24 milliárd euró kötelezettségvállalással járultak hozzá a 994 milliárd eurós összes kötelezettségvállaláshoz, és 24 milliárd euró kifizetéssel a 888 milliárd eurós összes kifizetéshez.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

2.21. 2015 márciusában a Bizottság kifizetési tervet nyújtott be a Parlamentnek és a Tanácsnak, amelynek célja „az uniós költségvetés fenntarthatóságának visszaállítása” volt ⁽³²⁾. A terv rövid távú intézkedéseket tartalmaz a kifizetetlen számlák összegének csökkentésére. A Bizottság a következő intézkedéseket tervezte a kifizetési előirányzatok jobb kezelése érdekében:

- a jogosulatlanul kifizetett összegek visszafizettetésének felgyorsítása;
- a vagyonkezelői számlákon heverő kihasználatlan összegek korlátozása;
- az előfinanszírozások százalékos arányának csökkentése;
- maximális kifizetési határidők alkalmazása;
- a pályázati felhívások/pályázatok és a kapcsolódó szerződés-kötések elhalasztása.

2.22. A korábbi éves jelentéseinkben ⁽³³⁾ ezen intézkedések közül az első kettőt támogattuk, amelyek – a többi intézkedéssel együtt – a pénzgazdálkodás szokásos elemeire épülnek. Míg a Bizottság által javasolt intézkedések a rövidebb távú készpénzforgalmi gazdálkodás javítását célozzák, a fennálló kötelezettségvállalások nagy összegének kezelése hosszabb távú perspektívát igényel. Továbbra is úgy véljük, hogy a Bizottságnak hosszú távú, a jövőbeni költségvetési felső összeghatárokat, kifizetési igényeket, kapacitási korlátokat és lehetséges visszavonásokat tükröző pénzforgalom-előrejelzést kellene készítenie és közzétennie ⁽³⁴⁾. Ez jelentős mértékben segítené az érdekelteket a jövőbeni kifizetési igények és költségvetési prioritások értékelésében.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

2.21. A felhalmozódott kifizetetlen számlák csökkentésére irányuló rövid távú intézkedéseket a kifizetési terv tartalmazza. Ismerteti a 2015 végéig várhatóan felhalmozódó kifizetetlen számlákra vonatkozó becslést (20 milliárd EUR) és a felhalmozódás minimális szintre történő csökkentése érdekében kérést fogalmaz meg a 2016. évi költségvetésben foglalt megfelelő kifizetési előirányzatokra vonatkozóan. A Bizottság 2015. május 27-én elfogadott, 2016. évi költségvetési tervezete magában foglalja az előirányzatok megfelelő szintjét. Ezen előirányzatok végső elfogadása határozott enyhítő intézkedés a fennálló kötelezettségvállalásokkal szemben, ahogy azt a kifizetési terv elemzése is ismerteti.

A Bizottság szorosan nyomon követi a programok végrehajtását és a problémák azonosításakor értesíti a költségvetési hatóságot.

2.22. A kifizetési terv foglalkozik a kifizetési hátralékokkal, amelyeket 2016 végéig rendeznek.

Lásd a 4. ajánlásra adott választ.

⁽³²⁾ A beszámolóval együtt bemutatott „Financial statement discussion and analysis” (A pénzügyi kimutatások megvitatása és elemzése), 25. o. A kifizetési terv itt található: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/budg/dv/2015_elements_payment_plan_/2015_elements_payment_plan_en.pdf

⁽³³⁾ Például a 2013-as éves jelentésben, 1.48. és 1.49. bekezdés.

⁽³⁴⁾ Lásd: 2013-as éves jelentés, 1.50. bekezdés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A megosztott irányítású pénzügyi eszközök felhasználatlan összegei továbbra is nagyok ...

2.23. A megosztott irányítású pénzügyi eszközökről szóló legutóbbi, a 2013 végi helyzetet bemutató rendelkezésre álló jelentés szerint⁽³⁵⁾ az eszközökhöz való hozzájárulás gyors növekedést mutatott: 1,7 milliárd euróval 12,6 milliárdról 14,3 milliárd euróra nőtt. A végső kedvezményezetteknek kifizetett összeg 2,0 milliárd euróval 4,7 milliárdról 6,7 milliárd euróra nőtt, ami azt jelenti, hogy az összes befizetett hozzájárulásból 47 % került kifizetésre: ez a 2012 végi 37 %-os kifizetéshez képest kismértékű előrelépést jelent⁽³⁶⁾.

...és ugyanez érvényes a közvetett irányítású pénzügyi eszközökben tartott pénzügyi összegekre is

2.24. A pénzügyi eszközökhöz tartozó készpénz- és készpénz-egyenérték-állományt a Bizottság nevében vagyongazdálkodók kezelik az uniós költségvetésből finanszírozott konkrét programok végrehajtása céljából. 2014 végén összegük 1,3 milliárd euró volt (2013: 1,4 milliárd euró).

2.23. 2013 végén a teljes kifizetési ráta 47 % volt – összevetve a 2012. évi 37 %-kal – és a Bizottság hasonló előrelépést vár 2014-re. A pénzügyi eszközöknek a végső kedvezményezetteknek történő kifizetési rátája meggyorsítására irányuló intézkedések tartalmazzák a monitoringbizottságok révén történő nyomonkövetési intézkedéseket, helyszíni látogatásokat, promóciós kampányokat és egyes esetekben az újraprogramozást (azokban az esetekben, ha egyértelmű, hogy a pénzügyi eszközök számára eredetileg előirányzott források nem fizethetők ki a végső kedvezményezett számára például a piaci feltételek változása miatt). Ezen felül a Bizottság a programok lezárásáról szóló iránymutatás módosítása révén egyértelművé tette az általános rendelkezésekről szóló rendelet szerint engedélyezett rugalmasságot a pénzügyi konstrukcióból a végső kedvezményezett számára nyújtott támogatással kapcsolatban.

Lásd még az 5. ajánlásra adott választ.

2.24. Több pénzügyi eszköznek van szüksége a működéséhez bizonyos minimális tartalékokra. Konkrétan a pénzeszközök és pénzeszköz-egyenértékek jelentős része (730 millió EUR) garanciaeszközökben áll rendelkezésre, amelyeknek jellegüknél fogva oly módon kell fenntartaniuk a készpénz és rövid lejáratú betéteket, hogy képesek legyenek funkciójuk betöltésére.

⁽³⁵⁾ A legfrissebb elérhető adatok 2013 végére vonatkoznak, és a Bizottság 2014 szeptemberében megjelent „Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006” (A finanszírozásban és a pénzügyi konstrukciók alkalmazásában elért eredmények összefoglaló adatai, az irányító hatóságok által az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 67. cikke (2) bekezdésének j) pontja szerint elkészített beszámolóban) című jelentésében szerepelnek.

⁽³⁶⁾ Lásd: 6.49. és 6.50. bekezdés, és a 2013-as éves jelentés 1.48. bekezdése.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

2.25. A vagyonkezelői számlákon tartott összegek 0,1 milliárd eurós nettó csökkenésének legfőbb oka, hogy a Bizottság most lépéseket tett a MEDA⁽³⁷⁾ hitelek és a kockázati tőke műveletekből befolyó összegek⁽³⁸⁾ elszámolása céljából. 2013. december 31-ig 259 millió euró halmozódott fel és maradt az EBB vagyonkezelői számláján⁽³⁹⁾. 2014-ben 110 millió eurót csoportosítottak át a külső fellépésekre vonatkozó garanciaalaphoz⁽⁴⁰⁾. A fennmaradó 149 millió eurót visszautalták az Unió általános költségvetésébe.

2.26. A MEDA befolyó összegeivel kapcsolatos elszámolás hatását részben semlegesíti a több, mint 200 millió euró átcsoportosítása az új többéves pénzügyi keretben alkalmazott pénzügyi eszközök céljára létrehozott vagyonkezelői számlákra. Ezek az átcsoportosítások a 2014-es költségvetésben kifizetésként szerepelnek.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

A 2014. évre vonatkozó következtetések

2.27. A kifizetések 2014-ben, csakúgy, mint 2013-ban, a többéves pénzügyi keret felső összeghatárai felett maradtak. Az eredeti kifizetési előirányzatokat a költségvetés-módosítások 3,5 milliárd euróval megnövelték. A költségvetés így módon történő megnövelése szükségessé tette a „rendkívüli tartalék” aktiválását nem sokkal az új többéves pénzügyi keret indulása után (lásd: 2.4–2.9. bekezdés).

2.28. A többéves jellegű kiadásokra vonatkozó fennálló költségvetési kötelezettségvállalások szintje továbbra is nagyon magas maradt. E fennálló kötelezettségvállalások legnagyobb része a korábbi többéves pénzügyi kerethez kapcsolódik (lásd: 2.14. bekezdés).

2.29. Az ESB-alapok felhasználatlan kötelezettségvállalásai egyes tagállamok esetében nagyon nagyok (lásd: 2.17–2.19. bekezdés).

2.27. Lásd a Bizottság válaszait a 2.4–2.9. pontra.

2.29. Lásd a Bizottság válaszait a 2.17–2.19. pontra.

⁽³⁷⁾ Az euromediterrán partnerség keretében folytatott gazdasági és pénzügyi együttműködés fő eszköze.

⁽³⁸⁾ Kamatfizetések és hiteltörlesztés, osztalékok és tőke-visszafizetés.

⁽³⁹⁾ Lásd: a 2013-as éves jelentés 1.49. bekezdése.

⁽⁴⁰⁾ Az Európai Parlamenti és a Tanács 2014. április 16-i 466/2014/EU határozata az Unión kívüli beruházási projekteket támogató finanszírozási műveletek veszteségeinek fedezésére az Európai Beruházási Banknak nyújtott uniós garanciáról (HL L 135., 2014.5.8., 1. o.).

Ajánlások

2.30. Ajánlásaink a következők:

— **1. ajánlás:** a Bizottság tegyen lépéseket a fennálló kötelezettségvállalások összegének csökkentése érdekében. A 2015 márciusában javasolt rövid távú intézkedések mellett szükség van hosszabb távú perspektívára is (lásd: 2.14–2.16. bekezdés);

— **2. ajánlás:** a Bizottság a költségvetési és pénzgazdálkodás során – elkerülendő a források kihasználatlanságát és növelendő a felhasználási arányokat, különösen az ESB-alapok területén – vegye figyelembe egyes tagállamok kapacitási korlátait (lásd: 2.19. bekezdés);

2.30.

A Bizottság elfogadja az ajánlást, és meghozza a kért intézkedést.

Fontos különbséget tenni a többéves programokon belüli kötelezettségvállalások és kifizetések közötti időbeli eltolódás miatti fennálló kötelezettségvállalások (szokásos RAL), valamint azon fennálló kötelezettségvállalások között, amelyet kifizetési előirányzatok elmúlt években keletkező hiánya eredményeként létrejött túlzott hátralék okoz. Az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal közösen elfogadott kifizetési terv teljes mértékben foglalkozik az ilyen túlzott hátralékkal, amelyet várhatóan 2016 végéig megszüntetnek. Ez nem szünteti meg a rendes fennálló kötelezettségvállalásokat, mivel a többéves programozásban megszokott módon továbbra is tesznek a következő években kifizetendő új kötelezettségvállalásokat.

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a kifizetési terv hosszú távú perspektívát tartalmaz a kifizetési hátralékok és a túlzott fennálló kötelezettségvállalások csökkentésére (lásd a 2.21. pontra adott választ).

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást. A Bizottság a következő lépéseket tette meg:

- a társfinanszírozási arány ideiglenes 10 %-os kiegészítése a kedvezményezett országok számára,
- az érintett tagállamok hatóságai számára nyújtott egyedi támogatás,
- a programok lezárásáról szóló iránymutatás felülvizsgálata a tagállamok számára rendelkezésre álló rugalmassági mechanizmusok megfelelő használatának biztosítása érdekében (lásd a 2.23. pontra adott választ).

A nyolc tagállamban fennálló helyzet értékeléséért felelős Végrehajtás-javítási Munkacsoport 2014 novemberében történt létrehozása, a sikeres végrehajtást akadályozó szűk keresztmetszetek azonosítása, valamint a visszavont kötelezettségvállalások potenciális kockázatának kezelésére irányuló konkrét cselekvési tervek meghatározása és végrehajtásának nyomon követése.

Ezen felül a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság 2013-ban létrehozott egy igazgatási kapacitásépítéssel foglalkozó kompetencia-központot, amely azon célzott fellépések meghatározásáért és végrehajtásáért felel, amelyek az esb-alapoknak a tagállamokban és régiókban történő hatékony és eredményes felhasználását gátló adminisztratív korlátok és hiányosságok kezelésére irányulnak.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- **3. ajánlás:** a Bizottság fontolja meg olyan intézkedések bevezetését, amelyek csökkentik a fennálló kötelezettségvállalásokat, gyorsítják a 2007–2013-as programok lezárását, csökkentik a vagyongazdálkodási számlákon tartott pénz mennyiségét, valamint azokon a területeken, ahol a fennálló kötelezettségvállalások meghaladják az éves előirányzatok többszörösét, állítson össze kifizetési terveket és előrejelzéseket (lásd: 2.20. és 2.21. bekezdés);
- **4. ajánlás:** a Bizottság ahhoz, hogy a kifizetési igények és a rendelkezésre álló források jobban megfeleljenek egymásnak, dolgozzon ki hosszú távú pénzforgalmi előrejelzést (lásd: 2.22. bekezdés);
- **5. ajánlás:** a Bizottság tegyen nagyobb erőfeszítéseket annak érdekében, hogy a pénzügyi eszközökben csökkenjenek a túlzott mértékű pénztöbbletek (lásd: 2.23–2.26. bekezdés).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság korlátozásokkal kénytelen szembenézni a 2007–2013 közötti időszak programjainak gyorsabb lezárása tekintetében.

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a 2007–2013 közötti időszak fennálló kötelezettségvállalásainak csökkentése tekintetében legfontosabb intézkedés a 2016. évi költségvetési tervezet vonatkozásában kért összegek jóváhagyása a 2016. évi kifizetetlen kötelezettségállomány túlzott hátralékának megszüntetése érdekében.

A Bizottság elfogadja az ajánlást, és meghozza a javasolt intézkedést azáltal, hogy elemzi, hogyan lehetne a legjobban elkészíteni és közzétenni egy hosszú távú cash flow-előrejelzést.

A Bizottság elfogadja az ajánlást, és meghozza a javasolt intézkedést. A programok lezárásakor a pénzügyi eszközben rendelkezésre álló összegeket, amelyeket nem használnak fel legalább a beruházások/garanciák első körében, az érintett tagállamok elveszítik.

A 2014–2020 közötti időszakra egyértelműbb és rugalmasabb szabályokat állapítottak meg, amelyek rendelkeznek az eszközök célzottabbá tételéről (előzetes értékelés) és a részfolyósítások fizetéséről. Ezen felül az eszközök végrehajtásának további elősegítése érdekében létrehoztak számos kezdeményezést, mint például az azonnal felhasználható eszközök és a technikai segítségnyújtási platform – a „fi-compass” –, amely az irányító hatóságok számára nyújt általános tanácsadást, képzést és a tapasztalatok kölcsönös cseréjét.

(Lásd a 2.23. pontra és a 2. ajánlásra adott választ.)

3. FEJEZET

Az uniós költségvetés révén elért eredmények

TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	3.1–3.2.
1. rész. Az Európa 2020 stratégia, és a Bizottság által végzett monitoring és beszámolás	3.3–3.34.
Az Európa 2020 stratégia által lefedett időtáv nem igazodik az Unió költségvetési ciklusához	3.7–3.12.
Az Európa 2020 prioritásai, kiemelt céljai és kiemelt kezdeményezései, valamint a tematikus célok nem használhatók operatív célokként	3.13–3.25.
A Bizottság eddig nem számolt be átfogó módon az Európa 2020 célkitűzéseire való uniós költségvetési hozzájárulásról	3.26–3.34.
2. rész. Az Európa 2020 célkitűzéseinek megjelenése a tagállamok partnerségi megállapodásaiban és programjaiban	3.35–3.65.
Nem aknázták ki teljes mértékben az öt európai strukturális és beruházási alap ösz-szevonásából adódó potenciális előnyöket	3.39–3.43.
A partnerségi megállapodásokban és a programokban az Európa 2020 stratégia célja nincsenek módszeresen, tematikus célokkal operatív célokká átalakítva	3.44–3.48.
Az egyes alapokra közös mutatók bevezetése fontos lépés, de kialakításukban korlátok vannak	3.49–3.56.
Az eredményekre való összpontosítást tovább kell növelni, főként a partnerségi megállapodásokban	3.57–3.60.
Hiányosságok a teljesítménymérési keret kialakításában	3.61–3.65.
3. rész. A Bizottság teljesítményről szóló jelentései	3.66–3.75.
A központi iránymutatás javult, de továbbra is kezelendő hiányosságok vannak	3.68–3.70.
Tovább lehetne javítani a teljesítménytervezést és beszámolást a főigazgatóságok szintjén	3.71–3.75.
4. rész. A Számvevőszék teljesítmény-ellenőrzéseinek eredményei	3.76–3.86.
Az eredményközpontúság csak gyengén érvényesül	3.79–3.82.
Nem mindig azokat a projekteket választották ki, amelyekről a legnagyobb hatás volt várható	3.83–3.86.
Következtetés és ajánlások	3.87–3.97.
A 2014. évre vonatkozó következtetés	3.87–3.95.
Ajánlások	3.96–3.97.
3.1. melléklet – 2014-ben elfogadott számvevőszéki különjelentések	
3.2. melléklet – A teljesítménnyel kapcsolatos korábbi ajánlások hasznosulása	

BEVEZETÉS

3.1. E fejezet témája a teljesítmény (lásd: 3.1. háttérmagyarázat). Az idei évben az Európai Unió hosszú távú Európa 2020 stratégiájára összpontosítunk. A fejezet négy részből áll: az első rész az Európa 2020 stratégia Bizottság általi monitoringjáról és a Bizottság által készített jelentésekről szól, a második rész megvizsgálja, hogy az Európa 2020 stratégia hogyan kapcsolódik a Bizottság és a tagállamok közötti partnerségi megállapodásokhoz és finanszírozási programokhoz. Az utolsó két rész a korábbi években is vizsgált témakörökhöz kapcsolódik. A harmadik rész a Bizottság főigazgatóságainak éves tevékenységi jelentéseiről kialakított észrevételeinket mutatja be. Végül a negyedik rész a teljesítményre vonatkozó 2014-es számvevőszéki különjelentések⁽¹⁾ alapján felmerült néhány főbb témát emel ki.

3.1. A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret (a továbbiakban: TPK) az egyik olyan uniós ösztönző, amely hozzájárul az Európa 2020 céljainak eléréséhez. Ugyanakkor a nemzeti kormányok elsődleges szerepet játszanak az uniós stratégia célkitűzéseinek megvalósításában. Az Unió saját költségvetése mindössze közel 2%-át teszi az EU összes közkiadásának, és az uniós bruttó nemzeti jövedelem 1%-nak felel meg. Ezért a nemzeti költségvetések és intézkedések összesített hatása jelenti a döntő tényezőt az uniós stratégia célkitűzéseinek megvalósítása tekintetében.

A Bizottság készen áll arra, hogy beszámoljon az uniós költségvetésnek az Európa 2020 célkitűzések eléréséhez való hozzájárulásáról. Ez azonban nehéz feladat, különösen ami az uniós költségvetés hatásának elhatárolását illeti, a nemzeti költségvetések hatásától és a külső tényezőktől. Ehhez a monitoringból, a modellezésből és az értékelésből származó információk és bizonyítékok ötvözésére van szükség.

Továbbá az új TPK finanszírozási programjainak célkitűzéseit és végrehajtási módjait a társjogalkotó alakította ki. Az említett programokat nagyrészt a tagállamok hajtják végre megosztott irányítás keretében.

3.1. háttérmagyarázat – Teljesítmény az Unióban

Az Unió teljesítményének értékelése a gondos pénzgazdálkodás elvei (gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség)⁽²⁾ alapján történik, és a következőkre terjed ki:

- a) inputok – a program végrehajtásához szükséges pénzügyi, emberi, anyagi, szervezeti vagy szabályozási erőforrások;
- b) outputok – a program által létrehozott tárgyi eredmények és dokumentumok;
- c) eredmények – a program által a közvetlen célcsoport, illetve a címzettek számára kifejtett azonnali hatások;
- d) hatások – hosszú távú társadalmi változások, amelyek legalább részben az uniós fellépésnek tudhatók be.

⁽¹⁾ Különjelentéseink az uniós költségvetésre és az Európai Fejlesztési Alapokra terjednek ki (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁾ Az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet 27. cikke; a 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL L 298., 2012.10.26., 1. o.) hatályon kívül helyezve, 30. cikk (hatálybalépés: 2013. január 1.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.2. A tavalyi éves jelentés egy külön szakaszt tartalmazott, amely a különjelentésekben foglalt ajánlások Bizottság általi hasznosítását elemezte⁽³⁾. Az idei jelentésnek ez a fejezete nem tartalmaz ilyen elemzést. Ehelyett a különjelentésekben foglalt ajánlások hasznosulásával foglalkozó speciális különjelentést fogok közzétenni.

1. RÉSZ – AZ EURÓPA 2020 STRATÉGIA, ÉS A BIZOTTSÁG ÁLTAL VÉGZETT MONITORING ÉS BESZÁMOLÁS

3.3. Az Európa 2020 az Unió tízéves időtartamra szóló munkahely-teremtési és növekedési stratégiája. A 2010-ben indult, a 2000 és 2010 közötti időszakra vonatkozó lisszaboni stratégia utódját jelentő kezdeményezés célja az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés feltételeinek megteremtése. Az Európa 2020 tartalmaz a stratégiai időszak végéig az Unió egésze által teljesítendő öt „kiemelt célt”.

3.4. Az Európa 2020 stratégia megvalósításáért az Unió és a 28 tagállam megosztva viseli a felelősséget. Ezért az öt kiemelt célhoz minden tagállamban külön cél kapcsolódik, a tagállamok sajátosságainak figyelembe vételével.

3.5. Míg az Unió számos tevékenységében központi szerepe van az Európa 2020 stratégiának, annak céljai nem pontosan egyeznek az Unió céljaival. Az Unió az Európa 2020 stratégiában megfogalmazott célokra kívül is számos célkitűzéssel rendelkezik, többek között a földrajzi határain kívül végzett tevékenységekhez kapcsolódóan. 2014-ben az Unió költségvetésének jelentős része kapcsolódott az Európa 2020-hoz. Mivel azonban az uniós szinten kívül ez az egyes tagállamok stratégiája is, az Európa 2020 céljainak eléréséért a felelősség nagy része a tagállamokra hárul, és finanszírozniuk is nekik kell, az uniós költségvetésen kívül.

3.5. Az Uniónak a Szerződésben meghatározott célkitűzéseit kell követni, és azokat tiszteletben kell tartani (pl. közös agrárpolitika). Ennek keretén belül az uniós költségvetés forrásait hozzárendelik a különféle tevékenységekhez, és a lehető legnagyobb mértékben hozzáigazítják a változó elsődleges uniós prioritásokhoz (azaz a lisszaboni stratégiához, az Európa 2020 stratégiához). Az új TPK révén az állam- és kormányfők úgy döntöttek, hogy valamennyi uniós szakpolitikát, eszközt és jogi aktust, valamint a pénzügyi eszközöket mozgósítani kell a stratégia célkitűzéseinek eléréséhez. Ennek következtében határozott összeurópai logikával rendelkező költségvetést javasoltak, amelynek célja az Európa 2020 növekedési stratégia előre vitele.

A Bizottság értékelése szerint 2014-ben az uniós költségvetés mintegy 58 %-át fordították az Európa 2020 stratégiára. Emellett új megközelítést alakítottak ki az európai strukturális és beruházási alapok (a továbbiakban: ESZ-alapok) hatékony felhasználása érdekében, különösen annak révén, hogy szorosan összekapcsolják azokat az Európa 2020 stratégia prioritásaival, feltételrendszert alkalmaznak, elősegítik a források összpontosítását és rangsorolását, valamint teljesítmény ösztönzőket vezetnek be.

⁽³⁾ Lásd: 2013-as éves jelentés, 10.53–10.55. bekezdését.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.6. A fejezetnek ez a része a stratégia és az uniós költségvetési ciklus kapcsolatával, a stratégia és az alsóbb szintű célkitűzések közötti kapcsolattal, valamint az Bizottság által az uniós költségvetésnek az Európa 2020-hoz való hozzájárulásával kapcsolatos monitoringgal és beszámolóval foglalkozik. Ebből adódóan nem vizsgáljuk a tagállamok által az Európa 2020-hoz tett hozzájárulásokat, sem a Bizottság más téren, pl. a jogalkotás, a szakpolitikai döntéshozatal és az Európai Szemeszter keretében viselt felelősségeit⁽⁴⁾. Következésképpen ez a fejezet az Európa 2020 által eddig elért szakpolitikai eredményeket sem vizsgálja.

Az Európa 2020 stratégia által lefedett időtáv nem igazodik az Unió költségvetési ciklusához

3.7. Az uniós költségvetési ciklus a többéves pénzügyi keret (TPK)⁽⁵⁾, és hétéves időszakokat ölel fel. A TPK határozza meg az uniós költségvetés által a szélesebb értelemben vett szakpolitikai területekre évente fordítható maximális összeget. Az Európa 2020 stratégia szempontjából a TPK 2007–2013-as és a 2014–2020-as időszakok relevánsak. A forrásoknak a többéves pénzügyi keret fejezeteihez és a tagállamokhoz rendelése a többéves pénzügyi kerettel kapcsolatos tárgyalásokon alakul ki. A TPK az uniós források felhasználására vonatkozó jogi kereteket, beleértve a monitoring- és beszámolási kötelezettségeket is módosítja.

3.8. A TPK időszakai eddig még egyszer sem estek egybe az uniós stratégiák időszakaival (2000–2010 és 2010–2020). Ez megnehezítette a Bizottság számára a 2007–2013-as TPK-időszakra eső átfogó uniós stratégiákhoz való uniós költségvetési hozzájárulás monitoringját és a beszámolást.

3.9. A 2013-as éves jelentésünkre adott válaszában ezért a Bizottság így indokolt: „az Európa 2020 stratégia még nem volt elfogadva a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret elfogadásakor, illetve az arra vonatkozó monitoring-, értékelési és jelentéstételi rendszerek elindításakor. Jórészt ez magyarázza azt, hogy miért nem volt lehetséges meghatározni az egyes pénzügyi programok hozzájárulását a stratégiában meghatározott célok eléréséhez”⁽⁶⁾.

3.8. A 2007 és 2013 közötti TPK időszaka nem teljesen esik egybe az Európa 2020 stratégia által lefedett időszakkal. Ez azonban nem jelenti azt, hogy hiányzik az összehangolás az átfogó stratégiával. Ezenfelül a 2014 és 2020 közötti TPK teljes mértékben a jelenlegi Európa 2020 stratégia időszakán belülre esik, és a lejáratának időpontja is megegyezik az utóbbiével.

A 2014 és 2020 közötti TPK-t azzal a céllal tervezték, hogy az Európa 2020 stratégia megvalósítására összpontosuljon.

⁽⁴⁾ Az Európa 2020 stratégia megvalósítása és monitoringja az Európai Szemeszter, az Unió által a tagállamokkal folytatott gazdasági és költségvetési koordináció éves ciklusának részeként zajlik.

⁽⁵⁾ A hét évre meghatározott többéves pénzügyi keret alapján készül ez az Unió éves költségvetése.

⁽⁶⁾ A 2013-as éves jelentésre adott bizottsági válasz, 10.24. bekezdés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.10. A monitoringra és beszámolásra vonatkozó keretek módosítása nehézségekbe ütközik egy TPK-időszak közepén. Nem csak az irányadó jogszabályokat kellene módosítani, hanem minden tagállamnak is módosítania kellene saját eljárásain a megosztott irányítás alá tartozó területeken. A TPK alapjául szolgáló monitoring- és beszámolási kereteket a 2014–2020-as TPK hangolta össze az Európa 2020 stratégiával. Ez az új többéves pénzügyi keret a lisszaboni stratégia értékelői által javasoltak szerint összehangolta az uniós költségvetési fejezeteiket az Európa 2020 stratégia növekedési prioritásaival.

3.11. A 2007–2013-as TPK keretében történő kifizetések 2015 után is folytatódnak. Ennek következtében a tízéves Európa 2020 stratégia első fele egy más stratégiához kialakított többéves pénzügyi keret hatálya alá esik. Az Európa 2020 stratégia végrehajtását a 2014–2020-as időszakban szolgáló európai strukturális és beruházási alapok⁽⁷⁾ (ESB-alapok) felhasználásáról szóló összefoglaló jelentések 2016-tól⁽⁸⁾ várhatóak, míg az ESB-alapok által az Európa 2020 stratégiához való hozzájárulásokról szóló vitához szánt tájékoztató stratégiai jelentések várhatóan 2017-ben és 2019-ben jelennek meg⁽⁹⁾.

3.12. Mindezek alapján a fejezet következő két része az Európa 2020-hoz kapcsolódó monitoring és beszámolás eredményességéhez szükséges két összetevővel foglalkozik: az első a magas szintű politikai szándékok átalakítása operatív célokká az uniós költségvetés szintjén, a második pedig azzal foglalkozik, hogy a Bizottság képes volt-e kezelni a monitoring és beszámolás eredendő nehézségeit.

3.10. A Bizottság monitorozza az uniós költségvetésnek az EU átfogó célkitűzéseivel és különösen az Európa 2020 stratégiához való hozzájárulását, és beszámol arról.

⁽⁷⁾ Az európai strukturális és beruházási alapok a következők: az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA), a Kohéziós Alap, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA).

⁽⁸⁾ Kivéve az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezést, amelyre a beszámolás 2015 áprilisában kezdődött.

⁽⁹⁾ Az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 347., 2013.12.20., 320. o.) 53. cikke.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Az Európa 2020 prioritásai, kiemelt céljai és kiemelt kezdeményezései, valamint a tematikus célok nem használhatók operatív célokként

3.13. Az Európa 2020 egy magas szintű, politikai stratégia. Mint korábban megjegyeztük, a magas szintű általános célok nem eléggé célzottak ahhoz, hogy alacsonyabb, operatív szinten használhatóak legyenek⁽¹⁰⁾. Operatív célok – mutatókkal, célszámokkal és mérőkövetkezőkkel, ahogy ezek szükségesek az irányításhoz. Ezeket az operatív célokat össze kell kapcsolni az Európa 2020 stratégiával.

Három prioritás, öt kiemelt cél, hét kiemelt kezdeményezés

3.14. Az Európa 2020-hoz számos célérték, kezdeményezés és célkitűzés tartozik, amelyeket a 3.2. háttérmagyarázat mutat be. Ez és a következő szakaszok ezért azt vizsgálják, hogy e különböző elemek koherensen kapcsolódnak-e egymáshoz: az Európa 2020 stratégia magas szintű célkitűzései olyan operatív elemekké vannak-e átalakítva, amelyek lehetővé teszik a vezetőik számára a stratégia végrehajtásához való uniós költségvetési hozzájárulás monitoringját és az ezzel kapcsolatos beszámolást.

3.13. A stratégia kezdettől fogva a tagállamok szoros partnerségére támaszkodik, ami kulcsszerepet játszik az előbbi sikerében. Ezért az uniós szintű Európa 2020 stratégiát nemzeti stratégiákra bontották. Az Európa 2020 stratégia, amely messze áll egy uniós szintű, felülről építkező stratégiától, valamennyi érintett uniós, nemzeti, regionális és helyi szintű szereplő bevonására épül.

Az Európa 2020 stratégia politikai törekvéseit a célok meghatározása konkretizálta, és az európai költségvetés felépítése is ebből táplálkozott. A célok az uniós költségvetésből finanszírozott programok jogalapjaiban öltöttek testet.

3.14. Lásd a Bizottság 3.1. bekezdésre adott válaszát.

⁽¹⁰⁾ Lásd: a 2012-es éves jelentés 10.10. bekezdése.

3.2. háttérmagyarázat – Az Európa 2020 prioritásai: intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés (3.15. bekezdés)

Az Európa 2020 kiemelt céljai (3.16. és 3.17. bekezdés)	Az Európa 2020 kiemelt kezdeményezései (3.18–3.21. bekezdés)	Tematikus célok (csak ESB-alapok) (3.22–3.25. bekezdés)
<p>1. Foglalkoztatás: a 20–64 éves korosztályban a foglalkoztatottság aránya érje el a 75 %-ot.</p> <p>2. Kutatás és fejlesztés (K+F): az Unió bruttó hazai termékének (GDP) 3 %-át K+F-be kell fektetni.</p> <p>3. Éghajlatváltozás és energetikai fenntarthatóság: az üvegházhatású gázok kibocsátását 20 %-kal kell csökkenteni az 1990-es szinthez képest (vagy akár 30 %-kal, ha adottak ennek feltételei); a megújuló energiaforrások arányát 20 %-ra kell növelni, az energiahatékonyságot 20 %-kal kell javítani.</p> <p>4. Oktatás: az iskolai lemorzsolódás arányának 10 % alá csökkentése; a 30–34 éves korosztály legalább 40 %-a rendelkezzen felsőoktatásban szerzett végzettséggel.</p> <p>5. A szegénység és a társadalmi kirekesztés felszámolása: legalább 20 millióval csökkenjen a szegénységben és kirekesztettségben élők, illetve az ezek által fenyegetettek száma.</p>	<p><i>Intelligens növekedés:</i></p> <p>1. Európai digitális menetrend (Digital Agenda for Europe).</p> <p>2. Innovatív Unió</p> <p>3. Mozgásban az ifjúság</p> <p><i>Fenntartható növekedés:</i></p> <p>4. Erőforrás-hatékony Európa</p> <p>5. Iparpolitika a globalizáció korában</p> <p><i>Inkluzív növekedés:</i></p> <p>6. Új készségek és munkahelyek menetrendje</p> <p>7. A szegénység elleni küzdelem európai platformja</p>	<p>1. A kutatás, a technológiai fejlesztés és az innováció fokozása.</p> <p>2. Az IKT-hoz való hozzáférésnek, azok használatának és minőségének a javítása</p> <p>3. A kis- és középvállalkozások (kkv-k) versenyképességének fokozása a mezőgazdasági ágazatban (az EMVA esetében), valamint a halászati és akvakultúra-ágazatban (az ETHEA esetében)</p> <p>4. Az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság felé történő elmozdulás támogatása minden ágazatban</p> <p>5. Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, a kockázat-megelőzés és -kezelés támogatása</p> <p>6. A környezetvédelem és az erőforrás-felhasználás hatékonyságának előmozdítása</p> <p>7. A fenntartható közlekedés előmozdítása és a kapacitáshiányok megszüntetése a főbb hálózati infrastruktúrákban</p> <p>8. A fenntartható és minőségi foglalkoztatás ösztönzése, valamint a munkavállalói mobilitás támogatása</p> <p>9. A társadalmi befogadás erősítése, a szegénység és a megkülönböztetés elleni küzdelem</p> <p>10. Az oktatásba, a képzésbe és a szakképzésbe történő beruházás a készségek és az egész életen át tartó tanulás céljából</p> <p>11. A hatóságok és az érdekelt felek intézményi kapacitásának javítása és a hatékony közigazgatáshoz történő hozzájárulás</p>

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

3.15. Az Európa 2020 legmagasabb szintjén az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés három prioritása, valamint a 3.2. háttérmagyarázatban bemutatott öt kiemelt cél található. A prioritások és a kiemelt célok közötti kapcsolatok azonban többszörösek és bonyolultak. Például a kiemelt célok meghatározása szerint azok „nem kimerítőek” és „reprezentatívak” a három prioritásra vonatkozóan⁽¹¹⁾; nincs egyértelmű kapcsolat az egyes célértékek és prioritások között.

3.16. A kiemelt célok gyakorlatilag politika törekvések⁽¹²⁾. Az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése és a megújuló energiaforrások kivételével a kiemelt célokat Uniós szinten nem támogatják kötelező jogszabályok. Az uniós költségvetési hozzájárulás nincs külön megnevezve a kiemelt célok elérésének összefüggésében.

3.17. Azt, hogy a kiemelt célok nem kézzel fogható, operatív célok, az is mutatja, hogy azokat minden tagállam több különálló célokra bontotta fel. Két kiemelt cél esetében még ha minden tagállam sikeresen is teljesíteni saját nemzeti céljait, még azzal sem teljesülnének az uniós szintű kiemelt célok.

a) valamennyi tagállami cél teljesítése esetén a 20–64 éves korosztály foglalkoztatási aránya 74 % lenne, ami alacsonyabb, mint a 75 %-os kiemelt uniós célérték;

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.15. Ezeket a célokat nem egymást kölcsönösen kizárónak szánták, sem pedig olyanak, amely csupán a három prioritás egyikét kívánja szolgálni. Világos kapcsolat áll fenn az egyedi célok, valamint az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés hármasa között. A célokat úgy választották ki, hogy azok kölcsönösen erősítsék egymást és együttesen hozzájáruljanak a hármas prioritás három dimenziójához. A célok szándékosan nem teljes körűek és nem ölelik fel a növekedés valamennyi ösztönzőjét. Példát jelentenek az olyan típusú változtatásokra, amelyeket a stratégia ajánl, és a céljuk azoknak az összes tagállamra nézve releváns, kiválasztott alapvető növekedési hajtóerőknek a kiemelése, amelyek irányadók lehetnek a tagállamok fellépése számára. Ez a választott megközelítés a lisszaboni stratégiából levont azon tanulságból is ered, hogy a stratégia felhígult a túl nagy számú cél miatt. Az Európa 2020 stratégia arra törekedett, hogy a lényeges elemeket összpontosítson.

3.16. Ami a hatásköröket illeti, az Európa 2020 stratégia legtöbb területe továbbra is a tagállamok kezében van. Tehát az EU jó példával járhat elől, valamint ambíciózus és reális célokat tűzhet ki, azonban a nemzeti célok meghatározása továbbra is nemzeti szintű politikai döntés.

A Bizottság/az EU nem rendelkezik hatáskörrel ahhoz, hogy jogilag kötelező keretet hozzon létre. Például ami a foglalkoztatást illeti, az Unió csupán a tagállamok foglalkoztatáspolitikájának összehangolása érdekében hozhat intézkedéseket, például a szóban forgó politikákra vonatkozó iránymutatások meghatározása révén.

3.17. A Bizottság közleményében⁽¹⁾ ezt a nemzeti politikai döntések következményeként magyarázta.

a) Lásd a Bizottság 3.16. bekezdésre adott válaszát az Unió és a tagállamok közötti – az EUSZ 5. cikkében meghatározott – hatáskör megosztásról.

⁽¹¹⁾ A Bizottság „EURÓPA 2020: Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája” című közleményének 2. szakasza, COM(2010) 2020 végleges, 2010. március 3.

⁽¹²⁾ „A nyilvános konzultáció eredményei az Európa 2020: Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiájáról” című bizottsági közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, COM(2015) 100 final, 2015. március 2., 1. szakasz.

⁽¹⁾ COM(2014)130, 2014.3.5., Mérleg az Európa 2020 – az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiájáról.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- b) ha valamennyi kutatás-fejlesztésre vonatkozó tagállami cél teljesülne, az 2020-ra a GDP-hez viszonyított 2,6 %-os beruházást jelentene, ami elmarad a 3,0 %-os kiemelt céltértéktől⁽¹³⁾.

3.18. Az Európa 2020 szerkezetének következő szintje a hét kiemelt kezdeményezés. Ezeket a három növekedési prioritás keretében csoportosították, és nem úgy lettek kialakítva, hogy részletesebb célokat vagy mutatókat jelentsenek, mivel a Bizottság szerint a kiemelt kezdeményezések célja inkább az, hogy keretül szolgáljanak az uniós és tagállami szinten végrehajtandó intézkedésekhez⁽¹⁴⁾.

3.19. Az „Iparpolitika a globalizáció korában” kivételével minden kiemelt kezdeményezés közvetlenül hozzájárul egy vagy több kiemelt célhoz, és minden kiemelt céllal legalább egy kiemelt kezdeményezés közvetlenül foglalkozik. A Bizottság azonban nem végzett részletes elemzést a célok és a kiemelt kezdeményezések közötti kapcsolatra vonatkozóan, és a kiemelt kezdeményezéseket vezetői eszközként sem használták – pl. mérföldkövek meghatározásával, a kezdeményezésekkel kapcsolatos rendszeres beszámolóval – a stratégia végrehajtása érdekében.

3.20. 2015 márciusában az Európa 2020 stratégiáról folytatott nyilvános konzultáció kapcsán a Bizottság jelentésében található visszajelzések között az szerepelt, hogy a kiemelt kezdeményezések általánosságban betöltötték szerepüket, és a vonatkozó területeken hozott intézkedéseket más formában kell folytatni. A konzultációban részt vevő válaszadók véleménye szerint a kiemelt kezdeményezéseket következetesebben megszervezett és szakpolitikai területeken átnyúló programokkal kellene felváltani⁽¹⁵⁾.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- b) A kutatás-fejlesztési célok tekintetében a Bizottság azt hangsúlyozza, hogy a 2020-ig a GDP 3 %-át elérő beruházás az Európai Unió célkitűzése. A tagállamok felelőssége, hogy az általuk legmegfelelőbbnek tartott szinten meghatározzák nemzeti kutatás-fejlesztési célkitűzéseiket, és a Bizottság korlátozott hatáskörrel rendelkezik e célkitűzések befolyásolására. A tagállami célok megvalósítása valóban csak 2,6 %-os beruházási szintet eredményezne, azonban ez is jelentős növekedés. Figyelemmel kísérjük a 3 %-os célkitűzés felé történő előrehaladást az európai szemeszter révén, amelynek keretében arra ösztönözzük a tagállamokat, hogy növeljék kutatás-fejlesztési beruházásaikat.

3.18. A kiemelt kezdeményezések célja, hogy keretül szolgáljanak az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek elérésére irányuló politikai/prioritást jelentő intézkedéseknek. E prioritást jelentő intézkedések főként az országspecifikus ajánlásokat kísérő szerkezeti reformok kiegészítésének tekinthetők.

3.19. Mivel az Európa 2020 átfogó stratégia, nem lett volna célszerű az egyes kiemelt célokat a kiemelt kezdeményezésekhez kapcsolni, illetve megfordítva.

Az Európa 2020 stratégia elfogadását követő első évek során a Bizottság éves növekedési jelentésében rendszeresen beszámolt a kiemelt célok és a kiemelt kezdeményezések végrehajtása terén tett előrehaladásról. Ezek a beszámolók kevésbé rendszeressé váltak amikor sok kiemelt kezdeményezés lezárult.

⁽¹³⁾ Lásd: „Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy” (Intelligensebb, környezetbarátabb, inkluzívabb? Az Európa 2020 stratégiát támogató mutatók) című Eurostat kiadvány 2015-ös kiadása, 16., 46. és 77. oldal. (<http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-EZ-14-001>).

⁽¹⁴⁾ COM(2010) 2020 végleges, 2010. március 3., 2. szakasz.

⁽¹⁵⁾ COM(2015) 100 final, 2015. március 2., 3.3. szakasz.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

3.21. A kiemelt célokhoz hasonlóan (3.16. bekezdés) a kiemelt kezdeményezések fő funkciója, hogy politikai megfontolásokon alapuló cselekvési tervként szolgáljanak. Ezek nem úgy vannak kialakítva, hogy az Európa 2020 magas szintű céljait operatív célkitűzésekké alakítsák át.

11 tematikus célkitűzés

3.22. Az Unió egyik fő eszközét az Európa 2020 stratégia céljainak elérésére a TPK (3.7. bekezdés) jelenti, beleértve az ESB-alapokat is (3.11. bekezdés). Ezeknek az alapoknak a működési mechanizmusát, amely a Bizottság és az egyes tagállamok közötti partnerségi megállapodásokon és a források elköltését meghatározó tagállami szintű programokon alapul, e fejezet 2. részében tárgyalunk részletesen.

3.23. E struktúrák fő összetevője tagállami szinten 11 tematikus program, amelyek feladata, hogy összekapcsolják azokat az Európa 2020 stratégiával. A vonatkozó jogszabály szerint „az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést célzó Európa 2020 stratégiához való hozzájárulásként mindegyik ESB-alap támogatja a következő tematikus célkitűzéseket” – ezeket a 3.2. háttérmagyarázat sorolja fel. Ezeket a tematikus célkitűzéseket ezután az egyes ESB-alapokra vonatkozó prioritásokká kell átalakítani ⁽¹⁶⁾. Ezt a fejezet 2. részében vizsgáljuk részletesebben.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.21. A Bizottságnak sohasem az volt a szándéka, hogy az Európa 2020 magas szintű céljait operatív célkitűzésekre bontsa, hanem az, hogy azonosítson egy sor kulcsfontosságú területet, a tagállami reformtervek előre vitele, valamint a foglalkoztatás és a növekedés ösztönzése céljából.

⁽¹⁶⁾ Az 1303/2013/EU rendelet 9. cikke.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

3.24. A tematikus célkitűzések nem operatív célkitűzések – kapcsolódó célszámokkal, mérföldkövekkel és mutatókkal. Jellegüket tekintve magas szintűek és általánosak, mivel az ESB-alapok által finanszírozott összes területet lefedik. A tematikus célkitűzések szélesebb kört ölelnek fel mint az Európa 2020 (3.5. bekezdés) és annak kiemelt céljai és kiemelt kezdeményezései. Az ESB-alapokra és a tematikus célkitűzésekre vonatkozó főbb jogszabályok nem határozzák meg a kapcsolatot a tematikus célkitűzések és a kiemelt célok, illetve kiemelt kezdeményezések között. Ilyen kapcsolatot csupán egy bizottsági munkadokumentumban⁽¹⁷⁾ találtunk, ahol öt tematikus célkitűzés kifejezetten kapcsolódik az öt kiemelt célhoz, míg további három közvetetten kapcsolódik. A három fennmaradó tematikus célkitűzés – a 3.2. háttérmagyarázatban található 2., 5. és 11. számú – nem kapcsolódott kiemelt célhoz. Ami a kiemelt kezdeményezéseket illeti, ezekhez négy tematikus célkitűzés kapcsolódott a bizottsági munkadokumentumban, ebből adódik, hogy három kiemelt kezdeményezéshez nem tartozik kapcsolódó tematikus célkitűzés ebben a dokumentumban.

3.25. Önmagukban a tematikus célkitűzések – a kiemelt célokhoz és kiemelt kezdeményezésekhez hasonlóan – nem úgy vannak kialakítva, hogy az Európa 2020 stratégiát használható operatív célkitűzésekké alakítsák át.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.24. Az ESB-alapokból támogatandó, magas szintű tematikus célkitűzések tételes listáját abból a célból alakították ki, hogy összekapcsolják az öt alapot – amelyek a Szerződésen alapuló saját küldetéssel rendelkeznek – az Európa 2020 stratégiával. A tematikus célkitűzéseket egyedi célkitűzésekre bontották, amelyeket az egyes ESB-programok beruházási programjainak szintjén mutatók, viszonyítási alapok és célkitűzések kísérik⁽²⁾.

Nem volt olyan szándék, hogy közvetlen kapcsolatot hozzunk létre valamennyi tematikus célkitűzés és a kiemelt célok között. A kiemelt célok szemléltető jellegűek és nem ölelik fel az Európa 2020 stratégia egészét. Az alapok átfogó szakpolitikai célokhoz nyújtott tényleges hozzájárulásnak elemzését csak azt követően lehet elvégezni, hogy az értékelés keretében felülvizsgálták a konkrétan finanszírozott intézkedéseket és azok eredményét.

Az, hogy a bizottsági szolgálati munkadokumentum 2. részében nem tesznek említést egyes kiemelt kezdeményezésekről, nem azt jelenti, hogy ezek nem kapcsolhatók tematikus célkitűzéshez. A Számvevőszék által említett három kiemelt kezdeményezés valójában tematikus célkitűzésekhez kapcsolódik (a 8., a 9. és a 10. célkitűzéshez). Ami a kiemelt kezdeményezéseket illeti, a 2014 és 2020 közötti operatív programokon alapuló első becslés azt mutatja, hogy az ESB-alapok valamennyi kiemelt kezdeményezéshez hozzájárulnak⁽³⁾.

3.25. A tematikus célkitűzések az Európa 2020 stratégia céljait tükrözik, és kijelölik a keretet a hasznos operatív célkitűzéseknek az egyes ESB-programok szintjén történő meghatározásához, figyelembe véve a tagállam és a programterület sajátos jellemzőit.

⁽¹⁷⁾ „A 2014–2020-as időszakra szóló közös stratégiai keret elemei – Az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap, a Kohéziós Alap, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap” című, 2012. március 14-i bizottsági szolgálati munkadokumentum (SWD (2012) 61 final, II. rész). A kiemelt célokhoz kapcsolódó öt tematikus célkitűzés az 1., 4., 8., 9. és 10. számú, míg a 3., 6. és 7. számú közvetetten kapcsolódik. Az 1., 2., 3. és 6. számú tematikus célkitűzés kiemelt kezdeményezésekhez kapcsolódik.

⁽²⁾ Amint a közös rendelkezésekről szóló rendelet 34. cikkének (2) bekezdése kimondja: „egyedi célkitűzés»: az az eredmény, amelynek eléréséhez valamely beruházási prioritás vagy uniós prioritás hozzájárul egy adott nemzeti vagy regionális összefüggésben, e prioritás keretében tett fellépések vagy intézkedések révén”.

⁽³⁾ Innovatív Unió: 1. tematikus célkitűzés; Mozgásban az ifjúság: 8. és 10. tematikus célkitűzés; Európai digitális menetrend: 2. tematikus célkitűzés; Erőforrás-hatékony Európa: 4., 5. és 6. tematikus célkitűzés; Iparpolitika a globalizáció korában: 3. és 7. tematikus célkitűzés; Új készségek és munkahelyek menetrendje: 8. és 10. tematikus célkitűzés; Szegénység elleni európai platform: 9. tematikus célkitűzés; További részletek találhatóak a 2016. évi költségvetési-tervezethez csatolt 1. munkadokumentumban.

A Bizottság eddig nem számolt be átfogó módon az Európa 2020 célkitűzéseire való uniós költségvetési hozzájárulásról

3.26. Ez a szakasz azzal foglalkozik, hogy a Bizottság milyen mértékben tudja nyomon követni az uniós költségvetésnek – a tagállamok által nemzeti forrásból tett hozzájárulásokon túlmenően – az Európa 2020 stratégia végrehajtásához tett hozzájárulást, és hogyan számol be erről. Kitérünk továbbá a nyomon követési és beszámolási rendszerek két fontos tényezőjére, jelesül, hogy a stratégiai eredményekkel kapcsolatban érvényesül-e a tulajdonosi szemlélet, illetve van-e stratégia az Európa 2020 célkitűzéseire terén elért haladás kommunikációjára.

Az Európa 2020 stratégiával kapcsolatos nyomon követés és beszámolás

3.27. Az Európa 2020 stratégiához való uniós költségvetési hozzájárulás megfelelő méréséhez és értékeléséhez a Bizottságnak megbízható teljesítményirányítási és beszámolási rendszerből származó releváns, megbízható és időszerű információra van szüksége⁽¹⁸⁾. Jelenleg ez még nem áll rendelkezésre. A korábbi évek éves jelentéseiben vizsgált éves tevékenységi jelentések nem kísérelték meg az Európa 2020 végrehajtása terén elért haladás elemzését⁽¹⁹⁾. A fejezet 3. része foglalkozik azzal, hogy a 2014-es éves tevékenységi jelentések milyen mértékben foglalkoznak ezzel a kérdéssel.

3.27. A társjogalkotók által meghatározott keret erőteljes jelentéstételi rendszert hoz létre a 2014 és 2020 közötti időszakra nézve, amely 2016-tól fogva több információt fog szolgáltatni az Európa 2020 céljaihoz kapcsolt tematikus célkitűzések eredményeiről. Ez minőségi értékelést tesz majd lehetővé, mivel az értékelésnek az a szerepe, hogy fokozatosan vizsgálja az ESB-nek az Európa 2020 céljaihoz nyújtott hozzájárulását.

Amennyiben közvetlenebb kapcsolat hozható létre az alapok és az Európa 2020 céljai között, a Bizottság konkrét intézkedéseket tett teljesítményfigyelő rendszer létrehozására⁽⁴⁾.

Az éves tevékenységi jelentések a korábbi években a 2007 és 2013 közötti TPK-hoz kapcsolódtak, amelyet az Európa 2020 célkitűzések kijelölése előtt alakítottak ki.

⁽¹⁸⁾ Lásd: a 2012-es éves jelentés 10.32. bekezdése.

⁽¹⁹⁾ A Számvevőszék 2010-es éves jelentése, 8. fejezet: Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság (DG AGRI), Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság (DG REGIO), valamint Kutatási és Innovációs Főigazgatóság (DG RTD); a Számvevőszék 2011-es éves jelentése, 10. fejezet: Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság (DG AGRI), Fejlesztési és Együttműködési Főigazgatóság – EuropeAid (DG DEVCO), Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság (DG REGIO); a Számvevőszék 2012-es éves jelentése, 10. fejezet: Versenypolitikai Főigazgatóság (DG COMP), Tengerügyi és Halászati Főigazgatóság (DG MARE), a Mobilitás-politikai és Közlekedési Főigazgatóság (DG MOVE); valamint a Számvevőszék 2013-as éves jelentése, 10. fejezet: A Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága (DG EMPL), Egészség- és Fogyasztóügyi Főigazgatóság (SANCO), valamint a Luxembourgi Infrastrukturális és Logisztikai Hivatal (OIL).

⁽⁴⁾ A Foglalkoztatási Bizottság és a statisztikai programbizottság foglalkozási teljesítményfigyelőt dolgozott ki a kiemelt célokhoz kapcsolódó nagyszámú foglalkoztatási és szociális mutatóra kiterjedő, átfogó adatbázis alapján. A Gazdaságpolitikai Bizottság szintén átfogó figyelemmel kísérelési rendszert hozott létre a LIME keretében, amelynek célja az Európa 2020 terén elért előrehaladás nyomon követése.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

3.28. Az Európa 2020 hatásos nyomon követési és beszámolósi rendszerének már működnek egyes elemei. Az Eurostat, a Bizottság statisztikai szolgálata statisztikai adatokat tesz elérhetővé mind uniós mind tagállami szinten az Európa 2020 kiemelt céljainak elérésére vonatkozó teljesítményről. Weboldalon keresztül rendszeresen naprakésszé teszi a célokat, míg a külön erre a célra szolgáló jelentések részletesebben elemzik a tendenciákat és megvizsgálják a fő mutatók alakulása mögötti okokat.

3.29. Az Európa 2020-nak a Tanács számára 2015 márciusában benyújtandó bizottsági felülvizsgálatát 2016 elejére halasztották. 2014 márciusában a Bizottság a stratégia mérlegét megvonó közleményt adott ki az Európa 2020 stratégiával kapcsolatos nyilvános konzultáció elindításához⁽²⁰⁾. A konzultáció eredményeinek összefoglalója azonban nem ad semmilyen visszajelzést az uniós programoknak az Európa 2020 stratégiában játszott szerepéről⁽²¹⁾.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.28. Az európai szemeszter keretében kidolgozott bizottsági országjelentések részletesen vizsgálják az egyes tagállamok társadalmi-gazdasági helyzetét és kilátásait, valamint hogy melyek a társadalmi-gazdasági fejlődés javításához szükséges, legfontosabb intézkedések. Ez az elemzés képezi az alapját az ezt követő országspecifikus ajánlásoknak, amelyeket a Bizottság javasolt és az Európai Tanács fogadott el.

A tárgyalások során jelentős hangsúlyt kapott, hogy a létrejövő országspecifikus ajánlások tükröződjenek a 2014 és 2020 közötti partnerségi megállapodásokban és operatív programokban, hogy tovább erősítsék az összhangot az operatív program szintű egyedi célkitűzések, valamint az Európa 2020 magas szintű célkitűzései között.

⁽²⁰⁾ „Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést szolgáló Európa 2020 stratégia végrehajtásának áttekintése” című bizottsági közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, (COM(2014) 130 final/2, 2014. március 19.).

⁽²¹⁾ COM(2015) 100 végleges, 2015. március 2.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

3.30. Mint a Bizottság tavaly a negyedik értékelő jelentésében megjegyezte, a 2007–2013-as időszakra vonatkozóan „nem lehet egyértelműen meghatározni, hogy az egyes pénzügyi programok pontosan mennyiben járultak hozzá az »Európa 2020« stratégia céljainak megvalósításához”⁽²²⁾. A Bizottság 2015 júniusában tette közzé ötödik, a 2014-es pénzügyi évről szóló értékelő jelentését⁽²³⁾. Az ötödik értékelő jelentés több információt tartalmaz az Európa 2020-ról mint a korábbi jelentések. Van egy külön az Európa 2020 stratégiának szentelt rész, amely egy összegző értékelést ad az Európa 2020 céljainak megvalósítása terén elért haladásról. A jelentés tartalmaz több hivatkozást is arról, hogy az egyes programok hogyan járulnak hozzá az Európa 2020 megvalósításához. Ezek a hivatkozások azonban korlátozottak. A 2007–2013-as TPK nem támogatja az Európa 2020-hoz való uniós költségvetésről szóló átfogó beszámolást, mivel azt az Európa 2020 stratégia elfogadása előtt tervezték meg.

3.31. Az értékelő jelentés így továbbra sem ad teljes képet az Európa 2020 stratégiához való uniós költségvetési hozzájárulásról (lásd még: 3.9. bekezdés). A 2014–2020-as programozási időszak jogszabályi kerete alapján a Bizottság azt várja, hogy a 2017-es pénzügyi évtől az értékelő jelentés jobb és teljesebb információkat fog adni a teljesítményről, és így az Európa 2020 végrehajtása terén elért haladásról is⁽²⁴⁾. E fejezet 2. részében rámutatunk azonban néhány olyan problémára, melyek megnehezítik, hogy a Bizottság beszámoljon az ESB-alapoknak az Európa 2020 stratégiához való hozzájárulásáról ebben a programozási időszakban.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.30. A Bizottság negyedik értékelő jelentésében rámutatott, hogy „az »Európa 2020« a tagállamok és a Bizottság közös kezdeményezése, amely célkitűzéseinek elérését számos külső tényező is befolyásolja”. A Számvevőszék 2013. évi éves jelentésének 10.24. bekezdésében megállapította, hogy a negyedik értékelő jelentés előrelépést jelentett abból a szempontból, hogy igyekezett kapcsolatot teremteni a TPF adott fejezetében ismertetett főbb pénzügyi programok és az Európa 2020 stratégia vonatkozó és rendelkezésre álló teljesítményadatai között.

A Bizottság ötödik értékelő jelentésében említést tesz az uniós költségvetésnek az Unión belüli összes közkiadáshoz viszonyított csekély méretéről, valamint az Európa 2020 célkitűzéseinek elérését érintő különféle külső tényezőkről.

A Bizottság készen áll arra, hogy beszámoljon az uniós költségvetésnek az Európa 2020 célkitűzések eléréséhez való hozzájárulásáról. Ez azonban nehéz feladat, különösen ami az uniós költségvetés hatásának elhatárolását illeti, a nemzeti költségvetések hatásától és a külső tényezőktől (lásd tovább a Bizottságnak a 3.1. bekezdésre adott válaszát).

3.31. A 2007 és 2013 közötti programokra vonatkozó beszámolási szabályokat az Európa 2020 célkitűzések kijelölése előtt határozták meg. Ezért jelenleg nem ésszerű elvárni, hogy az értékelő jelentés teljes képet adjon az uniós költségvetésnek az Európa 2020-hoz nyújtott hozzájárulásáról.

⁽²²⁾ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Unió pénzügyi helyzetének az elért eredmények alapján történő értékeléséről, COM(2014) 383 final, 2014. június 26.

⁽²³⁾ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Unió pénzügyi helyzetének az elért eredmények alapján történő értékeléséről, COM(2015) 313 végleges, 2015. június 26. A Szerződés (az EUMSZ 318. és 319. cikke) előírja, hogy a Bizottság ilyen jelentést készítsen, és hogy ez a jelentés részét képezze annak a bizonyítéknak, amely alapján a Parlament évenként mentesítheti a Bizottságot a költségvetésre vonatkozó felelősség alól.

⁽²⁴⁾ Lásd: 2013-as éves jelentés, 10.25. bekezdés, valamint a Bizottság válasza.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Tulajdonosi szemlélet és elkötelezettség

3.32. Az Európa 2020 stratégia sikeréhez tulajdonosi szemléletre van szükség a tagállamok és az Unió részéről, akikre a célkitűzések vonatkoznak. A lisszaboni stratégia felülvizsgálata rámutatott arra, hogy az érdekelt felek nem vállaltak egyértelmű kötelezettséget, és ez korlátozza a stratégia eredményességét. A magas szintű csoport jelentése megállapította, hogy „a tagállami és európai szintű elkötelezettség hiánya miatt [...] az előnyöket nem használták ki, valamint következetlenségekre és hiányosságokra derült fény”⁽²⁵⁾. A lisszaboni stratégia értékelése is hasonló következtetésre jutott, mely szerint „a végrehajtást hátrányosan befolyásolta a tulajdonosi szemlélet érvényre jutásának váltakozó jellege”⁽²⁶⁾.

3.33. Az Európa 2020 esetében a Bizottság törekedett a tulajdonosi szemlélet megerősítésére, valamint a stratégiai célok iránti elkötelezettség javítására az érdekelt felek részéről. A stratégia elindítását kísérő közleményben külön rész foglalkozott az egyes résztvevők által végzendő feladatokkal, meghatározva az Európai Tanács, a Miniszterek Tanácsa, a Bizottság, az Európai Parlament, a nemzeti, regionális és helyi hatóságok, valamint más érdekelt felek és a civil társadalom szerepét⁽²⁷⁾.

3.34. A 2014–2020-as TPK esetében az Európa 2020 stratégiához való uniós költségvetési hozzájárulásról szóló információk nagy része a korábbiakhoz hasonlóan a tagállamoktól származik (a megosztott irányítás elvével összhangban). Ezért minden, mind tagállami, mind uniós szinten elkötelezettségre van szükség a nyomon követéshez és beszámolóhoz szükség jó minőségű információk biztosítása érdekében. Egy ilyen teljesítményirányítási és beszámolási rendszer bevezetése időt igényel. Egy ilyen rendszer egyes elemeit a fejezet 2. részében elemezzük. Egy ilyen rendszer bevezetése után a Bizottság felelősséget tud majd vállalni az uniós költségvetéssel kapcsolatos gondos pénzgazdálkodásért, valamint a főigazgatók által az éves tevékenységi jelentésekben kiadott bizonyossági nyilatkozatokban szereplő szakpolitikai eredményekhez való hozzájárulásért⁽²⁸⁾.

3.34. Amint az Európai Számvevőszék 2013. évi éves jelentésének 10. fejezetében szereplő 3. ajánlásra adott bizottsági válaszban már körvonalaztuk, különbséget kell tenni egyrészt a főigazgatóknak a pénzügyi programok irányításáért és a költségvetés végrehajtásáért viselt közvetlen felelőssége, másrészt pedig a politikai eredmények, így a pénzügyi programok hatása között. Ez utóbbi a programok kialakításához hozzájáruló és a programokat elfogadó társjogalkotók, valamint a programok végrehajtásában gyakorta meghatározó szerepet betöltő tagállamok felelőssége is. Ezenfelül a programok általános teljesítményét számos egyéb, a főigazgatók hatáskörén messze túlmutató gazdasági és társadalmi tényező befolyásolja.

A Bizottság tehát úgy véli, hogy a főigazgatók vezetői nyilatkozatainak hatókörét továbbra is az igazgatási és pénzügyi kérdésekre kell összpontosítani, ami teljes mértékben összhangban áll a Bizottságnak az uniós költségvetés végrehajtásáért viselt pénzügyi felelősségével. Az összefoglaló jelentés elfogadásával a Bizottság átfogó felelősséget vállal az uniós költségvetés kezeléséért.

⁽²⁵⁾ „Facing the Challenge – The Lisbon Strategy for Growth and Employment” (Szembenézés a kihívással: a növekedést és foglalkoztatást célzó lisszaboni stratégia), 40. o.

⁽²⁶⁾ SEC(2010) 114 végleges, 2010. február 2., 6. o.

⁽²⁷⁾ COM(2010) 2020 végleges, 2010. március 3., 5.2. szakasz.

⁽²⁸⁾ Jelenleg a teljesítménnyel kapcsolatos kérdések nem szerepelnek a főigazgatóságok éves bizonyossági nyilatkozataiban. Lásd: 2013-as éves jelentés, 10.65. bekezdés, valamint a 3. ajánlás a Bizottság válaszával együtt.

2. RÉSZ – AZ EURÓPA 2020 CÉLKITŰZÉSEINEK MEGJELÉSE A TAGÁLLAMOK PARTNERSÉGI MEGÁLLAPODÁSAIBAN ÉS PROGRAMJAIBAN

3.35. Az ESB-alapok megfelelő felhasználása fontos az Unió által az Európa 2020 célkitűzéseinek teljesítése érdekében tett erőfeszítések szempontjából (lásd: 3.11. bekezdés). Az ESB-alapok működésének központi eleme a Bizottság és az egyes tagállamok közötti partnerségi megállapodás. Ezek ismertetik az egyes országok fejlesztési szükségleteit és mindegyik ESB-alapra meghatározzák az egyes kiválasztott tematikus célokra várt főbb eredmények összegzését⁽²⁹⁾. A tagállamok a partnerségi megállapodások alapján dolgoznak ki programokat az egyes alapokra (vagy egyszerre több alapra), meghatározva az adott ország vagy régió prioritásait.

3.36. Az Európa 2020 stratégia végrehajtásához a partnerségi megállapodásoknak és a programoknak a rendelkezésre álló pénzügyi források elköltése helyett a teljesítményre kellene összpontosítaniuk. A Bizottságnak nyomon kell követni és rendszeresen be kell számolnia arról, hogy az ESB-alapok milyen mértékben járulnak hozzá az Európa 2020 stratégia végrehajtásához. A Bizottságnak külön stratégiai jelentéseket kell készítenie (2017-ig, illetve 2019-ig) az ESB-alapoknak az Európa 2020 stratégia végrehajtásához való hozzájárulásáról⁽³⁰⁾.

3.37. Ez a szakasz ezért a következőket vizsgálja:

- a) megvalósulnak-e az öt ESB-alap partnerségi megállapodásokba és programokba történő összevonásának előnyei (3.39–3.43. bekezdés);
- b) a tagállamok az Európa 2020 stratégiát a partnerségi megállapodások és a programok szintjén tematikus célkitűzésekkel olyan operatív elemekké alakították-e át, amelyek lehetővé teszik a Bizottság számára, hogy az Európa 2020 stratégia végrehajtásához való uniós költségvetési hozzájárulást nyomon követhesse és erről jelentést készíthessen (3.44–3.48. bekezdés);
- c) az ESB-alapokra vonatkozó közös mutatók bevezetése elősegíti-e a teljesítménnyel kapcsolatos beszámolást (3.49–3.56. bekezdés);
- d) a tagállamok az eredményekre összpontosítanak-e a partnerségi megállapodásokban és a programokban (3.57–3.60. bekezdés);
- e) nyújt-e az új teljesítménymérési keret ösztönzést a tagállamokban az eredmények eléréséhez (3.61–3.65. bekezdés).

3.35. A Bizottság a 3.1. bekezdésre adott válaszára hivatkozik. Az uniós költségvetés csupán az egyik olyan uniós ösztönző, amely hozzájárul az Európa 2020 céljainak eléréséhez.

⁽²⁹⁾ Az 1303/2013/EU rendelet 15–17. cikke.

⁽³⁰⁾ Az 1303/2013/EU rendelet 53. cikke.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.38. Vizsgálatunkat a jogi keretek és egy öt partnerségi megállapodásból⁽³¹⁾ álló minta elemzésére alapoztuk, amely során minden partnerségi megállapodás esetében egy programot⁽³²⁾ elemeztünk. Az idei évben e dokumentumok vizsgálatát Lengyelország és Portugália esetében végeztük el, az adott tagállamok legfőbb ellenőrző intézményeivel együttműködve. Az együttműködés kiterjedt a párhuzamos ellenőrzésekre, a tervezési dokumentumok és megállapítások cseréjére, valamint az e területen szerzett ismeretek és tapasztalatok megosztására.

Nem aknázták ki teljes mértékben az öt európai strukturális és beruházási alap összevonásából adódó potenciális előnyöket

3.39. A 2014–2020-as időszak egyik újdonsága, hogy az öt ESB-alapot egy közös rendelet (az úgynevezett „közös rendelkezésekről szóló rendelet”⁽³³⁾) hatálya alá vonták, és minden tagállam esetében az öt ESB-alap tervezett felhasználását egy partnerségi megállapodás határozza meg. Ennek célja az ESB-alapok felhasználási koncepciójának egyszerűsítése és harmonizálása, valamint az ágazatok közti kiegészítő jelleg biztosítása és a szinergiák elősegítése volt.

Egyszerűsített és harmonizált megközelítés

3.40. Ahogy azt korábban már említettük, a jogalkotási csomag szerkezete továbbra is összetett maradt. Sok szint van (közös rendelkezések, általános rendelkezések, alapspecifikus rendelkezések, felhatalmazáson alapuló jogi aktusok és végrehajtási jogi aktusok). Egyes esetekben a tagállami jogszabályok még egy újabb szintet jelentenek⁽³⁴⁾.

⁽³¹⁾ Németország, Franciaország, Lettország, Lengyelország és Portugália megállapodásai.

⁽³²⁾ Franciaország: ESZA – Elzász; Németország: EMVA – Szász-Anhalt; Lengyelország: ESZA és ERFA együtt – Podkarpacie vajdaság; Portugália: ESZA Humán tőke; Lettország: ESZA, ERFA és KA együtt – Foglalkoztatás és növekedés.

⁽³³⁾ Az 1303/2013/EU rendelet.

⁽³⁴⁾ Lásd: a Számvevőszék 7/2011. sz. véleménye a Közös Stratégiai Kerethez tartozó Európai Regionális Fejlesztési Alapra, Európai Szociális Alapra, Kohéziós Alapra, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló rendeletre irányuló javaslatról (HL C 47., 2012.2.17.), 5. bekezdés (<http://eca.europa.eu>). Ezt a megállapítást a Bizottság Belső Ellenőrzési Szolgálat is megerősítette az ESB-alapokra vonatkozó 2014–2020-as rendelet hiátuselemzési felülvizsgálatairól szóló végleges jelentésében.

3.38. Lásd még a Bizottság 3.28 bekezdésre adott válaszát.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

3.41. A 2007–2013-as időszakban a partnerségi megállapodásokkal egyenértékű dokumentumok (nemzeti stratégiai referenciakeretek) szabályozták a kohéziós jellegű alapokat (KA, ERFA és ESZA)⁽³⁵⁾. A 2014–2020-as időszak partnerségi megállapodásai két további alappal bővültek (EMVA és ETHA). A közös rendelkezésekről szóló rendelet valamennyi alpra alkalmazandó szabályokat tartalmaznak, és kiterjed az olyan fontos elemekre, mint az ESB-alapoknak nyújtott uniós támogatás alapelvei, a stratégiai megközelítés, monitoring stb. A közös rendelkezésekről szóló rendelet egyes részei csak a kohéziós jellegű alapokra vonatkoznak, és kizárják hatályuk alól az EMVA-t és ETHA-t. A közös rendelkezésekről szóló rendelet például speciális szabályokat tartalmaz a programozásra vonatkozóan, amelyek csak a kohéziós jellegű alapokra vonatkoznak.

3.42. A programok szintjén csak a kohéziós jellegű alapokat lehet összevonni (pl. a „több alpból finanszírozott programok” esetében). A 2007–2013-as időszakban ez csak a KA és ERFA esetében volt lehetséges. A források felhasználását meghatározó szabályok alaponként változnak, különösen a kohéziós jellegű alapok és az ERFA/ETHA esetében. Ezek a különbségek a kohéziós jellegű alapok és az ERFA/ETHA célkitűzéseinek szerkezetében is megmutatkoznak (lásd: 3.45. bekezdés).

Kölcsönösen kiegészítő jelleg és a szinergiák erősítése

3.43. Mivel az öt ESB-alapot kizárólag a partnerségi megállapodásokban kezelik összevontan, az alapok egymást kölcsönösen kiegészítő jellegét és a szinergiákat is ezen a szinten lehetne feltárni. A partnerségi megállapodásokból vett minta vizsgálata alapján kevés bizonyítékot találtunk arra vonatkozóan, hogy a kiegészítő jelleg és a szinergiák kiaknázásának célját a tagállamok a gyakorlatban is átültették volna. Ezenkívül a vizsgált programok kevés hasznos információt tartalmaztak a kiegészítő jellegre és a szinergiákra vonatkozóan. Kevés példát mutattak be ezekre vonatkozóan, és akkor is csak általános jelleggel. Nem volt operatív iránymutatás arra vonatkozóan, hogy a partnerségi megállapodásokban és a programokban hogyan lehetne kiaknázni az öt ESB-alap felhasználása során az ágazatok közötti kiegészítő jellegét, és erősíteni a szinergiákat.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.41. *Egyéb fontos elemek, például a programozás, az értékelési és a kiválasztási szabályok szintén az ESB-alapokra vonatkozó közös szabályok hatálya alá tartoznak.*

3.42. *A Bizottságnak a 3.41. bekezdésre adott válasza mellett, az ETHA teljesítési rendszerére irányadó szabályok azonosak az ERFA-ra az ESZA-ra és a Kohéziós Alapra vonatkozó, a közös rendelkezésekről szóló rendelet negyedik részébe foglalt szabályokkal.*

3.43. *A partnerségi megállapodás szükségessé teszi a szabályozás leírását az ESB-alapok közötti koordináció céljából. A programoknak a koordináció biztosítása érdekében részletesebb mechanizmusokat kell meghatározniuk.*

⁽³⁵⁾ Az EMVA és az ETHA esetében ezeket külön megállapodások határozzák meg.

A partnerségi megállapodásokban és a programokban az Európa 2020 stratégia célja nincsenek módszere- sen, tematikus célokkal operatív célokká átalakítva

3.44. Az öt ESB-alap egy partnerségi megállapodásba történő összevonása a Bizottság szerint megkönnyíti mind a tagállamok mind a Bizottság számára, hogy beszámoljanak az öt ESB-alap által az átfogó tematikus célkitűzések teljesítéséhez történő hozzájárulásról⁽³⁶⁾. A fejezet első részében említettük, hogy a tematikus célkitűzések nem úgy vannak kialakítva, hogy az Európa 2020 stratégiát operatív célkitűzésekké alakítsák át, hanem hogy kapcsolatot hozzanak létre az Európa 2020 stratégiával, továbbá megfelelő struktúrát biztosítanak a partnerségi megállapodásokban és a programokban foglalt információkhoz (3.22–3.25. bekezdés). Ez a szakasz ezért azt vizsgálja, hogy az Európa 2020 stratégiát a partnerségi megállapodások és a programok szintjén tematikus célkitűzésekkel olyan operatív elemekké (célkitűzések, kapcsolódó mutatók, mérföldkövek és célértékek) alakították-e át, amelyek lehetővé teszik a programok irányítói számára, hogy nyomon kövessék az ESB-alapok által a stratégia végrehajtásához tett hozzájárulást és erről jelentésben számoljanak be.

3.45. A 11 közös tematikus célkitűzést (3.23. bekezdés) nem alkalmazták közvetlenül és következetesen mind az öt ESB-alapra, következésképpen az alapok forrásait felhasználó programokra sem. A kohéziós jellegű alapok esetében a tematikus célkitűzések strukturáló szerepet játszanak, mivel azok közvetlenül a vonatkozó rendeletek által megkövetelt célkitűzések hierarchiájára támaszkodnak. Az EMVA/EHTA alapok azonban eltérő struktúrát használnak. A legmagasabb szinten „uniós prioritásokat” kell támogatniuk, de a jogszabályok nem határozzák meg, hogy ezek a prioritások hogyan kapcsolódnak a tematikus célkitűzésekhez. Míg a jogszabályi keret általános kapcsolódást hoz létre az EMVA/EHTA alapok és az Európa 2020 stratégia között, a tematikus célkitűzéseket nem használják ezen alapok működtetésére vagy strukturálására. A 3.3. háttérmagyarázat összefoglalja az alapok által alkalmazott különféle struktúrákat.

3.44. A Bizottság a tematikus célkitűzések szerepe és célja tekintetében hivatkozik a 3.24. bekezdésre adott válaszára. A tematikus célkitűzések olyan eszközök, amelyek révén az alapok az Európa 2020 prioritásaira összpontosítják a Szerződésen alapuló küldetésüket. Ugyanakkor a finanszírozási programok célja nem kizárólag az Európa 2020 megvalósítása.

3.45. Ez összhangban van az érintett alapok küldetésével.

A vidékfejlesztési prioritások a tematikus célkitűzések megjelenítésének tekinthetők a vidékfejlesztési politika sajátos feltételei között.

Az EMVA jogi kerete világos kapcsolatot hoz létre: az Európa 2020-hoz nyújtott hozzájárulást a fókuszterületek szerint tovább bontott hat prioritás révén kell elérni. Ez a követelmény maradéktalanul tükröződik az EMVA-programok szerkezetében. A prioritások/fókuszterületek szerint kijelölt célok felé tett előrehaladást az éves végrehajtási jelentésekben kísérik figyelemmel. A tematikus célkitűzésekkel való következetesség érdekében megfelelési táblázatokat mellékeltek az iránymutatásokat tartalmazó dokumentációhoz.

Az ETHA uniós prioritásait és azoknak a tematikus célkitűzésekhez fűződő kapcsolatát a közös stratégiai keretben és programozási szinten határozták meg az ETHA szakértői csoport egymást követő 2014-es ülésein a tagállamokkal megvitattott intervenciós logika szerint.

⁽³⁶⁾ A Bizottság „Az Európa 2020 stratégia költségvetése” című közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának (COM(2011) 500 végleges, 2011. június 29.) és SWD (2012) 61 final, II. rész, 2012. március 14., 1.3. szakasz.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

3.3. háttérmagyarázat – A kohéziós jellegű és az EMVA/EHTA alapok célkitűzéseinek hierarchiája a jogszabályi keretek alapján

ESZA/ERFA/KA: tematikus célkitűzések -> beruházási prioritások -> konkrét célkitűzések -> intézkedéstípusok.

EMVA: uniós vidékfejlesztési prioritások -> kiemelt területek -> intézkedések.

ETHA: a halászat és akvakultúra fenntartható fejlesztésének uniós prioritásai -> konkrét célkitűzések -> intézkedések.

3.46. Valamennyi partnerségi megállapodás és az öt vizsgált program közül négy a tematikus célkitűzések segítségével strukturálta az információkat. Ez alól egy vizsgált program volt a kivétel (Németország EMVA programja), ahol a program a jogszabályi követelményeket tükrözte és csak érintőlegesen említette a tematikus célkitűzéseket. Ebben a programban nem látszódott a németországi partnerségi megállapodásban meghatározott tematikus célkitűzések és a program prioritásai és kiemelt területei között kapcsolat. Még a bizottsági útmutató megfeleltetési táblázatának (amely megadja a prioritások és a tematikus célkitűzések közötti kapcsolódásokat) segítségével is nehéz volt tematikus célkitűzésenként összegyűjteni az információkat, mivel a 4. prioritáshoz két tematikus célkitűzés társult. Ezt a problémát ugyan a németországi programban találtuk, de ez általános probléma lesz az összes EMVA-programnál.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.3. háttérmagyarázat – A kohéziós jellegű és az EMVA/EHTA alapok célkitűzéseinek hierarchiája a jogszabályi keretek alapján

EMVA: Amint a Bizottság a 3.45. bekezdésre adott válaszában kifejtette, és többek között a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó stratégiai programozásról szóló iránymutatásban bemutatta, az EMVA prioritások és fókuszterületek kapcsolódnak az Európa 2020-hoz és a tematikus célkitűzésekhez.

ETHA: Jóllehet az ETHA külön rendelete összekapcsolja az uniós prioritásokat az egyedi célkitűzésekkel, majd pedig az Alap intézkedéseivel, a programozás során alkalmazott és az ETHA szakértői csoport 2014. június 25-i ülésén bemutatott intervenciók logika a célkitűzések olyan hierarchiáját mutatja, amely a tematikus célkitűzéseket is felöleli -> A halászat és az akvakultúra fenntartható fejlesztésének uniós prioritásai -> Egyedi célkitűzések -> Intézkedések.

3.46. Amint említettük, megfelelés áll fenn a 11 tematikus célkitűzés, valamint az EMVA prioritások/fókuszterületek között. Lásd még a Bizottság 3.45. bekezdésre adott válaszáét.

Az EMVA-n belül különálló eredménymutatók vannak, amelyek lehetővé teszik az egyes tematikus célkitűzésekhez való hozzáférést. Ezért a tematikus célkitűzések révén az eredmények összesíthetők.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

3.47. A partnerségi megállapodásoknak tartalmazniuk kell a tagállami kiemelt célokat (3.17. bekezdés). Ezeket minden áttekintett partnerségi megállapodás tartalmazta is. A vizsgált programok esetében csak a lengyelországi program bontotta le tovább ezeket a tagállami célokat tematikus célkitűzésekkel operatív célértékekre.

3.48. Portugália és Lettország partnerségi megállapodásaiban operatív célkitűzéseket határozott meg, amelyeket aztán az általunk vizsgált programok szintjén is alkalmaztak. E célkitűzések azonban nem kapcsolódtak közvetlenül a tagállami kiemelt célokhoz.

Az egyes alapokra közös mutatók bevezetése fontos lépés, de kialakításukban korlátok vannak

3.49. Ahhoz, hogy a Bizottság uniós szinten tudja összegezni a teljesítményt, beleértve az Európa 2020 stratégiával kapcsolatos információkat is, az alapoknál lehetőleg közös mutatókra van szükség (többek között az eredményekre vonatkozóan), amelyeket az összes tagállam következetesen alkalmaz. Ezeket a mutatókat mérföldköveknek és célértékeknek kell kiegészíteniük. A korábbi TPK időszakában csak az ESZA és az EMVA írt elő közös mutatókkal. A 2014–2020-as időszakra a rendeletek az öt ESB-alap mindegyikéhez közös mutatókat vezetnek be.

3.50. Ez fontos lépés lehet a teljesítményközpontúság felé tett elmozdulásban. Az alábbi bekezdésekben található elemzésünk azonban azt mutatja, hogy a közös mutatók rendszerében vannak olyan elemek, amelyek korlátozzák a mutatók hasznosságát és relevanciáját, és így a teljesítménnyel kapcsolatos információk Bizottság általi összesítésének lehetőségeit is.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.47. A kiemelt célokra való hivatkozásnak a partnerségi megállapodásba történő belefoglalása a Bizottság iránymutatásán alapul. A célkitűzések további operatív célokra bontása a tagállamok feladata. A céloknak megfelelő, egyedi operatív célkitűzések meghatározása programszinten történik.

3.49. Az öt ESB-alap mindegyike a Szerződésen alapuló saját küldetéssel rendelkezik, és különböző típusú projektekre és beruházásokra irányul. Ezért a közös mutatók egységes rendszere nehezen volna megvalósítható. Minden mutatóra vonatkoznak célok, a teljesítmény-mérési keretbe foglalt mutatókra pedig mérföldkövek.

A Bizottság azt szorgalmazta, hogy az ERFA és a Kohéziós Alap esetében önként alkalmazzanak közös vagy „alapvető mutatókat”, és 2013-tól a tagállamok számoljanak be ezekről. A 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó közös mutatókkal kapcsolatos kötelező előírás a 2007 és 2013 között levont tanulságokon alapul. Az uniós szintű összesített teljesítmény figyelemmel kísérése a célok elérési arányának kiszámítása révén is megvalósítható.

A Bizottság 2015 végéig jelentést készít a tárgyalások eredményéről, amely felöleli majd a 2014 és 2020 közötti programozási időszak végéig elérendő összesített célok elemzését.

3.50. Lásd a Bizottság válaszait a 3.51–3.56. bekezdésre.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

3.51. A jogszabályok szerint a tagállamoknak nem kötelező szerepeltetniük a közös mutatókat a programjaikban⁽³⁷⁾. A Bizottság által a teljesítménnyel kapcsolatban teljesített beszámolás azonban ezekre a közös mutatókra épül (például a Bizottságnak a kohéziós jellegű alapokra vonatkozó vezetői tervei és éves tevékenységi jelentései kizárólag a közös mutatókon alapulnak). Ezért fennáll annak a kockázata, hogy a közös mutatók következtelen alkalmazása jelentősen rontja a Bizottság jelentéseinek minőségét.

3.52. Minden ESB-alap közös outputmutatókkal rendelkezik. Közös eredménymutatója azonban az alapok közül csak háromnak van⁽³⁸⁾. Ezenkívül egyes, az EMVA esetében eredménymutatóként besorolt mutatók nem valódi eredménymutatók (lásd: 3.4. háttérmagyarázat). Nehéz lesz ezért a Bizottság számára egyes alapok esetében, hogy összesítse az eredményekről szóló információkat.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.51. Amennyiben outputmutatók alkalmazhatók (vagyis ha relevánsak), a rendelet előírja azok használatát, és a Bizottság ragaszkodott ehhez a tárgyalások során. A tagállamok kötelesek beszámolni valamennyi közös mutatóról. A Bizottságnak a közös mutatókról szóló jelentése tehát felöleli majd az ezek terén elért teljesítményt az összes olyan program esetében, amely tekintetében relevánsak.

Az outputok és teljesítmények tekintetében kötelező mutatókat alkalmazni. A tagállamok emellett kötelesek évente beszámolni a programban meghatározott összes cél terén elért előrehaladásról, akár közös mutatókhoz képest, akár nem. A Bizottság így évente értékeli tudja a fejlődést.

3.52. Az ERFA és a Kohéziós Alap esetében azért nincsenek közös eredménymutatók, mivel a támogatható beruházások típusai nagyon széles körűek, és a programok sokféle változtatásra irányulhatnak. A Bizottság értékeli majd az eredményeket és beszámol azokról, azonban nem az információk pusztá összesítése révén, ami soha nem állt szándékban és amit az eredmények sokszínűsége miatt nem tekint hasznosnak.

Az ERFA esetében a valamennyi vidékfejlesztési programban alkalmazott közös mutatókat a 808/2014/EU rendelet IV. melléklete határozta meg.

A közös eredménymutatóknak alárendelt célmutatók gyakorlatilag azt tükrözik, ami előzetesen számszerűsíthető, mérhető, összegyűjthető, és amit a tagállamok monitoring rendszerük révén rendelkezésre bocsátottak. Ezért a célmutatókat nem lehet elszigetelten vizsgálni, hanem csak a jogi keretben meghatározott eredménymutatók teljes körével összefüggésben.

Jóllehet mindig lesz lehetőség a javításra, magukra a mutatókra is költséghatékonyági szempontok vonatkoznak, mivel a figyelemmel kíséresi mutatók kialakítása is költséggel jár. A közös rendszerbe beemelt mutatóknak működőképesnek kell lenniük, vagyis az adatoknak reálisan rendelkezésre kell állniuk.

Lásd még a Bizottság 3.4. háttérmagyarázatra adott válaszát.

⁽³⁷⁾ Az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés és az EMVA kivételével.

⁽³⁸⁾ A KA és ERFA nem rendelkezik közös eredménymutatókkal.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

3.4. háttérmagyarázat – Példák helytelenül eredménymutatóként besorolt EMVA-mutatókra

Az „Olyan mezőgazdasági üzemek százalékos aránya, amelyek szerkezetátalakítást vagy korszerűsítést célzó beruházási támogatásban részesültek” mutató a kedvezményezett számát méri, ami a támogatásnyújtás outputja, míg például a termelési hatékonyság növekedése eredménymutató lenne.

„A helyi fejlesztési stratégiák által lefedett vidéki népesség százalékos aránya” mutató a fejlesztési stratégiák által lefedett emberek számát adja meg ahelyett, hogy a stratégia végrehajtása által eredményezett előnyökre összpontosítana.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.4. háttérmagyarázat – Példa helytelenül eredménymutatóként besorolt EMVA-mutatókra

A mezőgazdasági üzemek százalékos arányáról: Amint a Bizottság a 3.52. bekezdésre adott válaszában kijelentette, a politika figyelemmel kísérésére és elemzésére használt mutatóknak működőképesnek kell lenniük, ami bizonyos mértékig korlátozza a megtartható mutatókat.

Ezek output, eredmény, hatás és kontextus szintű közös mutatók körét foglalják magukba, amelyeket arra fognak használni, hogy uniós szintű összesített adatokat állítsanak össze, nem csupán az outputokról, hanem az eredményekről is.

Az e szakaszban említett első mutató nem egyszerű outputmutató, hanem a nyújtott támogatás által érintett lakosság arányát jelzi. Tehát már némileg képet ad a vidékfejlesztési program nagyságrendjéről és hatóköréről: a mezőgazdasági üzemek 38 %-ának nyújtott beruházási támogatás jelzésértékű arra nézve, hogy nagyon eltérő eredmény születne, ha például a mezőgazdasági ágazat 0,5 %-a részesülne támogatásban. Azt azonban teljes mértékben elismerjük, hogy ez az célmutató önmagában nem nyújt megfelelő képet arról, hogy egy vidékfejlesztési program, vagy a vidékfejlesztési politika egésze miként járul hozzá a mezőgazdasági üzemek versenyképességéhez. A közös monitoring- és értékelési rendszer ezért egy kötelező közös teljesítménymutatót is tartalmaz („A támogatott gazdaságok mezőgazdasági termelésének/éves munkaegységének változása”). E mutató értékelése összetettebb feladat, nem csupán a gazdaság szintjén igényel több adatot, hanem szükségessé teszi a hasonló, nem támogatott gazdaságokkal való összehasonlítást is ahhoz, hogy értékeljük a vidékfejlesztési program beavatkozásának nettó eredményeit. Ezt nyomon követés helyett a programciklus három pontján (2017-ben, 2019-ben és a végén) – nem pedig évente – végzett értékelés keretében vizsgáljuk majd.

A vidéki népesség százalékos arányáról: Ez a mutató a lefedett releváns népesség arányára vonatkozik, nem pedig az emberek számára, tehát a lefedettség mértékét méri. Ezt a mutatót az R24/T23.-al (A támogatott projektek által létrehozott munkahelyek, Leader) összefüggésben kell értelmezni.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.53. A közös mutatóknak lehetővé kellene tenniük a minden egyes alpra vonatkozó összesítést. Az Európa 2020 céljainak megvalósítása terén elért haladásról szóló beszámolóhoz azonban magasabb szintű összegzésre lenne szükség, különböző alapok eredményeinek kombinációjával. Csak a KA és az EMVA használ egymással megegyező közös mutatókat (a KA közös mutatói az EMVA mutatóinak részhalmozát alkotják).

3.54. A tematikus célkitűzéseknek (3.23. bekezdés) kell az alapok és a stratégia közötti kapcsolatos megteremteniük, és ezért azoknak mind az öt alpra kellene vonatkozniuk. A közös mutatók nem kapcsolódnak közvetlenül a tematikus célkitűzésekhez. Ezenkívül mivel a közös mutatók nem vonatkoznak az öt alap mindegyikére, azok a tematikus célkitűzések szintjén sem tudják támogatni az információk összesítését.

3.55. A rendeletek eltérő követelményeket támasztanak a különböző alapok esetében a viszonyítási alapok, mérföldkövek és célértékek tekintetében⁽³⁹⁾. Nem minden esetben kötelező a viszonyítási alapok használata, és csak azoknak a mutatóknak az esetében kötelezők a mérföldkövek, amelyek a következő szakaszban tárgyalt „teljesítménymérési keret” részeit képezik. Az eredmények célértékeit nem kell mindig számszerűsíteni. Az eredményekre vonatkozó mérföldkövek nélkül a célértékek elérésének határidejéig – azaz 2023-ig (három évvel a jelenlegi programozási időszak vége után) nehéz nyomon követni a megvalósulás folyamatát.

3.56. A teljesítménnyel kapcsolatos hasznos ösztönző hatásuk kifejtéséhez a célértékeknek megfelelően kell egyensúlyozniuk az ambíciók és a realizmus között. A vizsgált öt program közül néhányánál több célérték esetében valószínűtlen, hogy azok kellő kihívást jelentsenek.

3.53. *Tekintve, hogy az alapok különféle beruházásokat céloznak, valószínűtlen, hogy ugyanazokat a közös mutatókat lehetne alkalmazni valamennyi mutatóra nézve (lásd a Bizottságnak a 3.49. bekezdésre adott válaszát). Megjegyezzük, hogy a tagállamok 2017-ben és 2019-ben be fogják számolni arról, hogy – az ESB-alapoknak a kiválasztott tematikus programokhoz való hozzájárulása révén – milyen előrehaladást értek el az Európa 2020 céljainak megvalósítása tekintetében. A Bizottság az összes eredményjelentést összefoglaló stratégiai jelentést készít majd. Az értékelés ki fog terjednie arra is, hogy az alapok hogyan járultak hozzá az egyes prioritások célkitűzéseihez.*

3.54. *A kohéziós politika alapjai esetében a mutatókra vonatkozó jelentések prioritási tengelyek és egyedi célkitűzések szerinti bontásban készülnek, tehát a tematikus célkitűzésekhez kapcsolódnak majd. Az EMVA esetében lásd a Bizottság 3.45. bekezdésre adott válaszát.*

3.55. *A Bizottság egy sor output- és eredménymutatót évente követ nyomon. A teljesítménymérési keret révén különösen a programoknak az eredmények elérése terén elért előrehaladását követjük nyomon, többek között az outputmutatókra vonatkozó mérföldkövek tekintetében. Annak révén, hogy 2016-tól kezdve (az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés esetében 2015-től) évente nyomon követi a fejlődést, a Bizottság képes lesz figyelemmel kísérni a programokban kitűzött célok felé történő előrehaladást, és így meg tudja majd ítélni, hogy jó úton halad-e a várt eredmények elérése.*

A viszonyítási alapokra vonatkozó eltérő követelmények a mutató jellegétől (output vagy eredmény) függenek. Az ESZA esetében az outputmutatók viszonyítási alapját – a mutatók jellege miatt – nullában határozták meg. Az eredménymutatók esetében azonban a viszonyítási alapok nem minden esetben állnak rendelkezésre, és létezik egy eljárás azok korrigálására a végrehajtás tapasztalatai alapján.

3.56. *A Bizottság a programokról folytatott tárgyalások során arra törekszik, hogy megfelelő egyensúlyt érjen el a célértékek terén.*

⁽³⁹⁾ KA: az 1300/2013/EU rendelet 5. cikke; ERFA: az 1301/2013/EU rendelet 6. cikke; ESZA: az 1304/2013/EU rendelet 5. cikke; EMVA: az 1305/2013/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 347., 2013.12.20., 487. o.) 69. cikke; valamint ETHA: az 508/2014/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 149., 2014.5.20., 1. o.) 109. cikke.

Az eredményekre való összpontosítást tovább kell növelni, főként a partnerségi megállapodásokban

3.57. Amint arra 2012-es éves jelentésünkben is rámutattunk, nehéz kérdés, hogyan lehet minőségileg kielégítő eredményeket várni olyan rendszerektől, ahol a forrásokat előre elosztják a tagállamok között, és ahol az implicit cél ezen források mindenáron való felhasználása⁽⁴⁰⁾. A Bizottság által e hiányosságnak a 2014–2020-as időszakra történő kezelésére adott egyik válasza az „intervenciós logika” megerősítése⁽⁴¹⁾, azaz hogy a tagállamoknak azonosítaniuk kell saját szükségleteiket és a várt eredmények iránt kötelezettséget kell vállalniuk, mielőtt a források felhasználási helyéről és módjáról döntenének. Ezért megvizsgáltuk a partnerségi megállapodásokból és a programokból vett mintánkat abból a szempontból, hogy a tagállamok kötelezettséget vállaltak-e a várt eredmények iránt.

3.58. Partnerségi megállapodásaikban és programjaikban a tagállamoknak az említett intervenciós logikát kell követniük. A vizsgált partnerségi megállapodások és programok mindegyike meghatározta a szükségleteket mielőtt az uniós források felhasználási területét és módját elemezték volna.

3.59. Az általunk vizsgált partnerségi megállapodásokban azonban nincs kellő összpontosítás az eredményekre. A tagállamoknak a partnerségi megállapodásokban és a programokban kell meghatározniuk a várt eredményeket⁽⁴²⁾. Bár a tagállamok a vizsgált öt partnerségi megállapodás mindegyikében meghatározták az eredményeket, három megállapodás esetében⁽⁴³⁾ a várt eredmények több mint fele csak általános jellegű. Ezenkívül ahol az eredményeket meghatározták, azt általában kvalitatív jelleggel tették, a változás mértékének megadása nélkül. A számszerűsített célértékeket is tartalmazó tematikus célkitűzésekre jó példa „A karbonszegény gazdaságra való áttérés támogatása” (3.2. háttérmagyarázat, 4. célkitűzés). Ez valószínűleg annak tudható be, hogy ez az adott tematikus célkitűzés közvetlenül kapcsolódik az egyik olyan kiemelt célhoz, amelyet kötelező jogi erővel bíró keretek támogatnak (3.16. bekezdés).

3.57. *Az intervenciós logika célja, hogy az azonosított szükségletek kielégítése érdekében összekapcsolja a beavatkozás tevékenységeit és várható hatásait (outputok, az eredményekhez való hozzájárulás), valamint olyan előfeltételeket fogalmazzon meg, amelyek magyaráztott adnak arra, hogy a beavatkozás keretében végzett tevékenységek hogyan érik el a hatásokat.*

3.58. *A szabályozási keret értelmében a tagállamok program-szinten alkalmazzák az intervenciós logikát, nem pedig a partnerségi megállapodásokban.*

3.59. *A jogszabály előírja a legfontosabb eredmények partnerségi megállapodási szintű összefoglalását.*

⁽⁴⁰⁾ Lásd: a 2012-es éves jelentés 10.4. bekezdése.

⁽⁴¹⁾ Lásd: a 2012-es éves jelentésre adott bizottsági válasz, 10.3. bekezdés.

⁽⁴²⁾ Az 1303/2013/EU rendelet 15. cikke úgy rendelkezik, hogy a partnerségi megállapodásoknak minden kiválasztott tematikus célkitűzés esetében tartalmazniuk kell a várt fő eredmények összefoglalását.

⁽⁴³⁾ Németország, Franciaország és Lettország.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

3.60. Az általunk vizsgált programok szintjén a tagállamok számszerűsített célértékeket adtak meg az eredményekre vonatkozóan. A németországi EMVA-programnál azonban ez a hat prioritásnak csak az egyikére korlátozódott (6. prioritás).

Hiányosságok a teljesítménymérési keret kialakításában

3.61. Az eredményességi tartalék azt jelenti, hogy egy tagállam uniós forrásainak egy kis részét visszatartják és csak bizonyos célértékek teljesülésekor teszik elérhetővé. Ez a tagállamok számára az egyik fő ösztönzés ahhoz, hogy a programok elindulása után is a teljesítményre összpontosítsanak. Az eredményességi tartalék ezért a 3.5. háttérmagyarázatban bemutatott teljesítménymérési keret kulcsfontosságú eleme.

3.5. háttérmagyarázat – A teljesítménymérési keret

A programokban a tagállamok 2018-ra vonatkozó mérföldköveket és 2023-ra vonatkozó célértékeket határoznak meg, mindkettőt az alapok prioritásainak szintjén. A Bizottság 2019-ben fog teljesítményértékelést végezni a tagállamoknak a mérföldkövek elérésére vonatkozó előző évi éves végrehajtási jelentéseiben foglalt információk alapján. Az értékelés kimenetelétől függően a Bizottság eredményességi tartalékot (a programon belüli egyes prioritásokhoz rendelt összeg 5-7 %-át) rendel hozzá a mérföldköveket elérő prioritásokhoz. A Bizottság felfüggesztheti a kifizetéseket, ha a 2019-es teljesítményértékelés során a mérföldkövek elérése terén súlyos hiányosság merül fel, illetve pénzügyi korrekciókat alkalmazhat, ha a végleges végrehajtási jelentések alapján a 2023-as célértékek elérése terén mutatkoznak súlyos hiányosságok ⁽⁴⁴⁾.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.60. A 808/2014/EU rendeletben foglaltaknak megfelelően minden prioritásba belefoglalták az eredményekre vonatkozó számszerűsített célértékeket. Szász-Anhalt tartomány 2014 és 2020 közötti vidékfejlesztési programjának (az összes többi vidékfejlesztési programhoz hasonlóan) 11. fejezete az összes súlyponti területet lefedő számszerűsített célértékeket tartalmaz a közös célmutatók alkalmazásával (a jogi keretben meghatározott eredménymutatók bontásával).

3.61. Ezek inkább kiegészítő, nem pedig fő ösztönzők.

⁽⁴⁴⁾ Az 1303/2013/EU rendelet 20–22. cikke.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.62. A tavalyi éves jelentésben rámutattunk, hogy az eredményességi tartalék hatásos működése részben azon múlik, hogy a Biztonság képes-e megfelelő, jól irányzott célértékeket elfogadtatni, és pontos, megbízható és időszerű adatokat szerezni a tagállamoktól⁽⁴⁵⁾. 2014 októberében a Bizottság Belső Ellenőrzési Szolgálatára hasonló következtetésekre jutott, megállapítva, hogy eredendő kockázatok állnak fenn arra vonatkozóan, hogy a tagállamok túl alacsony mércét állítanak mérőföldkövek és célértékek tekintetében, hogy elkerüljék a nem-teljesítést, és nem tesznek megfelelő erőfeszítést a pontos és megbízható adatok bejelentésére, hogy elkerüljék a nem megfelelő teljesítmény miatt szankciókat. A teljesítmény felülvizsgálatára csak 2019-ben, a TPK vége felé fog sor kerülni. Ezenkívül a tagállamok által szolgáltatott adatok minőségével kapcsolatos esetleges problémák csak 2016-ban fognak kiderülni, mert az az első év, amikor a Bizottságnak stratégiai jelentésben (lásd: 3.36. bekezdés) kell összegeznie az éves végrehajtási jelentéseket az ESB-alapokhoz az Európa 2020-hoz tett hozzájárulása tekintetében. Ezért e két kockázatos terület egyikében sem lehet majd a Bizottság és a tagállamok sikerét értékelni az elkövetkező években.

3.63. A tavalyi éves jelentésben⁽⁴⁶⁾ és az idei jelentéssel kapcsolatban végzett tevékenységünk során azonosítottunk a teljesítménymérési keret szabályozására vonatkozó néhány potenciális tervezési hiányosságot:

- a) Ha a programprioritások terén nem érik el a vonatkozó mérőföldköveket, az eredményességi tartalék összege nem veszik el a tagállam számára, hanem más, a megkívánt mérőföldkövet elérő prioritásokhoz tudják azokat átcsoportosítani⁽⁴⁷⁾. Ez gyengíti a tartalék ösztönző hatását.
- b) A Bizottság számára nyitva álló pénzügyi szankciókat – a kifizetések felfüggesztése vagy pénzügyi korrekciók – nem tudják eredménymutatókra alapozni⁽⁴⁸⁾. Ez gyengíti az eredményközpontúságot.

3.63.

- a) *A társjogalkotók valóban ezt fogadták el.*

Ami az ösztönző hatások gyengülését illeti, a Bizottság nem ért egyet ezzel. A finanszírozás elvész az érintett prioritási tengely vagy intézkedés irányítói számára, tehát ez ösztönzőként hat. Továbbá az, hogy a pénzeszközöket azokhoz a prioritásokhoz csoportosítják át, amelyek eredményesebben érik el az eredményeket, valójában az költségvetés általános teljesítményét növeli.

- b) *Ezt szintén a társjogalkotók fogadták el.*

Ami a lényegét illeti, a szankciók időzítési kérdések (az eredmények egyes esetekben csak sok idővel az outputok után értékelhetők) és külső tényezők hatása miatt nem alkalmazhatók az eredménymutatók alapján.

⁽⁴⁵⁾ Lásd: a 2013-as éves jelentés 10.14. bekezdése.

⁽⁴⁶⁾ Lásd: a 2013-as éves jelentés 10.15. bekezdése.

⁽⁴⁷⁾ Az 1303/2013/EU rendelet 22. cikkének (4) bekezdése.

⁽⁴⁸⁾ Az 1303/2013/EU rendelet 22. cikkének (5) és (7) bekezdése.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

c) Ezenkívül a Bizottság számára több feltétel és kivétel korlátozza a pénzügyi korrekciók alkalmazását a célértékek elérésének elmulasztása esetén. Ezek a következők: arányosság, felhasználási szintek, meghatározatlan „külső tényezők”, társadalmi-gazdasági tényezők, környezeti tényezők, gazdasági körülmények és vis maior⁽⁴⁹⁾.

3.64. Ezenkívül rámutattunk arra a kockázatra, hogy a teljesítményközpontúságot az is korlátozza, hogy a jogszabály⁽⁵⁰⁾ szerint az eredménymutatókat a teljesítménymérési keret hatálya alatt csak „adott esetben” kell használni. A Bizottság úgy döntött, hogy az eredménymutatók lehetséges használatát csak az ESZA-ra korlátozza, azon az alapon, hogy az uniós finanszírozású programok önmagukban nincsenek elegendő hatással az eredmények elérésére, és hogy tetemes átfutási idő lehet a pénz elköltése és az eredmények elérése között⁽⁵¹⁾.

3.65. Míg az öt vizsgált program közül (amelyből négy az ESZA-t érintette) mindegyik tartalmazott 2018-ra vonatkozó mutatókat és mérőföldköveket, valamint 2023-ra vonatkozó célértékeket, de egyik sem tartalmazott eredménymutatókat a teljesítménymérési keretben. Ezért a vizsgált programok esetében a teljesítményértékelés az inputmutatók (azaz az elköltött közpénzek összege) és az outputmutatók (a támogatott kedvezményezettek száma) alapján fog megtörténni. A 3.6. háttérmagyarázat további példákat tartalmaz a teljesítménymérési keretben alkalmazott mutatókra, mérőföldkövekre és célértékekre vonatkozóan – ezek határozhatják meg, hogy egy tagállam jogosult-e az eredményességi tartalék összegére. A programok vizsgálata során szerzett bizonyítékok azt a tavalyi következtetésünket támasztják alá, hogy az eredményességi tartaléknak az eredményközpontúság előmozdítására gyakorolt hatása csak elenyésző lesz, mivel a 2014–2020-as időszakban nincs valódi pénzügyi ösztönzés az uniós finanszírozással elért eredmények-re vonatkozóan.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

c) A minősítések a Bizottság, a Tanács és a Parlament közreműködésével zajlott jogalkotási folyamat eredményei. A Bizottság úgy véli, hogy e rendelkezés célja mégis elérhető lesz.

3.64. Ez olyan konkrét kérdés, amely kizárólag a teljesítménymérési keretre vonatkozik. A programok teljesítményének átfogó nyomon követése az eredménymutatókra is kiterjed majd.

3.65. Az eredményességi tartalék csak az egyik eleme az eredményközpontúság előmozdításának.

Az eredményorientáltság alapvető eleme az egyes programokba beépített intervenciók logika, amely összekapcsolja az output- és az eredménymutatókat.

A teljesítménymérési keret mechanizmust biztosít annak nyomon követéséhez, hogy megfelelően halad-e a prioritások végrehajtása. Az eredményességi tartalék ösztönzést nyújt a mérőföldkövek eléréséhez, ami a kívánt eredmények elérésnek szükséges előfeltétele.

⁽⁴⁹⁾ Az 1303/2013/EU rendelet 22. cikkének (7) bekezdése. A Bizottság Belső Ellenőrzési Szolgálatának a rendelet hiátuselemzéséről szóló 2014. októberi jelentésében hasonló következtetésre jutott.

⁽⁵⁰⁾ Az 1303/2013/EU rendelet II. melléklete.

⁽⁵¹⁾ Lásd: a 2013-as éves jelentés 10.15. bekezdése, valamint a Bizottság 2014. március 4-i „Guidance fiche – Performance framework review and reserve in 2014-2020” (Íránymutatás – A teljesítménymérési keret felülvizsgálata és a tartalék a 2014–2020-as időszakban) című dokumentuma 6. változatának 7. oldala a tagállamokra vonatkozóan.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

3.6. háttérmagyarázat – Példák a teljesítménymérési keretben alkalmazott mutatókra, mérföldkövekre és célértékekre

Lettország, ESZA, ERFA és KA együtt – Foglalkoztatás és növekedés: Használt mutatók

Ebben a programban összesen 46 mutatót határoztak meg, amelyből 16 inputmutató és 30 outputmutató. A 16 inputmutató mindegyike ugyanolyan jellegű: „Pénzügyi ráfordítás”.

Németország, EMVA – Szász-Anhalt: Két tipikus példa a mérföldkövekkel és célértékekkel rendelkező mutatókra

A „Teljes közkiadás összege” mutató esetében a 2023-as célérték 135,7 millió euró, míg a 2018-as mérföldkő 31,1 millió euró.

„A kockázatkezelési programban résztvevő mezőgazdasági szereplők száma” mutató esetében a célérték 113 mezőgazdasági szereplő, míg a 2018-as mérföldkő ennek a számnak a 20 %-a.

Franciaország, ESZA – Elzász: Tipikus mutatók mérföldkövekkel és célértékekkel

Ebben a programban összesen hat mutatót határoztak meg, amelyek közül három input- és három outputmutató.

A „Pénzügyi ráfordítás” inputmutató esetében a 2023-as célérték 35,4 millió euró, míg a 2018-as mérföldkő 11,8 millió euró.

A „Támogatott munkanélküli személyek száma” outputmutató esetében a 2023-as célérték 4 067 személy, míg a mérföldkő 2 324 fő.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.6. háttérmagyarázat – Példák a teljesítménymérési keretben alkalmazott mutatókra, mérföldkövekre és célértékekre

Németország, EMVA – Szász-Anhalt – a „Teljes közkiadás összege” mutató: A 2018-ra vonatkozó mérföldkövet az „n+2” szabálynak megfelelően határozták meg, az előző programozási időszakból származó EMVA-előirányzatból 2015 végéig még rendelkezésre állnak kifizetési előirányzatok az ilyen típusú műveletekre (amelyeket a 2007 és 2013 közötti vidékfejlesztési programnak megfelelően hajtottak végre). Ez figyelembe veszi továbbá a vidékfejlesztési program jóváhagyásához, valamint a belső végrehajtási iránymutatások elkészítéséhez szükséges időt.

3. RÉSZ – A BIZOTTSÁG TELJESÍTMÉNYRŐL SZÓLÓ JELENTÉSEI

3.66. A fejezetnek ez a része a Bizottságon belüli főigazgatóságok számára adott belső iránymutatásokkal, a régi többéves pénzügyi keretről (2007–2013) az új keretre (2014–2020) történő átmenettel, és a bizottsági főigazgatóságok szintjén a teljesítményről szóló jelentésekkel foglalkozik.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.67. Hat főigazgatóság⁽⁵²⁾ 2014-es programnyilatkozatait⁽⁵³⁾, vezetői terveit⁽⁵⁴⁾ és éves tevékenységi jelentéseit⁽⁵⁵⁾ tekintettük át a költségvetési rendeletben, a Bizottság belső-kontroll-standardjaiban, valamint a Bizottság Főtitkársága (SG) és a Költségvetési Főigazgatóság (DG BUDG) által a vezetői tervekre és éves tevékenységi jelentésekre nézve adott utasításokban foglalt előírások alapján. Az áttekintés nem terjedt ki az uniós források kiadásával nem járó tevékenységekkel kapcsolatos információkra, mivel az ezekre vonatkozó előírások jelenleg felülvizsgálat alatt állnak.

A központi iránymutatás javult, de továbbra is kezelendő hiányosságok vannak

3.68. A programnyilatkozatok, vezetői tervek és éves tevékenységi jelentések főigazgatósági elkészítésének elősegítésére a Bizottság Főtitkársága és a Költségvetési Főigazgatóság állandó utasításokat és kapcsolódó iránymutatásokat nyújt. Megállapításunk szerint ez az iránymutatás az idők során konkrétabbá, következetesebbé és érthetőbbé vált⁽⁵⁶⁾. Ezenkívül javulást jelent annak előírása a főigazgatóságok számára, hogy „programnyilatkozataikban” a kiadási programoknak az Európa 2020 stratégiához való hozzájárulásáról (azaz a vonatkozó kiemelt célokhoz és kiemelt kezdeményezésekhez való kapcsolatáról) szóló információkat szerepeltessenek. Vizsgálatunk azonban arra mutatott rá, hogy az Európa 2020 stratégiával kapcsolatos információk már nem szerepelnek a programozás (vezetői tervek) és beszámolás (éves tevékenységi jelentések) későbbi szakaszaiban.

3.68. Amint az idei és tavalyi összefoglaló jelentésben, valamint a korábbi éves jelentésekre adott válaszaiban említette, a Bizottság fokozatosan továbbfejlesztette a teljesítménymérési keretet és több intézkedést hozott azzal a céllal, hogy igazolja a kiadások minőségének fontosságát és az uniós költségvetés hozzáadott értékét. Az Európa 2020-hoz való hozzájárulás érdekében kialakított, és erőteljesebb nyomon követési, értékelési és jelentéstételi szabályokat tartalmazó új TPK jogi keretéből kiindulva a Bizottsága stratégiai tervezésben és a programozási ciklusban is érvényre juttatta ezt a teljesítményközpontúságot, ami a központi iránymutatásban is tükröződik. Mivel az eredmények egyre nagyobb mértékben állnak majd rendelkezésre a jelenlegi TPK életciklusa folyamán, várhatóan az említett eredményekre vonatkozó jelentések is egyre inkább az Unió stratégiai célkitűzéseire fognak összpontosítani.

⁽⁵²⁾ Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság (DG AGRI), Fejlesztési és Együttműködési Főigazgatóság (DG DEVCO), A Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága (DG EMPL), Vállalkozáspolitikai és Ipari Főigazgatóság (DG ENTR) – ma már Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóság (DG GROW), Környezetvédelmi Főigazgatóság (DG ENV), valamint a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság (DG REGIO).

⁽⁵³⁾ „Az Európai Unió 2014-es pénzügyi évre szóló általános költségvetés-tervezete”, COM(2013) 450 final, 2013. június 28. A tevékenységi nyilatkozatokat a programnyilatkozatok váltották fel, ezek indokolják meg az éves költségvetés-tervezetekben igényelt forrásokat. A programnyilatkozatok minden kiadási program esetében mutatókkal és célértékekkel alátámasztott célkitűzéseket tartalmaznak, amelyeket aztán a főigazgatóság vezetői tervében és éves tevékenységi jelentéseiben használnak fel.

⁽⁵⁴⁾ Minden főigazgatóság éves vezetői tervet készít a hosszú távú stratégia általános és speciális célkitűzésekké alakítására, valamint a tevékenységeiknek tervezésére és irányítására az említett célkitűzéseik elérése érdekében.

⁽⁵⁵⁾ Az éves tevékenységi jelentés egy vezetői jelentés, ami a fő szakpolitikai célkitűzések eléréseinek mértékéről és a fő tevékenységekről számol be. E fejezetben az éves tevékenységi jelentéseknek az 1. részét vizsgáljuk, amely az elért eredményekről, és arról számol be, hogy az eredmények milyen mértékben hozták meg a kívánt hatást.

⁽⁵⁶⁾ A központi szolgálatok által 2014 augusztusában az iránymutatásokkal kapcsolatosan az operatív főigazgatóságok körében végzett felmérésre adott visszajelzések jórészt pozitívak voltak.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

3.69. Bár 2014-ben új TPK kezdődött meg, 2016-ig még a kiadások fontos része a korábbi TPK-hoz fog kapcsolódni. A teljesítménnyel kapcsolatos beszámolásnak ezért mind az új, mind a régi TPK-ra ki kell terjednie. A vizsgált hat főigazgatóság jelentései nem mutatták be egyértelműen a régi és az új TPK közötti átmenetet. Gyakran nem lehetett azonosítani, hogy a régi TPK-ból mely célkitűzések és célok maradtak meg vagy kerültek aktualizálásra, és melyek szűntek meg. Az összehasonlítható információk hiányában fennáll a kockázata annak, hogy nem lehet értékelni a korábbi célkitűzések és céltételek teljesülését.

3.70. Például a Vidékfejlesztési Főigazgatóság egyik speciális célkitűzése a régi TPK alatt „a biotermékek termelésének ösztönzése és a biotermékek uniós piacának fejlesztése” volt. Bár a Vidékfejlesztési Főigazgatóság továbbra is aktív a biogazdálkodás terén, ez a célkitűzés már nem szerepel az irányítási jelentésekben. A kapcsolódó mutató megmaradt, de nem hasonlítható össze a korábbi TPK-val. Míg a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság továbbra is beszámol „a biogazdálkodás alatt álló teljes terület” mutatóról, a mutató fogalommeghatározása megváltozott (a biogazdálkodás alatt álló teljes területről a biogazdálkodás alatt álló, uniós támogatásban részesülő teljes területre).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.69. A 2014. évi éves tevékenységi jelentésekre vonatkozó iránymutatásban különös figyelmet szenteltek annak, hogy hogyan kell beszámolni a folytatódó és a megszakított programokról. A jogalkotó dönthet úgy, hogy egyes programok hangsúlyát áthelyezi, vagy pedig megszakít más programokat.

A Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága esetében a 2007 és 2013 közötti célkitűzéseket egyetlen célkitűzéssel („a 2007 és 2013 közötti programok hatékony végrehajtásának folytatása”) helyettesítették, amelynek valóban csupán 2 mutatója van. Ez tudatos döntés volt, hogy fenntartsák a jelentés tömörségét és irányításorientáltságát, például hogy kiemeljék a Főigazgatóság tevékenységét a három időszakra vonatkozóan (a 2014 és 2020 közötti időszak előkészítése, a 2007 és 2013 közötti végrehajtás befejezése, a 2000 és 2006 közötti időszak lezárása).

A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság esetében, a 2014. évi irányítási tervtől fogva az összes mutatót hozzárendelték azokhoz az egyedi célkitűzésekhez, amelyeket aszerint soroltak kategóriákba, hogy mely programozási időszakra vonatkoznak⁽⁵⁾. Ezenfelül a teljesítményre vonatkozó információkat olyan módon strukturálják, hogy el lehet majd különíteni a 2007 és 2013 közötti, valamint a 2014 és 2020 közötti időszakok eredményeit. Ez a 2014-es éves tevékenységi jelentésben még nem tükröződhet, mivel az új operatív programokkal kapcsolatban nem álltak rendelkezésre teljesítményre vonatkozó információk.

3.70. A KAP 2013. évi reformja keretében a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság a KAP egészére vonatkozó monitoring és értékelési keretet dolgozott ki. Tekintve, hogy a biogazdálkodást előnyösnek tekintik az éghajlatra és a környezetre nézve, és a biogazdálkodók jogosultak a kapcsolódó kifizetésekre, a megfelelő mutatókat kiigazították.

⁽⁵⁾ „2007 és 2013 közötti mutatók, amelyek nem folytatódtak 2014 és 2020 között”; „a 2007–2013-as és a 2014–2020-as programozási időszak közös mutatói”, valamint „2014 és 2020 közötti mutatók, amelyekkel kapcsolatban a 2007 és 2013 közötti időszakból származó, hasznosítható adatok állnak rendelkezésre”.

Tovább lehetne javítani a teljesítménytervezést és beszámolást a főigazgatóságok szintjén

A főigazgatóságok célkitűzései nem alkalmasak irányítási célokra

3.71. A vezetői tervekre vonatkozó 2014-es bizottsági utasítások értelmében a főigazgatóságoknak általános célkitűzéseket kellett volna kidolgozniuk hosszú távra vonatkozó hatásmutatókkal, valamint konkrét célkitűzéseket rövid, ill. középtávra vonatkozó eredménymutatókkal. A költségvetési rendelet értelmében a főigazgatóságok célkitűzéseinek konkrétan, mérhetően, megvalósíthatóan, relevánsnak és határidősnek (SMART) kell lenniük⁽⁵⁷⁾.

3.72. A korábbi években más főigazgatóságokkal kapcsolatban tett észrevételeinkkel összhangban megállapítottuk, hogy mind a hat vizsgált főigazgatóság esetében a vezetői tervekben és az éves tevékenységi jelentésekben szereplő számos – általános és konkrét – célkitűzés közvetlenül szakpolitikai vagy jogi dokumentumokból lett átvéve, de nem lettek átalakítva operatívabb célokká. Így ezek túl magas szintűek voltak ahhoz, hogy vezetői eszközként használhatók legyenek (lásd: 3.7. háttérnyilatkozat).

3.7. háttérnyilatkozat – Példák a Bizottság által „konkrét”-ként meghatározott, vezetési célokra nem alkalmas célkitűzésekre

Fejlesztési és Együttműködési Főigazgatóság: A „Demokrácia támogatása” konkrét célkitűzésként szerepel. Megfogalmazása alapján ez nem egy célkitűzés, és nem határozza meg az elérendő célt.

Vállalkozáspolitikai és Ipari Főigazgatóság: A „Vállalkozói készség és a vállalkozói kultúra ösztönzése” célkitűzés nem határozza meg az elvégzendő tevékenységek típusait és az általuk elérni kívánt eredményt.

3.72. A szakpolitikai vagy jogalkotási dokumentumokban meghatározott (általános és konkrét) célok képezik a Bizottság működési keretét jelentő politikai realitást. Továbbá a Bizottságnak a jogalkotó hatóság által meghatározott célkitűzések és mutatók alapján kell irányítania programokat, és beszámolnia azokról.

3.7. háttérnyilatkozat – Példák az irányítási célokra nem alkalmas „konkrét célkitűzésekre”

A Nemzetközi Együttműködés és a Fejlesztés Főigazgatósága: A „demokrácia támogatása” általános, helyesen megfogalmazott szakpolitikai célkitűzés. Ez egy olyan hosszú távú folyamat, amely különösen érzékeny a célszágok politikai fejlődésére, ami azonban nem azt jelenti, hogy a demokrácia támogatása önmagában véve nem érvényes célkitűzés. Sok esetben azt a kérdést kell feltenni, hogy „milyen mértékben romlott volna tovább a helyzet, amennyiben a Bizottság nem nyújtott volna támogatást a demokráciapárti szereplőknek és a demokratikus folyamatoknak egy adott országban?”.

Vállalkozáspolitikai és ipari főigazgatóság: A bizottsági gyakorlatnak megfelelően ez a konkrét célkitűzés és az ahhoz kapcsolódó két mutató a COSME-program jogalapjából ered⁽⁶⁾. A Bizottság úgy ítéli meg, hogy ez a konkrét célkitűzés megfelelően meghatározta azokat a mutatókat, outputokat és magyarázatokat, amelyeket meg kell adni a Főigazgatóság irányítási terveiben és az éves tevékenységi jelentésekben.

⁽⁵⁷⁾ A 966/2012/EU, Euratom rendelet 30. cikkének (3) bekezdése.

⁽⁶⁾ Lásd a COSME célkitűzéseit és mutatóit a mellékletben <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1287&from=EN>

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság: A „Politikai reformok támogatása” célkitűzés nem mérhető, mivel a nyújtandó támogatás összege nincs számszerűsítve.

3.73. Összesen 34 konkrét célkitűzést vizsgáltunk meg, amelyből csak kettő teljesítette az összes SMART kritériumot. Ez az eredmény hasonló a korábbi években tapasztaltakhoz. Míg a vizsgált célkitűzések relevánsak voltak az adott főigazgatóságok szakpolitikai területére vonatkozóan, sok esetben a célkitűzéshez tartozó mutatók nem mérték kimerítően és megfelelő szinten az összes szempontot.

A teljesítménymonitoringra vonatkozó mutatókhoz kapcsolódóan továbbra is nehézségek figyelhetők meg

3.74. A mutatókat olyan szempontok alapján kellene megválasztani, mint a relevancia, a mérhetőség, valamint naprakész és megbízható teljesítményadatok rendelkezésre állása. A mutatóknak lehetőleg meg kell felelniük a RACER kritériumoknak⁽⁵⁸⁾. Az olyan mutatókat, amelyek az adott főigazgatóság által kevésbé befolyásolható kimeneteket mérnek, ki kell egészíteni a főigazgatóság tevékenységét közvetlenül mérő más mutatókkal.

3.75. Mind a hat főigazgatóságnak van legalább egy olyan teljesítménymutatója, amelynek célja a vezetés támogatása az eredmények figyelemmel kísérésében, értékelésében és az azokról történő beszámolásban. A főigazgatóságok esetében vizsgált 98 mutató közül 34 teljesítette valamennyi RACER kritériumot. Ez a korábbi éves jelentéseinkben szereplő értékekhez képest javulást jelent. A korábbi évekhez hasonlóan azonban idén is további hiányosságokat tártunk fel a használt mutatók terén (lásd: 3.8. háttérmagyarázat).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság: Amint a fenti 3.72. bekezdésben tisztáztuk, a programnyilatkozatokba, a többéves programokba és az éves tevékenységi jelentésekbe foglalt célkitűzéseket a jogalapokból emelték át. A bizottsági gyakorlatnak megfelelően ez a konkrét célkitűzés összhangban van az IPA II-re vonatkozó jogalappal⁽⁷⁾.

3.74. A 3.72. bekezdésre adott válasznak megfelelően a Bizottságnak azon célkitűzések és mutatók alapján kell beszámolnia, amelyeket a jogalkotó hatóság a jogalapban meghatározott. E mutatók nem mindegyike felel meg a „RACER” kritériumoknak.

3.75. Lásd a Bizottság 3.74. bekezdésre adott válaszát.

⁽⁵⁸⁾ Releváns, elfogadott, hiteles, egyszerű és megbízható: „III. RÉSZ: A hatásvizsgálati iránymutatások mellékletei” (Európai Bizottság, 2009. január 15., http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf).

⁽⁷⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2014. március 11-i 231/2014/EU rendelete az IPA II Előcsatlakozási Támogatási Eszköz létrehozásáról (IPA II).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

3.8. háttérmagyarázat – Példák a mutatókkal kapcsolatos problémákra**a) A főigazgatóság hatáskörén kívül eső mutatók**

Környezetvédelmi Főigazgatóság: „Összes képződő hulladék” – Ezt a mutatót számos tényező befolyásolja, mint pl. a fogyasztói szokások vagy az ipari szabványok. Ezek közül több a Környezetvédelmi Főigazgatóság hatáskörén kívül esik.

b) Olyan mutatók, amelyek esetében az alapul szolgáló adatok megbízhatósága megkérdőjelezhető.

Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság: „A helyi termelés támogatása a mezőgazdasági termelés fenntartása/fejlesztése érdekében” – A mutató alapjául szolgáló adatokat a tagállamok által benyújtott éves végrehajtási jelentésekből vették át. A Bizottság ugyanakkor felismert hiányosságokat a benyújtott adatokra vonatkozóan, és arra a megállapításra jutott, hogy ezt a mutatót „kellő óvatossággal kell értékelni”⁽⁵⁹⁾.

c) Eredménymutatóként bemutatott, de valójában output-központú mutatók.

A Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága: „Az alapból támogatásban részesülő személyek száma” – Ez a mutató a kedvezményezettek számát méri ahelyett, hogy a nyújtott támogatás eredményeként elért javulásra összpontosítana.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.8. háttérmagyarázat – Példák a mutatókkal kapcsolatos problémákra

a) Környezetvédelmi Főigazgatóság: Noha az „Összes képződő hulladék” mutatóra vonatkozó kedvező tendencia megvalósítsa olyan tényezőktől is függ, amelyek kívül esnek a Bizottság hatáskörén, több irányelv tartalmaz kötelező újrahazsnosítási és hulladékmegelőzési célokat.

b) Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság: A mutatókat általában véve nem szabad képződni, és a minőségüket minden esetben meg kell vizsgálni a kívánt felhasználás tekintetében. A Bizottság már eszmecserét folytatott a tagállamokkal a mutató és a megadott adatok minőségének javítása érdekében.

c) A Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága: Ez a mutató összhangban van a leginkább rászoruló személyeket támogató európai segítségnyújtási alap céljaival, amelyek szegénység legsúlyosabb formáinak enyhítésére irányulnak, és megkísérlik megváltoztatni a relatív helyzetet (a szegénységből való kiemelés). Ezt a mutatót eredménymutatóként sorolta be az a később elfogadott, felhatalmazáson alapuló jogi aktus (1255/2014/EU rendelet), amely a közös input-, output- és eredménymutatók listáját tartalmazza.

A támogatásban részesülő személyek száma már jelzi a leginkább rászoruló személyeket támogató európai segítségnyújtási alap hozzájárulását az alultápláltság és a súlyos anyagi nélkülözés enyhítéséhez. Az alap jellege nem teszi lehetővé (bizonyosan nem költséghatékony), hogy adatokat szolgáltatassanak „a nyújtott támogatás eredményeként elért javulásról”. E javulás a támogatás hatásaként jelentkezik, amennyiben meghaladja a mutatók monitoring jellegét.

⁽⁵⁹⁾ Lásd: a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság vezetői terve, 35. o. (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/index_en.htm).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

4. RÉSZ – A SZÁMVEVŐSZÉK TELJESÍTMÉNY-ELLENŐRZÉSEINEK EREDMÉNYEI

3.76. Különjelentéseink azt vizsgálják, hogy alkalmazzák-e az uniós kiadásokra a gondos pénzgazdálkodás elveit. A különjelentések témaköreit (adott költségvetési területeket vagy irányítással kapcsolatos kérdéseket) úgy választjuk ki egy sor kritérium – például a bevétel vagy az érintett kiadás szintje (lényegesség), a gondos pénzgazdálkodást érintő kockázatok, valamint a Számvevőszék munkáját felhasználók érdekeltségének mértéke – alapján, hogy a jelentések által kifejtett hatás a lehető legnagyobb legyen. 2014-ben a Számvevőszék 24 különjelentést fogadott el⁽⁶⁰⁾, amelyek felsorolása a **3.1. mellékletben** található.

3.77. A különjelentések már magukban is jelentős mértékben hozzájárulnak az ellenőrzött szervezetek uniós pénzekkel való gazdálkodásának elszámoltathatóságához és segíti őket eljárásuk jövőbeni javításában. A különjelentések az irányítási életciklus egészét lefedik, az előkészítéstől az értékelésig. Sok esetben arról is tartalmaznak információkat, hogy az uniós finanszírozás milyen mértékben vezetett kézzelfogható eredményekhez. Éves tevékenységi jelentésünk⁽⁶¹⁾ a 2014–2020-as TPK költségvetési fejezetei szerinti csoportosításban röviden összefoglalja a 2014-es különjelentéseket.

3.78. A korábbi években a Számvevőszék az éves jelentéseiben csak korlátozott számú, különösen fontosnak tekintett témával foglalkozott, az adott év különjelentéseiből szemlélve⁽⁶²⁾. Ebben az éves jelentésben azt emeltük ki a vizsgált területeken, hogy érvényesült-e az eredményközpontúság, és hogy olyan projekteket választottak-e ki, melyek valószínűleg a legjobb ár-érték arányt adják.

⁽⁶⁰⁾ Az elfogadás a közzétételre való jóváhagyást jelenti.

⁽⁶¹⁾ Lásd: a Számvevőszék 2014-es éves jelentése, 17–32. o. (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶²⁾ A 2011-es éves jelentésben ezek a témák az igényfelmérés, a tervezés és az uniós többletérték voltak, a 2012-es éves jelentésben a célkitűzések és mutatók, a teljesítménnyel kapcsolatos adatok, valamint az uniós finanszírozású projektek fenntarthatósága, míg a 2012-es éves jelentésben az uniós többletérték és a „talált pénz” hatás.

Az eredményközpontúság csak gyengén érvényesül

3.79. A 3.57–3.60. bekezdésekben elemeztük, hogy a partnerségi megállapodások nem az eredményekre összpontosítanak. E kérdés fontosságával az uniós költségvetés pénzügyi irányítását fenyegető kockázatokról szóló 2014-es állapotfelmérésünk⁽⁶³⁾ is foglalkozott. Az állapotfelmérésben megállapítottuk, hogy a finanszírozás által elért tényleges eredményekkel kapcsolatos információk hiánya lehet a nem megfelelő értékarányosság egyik oka (a 25. bekezdés I. pontja). Az állapotfelmérés megbízható teljesítményirányítási rendszer bevezetését ajánlotta, egyértelműen meghatározott, általánosan alkalmazott, az outputokra, végeredményekre és hatásokra összpontosító teljesítménymutatókkal⁽⁶⁴⁾.

3.80. Például arra a következtetésre jutottunk, hogy az EuropeAid által alkalmazott monitoring és értékelési rendszer nem ad elegendő információt az elért eredményekről. A jelentés megállapította, hogy erre a hiányosságra már korábban is felhívtuk a figyelmet⁽⁶⁵⁾.

3.81. A Külső Határok Alapról szóló különjelentés esetében is hasonló következtetésre jutottunk, mivel a nyomon követés, a végleges jelentések, informatikai rendszerek és utólagos értékelések hiányosságai miatt az illetékes hatóságok nem követték nyomon az eredmények elérését, vagy a nyomon követést hiányosan végezték. Ennek következtében a Számvevőszék – a tagállamokkal és a Bizottsággal egyetemben – nem tudta értékelni, hogy az Alap milyen mértékben támogatta a számára kijelölt prioritásokat⁽⁶⁶⁾.

3.80. A korábbi jelentésekben említett hiányosságok nem az értékelésre vonatkoztak, hanem az EuropeAid jelentéstételi rendszerére, amellyel kapcsolatban úgy vélték, hogy nem nyújt elegendő információt az eredményekről, és a szakpolitikai eredmények helyett inkább a tevékenységek végrehajtására kellene összpontosítania.

3.81. A Külső Határok Alap jogutódjára, a Belső Biztonsági Alapra vonatkozó, 2014 és 2020 közötti jogi keret nagyrészt orvosolta a Számvevőszék jelentésében felvetett aggodalmakat. Különösen felöleli a közös mutatók rendszerére, valamint a célzott elektronikus rendszerre – az elektronikus adatcsererendszerre – épülő, megerősített beszámolási és monitoring keret. Az új végrehajtási keretelvek alapján a tagállamok kötelesek évente beszámolni az alapok révén elért eredményekről.

⁽⁶³⁾ Lásd: a Számvevőszék 2014. november 25-i állapotfelmérése: „Az uniós pénzeszközök leghatékonyabb felhasználása: állapotfelmérés az uniós költségvetési pénzgazdálkodást fenyegető kockázatokról” (<http://eca.europa.eu>). Ez a 2014-ben közzétett két állapotfelmérés közül az egyik volt, a másik a 2014. szeptember 10-i, „Hiátusok, átfedések és kihívások: állapotfelmérés az uniós elszámoltathatósági és közpénz-ellenőrzési rendszerekről” című állapotfelmérés volt (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁴⁾ Lásd: a Számvevőszék „Az uniós pénzeszközök leghatékonyabb felhasználása: állapotfelmérés az uniós költségvetési pénzgazdálkodást fenyegető kockázatokról” című állapotfelmérése, 25. bekezdés I. pont és 54. bekezdés c) pont (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁵⁾ A Számvevőszék „A EuropeAid értékelési és eredményorientált monitoringrendszerei” című, 18/2014. sz. különjelentése, 69. és 51–52. bekezdés (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁶⁾ A Számvevőszék „A Külső Határok Alap elősegítette a pénzügyi szolidaritást, de javítani kell az eredmények mérésén és növelni kell az uniós többletértéket” című, 15/2014. sz. különjelentése, 76–77. bekezdés (<http://eca.europa.eu>).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

3.82. A regionális beruházási eszközök által nyújtott támogatások és a pénzügyi hitelek ötvözésének az Unió külső politikáinak támogatása szempontjából történő eredményességéről szóló különjelentésünkben megállapítottuk, hogy az ilyen jellegű ötvözés potenciális előnyeit a bizottsági irányítás hiányosságai miatt nem sikerült teljes mértékben kihasználni. Ajánlásainkban szerepelt, hogy a Bizottság vezessen be eredménymérési keretet, amely hatáskövető mutatókat is magában foglal az uniós támogatások utóéletére nézve, valamint lássa el az uniós külképviseleteket egyértelmű utasításokkal arra nézve, hogy mi a szerepük a forrásötvöző projektek uniós támogatásának monitoringjában⁽⁶⁷⁾.

Nem mindig azokat a projekteket választották ki, amelyekről a legnagyobb hatás volt várható

3.83. 2013-as éves jelentésünk rámutatott arra a problémára, hogy a tagállamok nézőpontjából a „felhasználod vagy elveszíted” szindróma azt jelenti, hogy az elérhető uniós pénzeszközök elköltése válhat a legfontosabbá a projektek finanszírozására történő kiválasztásánál⁽⁶⁸⁾. Erre a tendenciára több más 2014-es különjelentésünk is felhívta a figyelmet.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.82. A Bizottság megjegyzi, hogy a jelentésbe foglalt ajánlások teljes mértékben összhangban állnak a regionális eszközök közelmúltbeli reformfolyamával valamint az uniós külső együttműködési támogatásötvözési platform (EUBEC) által elvégzett technikai munkával, és előterjesztett következtetésekkel.

Az eredmény-mérési kereteket már kialakították és belefoglalták az igénylőlapot kísérő iránymutatásba.

Kidolgozás alatt áll a forrásötvözésről szóló kézikönyv, amely összefoglalja a forrásötvözés legfontosabb jellemzőit módjait és működési kérdéseit (ideértve a monitoringot). Általános iránymutatást nyújt a forrásötvözés működéséről, többek között az Unió küldöttségei esetében.

3.83. A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó jogi keret értelmében a kiválasztási kritériumoknak mostantól tartalmazniuk kell a műveletnek a prioritási tengelyt várta hatásaihoz való hozzájárulását is.

⁽⁶⁷⁾ A Számvevőszék „A regionális beruházási eszközök által nyújtott támogatások és a pénzügyi hitelek ötvözésének eredményessége az Unió külső politikáinak támogatása szempontjából” című, 16/2014. sz. különjelentése, 53. és 59. bekezdés (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁸⁾ Lásd: a 2013-as éves jelentés 10.57. bekezdése.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

3.84. A tagállamok az Európai Regionális Fejlesztési Alapot üzleti inkubátorok finanszírozására, valamint a kis- és középvállalkozások növekedésének támogatására használhatják fel. Az ezzel a témakörrel foglalkozó különjelentésünkben megállapítottuk, hogy az inkubált vállalkozásokra vonatkozó gyenge kiválasztási kritériumok és a fejlesztési célok hiánya hátrányosan befolyásolta az ellenőrzött inkubátorok eredményességét és az inkubációs tevékenységek hatékonyságát. A társfinanszírozandó inkubátorok kiválasztási folyamata számos, az inkubációs tevékenységhez alapvető fontosságú elemet nem vett megfelelően figyelembe, például a személyzet képzettségét, az inkubációs szolgáltatások hatókörét és relevanciáját, valamint a pénzügyi fenntarthatóságot⁽⁶⁹⁾.

3.85. Az Európai Halászati Alap által az akvakultúrára vonatkozóan nyújtott támogatások ellenőrzése során arra a következtetésre jutottunk, hogy a tagállamokban ellenőrzött projektek kiválasztása gyakran nem volt megfelelő. Például egyes projektek már befejeződtek a támogatás odaítéléséről szóló határozat meghozatalakor; egyes országokban az akvakultúra támogatását célzó intézkedések számára rendelkezésre álló költségvetés nagyobb volt, mint a beérkezett pályázatok teljes összege, ami azt jelenti, hogy minden, az alapvető támogatási kritériumokat teljesítő projekt finanszírozásban részesült; egy országban pedig a projekteket „érkezési sorrendben” finanszírozzák, azzal az eredménnyel, hogy a pályázatok minőségétől függetlenül a programozási időszak későbbi szakaszában beérkező igényeket automatikusan elutasították a költségvetés kimerülése miatt⁽⁷⁰⁾.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.84. A Bizottság üdvözli a Számvevőszék megállapítását, amely szerint az ERFA pénzügyi síkon hozzájárult az üzleti infrastruktúra megteremtéséhez.

A Bizottság megjegyzi, hogy a vizsgált, újabb létrehozott inkubátorok teljesítményét az összehasonlító teljesítményértékelés során a régebben létrehozott, fejlettebb inkubátorok eredményeivel való összehasonlítás alapján minősítették szerénynek. Különösen a 2004-ben és azt követően csatlakozott uniós tagállamokban korábban nem létezett ilyen típusú üzleti infrastruktúra, és annak kiépítése éppen most folyik, többek között a strukturális alapok támogatásával. Ezért még csekély áll tapasztalat rendelkezésre, és további erőfeszítésekre van szükség annak felmérésére, hogyan alkalmazhatóak hatékonyan ezek az infrastruktúrák az új üzleti ötletek / induló vállalkozások megfelelő támogatására.

Továbbá a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó jogi keret értelmében a projektek értékelési és kiválasztási folyamata a nemzeti hatóságok, az irányító hatóság és a monitoringbizottság hatáskörébe tartozik, és a Bizottság csak tanácsadói minőségben vesz részt a monitoringbizottság munkájában. A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó jogi keret értelmében a kiválasztási kritériumoknak mostantól tartalmazniuk kell a műveletnek a prioritási tengely várt hatásaihoz való hozzájárulását is.

3.85. A megosztott irányítás alapján a projektek kiválasztása és a támogatás nyújtása a tagállamok felelősége, amelyeknek gondoskodniuk kell arról, hogy a kiválasztott projektek többletértékkel rendelkeznek.

Az ESB-alapok általános fejlődésének megfelelően, a társjogalkotók és a Bizottság jelentős mértékben megerősítették a monitoring és értékelési rendszereket az ETHA eredményközpontúságának erősítése céljából.

A Bizottság továbbá arra ösztönzi a tagállamokat, hogy a 2014–2020-as programozási időszakban fogadjanak el megfelelő kiválasztási kritériumokat akvakultúra-projekteik számára.

⁽⁶⁹⁾ A Számvevőszék „Sikeresen támogatta-e az ERFA az üzleti inkubátorok fejlesztését?” című, 7/2014. sz. különjelentése, 58. bekezdés és az Összefoglaló V. pontja (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁷⁰⁾ A Számvevőszék „Az Európai Halászati Alapból akvakultúra céljára nyújtott támogatás eredményessége” című, 10/2014. sz. különjelentése, 62. bekezdés és 8. háttérmagyarázat (<http://eca.europa.eu>).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.86. A nem megfelelő projektkiválasztás potenciális hatá-
saira az uniós támogatásban részesült repülőtéri infrastruktúrá-
ról szóló különjelentésünkben hoztunk példákat. A vizsgált
projekteknek csak körülbelül a felénél lehetett igazolni a
beruházás szükségességét, a vizsgált repülőterek közel harmada
veszteséges volt és fennállt annak a kockázata, hogy folyamatos
állami támogatás nélkül be fognak zárni. Általános következté-
tésünk az volt, hogy az uniós finanszírozású beruházások
értékarányossága nem volt megfelelő ⁽⁷¹⁾.

3.86. A 2007–2013-as jogi keret alapján a Bizottság csak
nagyprojektek esetén értékelhet és hagyhatja jóvá közvetlenül a
repülőtéri infrastruktúra projekteket. A beérkezett 17 nagyprojekt
értékelése során a Bizottság jelentős figyelmet fordított az ár-érték
aránytalanságok megfontolására, különösen a kereslet elemzésre
és az infrastruktúra pénzügyi fenntarthatóságára. Például a Bizottság
sürgette a nemzeti hatóságokat, hogy hagyjanak fel egyes projektek-
kel ⁽⁸⁾ amiatt, hogy nem megfelelő a kereslet, valamint aggályok
merülnek fel a szóban forgó repülőterek pénzügyi fenntarthatóságával
kapcsolatban.

Már levontuk a korábbi tapasztalatok tanulságait, amit a radikálisan
eltérő 2014–2020-as megközelítés ⁽⁹⁾ mellett az is tanúsít, hogy a
Bizottság felhatalmazáson alapuló és végrehajtási aktusokat fogadott el
a nagyprojektekkel kapcsolatban, tovább javítva a minőségellenőrzési
folyamatot és a valamennyi nagyprojektben betartandó költség-haszon
elemzés minőségi elemeit.

KÖVETKEZTETÉS ÉS AJÁNLÁSOK

A 2014. évre vonatkozó következtetés

3.87. Az Unió tízéves stratégiája és a hétéves költségvetési
ciklus által lefedett időszakok nem állnak összhangban egymás-
sal. Ennek következtében, mivel nagy nehézségekbe ütközik a
költségvetést alátámasztó beszámolási eljárásoknak az érintett
időszak alatti módosítása, a Bizottság csak a stratégia idő-
szakának első felében tudja nyomon követni az uniós
költségvetésnek az Európai 2020 stratégiához történő hozzájá-
rulását (lásd: 3.7–3.12. bekezdés).

3.88. Az Európa 2020 egy hosszú távú, több témakört
felölelő stratégia, amelyet a 28 tagállam és az Unió együtt fogad
el. Ennek következtében a fő cél – „intelligens, fenntartható és
inkluzív növekedés” – szükségszerűen magas szintű. E politikai
szándékok öt kiemelt cél, hét kiemelt kezdeményezés, és az ESB-
alapokra vonatkozóan 11 tematikus célkitűzés alkotta összetett
struktúrára nyugszanak. Ezek a különböző rétegek azonban sem
egyedileg, sem összességükben nem úgy vannak kialakítva, hogy
az Európa 2020 politikai szándékait használható operatív
célokká alakítsák át (lásd: 3.13–3.25. bekezdés).

3.87. Lásd a Bizottság válaszait a 3.7–3.12. bekezdésre.

3.88. Az Európa 2020 célkitűzések és a 11 tematikus célkitűzés
hasznos operatív célokká való átformálását programszinten végzik.
Továbbá az ESB-alapok eredményeinek becslése modellezés, valamint a
kohéziós jelentésekkel (amelyeket a Szerződés rendelkezései szerint
háromévente kell közzétenni) kapcsolatos beszámolók alapján történik.

⁽⁷¹⁾ A Számvevőszék „Európai uniós finanszírozásban részesült
repülőtéri infrastruktúrák: alacsony értékarányosság” című, 11/
2014. sz. különjelentése, 68–70. bekezdés (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁸⁾ Pl. a kielcei és a bialystoki repülőtér.

⁽⁹⁾ Pl. a regionális vagy nemzeti szintű közlekedési terv meglétét konkrét,
előzetes feltételként határozták meg, a beruházásokat a az infrastruktú-
rák környezeti teljesítményének vagy biztonsági jellemzőinek javítására
korlátozták, a TEN-T törzshálózathoz tartozó repülőterekre vonatkozó
2014–2020-as ESB-programokra helyezték a hangsúlyt a tárgyalások
során, stb.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

3.89. A Bizottság eddig csak korlátozottan számolt be az Európa 2020 céljaihoz való uniós költségvetési hozzájárulásról. Ennek okai között szerepel a jó minőségű információk hiánya. A megbízható monitoring- és beszámolási rendszer szempontjából a Bizottságon és a tagállamokon belül alapvető fontosságú lenne a stratégia céljaival és eredményeivel kapcsolatos tulajdonosi szemlélet (lásd: 3.26–3.34. bekezdés).

3.90. Az öt ESB-alap egy közös rendelet hatálya alá vonása és a tagállamonkénti egy-egy közös partnerségi megállapodás azzal az előnyökkel járhat a következetesebb uniós fellépés tekintetében. Ezeket a potenciális előnyöket azonban nem használták ki teljes mértékben. Továbbra is különböző szabályok alkalmazandók az alapok és a programok szintjén. A kiegészítő jellegre és a szinergiákra a vizsgált partnerségi megállapodások és programok ritkán és csak felületesen hoztak fel példákat (lásd: 3.39–3.43. bekezdés).

3.91. Az Európa 2020 magas szintű célkitűzéseit a partnerségi megállapodásokban és a programokban nem alakítják át szisztematikusan operatív célértékekké, és a jogszabályok nem írják elő, hogy az EMVA és az ETHA szerkezete a tematikus célkitűzéseket kövesse. Ezért a Bizottság nagy nehézségekbe fog ütközni az öt ESB-alapra vonatkozóan a tematikus célkitűzésekkel, és ebből következően az alapoknak az Európa 2020 stratégiához való hozzájárulásával kapcsolatos következetes monitoring és beszámolás terén (3.44–3.48. bekezdés).

3.92. A közös mutatók rendeletekben történő meghatározása üdvözlendő kísérlet az adatok tagállamok közötti egységességének javítására, mivel az adatok összesítésével európai szinten válik lehetségessé a teljesítmény értékelése és az Európa 2020 stratégiával kapcsolatos beszámolás. A jogszabályok szerint a tagállamoknak nem kötelező szerepeltetniük a közös mutatókat a programjaikban⁽⁷²⁾. Két alap (ERFA és KA) kivételével a különböző alapok nem használnak közös mutatókat. Az öt ESB-alap közül csak kettőnél vannak valódi eredménymutatók. Mérföldkövek csak a teljesítménymérési kerethez vannak, és a célértékek gyakran nem túl ambiciózusak. Ezek a tényezők megnehezítik a beszámolást az ESB-alapoknak az Európa 2020-hoz való hozzájárulásáról (lásd: 3.49–3.56. bekezdés).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.89. A 2007–2013-ra vonatkozó finanszírozási programokat nem kifejezetten úgy alakították ki, hogy hozzájáruljanak az Európa 2020-hoz. A 2014–2020-as programok esetében az értékeléseknek támogatniuk kell a strukturált adatokra vonatkozó kötelező jelentéstételt, valamint az Európa 2020 célkitűzéseire való uniós költségvetési hozzájárulásra vonatkozó beszámolást.

Ami az eredményekkel kapcsolatos tulajdonosi szemléletet illeti, amiről a 3.33. bekezdésben tettünk említést, a Bizottság ismételten hangsúlyozza, hogy különbséget kell tenni a pénzügyi programok irányításáért viselt közvetlen felelősség, valamint az e programok által előidézett eredmények és hatások között, ami a társjogalkotók és a tagállamok felelősségét is érinti. Különböző külső, gazdasági és társadalmi tényezők szintén befolyásolják a programok általános teljesítményét.

3.91. A Bizottság közös mutatókat alkalmazó, 16. cikk szerinti jelentése keretében 2015 végéig be tud számolni arról, hogy az ESB-támogatás révén milyen eredmények várhatók a növekedési és foglalkoztatási célkitűzés terén. 2016-tól kezdve a Bizottság évente jelentést tesz a Tanácsnak és a Parlamentnek a programok céljainak fokozatos eléréséről.

Lásd a Bizottság 3.45. bekezdésre adott válaszát.

3.92. Amennyiben outputmutatók alkalmazhatók (vagyis ha relevánsak), a rendelet előírja azok használatát, és a Bizottság ragaszkodott ehhez a tárgyalások során. A Bizottság csupán csekély mértékben lát lehetőséget a többi alappal közös mutatókra, mivel az alapok eltérő küldetéssel rendelkeznek és különböző típusú beruházásokat támogatnak. A Bizottság úgy véli, hogy a tagállamok 2017-es és 2019-es kötelező jelentéstétele lehetővé teszi majd, hogy beszámoljon az ESB-alapoknak az Európa 2020-hoz nyújtott hozzájárulásáról.

⁽⁷²⁾ Az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés és az EMVA kivételével.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

3.93. A partnerségi megállapodások és a programok vizsgálata során némi haladást figyeltünk meg az elérendő eredmények meghatározása tekintetében, különösen a programokra vonatkozóan. Az eredményközpontúságot azonban tovább kell javítani, különösen a partnerségi megállapodásoknál (lásd: 3.57–3.60. bekezdés).

3.94. A teljesítménymérési keret kialakításának hiányosságai vannak. Az eredmények tekintetében elért nem megfelelő teljesítmény nem vezet az eredményességi tartalék tagállamok általi elvesztéséhez, és a Bizottság számára rendelkezésre álló pénzügyi szankciók több szempontból is korlátozottak, beleértve azt, hogy nem lehet figyelembe venni az eredménymutatókat. Ami az eredményességi tartalékot illeti, tavaly már bemutattunk néhányat a vonatkozó kockázatok közül, és egyes partnerségi megállapodások és programok idei vizsgálata azt mutatja, hogy ezek a kockázatok realizálódnak (lásd: 3.61–3.65. bekezdés).

3.95. A főigazgatóságok teljesítménnyel kapcsolatos éves beszámolásával kapcsolatban a helyzet némileg javult, különösen a központi iránymutatásokat illetően. A beszámolás azonban nincs teljes mértékben a régi és az új TPK közötti átmenethez igazítva, és a korábbi évekhez hasonlóan a főigazgatóságok célkitűzései nem alkalmasak irányítási célokra, valamint továbbra is nehézségek merülnek fel a mutatóknak a teljesítménymonitoring céljából történő alkalmazása tekintetében (lásd: 3.66–3.75. bekezdés).

Ajánlások

3.96. A korábbi éves jelentésekben megfogalmazott ajánlások hasznosulásának számvevőszéki áttekintését a **3.2. melléklet** mutatja be. 2011-es és 2012-es éves jelentésünkben öt ajánlást tettünk. Az ajánlások közül egy nem volt alkalmazható, három néhány tekintetben megvalósult, míg egy ajánlás nem valósult meg.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.93. A Számvevőszék által vizsgált majdnem mindegyik program tartalmazott számszerűsített eredményeket (noha ezek nem voltak kötelezőek).

3.94. A teljesítménymérési keret formája a társjogalkotók közötti megbeszélések eredményeként jött létre. A Bizottság úgy véli, hogy a teljesítménymérési keret ösztönző hatást gyakorol a teljesítményre, mivel egyetlen prioritási tengely irányítója sem kívánja elveszteni a tartalékhoz való hozzáférést.

Említést érdemel ezenfelül, hogy az eredményességi tartalék célja nem csupán az, hogy ösztönzést adjon a programirányítóknak, hanem annak biztosítása is, hogy a jól teljesítő prioritásokhoz csoportosítsák az erőforrásokat. Amennyiben értelmes tevékenység támogatásra van lehetőség, a források visszatartása aláaknázhatná az alapok általános hatását. Amint fent (lásd a Bizottságnak a 3.63. bekezdésre adott válaszát) körvonalaztuk, a mutatók a legtöbb esetben – időzítési kérdések és külső tényezők hatása miatt – nem megfelelőek a programok teljesítménymérési keretei számára, valamint a pénzügyi szankciók alkalmazása tekintetében.

3.95. Amint a Bizottságnak a 3.69. bekezdésre adott válaszában említettük, a 2014. évi éves tevékenységi jelentésekre vonatkozó iránymutatásban különös figyelmet szenteltek annak, hogy hogyan kell beszámolni a folytatódó és a megszakított programokról. Ezenfelül a jogalkotó dönthet úgy, hogy egyes programok hangsúlyát áthelyezi, vagy pedig megszakít más programokat.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

3.97. Az 1. és 2. ajánlás a Bizottságnak az Európa 2020-hoz kapcsolódó monitorozási és beszámolási képességét taglaló, a fejezet 1. részében található következtetéseken alapul:

- **1. ajánlás:** jobban össze kell hangolni az uniós stratégiát a többéves pénzügyi kerettel, főként az időtávok és a prioritások tekintetében. Ez segíthetné annak biztosítását, hogy meglegyenek a megfelelő monitoring- és beszámolási rendszerek, és így könnyebbé tenné a Bizottság számára, hogy eredményesen számoljon be az uniós stratégiához való uniós költségvetési hozzájárulásról. A Bizottság nyújtson be ennek a problémának a kezelésére szolgáló megfelelő javaslatokat a jogalkotóhoz,
- **2. ajánlás:** az uniós stratégia magas szintű politikai céljait használható operatív célkitűzésekké kell átalakítani a programok irányítói számára. Az Európa 2020 utódjának kialakítására vonatkozóan a Bizottság javasolja a következőket a jogalkotónak:
 - a) a magas szintű politikai célok tükröződjének az uniós szintű célkitűzésekben;
 - b) a partnerségi megállapodások és a programok⁽⁷³⁾ viszont alakítsák át ezeket az uniós szintű célokat operatív célokká a tagállamok szintjén; ilyen kapcsolódás szükséges a Bizottság által közvetlenül irányított programoknál is,
- **3. ajánlás:** az eredményközpontúságot a lehető leghamarabb meg kell erősíteni. A Bizottság javasolja a következőket a jogalkotónak:
 - a) a tagállamok a partnerségi megállapodásokban és a programokban⁽⁷⁴⁾ kötelezően tüntessék fel a finanszírozás által elért kívánt számszerűsített eredményeket;
 - b) Minden partnerségi megállapodás és program⁽⁷⁵⁾ a helyi, tagállami és uniós szintű haladást nyomon követő közös, és amennyiben lehetséges, a különböző alapoknál azonos eredménymutatókat tartalmazzon;
 - c) A teljesítménymérési keret (beleértve az eredményességi tartalékot is)⁽⁷⁶⁾ a lehető legnagyobb mértékben ezeken a közös eredménymutatókon alapuljon.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.97. A Bizottság elkötelezett a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás biztosítása, valamint a meghozott intézkedések maximális eredményességének és hozzáadott értékének garantálása mellett.

A Bizottság részben elfogadja ezt az ajánlást.

Bár a Bizottság nincs olyan helyzetben, hogy kötelezettséget vállalhatna arra, hogy konkrét javaslatokat nyújt be a jogalkotónak, készen áll arra, hogy megvizsgálja a Számvevőszék javaslatait annak érdekében, hogy a megfelelő jogalkotási kezdeményezések előkészítésekor az Unió kiadási prioritásait maradéktalanul összehangolja annak átfogó szakpolitikai célkitűzéseivel. Az Európa 2020 stratégia felülvizsgálata jelenleg folyamatban van. A Bizottság által a jogalkotó számára benyújtható – a beszámolás és a monitoring megkönnyítésére irányuló – bármely javaslatnak figyelembe kellene vennie a stratégia alapvetően politikai jellegét.

A Bizottság részben elfogadja ezt az ajánlást.

Az Európa 2020 stratégia felülvizsgálata jelenleg folyamatban van. A Bizottság által a jogalkotó számára benyújtható – a beszámolás és a monitoring megkönnyítésére irányuló – bármely javaslatnak figyelembe kellene vennie a stratégia alapvetően politikai jellegét. Bár a Bizottság nincs olyan helyzetben, hogy kötelezettséget vállalhatna arra, hogy konkrét javaslatokat nyújt be a jogalkotónak, az uniós szintű célkitűzésekkel együtt figyelembe fogja venni a Számvevőszék javaslatait azzal a céllal, hogy bizonyítékokon alapuló javaslatokat készítsen a 2020-at követő időszakra nézve annak érdekében, hogy a leghatékonyabban használják fel az uniós alapokat.

A Bizottság részben elfogadja ezt az ajánlást.

Tekintve, hogy a 2014–2020-as partnerségi megállapodásokat és programokat csupán nemrég hozták létre, korai lenne változtatásokat javasolni mielőtt teljes mértékben értékelhetnénk az új, teljesítményre vonatkozó rendelkezések tényleges végrehajtását. A jelenlegi keret erős és gyenge pontjainak értékelését a 2020-at követő TPF előkészítése céljából fogjuk elvégezni.

Bár a Bizottság nincs olyan helyzetben, hogy kötelezettséget vállalhatna arra, hogy konkrét javaslatokat nyújt be a jogalkotónak az új TPF-re vonatkozóan, azokkal a tanulmányokkal együtt, amelyeket a közös rendelkezésekről szóló rendelet eredményközpontúságának megerősítésére szolgáló különböző mechanizmusok hatékonyságának vizsgálata céljából fognak elvégezni, figyelembe veszi majd a Számvevőszék észrevételeit is abból a célból, hogy bizonyítékokon alapuló javaslatokat készítsen a 2020-at követő időszakra nézve annak érdekében, hogy a leghatékonyabban használják fel az uniós alapokat.

⁽⁷³⁾ Vagy a jövőbeni megfelelőjük.

⁽⁷⁴⁾ Vagy a jövőbeni megfelelőjük.

⁽⁷⁵⁾ Vagy a jövőbeni megfelelőjük.

⁽⁷⁶⁾ Vagy a jövőbeni megfelelője.

3.1. MELLÉKLET

2014-BEN ELFOGADOTT SZÁMVEVŐSZÉKI KÜLÖNJELENTÉSEK

- 1/2014. sz. Az EU által támogatott városi tömegközlekedési projektek eredményessége
- 2/2014. sz. Megfelelő-e a preferenciális kereskedelmi megállapodások kezelése?
- 3/2014. sz. A Schengeni Információs Rendszer (SIS II) második generációjának az Európai Bizottság általi kifejlesztése: tanulságok
- 4/2014. sz. Az uniós vízpolitika célkitűzéseinek integrálása a KAP-ba: részleges siker
- 5/2014. sz. Az európai bankfelügyelet rendszerének kialakítása – az EBH és a pénzügyi környezet változásai
- 6/2014. sz. Jó eredményeket ért-e el a kohéziós politikához rendelt forrásokból a megújulóenergia-termeléshez nyújtott támogatás?
- 7/2014. sz. Sikeresen támogatta-e az ERFA az üzleti inkubátorok fejlesztését?
- 8/2014. sz. Eredményesen integrálta a Bizottság a termeléstől függő támogatást az egységes támogatási rendszerbe?
- 9/2014. sz. Megfelelő-e a borágazatot célzó uniós beruházási és promóciós támogatás irányítása, és igazolták-e annak az uniós borok versenyképességére gyakorolt hatását?
- 10/2014. sz. Az Európai Halászati Alapból akvakultúra céljára nyújtott támogatás eredményessége
- 11/2014. sz. Az Európai Külügyi Szolgálat létrehozása
- 12/2014. sz. Eredményesen támogatja az ERFA az EU 2020-ig szóló biodiverzitási stratégiája keretében a biodiverzitást közvetlenül előmozdító projekteket?
- 13/2014. sz. A haiti földrengést követő európai uniós helyreállítási támogatás
- 14/2014. sz. Az uniós intézmények és szervek hogyan számítják ki, csökkentik és ellentételezik üvegházhatásúgáz-kibocsátásaikat?
- 15/2014. sz. A Külső Határok Alap elősegítette a pénzügyi szolidaritást, de javítani kell az eredmények mérésén és növelni kell az uniós többletértéket
- 16/2014. sz. A regionális beruházási eszközök által nyújtott támogatások és a pénzintézeti hitelek ötvözésének eredményessége az Unió külső politikáinak támogatása szempontjából
- 17/2014. sz. A kiválósági központok létrehozására irányuló uniós kezdeményezés eredményesen járulhat-e hozzá az Uniót kívülről fenyegető vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris (CBRN-) veszélyek mérsékléséhez?
- 18/2014. sz. A EuropeAid értékelési és eredményorientált monitoringrendszerei
- 19/2014. sz. A Szerbiának nyújtott uniós előcsatlakozási támogatás
- 20/2014. sz. Eredményes volt-e a kkv-knek az e-kereskedelem területén nyújtott ERFA-támogatás?
- 21/2014. sz. Európai uniós finanszírozásban részesült repülőtéri infrastruktúrák: alacsony értékarányosság
- 22/2014. sz. A gazdaságosság elvének alkalmazása: az Unió által finanszírozott vidékfejlesztési projektekre nyújtott támogatások költségeinek ellenőrzés alatt tartása
- 23/2014. sz. Hibák a vidékfejlesztési kiadásokban: a hibák okainak és kezelésének áttekintése
- 24/2014. sz. Megfelelő-e a tűz és a természeti katasztrófák okozta erdőkárak megelőzésére és helyreállítására nyújtott uniós támogatás irányítása?

3.2. MELLÉKLET
A TELJESÍTMÉNNYEL KAPCSOLATOS KORÁBBI AJÁNLÁSOK HASZNOSULÁSA

Év	A Számvevőszék ajánlása	A hasznosulás számvevőszéki elemzése						A Bizottság válasza
		Maradékalanul megvalósult	Folyamatban		Nem valósult meg	Nem vonatkozik (*)	Nincs elég bizonyíték	
			A legtöbb tekintetben	Néhány tekintetben				
2012	<p>1. ajánlás: a Bizottság és a jogalkotó biztosítsa, hogy a következő programozási időszak (2014–2020) teljesítményközpontú legyen. Ehhez szükséges, hogy az ágazati szabályozás vagy más kötelező szabály korlátozott számú, kellően konkrét célkitűzést állapítson meg megfelelő mutatókkal, várható eredményekkel és hatásokkal.</p> <p>2. ajánlás: A Bizottság biztosítsa, hogy egyértelmű legyen a kapcsolat a főgazdálkodások tevékenységei és célkitűzései között. A célok meghatározásakor mindegyik főgazdálkodás tartsa szem előtt adott esetben a releváns irányítási módot, illetve saját szerepét és feladatait.</p>		X					
2011	<p>1. ajánlás: A Bizottság az új kiadási programok megtervezésekor törekedjék arra, hogy tevékenységait az általa elért kívánt eredményekre és hatásokra összpontosítsa. Ha az eredmények és a hatások nehezen mérhetők, a Bizottság SMART célok alapján vezessen be olyan mutatókat és mérőföldkövet, amelyek igazolják, hogy tevékenységei támogatják a kívánt céljait.</p> <p>2. ajánlás: A Bizottság működjék együtt a tagállamokkal a benyújtott adatok minőségének és időbeniségének javítása érdekében. Különösen a KSK-alapokon belüli lépésekből levonható tanulságokat vegye figyelembe ahhoz, hogy a tagállamokat jó minőségű teljesítményadatok szolgáltatására ösztönözze.</p> <p>3. ajánlás: A következő (2014–2020-as) programozási időszak tekintetében a Bizottság bizonyítsa be és számoljon be arról, hogyan garantál uniós értéknövelő hatást.</p>		X				X	

(*) Jelenleg nincs beszámolás a 2014–2020-as időszakra vonatkozóan.

4. FEJEZET

Bevételek

TARTALOMJEGYZÉK

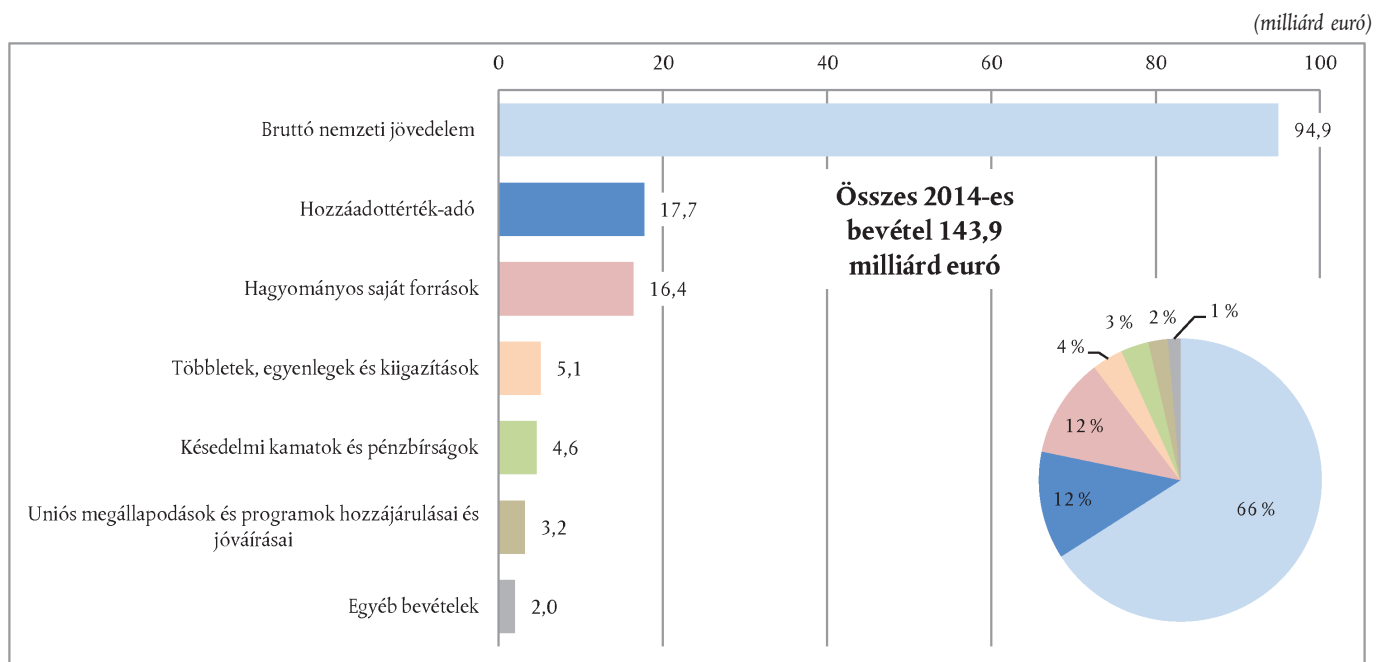
	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	4.1–4.4.
A bevételek egyedi jellemzői	4.2–4.3.
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	4.4.
A tranzakciók szabályszerűsége	4.5.
A kiválasztott rendszerek és éves tevékenységi jelentések vizsgálata	4.6–4.25.
GNI-alapú saját források	4.6–4.17.
Hagyományos saját források	4.18–4.23.
Héa-alapú saját források	4.24.
Éves tevékenységi jelentések	4.25.
Következtetés és ajánlások	4.26–4.28.
A 2014. évre vonatkozó következtetés	4.26.
Ajánlások	4.27–4.28.
4.1. melléklet – A tranzakciótesztek eredményei – bevételek	
4.2. melléklet – A korábbi ajánlások hasznosulása – bevételek	

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

BEVEZETÉS

4.1. Ez a fejezet a bevételekre (azaz a saját forrásokra és egyéb bevételekre) vonatkozó külön értékelést tartalmazza. A 2014. évi bevételekre vonatkozó főbb adatok a **4.1. ábrán** szerepelnek.

4.1. ábra – Bevételek



Forrás: Az Európai Unió 2014-es konszolidált beszámolója.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A bevételek egyedi jellemzői

4.2. A legtöbb bevétel (az összes bevétel 90 %-a)⁽¹⁾ a saját forrásokból, vagyis a tagállami hozzájárulásokból⁽²⁾ származik, amelyeknek három kategóriájuk van:

- A GNI-alapú saját forrásokat (a bevétel 66 %-a) a tagállamok GNI-jére alkalmazandó egységes kulcs segítségével számítják ki. A tagállamok hozzájárulásainak kiszámítása előrejelzett GNI-adatok alapján történik⁽³⁾. Az összes többi bevételi forrás összegének megállapítását követően a GNI-alapú források szolgálnak az uniós költségvetés egyensúlyba hozására⁽⁴⁾. A legnagyobb kockázatot az jelenti, hogy a tagállami hozzájárulások, egyenlegek és kiigazítások kiszámítása során vagy nem az uniós szabályozásnak megfelelően állítják össze a mögöttes statisztikákat, vagy a Bizottság nem az említett szabályozás szerint dolgozza fel azokat. Kockázatot jelent az is, hogy a tagállamok GNI-adatainak bizottsági ellenőrzése nem hatékony.
- A hagyományos saját forrásokat (12 %) az importvámok és a cukortermelési díj alkotják. Ezeket a tagállamok állapítják meg és szedik be. E források háromnegyedét befizetik az Unió költségvetésébe, míg a maradék egynegyedét viszzatartják a beszédesi költségek fedezésére. A hagyományos saját forrásokat érintő fő kockázat az, hogy az Unióba hiánytalanul, pontosan és időben befolyanak-e a vámok.

⁽¹⁾ A jelenleg hatályos jogszabályok az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló, 2007. június 7-i 2007/436/EK, Euratom tanácsi határozat (sajátforrás-határozat) (HL L 163., 2007.6.23., 17. o.) és a legutóbb az 1377/2014/EU, Euratom rendelettel (HL L 367., 2014.12.23., 14. o.) módosított, a Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 2007/436/EK, Euratom határozat végrehajtásáról szóló, 2000. május 22-i 1150/2000/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL L 130., 2000.5.31., 1. o.). 2014. május 26-án a Tanács hivatalosan jóváhagyott egy a saját forrásokra vonatkozó új jogszabály-csomagot. Amint a tagállamok ratifikálják, visszamenőlegesen 2014. január 1-jétől lép hatályba.

⁽²⁾ A sajátforrás-határozat egyes tagállamok GNI- és hea-alapú hozzájárulására nézve csökkentéseket állapított meg a 2007 és 2013 közötti időszakra nézve. Mielőtt az új jogszabálycsomag ratifikálásra kerül (lásd: 1. lábjegyzet), néhány tagállam a 2014 és 2020 közötti időszakra nézve visszamenőleg csökkentésben részesül. A sajátforrás-határozat ezenkívül egy tagállamra nézve a költségvetési egyensúlyhiány tekintetében korrekciót is megállapított. Ez a korrekció 2014-ben még hatályban volt, és az új jogszabálycsomag is hatályban hagyja.

⁽³⁾ Ezeket az adatokat a Bizottság és a tagállamok a saját forrásokkal foglalkozó tanácsadó bizottság ülésén egyeztetik.

⁽⁴⁾ Ha egyes tagállamok a valósnál kisebb (vagy nagyobb) GNI-t adnak meg, az a GNI-alapú saját források teljes összegére nincs ugyan hatással, viszont a GNI-adatok helyesbítéséig megnöveli (vagy lecsökkenti) a többi tagállam által befizetendő hozzájárulások összegét.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

— A héa-alapú saját források (12 %) a tagállamok elméleti alapon harmonizált héa-alapjára alkalmazott egységes kulccsal számított hozzájárulások. Itt a fő kockázatok a tagállamok által megadott információ teljességével és pontosságával, az esedékes hozzájárulások Bizottság általi kiszámításának pontosságával, valamint a tagállami befizetések időbeniségével kapcsolatosak.

4.3. Az egyéb bevételek tekintetében felmerülő legfőbb kockázatokat a pénzbírságok Bizottság általi kezelése, valamint az uniós/közösségi megállapodásokkal kapcsolatos hozzájárulások téves kiszámítása jelenti.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

4.4. Általános ellenőrzési módszerünket és módszertanunkat az 1. fejezet **1.1. mellékletének 2. része** mutatja be. A bevételek ellenőrzését illetően külön megjegyzendők az alábbiak:

- a) A rendszerértékelés a következőkre terjedt ki:
- i. az annak biztosítására alkalmazott bizottsági rendszerek, hogy a tagállami GNI-adatok megfelelő alapot jelentsenek a saját források kiszámításához, valamint a GNI-alapú sajátforrás-hozzájárulások⁽⁵⁾, és a GNI-egyenlegek kiszámítására és beszedésére szolgáló bizottsági rendszerek (lásd: 4.6. bekezdés);
 - ii. a hagyományos saját forrásokra vonatkozó bizottsági rendszerek⁽⁶⁾, beleértve a vámkezelés utáni tagállami ellenőrzések bizottsági monitoringját;
 - iii. a hagyományos saját forrásokra vonatkozó számviteli rendszerek három kiválasztott tagállamban (Spanyolország, Ausztria és Egyesült Királyság)⁽⁷⁾ és ezek vámkezelés utáni ellenőrzési rendszereinek vizsgálata;

⁽⁵⁾ Ellenőrzésünk az előre jelzett egyeztetett GNI-adatokat vette kiindulópontjának. A tagállamok és a Bizottság között egyeztetett adatok minőségét nem tudjuk megítélni.

⁽⁶⁾ Lásd még: 2/2014. sz. különjelentés: „Megfelelő-e a preferenciális kereskedelmi megállapodások kezelése?” (www.eca.europa.eu).

⁽⁷⁾ Ellenőrzésünk a felkeresett tagállamok hagyományos saját forrásokra vonatkozó számviteli rendszereiben szereplő adatokat vette kiindulópontjának. Ellenőrzésünk nem terjedhet ki a be nem jelentett, illetve a vámfelügyeletet kikerülő importügyletekre.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- iv. az annak biztosítására alkalmazott bizottsági rendszerek, hogy a héa-alapú saját forrásokat és a héa-egyenlegeket (lásd: 4.6. bekezdés) helyesen számítják ki és szedik be ⁽⁸⁾;
- v. a pénzbírságok és büntetések Bizottság általi kezelése.
- b) Az ellenőrzésnek része volt egy 55 visszafizetési felszólításból ⁽⁹⁾ álló minta vizsgálata bizottsági szinten. A minta úgy lett megtervezve, hogy minden bevételi forrásra nézve reprezentatív legyen.
- c) Az éves tevékenységi jelentések értékelése kiterjedt a Költségvetési Főigazgatóság (DG Budget) és az Eurostat jelentéseire is.

A TRANZAKCIÓK SZABÁLYSZERŰSÉGE

4.5. A tranzakciótesztek eredményeit a **4.1. melléklet** foglalja össze. Az általunk megvizsgált 55 tranzakció közül egy sem tartalmazott hibát.

- A számvevőszéki ellenőrzés nem tárt fel hibát a héa- és GNI-adatokon alapuló tagállami hozzájárulások Bizottság általi kiszámítása, illetve a befizetésük tekintetében.
- A Számvevőszék megállapította, hogy a Bizottság visszafizetési felszólításai összességében a hagyományos saját forrásokról szóló, a tagállamok által megküldött kimutatásokat tükrözik.
- A számvevőszéki ellenőrzés nem talált hibát az egyéb bevételekhez tartozó tranzakciókkal kapcsolatos számítások vagy befizetések tekintetében.

⁽⁸⁾ Ellenőrzésünk a tagállamok által összeállított harmonizált héa-alapot vette kiindulópontnak. A tagállamok által szolgáltatott statisztikákat és adatokat nem teszteltük közvetlenül.

⁽⁹⁾ A visszafizetési felszólítás olyan dokumentum, amelyben a Bizottság rögzíti a neki járó összegeket.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A KIVÁLASZTOTT RENDSZEREK ÉS ÉVES TEVÉKENYSÉGI JELENTÉSEK VIZSGÁLATA**GNI-alapú saját források****GNI-egyenlegek**

4.6. A tagállamoknak minden évben frissíteniük kell GNI- és hía-adataikat azokra az évekre nézve, ahol még lehet változás (négy éves időszak), illetve foglalkozniuk kell a fenntartások tárgyát képező kérdésekkel⁽¹⁰⁾. A Bizottság e tájékoztatás alapján számítja újra az előző évekre vonatkozó tagállami hía- és GNI-hozzájárulásokat (ún. hía- és GNI-egyenlegek). A GNI-adatok 2014-es frissítése következtében a tagállami hozzájárulások példátlan összegű, 9 813 millió eurós⁽¹¹⁾ kiigazítására került sor (lásd: **4.1. táblázat**). Ezeket a frissítéseket még ki kell értékelnie az Eurostatnak, és a számadatok csak a fenntartások megszüntetése után lesznek véglegesnek tekinthetők.

4.7. A frissítések közül különösen két fajtának volt jelentős része ebben a hatásban: egyrészt a fenntartásokra vonatkozóaknak, másrészt azoknak, amelyek a GNI összeállításának tagállami módszereit és forrásait írták felül.

⁽¹⁰⁾ Ezek az adatok legalább négy évig felülvizsgálhatók, azután elévülnek, kivéve, ha fenntartások érvénybe léptetésére kerül sor (lásd: 4.14. bekezdés).

⁽¹¹⁾ A nettó kiigazítás összesen 9 528 millió euró volt, ami a hía-egyenlegek 285 millió eurós negatív összegéből és a GNI-egyenlegek 9 813 millió eurós pozitív összegéből ered.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A fenntartások rendezése

4.8. 2014-ben a tagállamok rendezték a legtöbb olyan GNI-fenntartást, amelyet a Bizottság 2012-ben⁽¹²⁾ a 2002-vel kezdődő időszakra vonatkozó ellenőrzési ciklus⁽¹³⁾ végén léptetett érvénybe⁽¹⁴⁾. Az időszak hosszúsága (10 év) miatt az ezekből eredő korrekciók jelentős hatással voltak néhány tagállam hozzájárulására. Például az Egyesült Királyság hozzájárulásának változása – a 2014-es héa- és GNI-alapú forrásokból adódó hozzájárulás teljes brit költségvetésének 21 %-a – elsődlegesen a fenntartások rendezéséből következett (lásd: **4.1. táblázat**).

4.9. A fenntartások rendezéséből következő jelentős változásokat mérsékelte volna, ha a Bizottság ellenőrzési ciklusa rövidebb lett volna (s így a tagállamoknak a fenntartások rendezésekor rövidebb időszakra nézve kell korrekciókat megállapítaniuk). Már korábban felhívtuk arra a figyelmet, hogy a hosszú ellenőrzési ciklusból a tagállamok számára költségvetési bizonytalanság következik⁽¹⁵⁾.

4.10. 2014 októberében a Bizottság tájékoztatta a GNI-bizottságot⁽¹⁶⁾, hogy a következő ellenőrzési ciklust 2019-ben szándékozik befejezni. A 2014-ben érvénybe léptetett fenntartások (lásd: 4.16. bekezdés) a 2010-es GNI-adatokra vonatkoznak, és csak a tagállami GNI-jegyzékek⁽¹⁷⁾ bizottsági elemzését követően lehet megszüntetni őket. Ebből adódóan amikor a következő ellenőrzési ciklus befejeződik, a fenntartások legalább kilenc évre fognak kiterjedni (hasonlóan az előzőhöz).

4.9. A Bizottság következő ellenőrzési ciklusának időtartamát lerövidítő intézkedések kerülnek bevezetésre (a költséghatékonyság elvét figyelembe véve, kockázatalapúbb ellenőrzési modell elfogadásával), a fenntartások már egy korábbi szakaszban meghatározhatók és intézhetők a címzettekhez (csökkentve ezáltal a ciklus vége és a fenntartások megoldása közötti időt).

4.10. Az ellenőrzési ciklus nem az első referenciával kezdődik, hanem akkor, amikor a GNI-jegyzékek megérkeznek a tagállamoktól. A jegyzékek 2016 elejétől állnak majd rendelkezésre. A Bizottság vállalta, hogy a ciklust 2019 végéig lezárja.

⁽¹²⁾ Bulgáriában és Romániában a fenntartásokat csak 2013-ban léptették érvénybe.

⁽¹³⁾ Az az időszak, amelyre nézve a Bizottság ellenőrzi a GNI-adatok kiszámításához használt tagállami forrásokat és módszereket.

⁽¹⁴⁾ Az EU-hoz 2004-ben, illetve 2007-ben csatlakozott tagállamok esetében a fenntartások az ezzel a két évvel kezdődő időszakra terjednek ki.

⁽¹⁵⁾ Lásd: 11/2013. sz. különjelentés: „A bruttó nemzeti jövedelemre (GNI) vonatkozó adatok helytállósága: strukturáltabb és célirányosabb megközelítés javítaná a Bizottság ellenőrzéseinek eredményességét”, 68–73. bekezdés (www.eca.europa.eu).

⁽¹⁶⁾ A GNI-bizottság a tagállamok képviselőiből áll, elnöke a Bizottság képviselője. A GNI-bizottság segíti a Bizottságot annak eljárásaiban és ellenőrzi a GNI kiszámítását. Lásd: a Tanács 2003. július 15-i 1287/2003/EK, Euratom rendelete a piaci áron számított bruttó nemzeti jövedelem összehangolásáról („GNI-rendelet”) (HL L 181., 2003.7.19., 1. o.).

⁽¹⁷⁾ A GNI-jegyzékben a tagállamok részletesen kifejtik, hogy milyen forrásokat és módszereket alkalmaztak a GNI megbecsüléséhez. Az Eurostat ezt veszi alapul, amikor a saját források összefüggésében értékeli a GNI-adatok minőségét és teljességét.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A módszerek és források felülvizsgálata

4.11. 2014-ben sok tagállam végezte el módszereinek és forrásainak olyan felülvizsgálatát, amely nagyban befolyásolta az el nem évült (2010-es, 2011-es és 2012-es) GNI-adatokat. Ciprus és Hollandia esetében például a héa-/GNI-hozzájárulások növekedése (41 %, illetve 21 %) elsődlegesen e tényezőknek köszönhető (lásd: **4.1. táblázat**).

4.12. A GNI-egyenlegek e kiemelt felülvizsgálatai kisebb hatással is járhattak volna, ha érvényben lett volna olyan közös uniós felülvizsgálati politika, amely összehangolja a nagyobb felülvizsgálatok menetrendjét. Egy ilyen összehangolás javítaná az adatok tagállamok közötti összehasonlíthatóságát, és csökkentené annak kockázatát, hogy a ritka, egyenként sokéves időszakokra kiterjedő felülvizsgálatok miatt jelentős mértékű kiigazításokat kelljen tenni. A Bizottság 2013-ban ilyen értelmű javaslatot terjesztett elő⁽¹⁸⁾. Noha 19 tagállam jelezte, hogy 2014 szeptemberéig legalább részben igazodni kíván az uniós felülvizsgálati politikájához, a Bizottság eddig nem hozott további intézkedéseket egy közös uniós felülvizsgálati politika bevezetésére.

4.13. E kétféle frissítés kihatása olyan jelentős volt, hogy – miután a Bizottság javasolta, hogy egyes tagállamoknak engedélyezzék a befizetések elhalasztását – a Tanács módosította a saját forrásokról szóló rendeletet⁽¹⁹⁾. Hét tagállam⁽²⁰⁾ kérte, hogy befizetéseit (teljes egészében vagy részben) 2015-re halaszthassa. A teljes összeg, melyre 2015-ig halasztást kértek, 5 432 millió euró.

4.12. A Bizottság elismeri azt a tényt, hogy a közös felülvizsgálati politika a GNI-adatok kisebb mértékű felülvizsgálatait eredményezheti, bár a felülvizsgálatok gyakoribbá válnának. Az Eurostat a továbbiakban is vizsgálni fogja, hogy a közös uniós politika előnyei kiegyenlítik-e a hátrányokat (pl. a szubszidiaritás hiánya, megbízhatóbb adatok és/vagy források késedelmes bevétele, és annak a lehetősége, hogy egy ilyen politika késleltetheti a fenntartások megoldását).

⁽¹⁸⁾ A javaslatot 2013. július 4-én mutatták be a Monetáris, pénzügyi és fizetésimérleg-statisztikákkal foglalkozó bizottságnak.

⁽¹⁹⁾ A Tanács 2014. december 18-i 1377/2014/EU, Euratom rendelete az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 2007/436/EK, Euratom határozat végrehajtásáról szóló 1150/2000/EK, Euratom rendelet módosításáról. Lásd még: A Számvevőszék 7/2014. sz. véleménye az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 2007/436/EK, Euratom határozat végrehajtásáról szóló 1150/2000/EK, Euratom rendelet módosító tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (www.eca.europa.eu).

⁽²⁰⁾ Belgium, Franciaország, Olaszország, Ciprus, Málta, Szlovénia és az Egyesült Királyság. Mindazonáltal Bulgária 2014 végén rendelkezésre bocsátotta a GNI- és héa-egyenlegeket.

4.1. táblázat – Héa-/GNI-egyenlegek, 2014

(millió euró)

Tagállam	Héa- és GNI-egyenlegek	A költségvetésben összesen héára és GNI-re	A héa- és GNI-egyenlegek súlya a 2014-re beállított teljes költségvetésben
	(A)	(B)	(C) = (A) / (B)
Belgium	119	3 252	3,7 %
Bulgária	36	338	10,8 %
Cseh Köztársaság	79	1 131	6,9 %
Dánia	- 126	2 146	- 5,9 %
Németország	1 359	24 063	5,6 %
Észtország	7	157	4,7 %
Írország	112	1 202	9,3 %
Görögország	222	1 474	15,1 %
Spanyolország	589	8 638	6,8 %
Franciaország	562	17 933	3,1 %
Horvátország	- 1	359	- 0,4 %
Olaszország	1 502	12 867	11,7 %
Ciprus	54	131	41,1 %
Lettország	25	199	12,3 %
Litvánia	8	286	2,6 %
Luxemburg	- 67	277	- 24,2 %
Magyarország	40	807	4,9 %
Málta	18	60	30,6 %
Hollandia	1 103	5 205	21,2 %
Ausztria	- 57	2 706	- 2,1 %
Lengyelország	- 27	3 282	- 0,8 %
Portugália	122	1 391	8,7 %
Románia	75	1 172	6,4 %
Szlovénia	8	300	2,7 %
Szlovákia	- 7	578	- 1,2 %
Finnország	- 34	1 669	- 2,1 %
Svédország	190	3 638	5,2 %
Egyesült Királyság	3 616	17 042	21,2 %
Összesen	9 528	112 303	8,5 %

Forrás: A. oszlop: 6/2014. sz. költségvetés-módosítási tervezet, B. oszlop: az Európai Unió 2014-es pénzügyi évre vonatkozó 7. számú költségvetés-módosítása.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A fenntartások kezelése

4.14. A fenntartás olyan eszköz, amellyel a tagállamok által benyújtott GNI-adatok kétséges tételeiben a jogszabályok által előírt négyéves határidő leletével is lehet kiigazításokat eszközölni. A fenntartások lehetnek általánosak vagy egyediek. Az általános fenntartások a GNI összeállításának összes tételére vonatkoznak. Az egyedi fenntartások a GNI egyes körülhatárolt elemeire vonatkoznak, lehetnek tranzakcióspecifikusak⁽²¹⁾, transzverzálisak⁽²²⁾ vagy folyamatspecifikusak⁽²³⁾. A 2014 végén érvényben lévő fenntartásokat a **4.2. táblázat** mutatja be. A könnyebbéség kedvéért a táblázat a héa-val és a hagyományos saját forrásokkal kapcsolatos, a fejezetben később tárgyalt információkat is tartalmaz.

4.2. táblázat – A tagállamok GNI/GNP-fenntartásai⁽²⁴⁾, héa-fenntartásai és a hagyományos saját forrásokkal kapcsolatos nyitott kérdések

Tagállam	GNI/GNP-fenntartások (2014.12.31-i helyzet)	Héa-fenntartások (2014.12.31-i helyzet)	A hagyományos saját forrásokkal kapcsolatos „nyitott kérdések” (2014.12.31-i helyzet)
Belgium	7	5	18
Bulgária	12	7	13
Cseh Köztársaság	7	0	5
Dánia	5	4	21
Németország	8	8	10
Észtország	7	1	3
Írország	4	6	13
Görögország	15	5	32
Spanyolország	9	2	21
Franciaország	7	3	40
Horvátország	0	0	1
Olaszország	9	11	15
Ciprus	12	0	6
Lettország	16	1	0

⁽²¹⁾ Ezek a fenntartások egy bizonyos GNI-tranzakcióra vonatkoznak egy tagállamban.

⁽²²⁾ A transzverzális fenntartások egy bizonyos GNI-tranzakcióra vonatkoznak valamennyi tagállamban.

⁽²³⁾ Akkor alkalmazzák, amikor a folyamat valamely konkrét szakaszról van szó, lásd: 4.16. bekezdés.

⁽²⁴⁾ A folyamatspecifikus (lásd: 4.16. bekezdés) és az általános fenntartások (lásd: 4.17. bekezdés) nem szerepelnek a táblázatban.

Tagállam	GNI/GNP-fenntartások (2014.12.31-i helyzet)	Héa-fenntartások (2014.12.31-i helyzet)	A hagyományos saját forrásokkal kapcsolatos „nyitott kérdések” (2014.12.31-i helyzet)
Litvánia	4	0	5
Luxemburg	6	3	1
Magyarország	12	1	9
Málta	12	0	2
Hollandia	4	7	42
Ausztria	6	12	8
Lengyelország	15	5	11
Portugália	7	0	15
Románia	18	2	13
Szlovénia	6	0	0
Szlovákia	6	1	3
Finnország	6	7	6
Svédország	7	5	14
Egyesült Királyság	12	5	21
ÖSSZESEN, 2014.12.31.	239	101	348
ÖSSZESEN, 2013.12.31.	283	103	341

Forrás: Európai Számvevőszék.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

4.15. 2014 végén 239 (lásd: **4.2. táblázat**) fenntartás volt érvényben, ebből 106 tranzakcióspecifikus és 133 transzverzális fenntartás. 2014 folyamán 44 fenntartást szüntettek meg (8 tranzakcióspecifikusat és 36 transzverzalist). Még érvényben van egy egyedi GNP-fenntartás az 1995–2001-es időszakra ⁽²⁵⁾. A 2014-ben megszüntetett GNI-fenntartások pénzügyi hatása ⁽²⁶⁾ számításunk szerint a szóban forgó évek GNI-alapú saját forrásainak 75,2 millió eurós ⁽²⁷⁾ nettó növekedésével egyenlő.

⁽²⁵⁾ 2001-ig a bruttó nemzeti terméket (GNP) használták a nemzeti számlák aggregátumaként.

⁽²⁶⁾ A fenntartás-megszüntetés pénzügyi hatásának megállapításánál figyelembe vettük a GNI-alap mindazon változásait, amelyek már elévült évekkel kapcsolatos fenntartások 2014-es megszüntetéséből következtek. A fenntartásokat a Bizottság 2014-ben szüntette meg. A pénzügyi hatás azonban 2012-ben és 2013-ban jelentkezett, amikor a tagállamok rendezték a fenntartásokat.

⁽²⁷⁾ 77,3 millió eurós növekedés és 2,1 millió eurós csökkenés egyenlege.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.15. A Bizottság 2015-ben már visszavont 18 egyedi és 15 horizontális fenntartást.

A Bizottság szerint a visszavont fenntartások pénzügyi hatása nem megfelelő mutató a GNI-alapú saját forrásra vonatkozó ellenőrzés eredményeinek jelzéséhez, és nem használható semmiféle trend mutatójaként sem.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

4.16. Ezenkívül a 2010-es évre vonatkozóan 27 folyamat-specifikus fenntartást léptettek érvénybe – más fenntartás érvénybe léptetésére 2014-ben nem is került sor. Ezek a 2010-es évre és 27 tagállamra vonatkoznak, hogy a Bizottság ellenőrzést végezhesen az ESA 2010⁽²⁸⁾ alapján megállapított adatokra nézve. Ez az ellenőrzés a tagállamok által 2015-ben benyújtandó GNI-jegyzékekre fog alapulni.

Általános fenntartások

4.17. 2014 végén általános fenntartások csak a 2008-as és 2009-es év görög GNI-adataira vonatkozóan voltak érvényben. Noha e fenntartások kezelésében történt előrelépés, a megszüntetésükre nem került sor, ahogy a régóta fennálló GNP-fenntartás (lásd: 4.15. bekezdés) megszüntetésére sem. 2014 folyamán a Bizottság azonban továbbra is fokozott figyelemmel kísérte a görög nemzeti számlák összeállításának problémás helyzetét, és technikai segítségnyújtási programot indított azzal a céllal, hogy független és megerősített országos statisztikai hatóság jöjjön létre. Véleményünk szerint a görög GNI-adatok megbízhatóságának erősítésére irányuló munka igen fontos, mivel ezen adatok minősége hatással lehet minden egyes tagállam „GNI-alapú saját források” terén nyújtott hozzájárulására.

Hagyományos saját források

Vámkezelés utáni ellenőrzések

4.18. A vámhatóság az áru kiadása után, és azért, hogy meggyőződjön a vámáru-nyilatkozatban szereplő adatok pontosságáról, megvizsgálhatja az importműveletekre vonatkozó adatokat és kereskedelmi okmányokat⁽²⁹⁾. Ezeket a vámkezelés utáni ellenőrzéseket⁽³⁰⁾ is magukban foglaló vizsgálatokat vámkezelés utáni kontrolloknak nevezzük. E kontrolloknak nemzeti, uniós és adott esetben nemzetközi szinten kidolgozott kritériumokkal bíró kockázatelemzésen kell alapulniuk⁽³¹⁾.

⁽²⁸⁾ A nemzeti és regionális számlák európai rendszere (ESA 2010) a gazdaság következetes és részletes leírását biztosító, nemzetközi követelményeknek megfelelő legfrissebb uniós számlarendszer, amelyet 2014 szeptemberében vezettek be; ettől az időponttól kezdve a tagállamok és az Eurostat közötti adatátvitel az ESA 2010 szabályait követi.

⁽²⁹⁾ A Közös Vámkódex létrehozásáról szóló, 1992. október 12-i 2913/92/EGK tanácsi rendelet (HL L 302., 1992.10.19., 1. o.) 78. cikke.

⁽³⁰⁾ „A vámkezelés utáni audit a gazdasági szereplőknek a könyvelésük, nyilvántartásaik és rendszereik vizsgálatán keresztül történő ellenőrzésére szolgáló módszer.” *Forrás:* Útmutató a vámügyi audithoz.

⁽³¹⁾ A Közös Vámkódex 13. cikkének (2) bekezdése.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

4.19. Tagállami helyszíni vizsgálataink során a vámkezelés utáni ellenőrzésekkel kapcsolatban hasonló problémákkal találkoztunk, mint a korábbi években⁽³²⁾. Ezúttal is a tagállamok által ellenőrzött importőrök azonosítását, kiválasztását és ellenőrzését illetően derült fény hiányosságokra. Ezenkívül a vámkezelés utáni ellenőrzések minősége, kiterjedése és eredményei jelentős mértékben eltértek a három felkeresett tagállamban⁽³³⁾.

4.20. 2014 februárjában a Bizottság frissített változatban kiadta az „Útmutató a vámügyi audithoz” c. kiadványt. Örömmel fogadjuk, hogy a Bizottság új iránymutatással látta el a tagállamokat, ám megjegyezzük, hogy az útmutató nem terjed ki a tagállami helyszíni vizsgálataink során feltárt több hiányosságra:

- a) nincs útmutatás arra nézve, hogyan kell kezelni (az ellenőrizendő vállalkozások kiválasztása vagy akár a vizsgálat végzése során) a más tagállamban már vámkezelt árut;
- b) nincs egyértelmű útmutatás arra nézve, hogyan kell kezelni az elévülés⁽³⁴⁾ kockázatát az ellenőrzési szakaszban;

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.19. Míg a kockázattal kapcsolatos információk cseréjét jogszabály írja elő, a Vámellenőrzési Útmutatóban meghatározott kockázati kritériumok jogilag nem kötelezőek. Mindazonáltal a Vámellenőrzési Útmutató közös, harmonizált megközelítést nyújt a vámkezelés utáni ellenőrzések lefolytatásához.

Az EU cselekvési terve (COM(2014)527 final) előirányozza az uniós közös kockázati kritériumok és szabványok továbbfejlesztését. A Bizottság tagállami szakértőkből álló munkacsoportot hozott létre, hogy részletesen megvizsgálja a pénzügyi kockázatok területét. A Bizottság e munka során gondosan meg fogja vizsgálni a valamely másik tagállamban székhellyel rendelkező gazdasági szereplő általi importok kérdését.

A Bizottság nyomon fogja követni a Számvevőszék által azonosított hiányosságokat, és az érintett tagállamoktól megfelelő korrekciós intézkedéseket fog kérni. A Bizottság a vizsgálatai keretében folytatni fogja a nemzeti vámfelügyelet ellenőrzését, és amennyiben hiányosságokat talál, felkéri a tagállamokat a hiányosságok felszámolásához szükséges intézkedések megtételére.

4.20.

- a) A valamely tagállamban a tagállamtól különböző tagállamban székhellyel rendelkező importőrök által vámkezelt árukra illetően a Bizottság megvizsgálja annak lehetőségét, hogy a tagállamoknak további iránymutatást nyújtson a pénzügyi kockázatokra vonatkozó feltételekkel kapcsolatban.

Lásd még a 4.19. bekezdésre adott választ.

- b) A Bizottság szolgálatai a vizsgálati jelentésükben, melyben az 1150/2000/EK, Euratom rendelet 17. cikkének megfelelően a leírásokat vizsgálják, továbbá a saját forrásokkal foglalkozó tanácsadó bizottság (ACOR) évente kétszer megrendezett ülésén rendszeresen hangsúlyozzák a tagállamoknak, hogy a behajtás során kellő gondossággal kell eljárni. Amennyiben a tagállam nem kellő gondossággal jár el, és ez elévülés miatt tradicionális saját források elvesztését eredményezi, úgy a tagállam pénzügyileg felelős a be nem hajtott összegekért.

⁽³²⁾ Lásd: a 2012-es éves jelentés 2.31. bekezdése és a 2013-as éves jelentés 2.14. bekezdése.

⁽³³⁾ Spanyolország, Ausztria és Egyesült Királyság.

⁽³⁴⁾ A Közösségi Vámkódex (a 2913/92/EGK rendelet) 221. cikkének (3) bekezdése szerint a vámtartozás keletkezésétől számított 3 év lejártá után az adóssal már nem lehet közölni a tartozás összegét.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- c) nincs ajánlott minimum (a vámáru-nyilatkozatok értékében vagy százalékos arányában megadva) az évente elvégzendő ellenőrzések száma tekintetében.

A- és B-számlák

4.21. Minden tagállam kimutatást küld a Bizottságnak a havonta megállapított vámokról és cukorilletékekről (az „A-számlák”), valamint negyedévente kivonatot küld a kimutatásban nem szereplő, de megállapított vámokról (külön, ún. „B-számlák”) ⁽³⁵⁾.

4.22. Tagállami helyszíni vizsgálataink során a B-számlák kezelésével kapcsolatban hasonló problémákkal találkoztunk, mint a korábbi években ⁽³⁶⁾, ami rendszerszintű hiányosságokra utal ⁽³⁷⁾. Az Egyesült Királyságban például igen összetett folyamat a B-számlák összeállítási eljárása, mivel az különböző adatbázisokból származó, manuális egyeztetést igénylő információkon alapul. Ez hibákat okozott. Sokat késett a B-számlákon szereplő összegek aktualizálása is. Spanyolországban a leírt összegek kezelésének helytelen eljárásai miatt a valószínűleg nagyobb számadatokat tüntettek fel a B-számlákon. Ezenkívül a Bizottság helyszíni vizsgálatai (lásd: 4.23. bekezdés) a 21 felkeresett tagállam közül 19-ben hiányosságokat észleltek a B-számlák kezelése kapcsán.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- c) Az EU kockázatkezelési stratégiája, amelynek az audit része, a kereskedelmi eljárások egyszerűsítésére, az ésszerűsítésre és a kockázatalapú kontrollokra összpontosít. Egységes ajánlott minimális (érték vagy a vámáru-nyilatkozatok százaléka szerinti) küszöbérték meghatározása nem állna összhangban a kockázatalapú megközelítéssel, amelynek figyelembe kell vennie az árukereskedelem különböző típusait és a különböző időben felmerülő kockázatokat.

A Bizottság mindazonáltal megvitathatja a tagállamokkal a lehetséges minimális küszöbértékeket, amelynek során figyelembe kell venniük az említett különbségeket.

4.22. Az időről időre felmerülő rendszerszintű hibák néhány elszigetelt esetét leszámítva a Bizottság által a vizsgálatai során feltárt hiányosságok többsége egyszeri hiba, ami érthető egy ilyen jellegű számla esetében (felgyülemlett problémás és vitás ügyek). Még ha a Számvevőszék 2014-ben és az azt megelőző években azonosított is problémákat a B-számlák kezelésében, a Bizottság szerint e problémák és hibák alapján nem lehet arra következtetni, hogy általában véve rendszerszintű hiányosságok állnak fenn. A kézi számlavezetésben (a tagállamokat nem kötelezi jogszabály arra, hogy e számlák kezelése során automatizált módszereket alkalmazzanak) feltárt hibák, melyeket érinthet alkalmi hiba, nem feltétlenül jelentenek rendszerszintű hiányosságot. Abban az esetben, amikor egy eljárás helytelen, a hiányosság rendszerszintű lehet. A Bizottság a Számvevőszék megállapításainak rendszeres nyomon követése során nyomon fogja követni a Számvevőszék által az ezen tagállamok számlakezelésében feltárt hiányosságokat, továbbá a Spanyolországban alkalmazott helytelen eljárást.

⁽³⁵⁾ A beszedetlen és biztosíték nélküli vámok és illetékek esetében, illetve akkor, ha az egyébként biztosítékkal szavatolt összegekkel kapcsolatban kifogás merül fel, a tagállamok a rendelkezésre bocsátást ezeken a külön számlákon való elhelyezéssel felfüggeszthetik.

⁽³⁶⁾ Lásd: a 2013-as éves jelentés 2.16. bekezdése, és a 2012-es éves jelentés 2.32. és 2.33. bekezdése.

⁽³⁷⁾ Ezek az esetek nem befolyásolták az elkülönített számlán szereplő teljes összeg (1 617 millió euró) megbízhatóságát, illetve az Európai Unió konszolidált beszámolójában feltüntetett, ehhez kapcsolódó leírást (1 144 millió euró).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A nyitott kérdések kezelése

4.23. A Bizottság tagállami vizsgálatai megállapításokat, ún. „nyitott kérdéseket” eredményeznek⁽³⁸⁾. Ezeknek a nyitott kérdéseknek lehet potenciális pénzügyi hatásuk, és lezárásuk akkor történik meg, ha a tagállamok megfelelően rendezték őket. 2014 végén összesen 348 nyitott kérdés⁽³⁹⁾ volt (lásd: **4.2. táblázat**), de a Bizottság nem számolta ki az összesített pénzügyi hatást.

Héa-alapú saját források

4.24. A 2013-as év 103 fenntartása után a 2014-es év végén összesen 101 fenntartás volt érvényben (lásd: **4.2. táblázat**); ezek közül 84-et a Bizottság léptetett érvénybe, 17-et pedig a tagállamok. 2014-ben a Bizottság 29 fenntartást szüntetett meg. A hosszú ideje érvényben lévő⁽⁴⁰⁾, a Bizottság által érvénybe léptetett fenntartások száma 12-ről 10-re csökkent. A fenntartások 2014-es kezelésének nettó pénzügyi hatása számításaink szerint⁽⁴¹⁾ a héa-alapú saját források 16,1 millió eurós növekedését jelenti⁽⁴²⁾.

Éves tevékenységi jelentések

4.25. A Költségvetési Főigazgatóság és az Eurostat 2014-es éves tevékenységi jelentései a saját forrásokra és egyéb bevételekre vonatkozó mögöttes tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége tekintetében valós értékelést adnak a pénzügyi gazdálkodásról, és a kapott információk megerősítik észrevételeinket és következtetéseinket.

4.23. Az ellenőrzések megállapításainak nyomon követésével a Bizottság számszerűsíteni kívánja a potenciális pénzügyi hatást, minden egyes jelentés minden egyes lezáratlan pontjára, minden egyes tagállamra vonatkozóan, eseti alapon. A Bizottság nem rendelkezik a tradicionális saját forrásokat illetően olyan általános adattal, amely az összes tagállam valamennyi lezáratlan jelentésének összes pontjára vonatkozna. Ez ugyanis nem lenne hasznos a nyomon követés szempontjából, amit minden egyes jelentés minden egyes pontjára vonatkozóan, minden egyes tagállam tekintetében kell elvégezni. A Bizottság mindig tudja, hogy valamely pontnak van-e potenciális pénzügyi hatása, és amennyiben rendelkezésére áll az erre vonatkozó információ, becslést ad a pénzügyi hatásra.

4.24. A Bizottság 2014-ben folytatta a tagállamokkal való együttműködést a bizottsági fenntartások háttérében álló kérdések megoldása érdekében.

A Bizottság szerint a fenntartások visszavonásának nettó pénzügyi hatása nem megfelelő mutató a GNI-alapú saját forrásra vonatkozó ellenőrzési program eredményeinek jelzéséhez, és nem használható semmiféle trend mutatójaként sem.

⁽³⁸⁾ 2014 során összesen 28 vizsgálati jelentés készült el, s ezek 89 új „nyitott kérdést” eredményeztek.

⁽³⁹⁾ 38 kérdés már több mint öt éve nyitott. A legrégebbi még nyitott kérdések 2002-ből származnak és Németországot, Görögországot és Portugáliát érintik.

⁽⁴⁰⁾ A hosszú ideje érvényben lévő fenntartások a mi meghatározásunk szerint azok, amelyek legalább tíz évvel korábbi évet érintenek, azaz a 2014. év végén még mindig érvényben lévő olyan fenntartások, amelyek 2005-re és az azt megelőző évekre vonatkoznak.

⁽⁴¹⁾ A fenntartás-megszüntetés pénzügyi hatásának megállapításánál figyelembe vettük a héa-alapnak a Bizottság 2002 és 2010 közötti kontrolltevékenységéből következő minden változását. A 2010-es év 2014-re elévült; a 2010-es héa-alapon és a korábbi évek héa-alapján csak akkor lehet változtatni, ha már fennállt ezekre vonatkozó fenntartás. Tekintetbe vettük a lehatárolás hatásait is.

⁽⁴²⁾ 18,2 millió eurós növekedés és 2,1 millió eurós csökkenés egyenlege.

KÖVETKEZTETÉS ÉS AJÁNLÁSOK

A 2014. évre vonatkozó következtetés

4.26. Az ellenőrzési bizonyítékok összességükben arra mutatnak, hogy a bevételeket nem jellemzi lényeges hibaszint. Külön a bevételeket illetően:

- a vizsgált rendszerek hatásosak a GNI-alapú és a héa-alapú saját források és az egyéb bevételek tekintetében,
- a vizsgált rendszerek összességükben hatásosak a saját források tekintetében. A fő belső kontrollmechanizmusok a felkeresett tagállamokban részben hatásosak⁽⁴³⁾,
- nem találtunk hibákat az általunk tesztelt tranzakciókban.

Ajánlások

4.27. A korábbi éves jelentésekben megfogalmazott ajánlások hasznosulásának számvevőszéki áttekintését a **4.2. melléklet** mutatja be. 2011-es és 2012-es éves jelentésünkben három ajánlást tettünk. Az ajánlások közül kettő a legtöbb tekintetben, egy pedig néhány tekintetben megvalósult.

4.28. Az említett áttekintés, valamint a 2014. évre vonatkozó megállapítások és következtetések alapján a következő ajánlásokat tesszük a Bizottságnak:

GNI-alapú saját források

- **1. ajánlás:** az elkövetkező ellenőrzési ciklus során tegyen lépéseket annak érdekében, hogy a ciklus végén fennálló fenntartások kevesebb évre terjedjenek ki,
- **2. ajánlás:** tegyen lépéseket a tagállamok által elvégzett felülvizsgálatok hatásának csökkentésére.

4.27.

A Bizottság elfogadja az ajánlást. Lerövidül az ellenőrzési ciklus időtartama, a fenntartásokat egy korábbi szakaszban határozzák meg és intézik a címzettekhez (az ellenőrzési ciklus során).

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

⁽⁴³⁾ Lásd még: 2/2014. sz. különjelentés, 107–120. bekezdés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Hagyományos saját források

- **3. ajánlás:** javítsa a vámkezelés utáni ellenőrzésekre vonatkozó meglévő útmutatást, és ösztönözze a tagállamokat, hogy alkalmazzák azt,
- **4. ajánlás:** biztosítsa, hogy a tagállamok megfelelő számviteli rendszerekkel rendelkezzenek az egyes tételek B-számlákon történő nyilvántartására, és ösztönözze a tagállamokat az e számlákon szereplő tételek jobb kezelésére. Ennek egy módja lehet azok rendszeres felülvizsgálata, biztosítandó, hogy a régebbi tételek megfelelő módon aktualizálásra vagy leírásra kerüljenek.

A Bizottság elfogadja az ajánlást. A közös kockázatkezelési stratégia és annak cselekvési terve jelenlegi keretrendszerén belül figyelembe fogja venni a Számvevőszék észrevételeit, különösen a pénzügyi kockázatokra vonatkozó feltételekkel kapcsolatos, folyamatban levő munkában.

A Bizottság elfogadja az ajánlást. A Bizottság az ellenőrzései során továbbra is ellenőrizni fogja a B-számlákat, és amennyiben hiányosságokat talál, felkéri a tagállamokat, hogy rendszeres felülvizsgálatok révén javítsák a szóban forgó számla kezelését, biztosítandó, hogy a leírt tételek lekerüljenek a számlákról.

4.1. MELLÉKLET

A TRANZAKCIÓTESZTEK EREDMÉNYEI – BEVÉTELEK

	2014	2013
A MINTA MÉRETE ÉS ÖSSZETÉTELE		
Összes tranzakció:	55	55
A SZÁMSZERŰSÍTHETŐ HIBÁK BECSÜLT HATÁSA		
Becsült hibaszint	0,0 %	0,0 %
Felső hibahatár (UEL)	0,0 %	
Alsó hibahatár (LEL)	0,0 %	

4.2. MELLÉKLET

A KORÁBBI AJÁNLÁSOK HASZNOSULÁSA – BEVÉTELEK

Év	A Számvevőszék ajánlása	A hasznosulás számvevőszéki elemzése						A Bizottság válasza
		Maradékta- nul megvaló- sult	Folyamatban		Nem valósult meg	Nem vonat- kozik	Nincs elég bizonyíték	
			A legtöbb te- kintetben	Néhány te- kintetben				
2012	A Bizottság vizsgálja felül a GNI-adatok ellenőrzésére alkalmazott kontrollrendszerét, és ennek részeként végezzen strukturált és formalizált költség-haszon elemzést, hajtson végre alapos ellenőrzést a lényeges és kockázatos GNI-összetevőkre nézve, korlátozottan alkalmazzon általános fenntartásokat, és határozzon meg lényegességi kritériumokat a fenntartások érvénybe lépítéséhez.		X				Az új kontrollkeret jelenleg kidolgozás alatt van és 2016 elején, a következő ellenőrzési ciklus kezdete előtt véglegesítik. Már zajlik a közvetlen ellenőrzés a meglévő fenntartások visz-szavonásával kapcsolatban. Új politikát vezetnek be az általános fenntartások alkalmazásának korlátozására és megegyezés születtett egy lényegességi kritériumról.	
2011 és 2012	A Bizottság ösztönözze a tagállamokat a vámfelügyelet megerősítésére, hogy minél nagyobb összegű hagyomá-nyos saját forrást szedhessenek be.		X				A Bizottság a tradicionális saját forrásokra irányuló rendszeres ellenőrzési keretben továbbra is ellenőrizni fogja, hogy a tagállamok a tradicionális saját források területén megfelelő kontrollkereteket működtetnek-e az EU pénzügyi érdekeinek védelme érdekében.	
	A Bizottság ösztönözze a tagállamokat az A-számlák és B-számlák helyes használatára, és annak biztosítására, hogy azok bizonyíthatóan teljes körűek és pontosak legyenek (*).		X				A Bizottság az ellenőrzési keretében folytatni fogja az A- és B-számlák használatának vizsgálatát és felkéri a tagállamokat annak biztosítására, hogy azok teljeskörűek és pontosak legyenek.	

(*) A Bizottság minden évben vizsgálja az A- és B-számlák használatát. Mivel azonban a probléma továbbra is fennáll, folytatni kell az erőfeszítéseket.

5. FEJEZET

„Versenyképesség a növekedésért és a foglalkoztatásért”

TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	5.1–5.5.
Egyedi jellemzők – „Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért”	5.2–5.4.
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	5.5.
A tranzakciók szabályszerűsége	5.6–5.17.
Kutatás és innováció: a hetedik kutatási keretprogram szabályainak bonyolultsága növelte a hibakockázatot	5.9–5.15.
Egyéb kiadási eszközök: támogatásra nem jogosult és megalapozatlan költségek, a közbeszerzési szabályok megsértése	5.16–5.17.
A kiválasztott rendszerek és éves tevékenységi jelentések vizsgálata	5.18–5.31.
A kutatási és innovációs kiadások bizottsági ellenőrzései	5.18–5.24.
Éves tevékenységi jelentések	5.25–5.31.
Az Energiaügyi Főigazgatóság és Innovációs és Hálózati Projektek Végrehajtó Ügynökség alábecsüli a tranzakciók szabályszerűségével kapcsolatos kockázatokat	5.27–5.28.
A kockázatosnak minősülő összeg értékelése nem egységes koncepció alapján történik	5.29–5.31.
Következtetés és ajánlások	5.32–5.35.
A 2014. évre vonatkozó következtetés	5.32–5.33.
Ajánlások	5.34–5.35.
5.1. melléklet – A tranzakciótesztek eredményei – „Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért”	
5.2. melléklet – A korábbi ajánlások hasznosulása – „Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért”	

BEVEZETÉS

5.1. Ez a fejezet a „Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért” területre vonatkozó külön értékeléssel kapcsolatos megállapításainkat tartalmazza. A vonatkozó tevékenységek és a 2014-es kiadások főbb adatait az **5.1. ábra** mutatja.

Egyedi jellemzők – „Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért”

5.2. A kiadás céljai a következők: a kutatás és az innováció fejlesztése, az oktatási rendszerek megerősítése és a foglalkoztatás elősegítése, egységes digitális piac biztosítása, a megújuló energiák és az energiahatékonyság ösztönzése, a közlekedési ágazat korszerűsítése és a gazdasági környezet javítása, különösen a kis- és középvállalkozások (kkv) esetében.

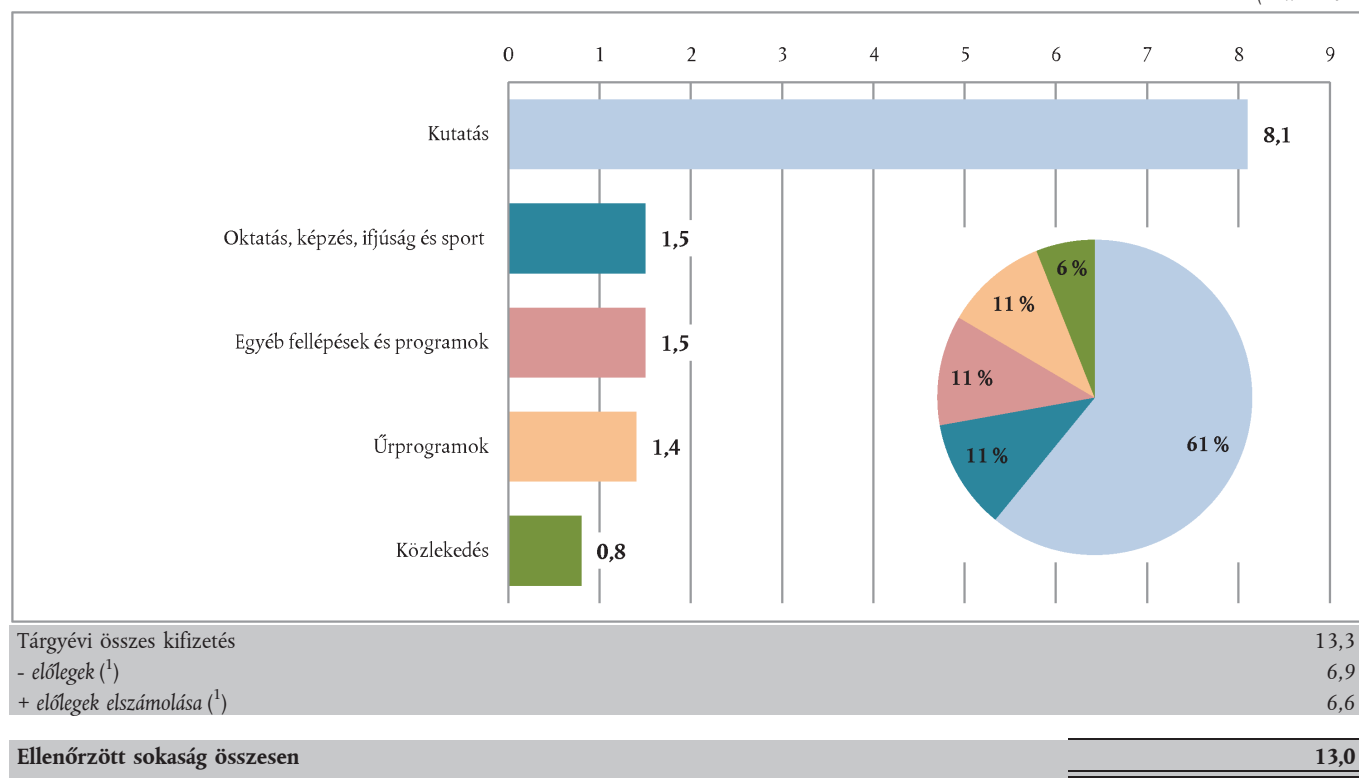
5.3. A kutatás és innováció a kiadás 61 %-át teszi ki, a pénzüsszegek a hetedik kutatási és technológiafejlesztési keretprogramon (2007–2013) (hetedik kutatási keretprogram) és a Horizont 2020 kutatási és innovációs keretprogramon (2014–2020)(Horizont 2020) keresztül kerülnek folyósításra. További főbb kiadási eszközök: az egész életen át tartó tanulási program és az Erasmus+ az oktatás, képzés, ifjúság és sport területén; a transeurópai hálózatok közlekedés programja, amely a közlekedési infrastruktúra fejlesztéséhez nyújt támogatást; az energiaágazat projektjeit támogató európai energiaügyi gazdaságélénkítő program; a hálózatfinanszírozási eszköz, amely a közlekedés, a távközlés és az energia ágazataiban segíti a hálózatfejlesztést; valamint az európai műholdas navigációs rendszer létrehozását célzó Galileo program.

5.4. A kiadások közel 90 %-a projektekben részt vevő, a köz-, illetve a magánszférában tevékenykedő kedvezményezetteknek nyújtott támogatás formájában kerül folyósításra. Az előfinanszírozási kifizetésektől eltekintve, amelyek a támogatási megállapodás vagy a finanszírozási határozat aláírását követően kerülnek teljesítésre, az uniós támogatások a kedvezményezettek által elszámolt költségek megtérítését jelentik. A tranzakciók szabályszerűségét érintő legfőbb kockázat az, hogy a kedvezményezettek támogatásra nem jogosult költségeket tüntetnek fel, és ezt a Bizottság általi folyósítás előtt nem észlelik és nem korrigálják.

5.3. *Az új, 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretből adódóan e fejezetben a kiadások összetétele eltér a múlt évi jelentésben szereplőtől.*

5.1. ábra. A többéves pénzügyi keret 1a. alfejezete – „Versenyképesség a növekedésért és a foglalkoztatásért” – főbb adatok, 2014

(milliárd euró)



Tárgyévi összes kifizetés

13,3

- előlegek ⁽¹⁾

6,9

+ előlegek elszámolása ⁽¹⁾

6,6

Ellenőrzött sokaság összesen**13,0**⁽¹⁾ Az alapul szolgáló tranzakciók harmonizált fogalom meghatározásával összhangban (részletesen lásd: **1.1. melléklet**, 7. bekezdés).

Forrás: Az Európai Unió 2014-es konszolidált éves beszámolója.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

5.5. A Számvevőszék általános ellenőrzési módszerét és módszertanát az 1. fejezet **1.1. mellékletének 2. része** mutatja be. A „Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért” ellenőrzését illetően külön megjegyzendők az alábbiak:

- a) Az ellenőrzés része volt egy 166 tranzakcióból álló minta vizsgálata az **1.1. melléklet** 7. bekezdésében leírtak szerint. A minta úgy lett megtervezve, hogy a többéves pénzügyi keret alfejezete alá tartozó terület tranzakciónak teljes körére reprezentatív legyen. 2014-ben a minta 95 tranzakciót tartalmazott a kutatás és innováció területéről (92-t a hetedik kutatási keretprogramból és hármat a korábbi, hatodik kutatási keretprogramból), 21 tranzakciót az oktatás és a szakképzés területéről (az egész életen át tartó tanulási programból), valamint 50 tranzakciót az egyéb programokból és tevékenységekből.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- b) Az éves tevékenységi jelentések értékelése a Kutatási és Innovációs Főigazgatóság (DG RTD), az Oktatásügyi és Kulturális Főigazgatóság (DG EAC), a Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság (DG MOVE), a Vállalkozáspolitikai és Ipari Főigazgatóság (DG ENTR⁽¹⁾), az Energiaügyi Főigazgatóság (DG ENER) és az Innovációs és Hálózati Projektek Végrehajtó Ügynökség jelentéseire terjedt ki.

A TRANZAKCIÓK SZABÁLYSZERŰSÉGE

5.6. A tranzakciótesztek eredményeit az **5.1. melléklet** foglalja össze. A 166 vizsgált tranzakcióból 79-nél (48%) merült fel hiba. Az 53 általunk számszerűsített hiba alapján 5,6 %-ra becsüljük a hibaarányt⁽²⁾.

5.7. Az **5.2. ábra** bemutatja, hogy 2014-ben a különböző hibatípusok milyen mértékben oszlanak meg az általunk becsült hibaarány értékén belül. A számszerűsített hibák fő forrása a kutatási és innovációs projektek kedvezményezettjei által bejelentett, támogatásra nem jogosult költségek megtérítése volt.

5.6. A Számvevőszék jelentésében említett hibaarány az uniós kiadások végrehajtásának hatékonyságát mérő mutatók egyike. A Bizottság mindazonáltal többéves kontrollstratégiával rendelkezik. Ezen az alapon szolgálatai kiszámítanak egy fennmaradó hibaarányt, amely számításba veszi a visszafizetéseket, korrekciókat, valamint a program végrehajtásának időszakában lefolytatott minden kontrolljuk és ellenőrzésük hatását. 2014 végén az EEGP esetében a kiszámított fennmaradó hibaarány 0,42 %-os, a TEN-T tekintetében pedig 0,84 %-os volt, míg a kutatási ágazatra vonatkozó hibaarány 3 %-os becsült értéket mutatott.

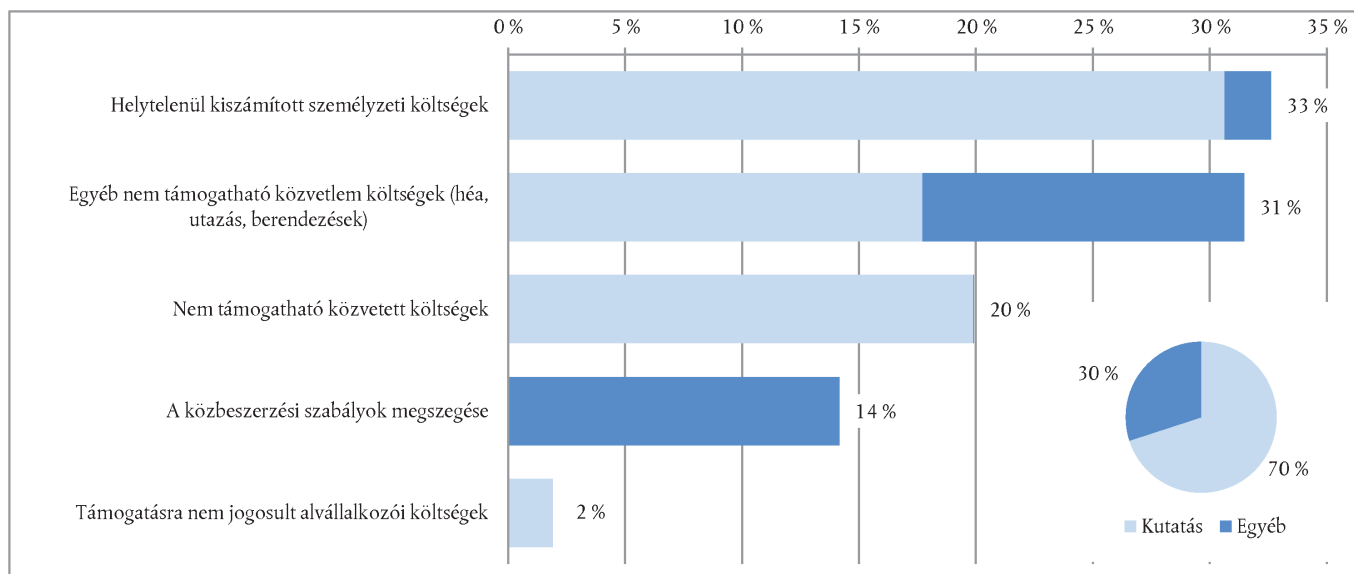
5.7. A kutatási és innovációs projektekben a személyzeti, illetve a közvetett költségek teszik ki a projektköltségek legnagyobb hányadát. Tekintettel arra, hogy az európai kutatási színtér esetében milyen változatosság jellemzi a költségkereteket, tudatos szakpolitikai döntés áll annak háttérében, hogy e költségkategóriák megtérítésére a tényleges költségek, nem pedig a fajlagos költségek vagy átalányösszegek alapján kerüljön sor. Ez a magyarázat arra, hogy e kategóriák esetében – miként azt az ábra is szemlélteti – gyakoribbak a hibák.

A Horizont 2020 kialakítása e hibaforrásokat hivatott – amennyire lehetséges – egyszerűsítő intézkedések révén felszámolni (lásd a 5.9. bekezdést).

⁽¹⁾ 2015-től a Vállalkozáspolitikai és Ipari Főigazgatóság (DG ENTR) helyébe a Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóság (DG GROW) lép.

⁽²⁾ A becsült hibaarányt reprezentatív mintából számítjuk ki. Az itt feltüntetett szám a legnagyobb valószínűség elve alapján becsült érték. Véleményünk szerint a sokaságban a hibaarány 95 %-os konfidenciaszint mellett 3,1 % és 8,1 % (az alsó és a felső hibahatár) között van.

5.2. ábra. Hibatípusok megoszlása a becsült hibaarányon belül



Forrás: Európai Számvevőszék.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

5.8. A számszerűsíthető hibák közül 27 esetben a Bizottság, a tagállami hatóságok, vagy a független ellenőrök⁽³⁾ elegendő információval⁽⁴⁾ rendelkeztek ahhoz, hogy a költségek elfogadása előtt megakadályozzák, illetve feltárják és korrigálják a hibákat. Ha mindezeket az információkat felhasználták volna a hibák korrekciójára, az e fejezetre becsült hibaarány 2,8 százalékponttal kisebb lett volna.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.8. A Bizottság az előzetes ellenőrzések megbízható rendszerével rendelkezik, amelynek részét képezik a részletes, automatikus ellenőrzési listák, az írásos útmutatók, illetve a továbbképzések. A rendszer fejlesztése kapcsán állandó kihívást jelent, hogy a kifizetések azonnali teljesítésének biztosítása mellett a fejlesztés ne vonja maga után a kedvezményezettekre háruló adminisztratív terhek növekedését. A Bizottság fel fogja használni a Számvevőszék megállapításait az előzetes ellenőrzések – többek között az ellenőrzési listák és az útmutatók tökéletesítésével, valamint az ellenőrzések esetleges további automatizálásával történő – további fejlesztéséhez. A Bizottság a nemzeti ügynökségekkel, illetve hatóságokkal is együttműködik annak érdekében, hogy a hibák elkövetésének megelőzéséhez, a hibák feltárásához és korrigálásához kontrollmechanizmusaik teljes mértékben alkalmazhatóak legyenek.

Ami a kifizetési kérelmek független könyvvizsgálók általi igazolását illeti, ismert problémáról van szó, amellyel a korábbi jelentések már foglalkoztak. A számvevőszéki ajánlások nyomán követése érdekében a Bizottság több találkozót szervezett, hogy felhívja a kedvezményezettek és az igazolásokat kiállító (>300) független könyvvizsgálók figyelmét a leggyakrabban elkövetett hibákra. Ezenfelül az igazolásokat kiállító könyvvizsgálók visszajelzést kaptak az általuk vétett hibákról, és emellett a Horizont 2020 révén a könyvvizsgálói igazolásoknak egy immár didaktikusabb mintája is elérhető. A becslések szerint a kutatási terület esetében a könyvvizsgálói igazolások – az igazolások nélküli kérelmekhez viszonyítva – 50 %-kal alacsonyabb hibaarányt eredményeznek. Annak elismerése mellett tehát, hogy valóban nem minden hiba kerül azonosításra, megjegyzendő, hogy ezen eszközök fontos szerepet játszanak az összesített hibaarány csökkentésében.

⁽³⁾ Bizonyos esetekben, például a hetedik kutatási keretprogram projektjeivel kapcsolatos költségkimutatásoknál, ahol az uniós hozzájárulás meghaladja a 375 000 eurót, a független ellenőröknek igazolniuk kell, hogy a bejelentett költségek jogosultak a támogatásra.

⁽⁴⁾ Igazoló dokumentumok, köztük standard keresztellenőrzések és kötelező ellenőrzések alapján.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Kutatás és innováció: a hetedik kutatási keretprogram szabályainak bonyolultsága növelte a hibakockázatot

5.9. Ugyanazon típusú hibákat és hibatartományt állapítottunk meg, mint amelyeket a hetedik kutatási keretprogram egész időtartama alatt is feltártunk: helytelenül kiszámított személyi költségek; egyéb nem támogatható közvetlen költségek, pl. utazásra vagy berendezésekre megalapozatlanul elszámolt költségek; valamint olyan nem támogatható közvetett költségek, amelyeket hibás átalánydíjak alapján számítottak ki, illetve a projekthez nem kapcsolódó, nem támogatható költségkategóriákat tartalmaznak (lásd: 5.1. háttérmagyarázat).

5.1. háttérmagyarázat. Példák hibákra egy kutatási és innovációs projekt megtérített költségeivel kapcsolatban

A mintánkban szerepelt egy a hetedik kutatási keretprogramon belül egy transznacionális, egészségügyi vonatkozású, együttműködési projekt végrehajtásában négy partnerrel együttműködő nemzetközi szervezetnek folyósított bizottsági kifizetés. A benyújtott költségkimutatás alapján a Bizottság mintegy 132 000 eurót térített meg a szervezetnek. A kedvezményezett szervezet kifizetési kérelmében azonban több hibát is találtunk:

- túligényelt személyi költségek,
- a projekthez nem kapcsolódó utazási költségek,
- helytelenül kiszámított közvetett költségek.

Továbbá, a kedvezményezett a kifizetési kérelemben a helyi pénznem euróra váltásakor téves árfolyamot alkalmazott, ami tovább növelte a túligényelt összeget. A kedvezményezett által elszámolt nem támogatható költségek összességében 73 000 eurót tettek ki, ami az elszámolt költségek 55 %-ának felel meg.

A mintában szereplő 95 kutatási és innovációs projektből 39 esetében támogatásra nem jogosult, de a Bizottság által megtérített költséget találtunk. Ezek közül 13 esetben a támogatásra nem jogosult költségek meghaladták a kedvezményezett által bejelentett összes költség 10 %-át.

5.10. A Bizottság a kutatási és innovációs projektekkal kapcsolatban megtérített költségkimutatásokra vonatkozóan saját ellenőrzési programot hajt végre (lásd: 5.18–5.24. bekezdés), és ennek során hasonló hibákat talál, hasonló hibatartománnyal és gyakorisággal.

5.9. A Bizottság saját ellenőrzései szintén azt mutatták, hogy a hetedik keretprogram szabályainak összetettsége miatt a hibák típusai, illetve a hibatartományok tekintetében nincs változás.

Minthogy a hetedik keretprogram összes szerződését aláírták már, a jogi keret további módosítására immár nincs mód. A Bizottság mindemellett a hetedik keretprogram végrehajtása során igyekezett egyszerűsíteni a meglévő jogi keret szabta határokon belül a rendszert, így például az általa 2011. január 24-én elfogadott egyszerűsítési intézkedések révén (C(2011)174 bizottsági határozat).

Az érdekeltek, és egyúttal a jogalkotó hatóságok elvárásainak való megfelelés érdekében a Horizont 2020 nyomán a fő hibaforrásoknak számító személyzeti és közvetett költségekre való összpontosítással a jogi keret radikálisan egyszerűsödik.

5.1. háttérmagyarázat – Példák hibákra egy kutatási és innovációs projekt megtérített költségeivel kapcsolatban

A Bizottság vissza fogja fizettetni a jogosulatlanul kifizetett összegeket. Ez az eset a nemzetközi partnerek részvétele kapcsán felmerülő problémákra is rávilágít: bár az Európán kívül tevékenykedő kutatókkal kialakított együttműködés elengedhetetlen a társadalom előtt álló globális kihívások megválaszolásához, e szervek gyakran nem rendelkeznek tapasztalattal a támogathatóságra vonatkozó uniós szabályok alkalmazásának mikéntjéről.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

5.11. A kutatási és innovációs kiadásokra folyamatosan jellemző lényeges hibaszint a hetedik kutatási keretprogram kialakításából és végrehajtásából eredő kockázatokat tükrözi. A támogatási szabályok bonyolultak és a programban több finanszírozási rátát alkalmaznak. A projekteket több különböző partner hajtja végre, akik földrajzilag egymástól távol helyezkednek el és a kedvezményezettek között nem uniós országok is megtalálhatók. A kedvezményezettek típusai jelentősen eltérnek egymástól és gyakran fordul elő, hogy a kedvezményezettek számviteli rendszerei nem felelnek meg a program követelményeinek.

5.12. 2014-ben a Bizottság megkötötte az első támogatási megállapodásokat és megkezdte az előfinanszírozási kifizetések folyósítását az új kutatási és innovációs keretprogramon belül. A Horizont 2020 támogatási szabályai egyszerűbbek, mint a hetedik kutatási keretprogram szabályai, és a Bizottság jelentős erőfeszítéseket tett a bonyolult adminisztratív eljárások egyszerűsítésére is.

5.13. A Horizont 2020 programmal bevezetett néhány új elem azonban az eddiginél nagyobb kockázatot jelent a tranzakciók szabályszerűsége szempontjából. Például a kutatás és az innováció hatékonyabb támogatása, valamint a növekedés és a munkahelyteremtés megvalósítása érdekében a programot úgy alakították ki, hogy jobban bevonja a kkv-eket és az újonnan belépő piaci szereplőket (amelyek között szintén számos kkv található). A Bizottság megállapította, hogy a résztvevők e kategóriái esetében különösen gyakran fordulhatnak elő hibák: ezt szemlélteti az 5.2. háttérmagyarázat példája.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.11. Tekintettel a szabályok összetettségére, a Bizottság számos egyszerűsítést beemelt a Horizont 2020-ba.

A szakpolitikai célok eléréséhez, különösen a növekedéshez és a munkahelyteremtéshez, valamint a társadalmi kihívásoknak a kutatási és innovációs tevékenység révén történő kezeléséhez elengedhetetlenek a több országot érintő és multidiszciplináris partnerségek, valamint a magánszektor – és mindenekelőtt a kisvállalkozások – minél szélesebb körű bevonása, illetve a személyzeti és közvetett költségek tényleges költségeik alapján történő megtérítése. Miként arra a Számvevőszék is felhívja a figyelmet, ez számos eredendő kockázatot rejt magában.

Másfelől viszont, azon területeken, ahol a szakpolitikai célok teret engednek az egyszerűbb mechanizmusok alkalmazásának, a hibaarány 2 % alatti. Ezek a támogatások (EKT-támogatások, Marie Skłodowska Curie-támogatások) egyértelmű mintát követnek: nagyrészt állami szerveket érintenek, általában átalányalapúak és egyösszegűek, illetve többségük egyetlen kedvezményezettre vonatkozik.

5.13. Közös válasz az 5.13. és 5.14. bekezdésekre:

A Számvevőszék által említett elemeket jogalkotó hatóságok vezették be, és azok a jogalkotó tudatos, a programcélok elérését szolgáló szakpolitikai döntéseit tükrözik.

A kkv-k bevonása döntő jelentőségű a program sikeressége, a növekedés és a munkahelyteremtés, valamint a társadalmi kihívások kezelése szempontjából.

A kkv-k adminisztratív kapacitása korlátozott. Ez az oka annak, hogy a kkv-kra háruló adminisztratív teher mérséklése érdekében – a lehetőségek szabta keretek között – sor került a vonatkozó szabályok egyszerűsítésére. Ennek ellenére a hibakockázat továbbra is jelentős.

A nagy infrastruktúrákkal kapcsolatos megtérítések háttérben az a szándék állt, hogy a jelentős infrastrukturális beruházásokat végrehajtó, stratégiai jelentőségű kutatási partnerek méltányos ellentételezésben részesüljenek. Ami a kiegészítő javadalmazást illeti, az egyfelől azt a célt szolgálja, hogy a kutatók Európa-szerte méltányos díjazásban részesüljenek, másfelől pedig a kiválóság terjesztését, az innovációs szakadék megszüntetését és a program vonzerejének megőrzését hivatott szolgálni.

A kockázat mérséklése érdekében a Bizottság egyrészt a nagy infrastruktúrákhoz kapcsolódó kifizetésekben részesülő résztvevők teljes körét lefedő előzetes értékelést fog végezni, másrészt pedig részletes útmutatóval szolgált a kiegészítő javadalmazásnak a program keretében történő alkalmazására vonatkozóan.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

5.2. háttérmagyarázat. Példa jelentős hibákra egy kkv által egy kutatási és innovációs projektre vonatkozóan elszámolt költségekkel kapcsolatban

Megvizsgáltunk egy 764 000 euró összegre vonatkozó költségkimutatást, amelyet egy a hetedik kutatási keretprogram egyik megújuló energiával kapcsolatos projektjében 16 partnerrel együttműködő kkv nyújtott be. Megállapítottuk, hogy a kkv által elszámolt költségek majdnem teljes mértékben el nem számolhatók voltak:

- a kkv tulajdonosa a Bizottság iránymutatásában megadott óradíjat jelentősen meghaladó óradíjjal számolt,
- olyan alvállalkozói költségek elszámolása, amelyek egyrészt nem tartoznak a költségek támogatható összetevői közé, másrészt amelyekkel kapcsolatban a vállalkozót nem közbeszerzési eljárás útján választották ki,
- a bejelentett közvetett költségek támogatásra nem jogosult tételeket is tartalmaztak, becsléseken alapultak és nem voltak összegegyeztetetők a kedvezményezett számviteli nyilvántartásaival.

A Bizottság által megtérített nem támogatható költségek az összes vizsgált költség több mint 90 %-át érintő hibát okoztak.

5.14. Továbbá az egyes esetekben bevezetett speciális támogathatósági kritériumok, például ha a kutatók kiegészítő javadalmazást kapnak vagy ha a résztvevők nagy kutatási infrastruktúrákat használnak, megnövelik a tranzakciók szabályozását fenyegető kockázatokat.

5.15. A Horizont 2020 esetében a kiadásokat továbbra is nagyszámú szervezet hajtja végre. A Horizont 2020 programjainak irányításában részt vevő szervezetek száma valójában még nagyobb, mint a hetedik kutatási keretprogram esetében. A Bizottságnak biztosítania kell, hogy belső rendszerei megfelelőek legyenek ahhoz, hogy elkerüljék a kedvezményezettekkel való eltérő bánásmódot.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.2. háttérmagyarázat – Példa jelentős hibákra egy kkv által egy kutatási és innovációs projektre vonatkozóan elszámolt költségekkel kapcsolatban

A Bizottság nyomatékosítja, hogy a projekthez a kedvezményezett jelentős mértékben hozzájárult. Mindemellett költségelszámolása jobbra a kedvezményezett szokásos üzleti gyakorlata szerint készült (közelebbről: a tényleges költségek helyett a kereskedelemben alkalmazott átalányalapú óradíjat használta, illetve az uniós szabályozásban elismert, gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat elve helyett szokásos gyakorlatát követve alvállalkozókkal működött együtt). Mindez felhívja a figyelmet azokra a problémákra, amelyekkel a kkv-k tekintetében számolni kell.

5.15. A Bizottság elismeri, hogy további lépésekre van szükség annak érdekében, hogy a résztvevők összehangolt elbánásban részesüljenek. A Bizottság jelentős erőforrásokat fordít arra, hogy a Horizont 2020 tekintetében összehangolt elbánást biztosítson, különösen a Közös Támogató Központ (Common Support Centre) létrehozásával, amelynek eredményeképp egyetlen, a Bizottság kutatással foglalkozó összes szolgálatát támogató igazgatóságához kerül a jogi tanácsadás, az üzleti folyamatok, az informatikai rendszerek és az ellenőrzés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Egyéb kiadási eszközök: támogatásra nem jogosult és megalapozatlan költségek, a közbeszerzési szabályok megsértése

5.16. Hibákat tártunk fel a megtérített költségeket illetően a „Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért” terület más fő kiadási eszközei esetében is, ezek jellege és a hibatartomány a korábbi évekhez hasonló volt. Ide tartoznak a megalapozatlan és támogatásra nem jogosult költségek, valamint a közbeszerzési szabályok megszegése (lásd: az 5.3. háttérmagyarázat példái).

5.3. háttérmagyarázat. Példák hibákra a „Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért” alfejezet alá tartozó terület egyéb programjaira vonatkozóan visszafizetett költségekkel kapcsolatban

- a) Egy a transzeurópai hálózatok közlekedési programjához tartozó svédországi projekt esetében a kedvezményezett közvetlenül, a közzététel bármely formája nélkül ítélte oda egy informatikai tanácsadási szolgáltatásokról szóló szerződést. A szolgáltatások értéke meghaladta az uniós közbeszerzési irányelvben meghatározott, alkalmazandó küszöbértékeket. Emiatt nyílt nemzetközi eljárást kellett volna alkalmazni.
- b) A európai energiaügyi gazdaságélénkítő program egyik Egyesült Királyság-beli projektjében a kedvezményezett olyan kiadásokat számolt el, amelyek nem feleltek meg a projektnek támogatást ítélő finanszírozási határozatban meghatározott feltételeknek. Elsősorban a személyi költségek kiszámításakor alkalmazott módszerek tartalmaztak nem támogatható, szabályszerűtlen költségeket (a vállalati nyereségen alapuló jutalmakat) és a projekthez nem kapcsolódó, nem támogatható közvetett költségkategóriákat.
- c) A transzeurópai hálózatok közlekedési programjába tartozó, egy nagysebességű vasúti csatlakozás építését célzó olaszországi projekt esetében a kedvezményezett nem támogatható kiadásokat jelentett be egy szerződösszegés kapcsán az egyik alvállalkozójával elért jogi rendezéssel kapcsolatban.
- d) Egy az egész életen át tartó tanulási program Leonardo da Vinci részprogramjához tartozó görögországi transznacionális szakképzési projektben a végrehajtásért felelős kedvezményezett aránytalanul nagy utazási költségeket jelentett be a résztvevő diákok számára repülőtér és a városközpont között biztosított transzferre vonatkozóan. Az uniós forrásokból finanszírozott tevékenységek támogathatóságának biztosításáért felelős tagállami ügynökség dokumentumalapú ellenőrzést végzett a projektekre vonatkozóan, de nem tett megállapítást.

5.3. háttérmagyarázat – Példák hibákra a „Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért” alfejezet alá tartozó terület más programjaira vonatkozóan megtérített költségekkel kapcsolatban

- a) A Bizottság vissza fogja fizettni a jogosulatlanul kifizetett összegeket.
- b) A Bizottság vissza fogja fizettni a jogosulatlanul kifizetett összegeket.
- c) A Bizottság vissza fogja fizettni a jogosulatlanul kifizetett összegeket.
- d) A Bizottság lépéseket fog tenni, hogy a nemzeti ügynökségen keresztül visszafizettesse a kedvezményezettrel a szóban forgó összegeket. Emellett annak jóvoltából, hogy az Erasmus+ program esetében bevezették az egyösszegű, illetve átalányösszegű támogatásokat, a jövőben szűkebb mozgástér áll majd rendelkezésre az ilyen jellegű, aránytalanul nagy költségek tekintetében.

5.17. A kutatási és innovációs programokon kívüli egyéb programokat és tevékenységeket tartalmazó mintában szereplő 71 tranzakcióból 14-ben találtunk és számszerűsítettünk hibákat.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A KIVÁLASZTOTT RENDSZEREK ÉS ÉVES TEVÉKENYSÉGI JELENTÉSEK VIZSGÁLATA**A kutatási és innovációs kiadások bizottsági ellenőrzései**

5.18. A kutatás és innováció esetében a Bizottság figyelembe vette a kedvezményezettek és a jogalkotó hatóságok által kifejezett azon igényt, hogy enyhítsék az adminisztratív terhet és könnyítsék meg a projektek időben történő végrehajtását⁽⁵⁾. A Bizottság ezért csökkentette a kifizetéseket megelőző ellenőrzések számát, és igyekszik leginkább a megtérített költségekre irányuló ellenőrzések alapján bizonyosságot nyerni.

5.19. A Bizottság 2009-ben kezdte meg a hetedik kutatási keretprogram keretében megvalósult projektekre irányuló ellenőrzési programját. A program két fő részből áll: i. olyan véletlenszerűen kiválasztott ellenőrzések, amelyek célja reprezentatív hibaarány megállapítása a hetedik kutatási keretprogramra vonatkozóan, és ii. helyesbítő vagy kockázatalapú ellenőrzések amelyek kiválasztása kockázati kritériumok alapján történik és amelyek célja a szabálytalan kiadások csökkentése.

5.20. Az ellenőrzéseket a Bizottság munkatársai és a Bizottság nevében eljáró külső könyvvizsgáló cégek végzik. Az eredmények fontos hozzájárulást jelentenek a főigazgatók által kiadott, a tranzakciók szabályszerűségére vonatkozó éves megbízhatósági nyilatkozatokhoz, és ezek alapján fizettetik vissza a kedvezményezettekkel a jogtalanul igénybe vett támogatásokat.

5.21. 2014 januárja óta az ellenőrzéseket a Bizottság által a Közös Támogatási Központ részeként létrehozott Közös Ellenőrzési Szolgálat koordinálja. A Központ, amelynek a Kutatási és Innovációs Főigazgatóság ad helyet, megosztott irányítású szolgáltatásokat nyújt valamennyi, a kutatási és innovációs kiadások területén érintett főigazgatóság, végrehajtó ügynökség és közös vállalkozás számára.

5.22. 2014 végéig a Bizottság a hetedik kutatási keretprogram 24,5 milliárd euró összegű kifizetéseiből 2 milliárd euró összegű megtérített költséget ellenőrzött (8%). A Bizottság az ellenőrzési stratégiájában szereplő 3 000 tervezett ellenőrzésből 2 860-at zárt le.

5.23. Ellenőrzései eredményeként a Bizottság 47,6 millió eurót térítettett vissza 2014 végére (2013: 29,6 millió euró) és a kinnlevő még visszatérítendő összeg majdnem 20 millió euróra nőtt (2013: 17 millió euró).

5.24. A Bizottság várakozásai szerint ez az ellenőrzési stratégia jelentős mértékben csökkenti majd a végleges kifizetési kérelmekben szereplő szabálytalan kiadások mértékét, a végső hibaszintet azonban nem csökkenti 2% alá.

⁽⁵⁾ 2012-es zárszámadási határozatában például az Európai Parlament „hangsúlyozza, hogy meg kell találni a megfelelő egyensúlyt az igazgatási terhek csökkentése és az eredményes pénzügyi ellenőrzés között.”

Éves tevékenységi jelentések

5.25. Megvizsgáltuk az Oktatásügyi és Kulturális Főigazgatóság, a Vállalkozáspolitikai és Ipari Főigazgatóság, valamint a Kutatási és Innovációs Főigazgatóság jelentéseit, és úgy véljük, hogy a mögöttes tranzakciók szabályszerűsége tekintetében valós értékelést adnak a pénzügyi gazdálkodásról, és a kapott információk a legtöbb tekintetben megerősítik észrevételeinket és következtetéseinket. A Kutatási és Innovációs Főigazgatóság és a Vállalkozáspolitikai és Ipari Főigazgatóság, valamint a Tartalmak, Technológiák és Kommunikációs Hálózatok Főigazgatósága, az Energiaügyi Főigazgatóság és a Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság éves tevékenységi jelentésében például fenntartás szerepel a hetedik kutatási keretprogram keretében nyújtott támogatások kifizetési kérelmeinek pontosságát illetően.

5.26. A korábbi évekhez hasonlóan több olyan hibát találtunk a transeurópai hálózatok közlekedési programjából és az európai energiaügyi gazdaságélénkítő programból a mintába bevett projekteknél, ahol a kedvezményezettek nem tartották be az uniós és a tagállami közbeszerzési szabályokat, illetve nem támogatható kiadásokat jelentettek be. Az Energiaügyi Főigazgatóságnak és az Innovációs és Hálózati Projektek Végrehajtó Ügynökségnek ezért biztosítania kell, hogy a tranzakciók szabályszerűségét fenyegető kockázatokat megfelelően kezeljék, különösen az uniós és tagállami közbeszerzési szabályok betartását illetően.

Az Energiaügyi Főigazgatóság és Innovációs és Hálózati Projektek Végrehajtó Ügynökség alábecsüli a tranzakciók szabályszerűségével kapcsolatos kockázatokat

5.27. Az alábbi konkrét problémákat azonosítottuk az Energiaügyi Főigazgatóság és az Innovációs és Hálózati Projektek Végrehajtó Ügynökség által a tranzakciók szabályszerűségére vonatkozó mutatók számításakor alkalmazott módszertant illetően:

- a transeurópai hálózatok közlekedési programja és az európai energiaügyi gazdaságélénkítő program esetében a Bizottság a számításaiba belevette a Számvevőszék ellenőrzéseinek eredményeit, de a hibákat más módszerrel számszerűsítette,
- a transeurópai hálózatok közlekedési programja esetében a Bizottság nem extrapolálta módszeresen a mintában talált hibákat.

5.26. A Bizottság elismeri, hogy az EEGP és TEN-T programok közbeszerzéssel összefüggő kockázatokat rejtnek magukban. Az Energiaügyi Főigazgatóság és az INEA kontrollrendszerei oly módon kerültek kialakításra, hogy a fennmaradó hibaarányok ne érjék el a 2 %-os lényegességi küszöböt.

A TEN-T program esetében a többéves hibaarány 0,84 %, az EEGP tekintetében pedig 0,42 % volt 2014 végén.

5.27 A Bizottság nyomatékosítani kívánja a következőket:

- A Bizottság beépíti számításaiba a számvevőszéki ellenőrzések eredményeit, kivéve azon összegek esetében, amelyek tekintetében egyetért a Számvevőszék megállapításaival.
- A tranzakciók mintavizsgálata kapcsán az utólagos ellenőrzések eredményei nem vezettek jelentős megállapításokhoz. A közbeszerzések vizsgálatára a tranzakciók mintavizsgálatától függetlenül kerül sor. Ha a mintavétel során hibát észlelnek, megvizsgálják a nem ellenőrzött tranzakciókat, és amennyiben a megállapítások szisztematikusnak tekintendő jelenségről tanúskodnak, a hibát valamennyi esetlegesen érintett mögöttes tranzakció vizsgálatával (például a személyzeti költségekre) extrapolálják. Az eseti jellegű hibákat úgy tekintik, hogy azokat az ellenőrzés nyomán korrigálják.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

5.28. Ezek a problémák a feltárt hibaszint alulbecslését, és a kockázatosnak minősülő összegekre vonatkozó helyesbítő intézkedések hatásának túlbecslését eredményezik. Ennek alapján véleményünk szerint az Energiaügyi Főigazgatóság és az Innovációs és Hálózati Projektek Végrehajtó Ügynökség éves tevékenységi jelentésében közzétett vonatkozó mutatók a valósnál kisebbnek mutatják a tranzakciók szabályszerűségével kapcsolatos kockázatokat.

A kockázatosnak minősülő összeg értékelése nem egységes koncepció alapján történik

5.29. 2014-ben a főigazgatóságok először voltak kötelesek átfogó értékelést közzétenni a mögöttes tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét érintő kockázatokról, a felelősségi körükbe tartozó kiadások teljes összegét érintő súlyozott átlagos hibaarány és ennek alapján a kockázatosnak minősülő összeg kiszámítása útján (lásd: 1.50. bekezdés).

5.30. Noha ehhez a számításhoz a feltárt hibák arányát kell figyelembe venni, megállapítottuk, hogy a Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság és az Energiaügyi Főigazgatóság a korrekciók utáni hibaarányt alkalmazta. Az Energiaügyi Főigazgatóságnál az atomerőművek leszerelését támogató program kiadásai esetében az ellenőrzési eredményekkel szemben a becsült összegeket alkalmazták.

5.31. A súlyozott átlagos hibaarány, és ennek alapján a kockázatosnak minősülő összeg számításakor alkalmazott eltérő koncepciók miatt az éves tevékenységi jelentésekben szereplő értékelések közvetlenül nem vehetők össze.

KÖVETKEZTETÉS ÉS AJÁNLÁSOK

A 2014. évre vonatkozó következtetés

5.32. Az ellenőrzési bizonyítékok összessége alapján elmondható, hogy a „Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért” kiadásait lényeges hibaszint jellemzi.

5.33. A többéves pénzügyi keret ezen alfejezete alá tartozó terület esetében a tranzakcióesztek azt mutatják, hogy a sokaságban előforduló becsült hibaszint 5,6 % (lásd: **5.1. melléklet**).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.28. A Bizottság véleménye szerint az összkockázatot kellő körültekintéssel határozzák meg, és ez biztosítékként szolgál arra, hogy a szabályszerűség tekintetében a ténylegesnél ne kerüljenek lényegesen alacsonyabb szintű kockázatok megállapításra.

5.29. Miként az az 1.50. bekezdésben szerepel, az új instrukciók értelmében a főigazgatók kötelesek megbecsülni a feltárt hibák arányát, hogy így meghatározható legyen a hatáskörükbe tartozó összköltségvetés kockázattal érintett összegének közelítő értéke. Ezek a számadatok, csakúgy mint a jövőbeli korrekciók becsült adatai, nyilvánosak.

5.30. A Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság, valamint az Energiaügyi Főigazgatóság esetében valamennyi tevékenységhez a feltárt hibák arányát vették figyelembe (vagy ha az nem állt rendelkezésre, akkor a legjobb becslést), kivéve a hetedik keretprogramot, amelynél egy elírás miatt (az 5 %-os helyett) 3 %-os fennmaradó hibaarány került alkalmazásra. Az átlagos hibaarányra gyakorolt hatás ennek ellenére nem számottevő (0,06 % a Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság, 0,41 % pedig az Energiaügyi Főigazgatóság esetében).

Az Energiaügyi Főigazgatóság nukleáris létesítmények leszerelésére vonatkozó programról szóló legfrissebb ellenőrzési jelentései alapján a hibaarányok jóval elmaradnak a feltárt hibáknak az Energiaügyi Főigazgatóság éves tevékenységi jelentésében szereplő 0,5 %-os becsült arányától, ami tehát azt jelzi, hogy e tekintetben körültekintő megközelítés került alkalmazásra.

5.33. Lásd a Bizottság 5.6. bekezdésre adott válaszát.

Ajánlások

5.34. A korábbi éves jelentésekben tett ajánlások hasznosulásáról készült áttekintésünk eredményét az **5.2. melléklet** mutatja be. 2011-es és 2012-es éves jelentésünkben kilenc ajánlást tettünk. A Bizottság három ajánlást valósított meg maradéktalanul, hatot pedig a legtöbb tekintetben.

5.35. Az említett áttekintés, valamint a 2014. évre vonatkozó megállapítások és következtetések alapján a következő ajánlásokat tesszük:

— **1. ajánlás:** a Bizottság, a tagállami hatóságok és a független ellenőrök használják fel az összes releváns információt ahhoz, hogy a hibákat a kiadások megtérítése előtt megelőzzék, illetve feltárják és kijavítsák (lásd: 5.8. bekezdés),

— **2. ajánlás:** a Bizottság a hetedik kutatási keretprogram során szerzett tapasztalatai alapján dolgozzék ki olyan megfelelő kockázatkezelési és kontrollstratégiát a Horizont 2020 programra vonatkozóan, amely tartalmaz a kockázatos kedvezményezettek (mint pl. a kkv-k és az újonnan belépő piaci szereplők), valamint a speciális támogathatósági kritériumok szerint bejelentett költségekre irányuló megfelelő ellenőrzéseket is (lásd: 5.13. és 5.14. bekezdés),

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

A Bizottság az előzetes ellenőrzések megbízható rendszerével rendelkezik, amelynek részét képezik a részletes, automatikus ellenőrzési listák, az írásos útmutatók, illetve a továbbképzések. A rendszer fejlesztése kapcsán állandó kihívást jelent, hogy a kifizetések azonnali teljesítésének biztosítása mellett a fejlesztés ne vonja maga után a kedvezményezettekre háruló adminisztratív terhek növekedését. A Bizottság fel fogja használni a Számvevőszék megállapításait az előzetes ellenőrzések – többek között az ellenőrzési listák és az útmutatók tökéletesítésével, valamint az ellenőrzések esetleges további automatizálásával történő – további fejlesztéséhez. A Bizottság a nemzeti ügynökségekkel, illetve hatóságokkal is együttműködik annak érdekében, hogy a hibák elkövetésének megelőzéséhez, a hibák feltárásához és korrigálásához kontrollmechanizmusaik teljes mértékben alkalmazhatóak legyenek.

Ami a kifizetési kérelmek független könyvvizsgálók általi igazolásait illeti, ismert problémáról van szó, amellyel a korábbi jelentések már foglalkoztak. A számvevőszéki ajánlások nyomán követése érdekében a Bizottság több találkozót szervezett, hogy felhívja a kedvezményezettek és az igazolásokat kiállító (>300) független könyvvizsgálók figyelmét a leggyakrabban elkövetett hibákra. Ezenfelül az igazolásokat kiállító könyvvizsgálók visszajelzést kaptak az általuk vétett hibákról, és emellett a Horizont 2020 révén a könyvvizsgálói igazolásoknak egy immár didaktikusabb mintája is elérhető. A becslések szerint a kutatási terület esetében a könyvvizsgálói igazolások – az igazolások nélküli kérelmekhez viszonyítva – 50 %-kal alacsonyabb hibaarányt eredményeznek. Annak elismerése mellett tehát, hogy valóban nem minden hiba kerül azonosításra, megjegyzendő, hogy ezen eszközök fontos szerepet játszanak az összesített hibaarány csökkentésében.

A Bizottság elfogadja az ajánlást és egyetért azzal, hogy a Horizont 2020 esetében olyan megfelelő kockázatkezelési és kontrollstratégia szükséges, amely amellett hogy figyelembe veszi a programhoz kapcsolódó kockázatokat, a szakpolitikai célkitűzéseket is szem előtt tartja, különösképpen azt, hogy elő kell mozdítani a kkv-k és az újonnan belépők programbeli részvételét.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- **3. ajánlás:** a Bizottság gondoskodjék arról, hogy szolgálatai egységes koncepciót alkalmazzanak a súlyozott átlagos hibaarány kiszámításához és a kockázatosnak minősülő összegek ezek alapján történő meghatározásához (lásd: 5.29–5.31. bekezdés).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A Bizottság elfogadja az ajánlást. A súlyozott átlagos hibaarány, illetve az ezzel összefüggő, kockázattal érintett teljes összeg fogalma alkalmazásának első évét követően a Bizottság központi szolgálatai a tanulságok levonása után szükség esetén pontosítani fogják instrukcióikat és/vagy útmutatóikat. Mindazonáltal e fogalmak kapcsán nem lehet kizárni, hogy azokat a bizottsági szolgálatokhoz tartozó konkrét kiadási területeknek megfelelően, módosítva kell alkalmazni.

5.1. MELLÉKLET

A TRANZAKCIÓTESZTEK EREDMÉNYEI – „VERSENYKÉPESSÉG A NÖVEKEDÉSÉRT ÉS FOGLALKOZTATÁSÉRT”

	2014	2013 ⁽¹⁾
A MINTA MÉRETE ÉS ÖSSZETÉTELE		
Összes tranzakció:	166	160
A SZÁMSZERŰSÍTHETŐ HIBÁK BECSÜLT HATÁSA		
Becsült hibaszint	5,6 %	4,0 %
Felső hibahatár (UEL)	8,1 %	
Alsó hibahatár (LEL)	3,1 %	

⁽¹⁾ A 2013-as adatokat újraszámítottuk a 2014-es éves jelentés felépítése szerint, hogy a két év adatait össze lehessen hasonlítani. Az 1. fejezet **1.3. ábrája** bemutatja, hogyan lettek átsorolva a 2013-as eredmények a 2014-es éves jelentés felépítésének megfelelően.

5.2. MELLÉKLET

A KORÁBBI AJÁNLÁSOK HASZNOSULÁSA – „VERSENYKÉPESSÉG A NÖVEKEDÉSÉRT ÉS FOGLALKOZTATÁSÉRT”

Év	A Számvevőszék ajánlása	A hasznosulás számvevőszéki elemzése						A Bizottság válasza
		Maradékalanul megvalósult	Folyamatban		Nem valósult meg	Nem alkalmazandó	Nincs elég bizonyíték	
		A legtöbb tekintetben	Néhány tekintetben					
	<p>A Bizottság:</p> <p>1 . ajánlás:</p> <p>növelje a közbenső és záró kifizetésekben, valamint az elszámolásokban feltárt hibák kezelésére irányuló erőfeszítéseit, különösen úgy, hogy emlékezteti a kedvezményezetteket és a független könyvvizsgálókat a támogatathatósági szabályok betartására és arra, hogy a kedvezményezetteknek alá kell támasztaniuk a bejelentett költségeket;</p> <p>2 . ajánlás:</p> <p>emlékeztesse a kutatási keretprogramok projektkoordinátorait arra a felelősségükre, hogy a számukra folyósított forrásokat indokolatlan késedelem nélkül továbbítsák a többi projektpartnernek;</p> <p>3 . ajánlás:</p> <p>tekintse át az Számvevőszék által az előzetes ellenőrzések terén feltárt hiányosságokat annak kiértékelése érdekében, hogy az ellenőrzések módosításra szorulnak-e;</p> <p>4 . ajánlás:</p> <p>csökkentse az utólagos ellenőrzések végrehajtása terén jelentkező késedelmeket és növelje az extrapolációs esetek végrehajtási arányát;</p>	X						<p>A Bizottság kommunikációs kampányt indított útjára – anélkül, hogy részletekbe menjen – több mint 4 500-an vettek részt – azzal a céllal, hogy felhívja a kedvezményezettek és könyvvizsgálóik figyelmét a támogatathatósági szabályok betartására.</p> <p>A Bizottság a továbbiakban is meg fogja keresni írásban az igazoló könyvvizsgálókat, ha utólagos ellenőrzései során lényeges különbséget tár fel az igazolt költségszámlások és saját megállapításai között.</p>
2012		X						<p>A Bizottság folyamatosan dolgozik azon, hogy felszámolja az előzetes ellenőrzések különböző felek (többek között a Számvevőszék) által jelzett hiányosságait. Ez a folyamat immár a Horizont 2020 tiszleti folyamatainak részét képezi.</p> <p>A Bizottság folyamatosan figyelemmel kíséri utólagos ellenőrzési jelentéseinek végrehajtását. Ezenfelül az e kérdéskörökkel kapcsolatban elért eredményekről a Bizottság jogszabálytervezetnek éves tevékenységi jelentései is beszámolnak.</p>

Év	A Számvevőszék ajánlása	A hasznosulás számvevőszéki elemzése					A Bizottság válasza	
		Maradékta- nul megvaló- sult	Folyamatban		Nem valósult meg	Nem alkal- mazandó		Nincs elég bizonyíték
			A legtöbb te- kintetben	Néhány te- kintetben				
2012	<p>5 . ajánlás: erősítse meg a versenyképességi és innovációs keretprog- ramon (CIP) belüli, az ikt-politika támogatására irányuló program (ICT-PSP) felügyeleti és kontrollrendszerét.</p>		X				<p>A Bizottság (a Tartalmak, Technológiai és Kommunikációs Hálózatok Főigazgatósága) elfogadta a Főigazgatóság azon kiadásaira vonatkozó ellenőrzési stratégiát, amelyek a kutatástól független területeken jelentkeznek, hogy így a főigazgató kellő biztosítékokkal rendelkezzen a nem kutatási programokhoz kapcsolódó finanszírozás kezelése tekintetében.</p> <p>2014-ben 30, 10 millió EUR összeget érintő, a nem kutatási területre vonatkozó ellenőrzést zártak le, illetve a verseny- képességi és innovációs keretprogram – IKT SzTP kapcsán 42 új ellenőrzést kezdeményeztek. 2015-ben további 98 új ellen- őrzésre fog sor kerülni.</p> <p>A stratégia végrehajtása tekintetében elért eredményeket havi szinten figyelemmel kísérik a költségvetés ellenőrzésével és kontrolljával (ABC) foglalkozó ülésen, amelyet a főigazgató elnököl, és amelyen valamennyi igazgatóság képviselteti magát.</p> <p>2012-ben elfogadták a kkv-k tulajdonosaira vonatkozó egyszerűsítő intézkedéseket. Ezenfelül az új költségvetési rendelet 2013. évi hatálybalépését követően felülvizsgálták a verseny- képességi és innovációs keretprogram mintamegállapodásait annak érdekében, hogy az az extrapolációra és a harmadik felekre is kiterjedjen.</p>	

Év	A Számvevőszék ajánlása	A hasznosulás számvevőszéki elemzése						A Bizottság válasza
		Maradékállamul megvalósult	Folyamatban		Nem valósult meg	Nem alkalmazandó	Nincs elég bizonyíték	
			A legtöbb tekintetben	Néhány tekintetben				
2011	<p>A Bizottság:</p> <p>— a kutatási keretprogramok terén:</p> <p>1 . ajánlás:</p> <p>növelje a közbelső és záró kifizetések kapcsán feltárt hibák kezelésére irányuló erőfeszítéseit;</p> <p>2 . ajánlás:</p> <p>fokozza a Számvevőszék és a Bizottság utólagos ellenőrzései során feltárt hibákkal kapcsolatos, a kedvezményezetteket és a független könyvvizsgálókat célzó figyelemfelhívó tevékenységét;</p> <p>3 . ajánlás:</p> <p>biztosítsa, hogy a nevében ellenőrzéseket végző külső könyvvizsgáló cégek eljárásaikat hozzáak összhangba a bizottsági iránymutatókkal és a standard gyakorlatl, és különösen azt, hogy javítsák ellenőrzési dokumentációjuk minőségét.</p>		X					Lásd a fenti válaszokat.
	<p>4 . ajánlás:</p> <p>A Bizottság:</p> <p>— az „egyéb belső politikák” terén:</p> <p>minél hamarabb vezessen be az ICT-PSP programra alkalmazandó utólagos ellenőrzési stratégiát, és ennek során vegye figyelembe a DG INFOS által a keretprogramokon belüli projektekre alkalmazott kockázatalapú utólagos ellenőrzési stratégia tanulságait.</p>	X						

6. FEJEZET

„Gazdasági, társadalmi és területi kohézió”

TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	6.1–6.22.
A többéves pénzügyi keret (TPK) e fejezetének egyedi jellemzői	6.3–6.20.
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	6.21–6.22.
1. rész: Szabályszerűségi értékelésünk	6.23–6.79.
A tranzakciók szabályszerűsége	6.23–6.45.
A megosztott irányítású pénzügyi eszközök vizsgálata	6.46–6.52.
Kiválasztott rendszerek és éves tevékenységi jelentések vizsgálata	6.53–6.75.
Az ellenőrző hatóságok Bizottság általi felügyeletének értékelése	6.53–6.68.
A Bizottság éves tevékenységi jelentéseinek értékelése	6.69–6.75.
Következtetés és ajánlások	6.76–6.79.
A 2014. évre vonatkozó következtetés	6.76–6.77.
Ajánlások	6.78–6.79.
2. rész: Teljesítménnyel kapcsolatos kérdések	6.80–6.86.
Projekt teljesítmények értékelése	6.80–6.86.
6.1. melléklet. A tranzakciótesztek eredményei – „Gazdasági, társadalmi és területi kohézió”	
6.2. melléklet. A korábbi ajánlások hasznosulása – „Gazdasági, társadalmi és területi kohézió”	

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

BEVEZETÉS

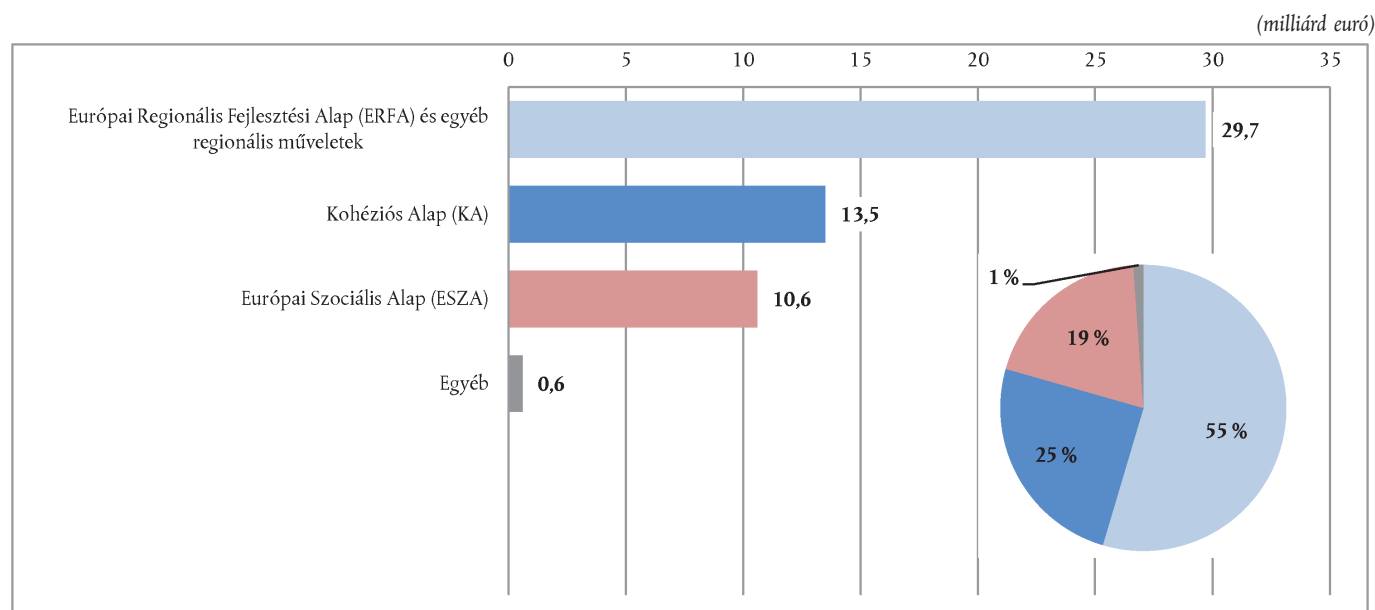
6.1. Ez a fejezet a „Gazdasági, társadalmi és területi kohézió” (a többéves pénzügyi keret (TPK) 1b. fejezete) területéről tett megállapításainkat mutatja be. Az 1. részben bemutatjuk a következők tesztelésének eredményeit:

- a regionális és várospolitika területének legfontosabb eszközei, az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és a Kohéziós Alap (KA); beleértve e szakpolitika hozzájárulását az Európai Szomszédosági Eszköz (ENI) határon átnyúló együttműködéséhez,
- a „foglalkoztatás és szociális ügyek” szakpolitikai terület legfontosabb eszközei, a Szociális Alap (ESZA) és a leginkább rászoruló személyeket támogató európai segítségnyújtási alap (FEAD).

A fejezet 2. része teljesítménnyel kapcsolatos kérdéseket mutat be a „Gazdasági, társadalmi és területi kohézió” területén vizsgált projektek kapcsán.

A TPK 1b. fejezetére vonatkozó főbb információk a **6.1. ábrán** láthatók.

6.1. ábra – A TPK 1b. fejezete – „Gazdasági, társadalmi és területi kohézió”



Tárgyévi összes kifizetés	54,4
- előlegek ⁽¹⁾ ⁽²⁾	3,8
+ előlegek elszámolása ⁽¹⁾	2,2
+ a végső kedvezményezetteknek történő kifizetések a megosztott irányítású pénzügyi eszközök keretében	1,7
+ az állami támogatásban részesülő projektek végső kedvezményezettei által felhasznált előlegek	1,2

Ellenőrzött sokaság összesen **55,7**

⁽¹⁾ Az alapul szolgáló tranzakciók harmonizált fogalom meghatározásával összhangban (részletesen lásd: **1.1. melléklet**, 7. bekezdés).

⁽²⁾ Ez az összeg tartalmazza a megosztott irányítású pénzügyi eszközökbe teljesített 1,7 milliárd euró befizetést és az állami támogatásban részesülő projektek kedvezményezetteinek kifizetett előlegeket.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

6.2. 2014 folyamán a kifizetések túlnyomó többsége a 2007–2013-as programozási időszak operatív programjainak (OP) folyósított időközi kifizetés volt, amely programok támogathatósági időszaka 2015. december 31-én véget ér. A 2014–2020-as programozási időszak előlegkifizetései mintegy 2 milliárd euróra rúgtak ⁽¹⁾.

A többéves pénzügyi keret (TPK) e fejezetének egyedi jellemzői*Szakpolitikai célok*

6.3. A TPK 1b. fejezetének (Gazdasági, társadalmi és területi kohézió) célja a különböző régiók eltérő fejlettségi szintjei közötti különbségek csökkentése, a hanyatló ipari területek szerkezetátalakítása, a vidéki térségek diverzifikálása és a határokon átnyúló, transznacionális és régióközi együttműködés ösztönzése ⁽²⁾.

Szakpolitikai eszközök

6.4. A „Gazdasági, társadalmi és területi kohézió” két részre oszlik. Ezek:

- az elsősorban az ERFA-t, a Kohéziós Alapot és az ENI-hez adott hozzájárulást felhasználó regionális és várospolitikai. A fejezetben tárgyalt kiadások 80 %-a idetartozik;
- a túlnyomórészt az ESZA-t felhasználó „foglalkoztatás és szociális ügyek” szakpolitikai terület. Idetartozik a fejezetben tárgyalt kiadások 20 %-a.

Regionális és várospolitika

6.5. Az ERFA infrastruktúrafejlesztési projektekhez, a munkahelyteremtést és -megtartást célzó intézkedésekhez, regionális gazdaságfejlesztési kezdeményezésekhez, valamint a kis- és középvállalkozások működését támogató tevékenységekhez biztosít finanszírozást a 28 tagállamban.

6.6. A Kohéziós Alap környezetvédelmi és közlekedési célú infrastrukturális beruházásokat finanszíroz az uniós átlag 90 %-ánál kisebb egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelemmel rendelkező tagállamokban (vagyis a 28 tagállam közül 16-ban) ⁽³⁾.

⁽¹⁾ A 2014–2020-as programozási időszak előlegkifizetései az egyes alapokra nézve a következők voltak: ERFA: 661 millió euró, KA: 270 millió euró, ESZA: 634 millió euró, FEAD: 410 millió euró.

⁽²⁾ Az Európai Unióról működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 174–178. cikke.

⁽³⁾ Bulgária, Cseh Köztársaság, Észtország, Görögország, Horvátország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Portugália, Románia, Szlovénia és Szlovákia. Spanyolország átmeneti támogatásra jogosult a Kohéziós Alapból.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

6.7. A többi kiadás között szerepel a regionális és várospolitika hozzájárulása a határokon átnyúló, az ENI keretében történő együttműködéshez, amelynek célja, hogy közelítse egymáshoz az Uniót és a szomszédos országokat ⁽⁴⁾.

„Foglalkoztatás és szociális ügyek” szakpolitikai terület

6.8. Az ESZA mind a 28 tagállamban támogatja a humántőke-beruházásokat és azokat az intézkedéseket, amelyek célja javítani a munkavállalók és vállalkozások alkalmazkodását a változó foglalkoztatási formákhoz, növelni a foglalkoztatási lehetőségekhez való hozzáférést, erősíteni a hátrányos helyzetűek társadalmi integrációját, illetve a közigazgatás és a közszolgáltatások kapacitását és hatékonyságát.

6.9. Ide tartozó egyéb kiadást jelentenek az olyan szervezeteknek nyújtott szubvenciók és támogatások, amelyek a FEAD keretében a leginkább rászoruló személyeknek anyagi segítséget ⁽⁵⁾ nyújtó, őket a szegénységből kilábalni segítő szociális intézkedéseket hajtják végre és koordinálják.

A kohéziós alapok (ERFA, KA és ESZA) kiadásainak irányítása és kontrollja

6.10. Az ERFA-ra, a Kohéziós Alapra és az ESZA-ra – az egyes alapokra vonatkozó külön rendeletek kivételes rendelkezéseitől eltekintve – közös szabályok vonatkoznak, azokat többéves programok keretében hajtják végre, és a Bizottság és a tagállamok megosztott irányítása alá tartoznak.

6.11. Az egyes programozási időszakokra a Bizottság a tagállamok javaslatai alapján operatív programokat és indikatív pénzügyi terveket hagy jóvá ⁽⁶⁾. A tagállami hatóságok által kiválasztott, az operatív programokból finanszírozott projekteket magánszemélyek, egyesületek, állami vagy magánvállalkozások, illetve helyi, regionális és országos közintézmények hajtják végre. A költségek uniós költségvetésből történő megtérítésére vonatkozó szabályokat rendeletek, illetve tagállami támogathatósági szabályok határozzák meg.

6.11. A 2007–2013 közötti programozási időszak során bevezetett egyszerűsítés egyik fő eleme volt a nemzeti szintű elszámolhatósági szabályok lefektetése (az 1083/2006/EK rendelet 56. cikke). Célja az volt, hogy nagyobb rugalmasságot biztosítson a tagállamoknak ahhoz, hogy a támogathatósági szabályokat a régiók és a programok sajátos igényeihez szabhassák, illetve összehangolhassák azokat az egyéb nemzeti programokra vonatkozó hatályos szabályokkal.

⁽⁴⁾ További információk az ENI-ről a 8. fejezetben: A TPK 4. fejezete. Globális Európa, 8.2–8.4. bekezdés.

⁽⁵⁾ Ez lehet élelmiszer, ruházat, alapvető személyes használati tárgyak.

⁽⁶⁾ A 2007–2013 programozási időszakra a Bizottság összesen 440 operatív programot hagyott jóvá: 322-t az ERFA/Kohéziós Alap keretében (ebből 25 operatív programban szerepeltek KA-projektek), 118-at pedig az ESZA keretében.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

6.12. A felmerülő költségek elszámolását a kedvezményezettek minden projekt esetében a tagállami hatóságnak nyújtják be. Az egyedi elszámolásokat a tagállami hatóságok által igazolt rendszeres kiadáselszámolásokban operatív programonként összesítik és nyújtják be a Bizottságnak⁽⁷⁾. Az uniós társfinanszírozás teljes összegét ezután az uniós költségvetésből megtérítik a tagállamoknak.

Tagállami és regionális szint

6.13. A szabálytalan kiadások megelőzése, illetve feltárása és korrigálása, majd ezeknek a Bizottság felé történő bejelentése elsősorban a tagállamok felelőssége. A napi szintű igazgatásért a kijelölt irányító hatóságok és közreműködő szervezetek felelősek⁽⁸⁾. Irányítási ellenőrzések (dokumentumalapú vizsgálatok és helyszíni szemlék) révén biztosítaniuk kell, hogy minden projekt uniós támogatásra jogosult legyen, és hogy az elszámolt költségek a rendeletekben, illetve tagállami szabályokban meghatározott valamennyi feltételnek megfeleljenek. Az igazoló hatóságoknak biztosítaniuk kell a megfelelő ellenőrzések lefolytatását, és a Bizottságnak szóló kiadáselszámolás benyújtása előtt további ellenőrzéseket is kell végezniük.

6.14. Ezenkívül a tagállami ellenőrző hatóságok minden operatív program (vagy operatív programcsoport) esetében rendszerellenőrzést, valamint mintavétel alapján utólagos művelet-ellenőrzést végeznek⁽⁹⁾. Az ellenőrző hatóságok ezekről az ellenőrzésekről éves kontrolljelentésekben számolnak be a Bizottságnak, amelyek része a rendszerek működésére vonatkozó éves ellenőri vélemény és az ellenőrző hatóság hibaarányra vonatkozó becslése (lásd: 6.53–6.57. bekezdés)⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ A költségek megtérítésének mértékét az operatív programokban a szóban forgó projektekre megszabott arány alapján határozzák meg, de más kritériumokat is figyelembe vesznek (ilyenek pl. a rendeletek, illetve állami támogatási szabályok szerinti külön felső határok).

⁽⁸⁾ A közreműködő szervezetek valamely irányító hatóság felügyeletével eljáró és annak nevében feladatokat ellátó állami vagy magánszervek.

⁽⁹⁾ Az 1083/2006/EK tanácsi rendelet (HL L 210., 2006.7.31., 25. o.) 62. cikke.

⁽¹⁰⁾ Az ellenőrző hatóságok szerepére és feladataira, valamint a Bizottság bizonyosságszerzési folyamatához való hozzájárulásukra vonatkozó további részleteket „Az egységes ellenőrzés áttekintése, avagy a Bizottság milyen mértékben támaszkodik a tagállami ellenőrző hatóságokra a kohéziós politikában” című 16/2013. sz. különjelentés 5–11. bekezdése tartalmaz.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A Bizottság szintje

6.15. A Bizottságnak (a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóságnak, valamint a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatóságának) meg kell győződnie arról, hogy a tagállamok felállították a rendeletek követelményeinek megfelelő irányítási és kontrollrendszereket, és hogy azok hatásosan működnek⁽¹¹⁾.

6.16. Ha a Bizottság megállapítja, hogy egy tagállam elmulasztotta egy szabálytalan, de már igazolt és elszámolt kiadás korrigálását, vagy az irányítási és kontrollrendszerekben súlyos hiányosságok tapasztalhatók, akkor a Bizottság megszakíthatja vagy felfüggesztheti a kifizetések folyósítását⁽¹²⁾. Ha a tagállam a szabálytalan kifizetést nem vonja vissza (a támogatásból kizárt kiadás a programozási időszak végéig helyettesíthető ugyanazon operatív program más projektjeinek elszámolható kiadásaival), illetve ha nem orvosolja az észlelt rendszerhibákat, a Bizottság pénzügyi korrekciókat alkalmazhat⁽¹³⁾⁽¹⁴⁾.

Szabályszerűségi kockázatok

6.17. Az operatív programok megvalósításakor a tagállami hatóságok egymással versengő prioritásokkal szembesülnek. A kiadásokat megfelelő módon ellenőrizni kell, ezzel biztosítva a szabályszerűséget és a gondos pénzgazdálkodást. Ugyanakkor a szereplők érdekében áll az Unió által biztosított források teljes felhasználása is. Ez a gyakorlatban az ellen hat, hogy következetesen határos kontrollmechanizmusokat alkalmazzanak, így megtörténhet, hogy a szabályszerűségeket nem tárják fel és nem korrigálják, és végső soron támogatásra nem jogosult kiadásokat térítettek meg az uniós költségvetésből. Ez olyan projektek finanszírozását eredményezheti, amelyek túlságosan költségesek, végrehajtásuk nem hatékony, vagy valószínűtlen, hogy elérik a kívánt eredményeket⁽¹⁵⁾ (lásd még: 6.80. bekezdés). E feszültség a támogathatósági időszak végének közeledtével nő, mivel a tagállamok azt kockáztatják, hogy elveszítik az eredetileg számukra elkülönített források el nem költött részét.

6.17. Megfelelő ellenőrzéseknek kell biztosítaniuk a végrehajtási időszak alatt és a lezárásig bejelentett valamennyi kiadás szabályszerűségét. Mivel a támogathatósági időszak 2015. december 31-én végződik, a Bizottság várakozásai szerint a Számvevőszék által említett kockázatok a 2015-ben és a későbbi években bejelentett költségek vonatkozásában lesznek fenyegetőbbek.

A tagállamoktól a záródokumentumoknak 2017. március 31-ig kell beérkezniük, és azok további bizonyosságot fognak nyújtani. A Bizottság 2013. március 20-án proaktív munkával elfogadta a lezárásokra vonatkozó iránymutatást (a C(2013) 1573 határozat), amelyet 2015. április 30-án kiegészített és aktualizált. A Bizottság szolgálatai a lezárással kapcsolatban több szemináriumot szerveztek a tagállamok számára; aktualizálták kockázatértékelésüket, illetve ennek nyomán a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó ellenőrzési stratégiát a végrehajtási időszak utolsó szakaszában felmerülő lehetséges kockázatok kezelése érdekében.

A Bizottság 2014 novemberében a végrehajtás javítását célzó munkacsoportot indított az ERFA/KA végrehajtásának nyolc tagállamban történő javítása érdekében, ideértve a kiadások jogszűrésére és szabályszerűségeire vonatkozó szabályok teljes betartásának biztosítását is (lásd még a Bizottság 2.18. bekezdésre adott válaszát).

⁽¹¹⁾ Az 1083/2006/EK rendelet 72. cikke.

⁽¹²⁾ Az 1260/1999/EK tanácsi rendelet (HL L 161., 1999.6.26., 1. o.) 39. cikkének (2) bekezdése; az 1083/2006/EK rendelet 91. és 92. cikke.

⁽¹³⁾ Az 1083/2006/EK rendelet 99. cikke.

⁽¹⁴⁾ Az 1. fejezet (A megbízhatósági nyilatkozat és az azt alátámasztó információk) 1.30–1.44. bekezdésében további információk találhatók arról, hogy a Bizottság milyen módon alkalmaz megszakításokat/felfüggesztéseket, illetve pénzügyi korrekciókat.

⁽¹⁵⁾ A teljesítménnyel kapcsolatos kérdésekről bővebb tájékoztatás a 3. fejezet (Az uniós költségvetés révén elért eredmények) 3.76–3.86. bekezdésében található.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

6.18. A kohézió területén már évek óta azt észleljük, hogy nagy gyakorisággal fordulnak elő szabálytalanságok. 2009 óta, amikor a legtöbb kiadás a 2007–2013-as programozási időszakkal volt kapcsolatos, a becsült hibaszint 4,5 % és 7,7 % között mozog⁽¹⁶⁾. Ez az arány lényegesen alacsonyabb az előző évekénél, amikor a kiadások a 2000–2006-os programozási időszakhoz kapcsolódtak.

6.19. Az ERFA-ból és a Kohéziós Alapból finanszírozott kiadásoknál a fő kockázat az uniós, illetve tagállami közbeszerzési szabályoknak való meg nem felelés a szerződések odaítélésekor, illetve támogatásra nem jogosult vagy az uniós állami támogatási szabályoknak meg nem felelő projektek finanszírozása⁽¹⁷⁾. Az a kockázat is fennáll, hogy a kedvezményezettek a rendeletek, illetve a tagállami támogathatósági szabályok értelmében támogatásra nem jogosult költségeket is bejelentenek.

6.20. Az ESZA-kiadások esetében a fő kockázat a humántőke-beruházások immateriális jellegéből adódik, valamint abból, hogy a projektek végrehajtásába számos, sok esetben kis partnert vonnak be. E tényezők az uniós, illetve tagállami támogathatósági szabályok be nem tartását eredményezhetik, s ebből következően az alkalmazott rendszerek támogatásra nem jogosult költségeket fogadhatnak el.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

6.18. A Bizottság megítélése szerint a hibaarány szint korábbi programozási időszakhoz viszonyított csökkenése a 2007–2013 közötti programozási időszakban az irányítási és kontrollrendszerek javulását tükrözi.

6.19. A Bizottság az „Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006–2009” (A kohéziós politikában 2006–2009 között felmerült hibák elemzése) című bizottsági szolgálati munkadokumentumban (2011. október 5-i SEC(2011) 1179) részletezett módon osztja ezt az értékelést. A Bizottság folytatta az említett kockázatok csökkentését célzó konkrét intézkedéseket, ilyen volt különösen az irányító hatóságok számára az azonosított kockázatok kapcsán kiegészítő iránymutatás és képzést nyújtása, a pénzügyi korrekciók kellő időben történő végrehajtása, megszakítási és felfüggesztési eljárások, a legkockázatosabb területeket célzó ellenőrzések. Ezeket a megelőző és korrekciós intézkedéseket összehangolták a 2013-ban a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság és a Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóság közös átfogó cselekvési tervében szereplő, a közbeszerzési szabályok végrehajtásának javítását célzó új kezdeményezésekkel (lásd még a Bizottság 6.30–6.33. bekezdésre adott válaszát).

Egy másik, folyamatban levő cselekvési terv keretében a Versenypolitikai Főigazgatóság nyújt segítséget a programhatóságoknak a 2014-ben felülvizsgált és egyszerűsített állami támogatási szabályok végrehajtásában.

6.20. A Bizottság konkrét intézkedéseket hozott az azonosított kockázatok csökkentésére, ideértve különösen az olyan megelőző és korrekciós intézkedéseket, mint az iránymutatás, képzés, egyszerűsítés és adott esetben a fizetések megszakításai és felfüggesztései tekintetében követett szigorú politika és a pénzügyi korrekciók kellő időben történő végrehajtása. A Bizottság ezt a kockázatot azáltal is kezeli, hogy aktívan ösztönzi a tagállamokat az egyszerűsített költségelszámolási módszerek alkalmazására, valamint kihangsúlyozza a tagállamok által végzett „első szintű ellenőrzések” jelentőségét. Emellett a Bizottság évente aktualizálja ellenőrzési tervét, hogy reagálhasson a legjelentősebb feltárt kockázatokra.

⁽¹⁶⁾ Lásd: „Mezőgazdaság és kohézió: áttekintés a 2007–2013-as uniós kiadásokról” című jelentésünk 23. bekezdése és ki nem igazított történeti adatokon alapuló 6. ábrája.

⁽¹⁷⁾ Ezen a területen az egyik kockázatot csökkentette a 2014-es általános csoportmentességi rendelet visszamenő hatályú alkalmazása, amely részben kevésbé korlátozó szabályokat írt elő. Ennek eredményeként a Bizottság már nem indít meg egyes olyan kötelezettségzegési eljárásokat, amelyeket a korábbi szabályok szerint megindított volna. Ellenőrzésünket mi is ebben a felfogásban végeztük. A Bizottság állami támogatásokkal kapcsolatos szerepére és feladataira vonatkozóan további információk találhatóak „A Bizottság eljárásai biztosítják-e az állami támogatások ellenőrzésének eredményes lebonyolítását?” című 15/2011. sz. számvevőszéki különjelentésben.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

6.21. A Számvevőszék általános ellenőrzési módszerét és módszertanát az 1. fejezet **1.1. mellékletének 2. része** mutatja be. A „Gazdasági, társadalmi és területi kohézió” ellenőrzését illetően külön megjegyzendők az alábbiak a szabályszerűségi értékelésről szóló 1. részre vonatkozóan:

- a) az ellenőrzés során az **1.1 melléklet** 7. bekezdésében leírtak szerint megvizsgáltunk egy 161 tranzakcióból álló mintát a regionális és várospolitika területén⁽¹⁸⁾, valamint egy 170 tranzakcióból álló mintát a „foglalkoztatás és szociális ügyek” szakpolitikai területen⁽¹⁹⁾. Mindkét minta úgy lett megtervezve, hogy az egyes szakpolitikai terület tranzakcióinak teljes körére reprezentatívak legyenek. 2014-ben a két minta együttesen 21 tagállamból származó tranzakciókból állt⁽²⁰⁾;
- b) az ellenőrzés során a pénzügyi eszközöket elsősorban a kifizetési ráták (vagyis a végső kedvezményezettek szintjén felhasznált pénzeszközök aránya) tekintetében vizsgáltuk. Ez a Bizottság 2013. évi eredményjelentésének és hét ERFA-hoz és ESZA-hoz tartozó pénzügyi eszköznek a vizsgálatával történt;
- c) a rendszerértékelés a következőkre terjedt ki:
 - i. a Bizottság által 18 tagállamban az országos és regionális ellenőrző hatóságok felett gyakorolt felügyeleti tevékenység⁽²¹⁾;
 - ii. a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság, valamint a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatóságának az éves tevékenységi jelentései.

⁽¹⁸⁾ E tranzakciók közül 101 kapcsolódott ERFA-projektekhez, 55 a Kohéziós Alap projektjeihez, 5 pedig pénzügyi eszközökhöz, és mindegyik a 2007–2013-as programozási időszakra vonatkozik (lásd: **6.1. melléklet**). A mintavétel az összes kifizetésből történt, az előlegek kivételével, amelyek összege 2014-ben 2,563 milliárd euró volt. A vizsgált pénzügyi eszközök mintáit azokból az alapokból vettük, amelyek esetében 2014-ben történt a végső kedvezményezetteknek történő folyósítás (például kölcsönök, garanciák vagy tőkebefektetések).

⁽¹⁹⁾ E tranzakciók közül 168 kapcsolódott ESZA-projektekhez, 2 pedig pénzügyi eszközökhöz, és mindegyik a 2007–2013-as programozási időszakra vonatkozik (lásd: **6.1. melléklet**). A mintavétel az összes kifizetésből történt, az előlegek kivételével, amelyek összege 2014-ben 1,215 milliárd euró volt.

⁽²⁰⁾ A regionális és várospolitika területét illetően: Belgium, Cseh Köztársaság, Németország, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Portugália, Románia, Svédország, Egyesült Királyság (lásd: **1.5. melléklet**).

A „foglalkoztatás és szociális ügyek” szakpolitikai területet illetően: Bulgária, Cseh Köztársaság, Németország, Görögország, Franciaország, Olaszország, Magyarország, Hollandia, Ausztria, Lengyelország, Portugália, Románia, Szlovákia, Finnország és Svédország (lásd: **1.5. melléklet**).

⁽²¹⁾ Belgium, Bulgária, Cseh Köztársaság, Németország, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Litvánia, Magyarország, Málta, Hollandia, Ausztria, Lengyelország, Románia, Szlovákia, Svédország és Egyesült Királyság.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

6.22. Az ellenőrzés kísérletképpen azt is értékelte, hogy a megvizsgált befejezett ERFA-, KA- és ESZA-projektek elérték-e a támogatási megállapodásokban meghatározott output- és eredménycéljaikat, és ha igen, milyen mértékben. Ellenőriztük azt is, hogy ezek a célok összhangban voltak-e az operatív program céljaival. Erre az ellenőrzés idejéig befejezett 331 vizsgált projekt közül 186 esetben került sor. Ennek az értékelésnek az eredményeit a teljesítménnyel kapcsolatos kérdéseknek szentelt 2. rész mutatja be.

1. RÉSZ: SZABÁLYSZERŰSÉGI ÉRTÉKELÉSÜNK

A TRANZAKCIÓK SZABÁLYSZERŰSÉGE

6.23. A „Gazdasági, társadalmi és területi kohézió”, valamint a két érintett szakpolitikai terület (regionális és várospolitikai, illetve foglalkoztatás és szociális ügyek) tranzakciótesztjeinek eredményeit a **6.1. melléklet** foglalja össze.

6.24. A 331 általunk vizsgált tranzakcióból 135-nél (41 %) merült fel hiba. A számszerűsített 53 hiba alapján a „Gazdasági, társadalmi és területi kohézió” egészére vonatkozó hibaarányt 5,7 %-ra becsüljük ⁽²²⁾. Az e fejezetben tárgyalt két területen az eredmények:

6.24. A Bizottság megjegyzi, hogy a Számvevőszék jelentéseiben szereplő hibaarány egy éves becslés, amely figyelembe veszi a projektkiadásoknak vagy -visszatérítéseknek a Számvevőszék által végzett ellenőrzést megelőzően feltárt és rögzített hibáit számításba vevő korrekciókat. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a költségvetési rendelet köti, és annak 32. cikke (2) bekezdésének e) pontja előírja, hogy a belső kontrollrendszerének többek között gondoskodnia kell a következőkről: „az alapul szolgáló ügyletek jogszerűségéhez és szabályszerűségéhez kapcsolódó kockázat megfelelő kezelése, figyelembe véve a programok többéves jellegét, valamint a kifizetések jellegét”. A Bizottság továbbra is gyakorolni fogja felügyeleti szerepét, különösen a pénzügyi korrekciók és visszafizettetések olyan szinten történő végrehajtása útján, amely a feltárt szabálytalanságok és hiányok szintjének megfelel.

A Bizottság azt is megjegyzi, hogy a kohéziós politika keretében az irányítási és kontrollrendszerek többéves jellegére figyelemmel a 2014-ben elkövetett hibák későbbi években is korrigálhatóak, amint azt a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság és a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága vonatkozó 2014. évi éves tevékenységi jelentésének 4.2.2. szakasza szemlélteti.

A 2014–2020 közötti időszakra a Bizottság korrekciós kapacitása tovább erősödik azáltal, hogy a Bizottság súlyos hiányosságok feltárása esetén nettó pénzügyi korrekciókat írhat elő, és ezzel szűkítheti a tagállamok lehetőségét a pénzeszközök újbóli felhasználására. Ez egy fontos ösztönző lesz a tagállamok számára a súlyos szabálytalanságok azt megelőzően történő feltárására, rögzítésére és korrekciójára, mielőtt az éves pénzügyi kimutatást igazolják a Bizottság felé.

⁽²²⁾ A becsült hibaarányt reprezentatív mintából számítjuk ki. Az itt feltüntetett szám a legnagyobb valószínűség elve alapján becsült érték. 95 %-os konfidenciaszint mellett állítjuk, hogy a sokaságban a hibaarány 3,1 % és 8,2 % (az alsó és a felső hibahatár) között van.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- a regionális és várospolitika területét illetően a 161 vizsgált tranzakció közül 75-nél (47 %) merült fel hiba. A 25 általunk számszerűsített hiba alapján 6,1 %-ra becsüljük a hibaarányt ⁽²³⁾,
- a „foglalkoztatás és szociális ügyek” szakpolitikai területet illetően a 170 megvizsgált tranzakció közül 60-nál (35 %) merült fel hiba. A 28 általunk számszerűsített hiba alapján 3,7 %-ra becsüljük a hibaarányt ⁽²⁴⁾.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A Bizottság megjegyzi, hogy a 2014-re számított legvalószínűbb hibaarány alacsonyabb, mint 2013-ban, és megfelel a Számvevőszék által az utóbbi négy évre meghatározott hibaarányoknak, valamint a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság 2014. évi éves tevékenységi jelentésében szereplő hibaarány-tartománynak, a 6.70. bekezdésben kifejtett eltérésekkel.

Ez megerősíti, hogy a 2007–2013 közötti programozási időszakra vonatkozó hibaarány stabil, és jóval alatta marad a 2000–2006 közötti időszakra vonatkozó adatoknak, amint az a 6.18. bekezdésben szerepel. A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság 2014. évi éves tevékenységi jelentésében is szerepel (lásd az 53–54. oldalon), hogy ez a fejlemény a 2007–2013 közötti időszak szigorúbb kontrollrendelkezéseinek, valamint hiányosságok feltárásakor a Bizottság által a kifizetések azonnali megszakításában/felfüggesztésében gyakorolt szigorú politikájának köszönhető. A Bizottság továbbra is a legkockázatosabb programokra/tagállamokra összpontosítja fellépéseit, amelyek keretében szükség esetén a kifizetések megszakítása és felfüggesztése révén korrekciós intézkedéseket hajt végre a lezárásig, valamint a lezáráskor szigorú eljárásokat alkalmaz a szabálytalan kiadások tekintetében fennmaradó lényeges kockázatok kizárására.

A Bizottság egyben megjegyzi, hogy a hibák gyakorisága 2013-hoz képest csökkent.

A Bizottság megjegyzi, hogy a 2014-re számított legvalószínűbb hibaarány megfelel a Számvevőszék által az utóbbi négy évre meghatározott hibaarányoknak, valamint a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága 2014. évi éves tevékenységi jelentésében szereplő hibaarány-tartománynak, a 6.70. bekezdésben kifejtett eltérésekkel.

Ez megerősíti, hogy a 2007–2013 közötti programozási időszakra vonatkozó hibaarány stabil, és jóval alatta marad a 2000–2006 közötti időszakra vonatkozó adatoknak, amint az a 6.18. bekezdésben szerepel. A Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága 2014. évi éves tevékenységi jelentésében is szerepel (lásd az 59–62. oldalon), hogy ez a fejlemény a 2007–2013 közötti időszakban a Bizottság által a kifizetések azonnali megszakításában/felfüggesztésében és a hiányosságok azonosításakor azonnal alkalmazott pénzügyi korrekciókban megjelenő szigorú politikájának köszönhető. A Bizottság továbbra is a legkockázatosabb programokra/tagállamokra összpontosítja fellépéseit, és szükség esetén a kifizetések megszakítása és felfüggesztése, valamint pénzügyi korrekciók révén korrekciós intézkedéseket hajt végre a lezárásig, valamint a lezáráskor szigorú eljárásokat alkalmaz a szabálytalan kiadások tekintetében fennmaradó lényeges kockázatok kizárására.

⁽²³⁾ A regionális és várospolitika esetében az alsó és a felső hibahatár 3,0 %, illetve 9,2 %.

⁽²⁴⁾ A foglalkoztatás és szociális ügyek esetében az alsó és a felső hibahatár 1,9 %, illetve 5,6 %.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

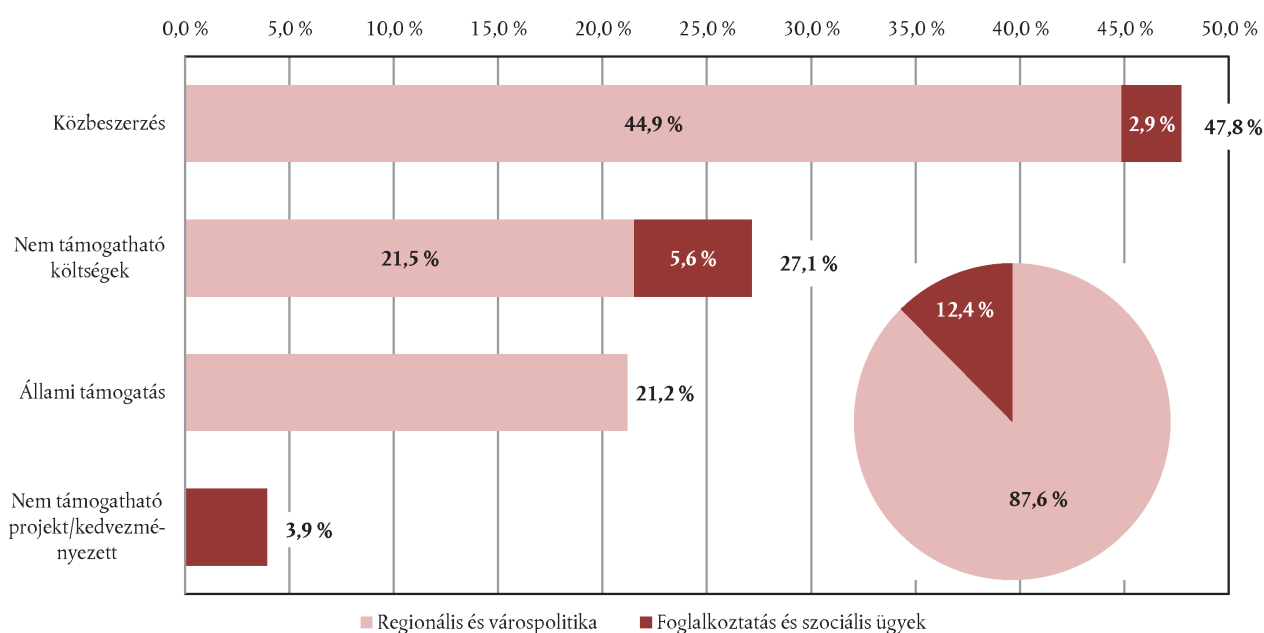
A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

6.25. A pénzügyi korrekciókra vonatkozóan az Európai Unió konszolidált beszámolóját kísérő 6. megjegyzésben bemutatott adatok pontosságáról és megbízhatóságáról az 1. fejezet tartalmaz értékelést (lásd: 1.43–1.44 bekezdés). A 2012-es éves jelentés 1. fejezete azt is kifejtette, hogyan vesszük figyelembe a pénzügyi korrekciókat a becsült hibaarány kiszámításakor ⁽²⁵⁾.

6.26. A **6.2. ábra** azt ábrázolja, hogy a különböző típusú hibák milyen mértékben járultak hozzá az általunk 2014-re becsült hibaarányhoz a regionális és várospolitika, a foglalkoztatás és szociális ügyek, valamint a „Gazdasági, társadalmi és területi kohézió” egészének területén.

6.25. A Bizottság hivatkozik az 1.43–1.44. bekezdésben adott válaszára.

6.2. ábra – A különböző típusú hibák hozzájárulása a becsült hibaarányhoz a „Gazdasági, társadalmi és területi kohézió” egészének területén



Forrás: Európai Számvevőszék.

⁽²⁵⁾ Lásd: 2012-es éves jelentés, 1.19–1.37. bekezdés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

6.27. A „Gazdasági, társadalmi és területi kohézió” egészét illetően a fő hibaforrás továbbra is a közbeszerzési szabályok megszegése, majd ezt követi nem támogatható kiadások szerepeltetése a kedvezményezettek költségnyilatkozataiban, az állami támogatási szabályok megszegése, végül pedig az olyan projektek kiválasztása, ahol maga az egész projekt nem támogatható.

6.28. A „foglalkoztatás és szociális ügyek” szakpolitikai területen a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos tranzakciók aránya sokkal kisebb, mint a regionális és várospolitikai területén. Ezen a szakpolitikai területen a legfőbb hibaforrást a nem támogatható költségek jelentik.

6.29. Az elmúlt három évben nem észleltünk semmilyen számszerűsíthető hibát az egyszerűsített költségelszámolási módszerek alkalmazásának kapcsán⁽²⁶⁾. 2014-ben a mintánkban 42 tranzakció szerepelt; ezek az ESZA alatti operatív programoknak folyósított 24 kifizetés közül ahhoz a 16-hoz kapcsolódtak, amelyeknél egyszerűsített költségelszámolást alkalmaztak a költségnyilatkozatokban. Az egyszerűsített költségelszámolási módszerek konkrét alkalmazásával kapcsolatban csak két nem számszerűsíthető hibát találtunk. Ez azt mutatja, hogy az egyszerűsített költségelszámolási módszereket alkalmazó projektek a tényleges költségeket alkalmazó projektekhez képest hajlamosak hibára. Ez különösen releváns a 2014–2020-as programozási időszakra nézve⁽²⁷⁾.

⁽²⁶⁾ Lásd: 2013-as éves jelentés, 6.16. bekezdés.

⁽²⁷⁾ Az Európai Szociális Alapról szóló, 2013. december 17-i 1304/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 347., 2013.12.20., 470. o.) az 50 000 eurónál kisebb értékű kis projektek esetén kötelezően előírja az egyszerűsített költségelszámolási módszerek alkalmazását, és a tagállamok dönthetnek úgy is, hogy a 2014–2020-as, a végrehajtás korai szakaszában tartó programok keretében nagyobb mértékben alkalmazzák ezeket a módszereket.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Közbeszerzési szabályok megsértése

6.30. A közbeszerzési szabályok kulcsfontosságú eszközt jelentenek a közpénzek gazdaságos és eredményes elköltése, valamint az Unión belüli belső piac létrehozása érdekében. Az előző évekhez hasonlóan a közbeszerzési eljárások esetében különösen sok hiba merült fel⁽²⁸⁾. A regionális és várospolitikai területén, illetve a „Gazdasági, társadalmi és területi kohézió” egészére nézve ez a fő hibaforrás.

6.30. A Bizottság közös válasza a 6.30–6.32. bekezdésre:

A közbeszerzési szabályok valamennyi tagállami közkiadásra vonatkoznak, nem csak a kohéziós politikára. Az uniós és nemzeti közbeszerzési szabályok be nem tartása a hibák egyik fő oka ezen a szakpolitikai területen, különösen a regionális és városfejlesztési politika esetében, főként a társfinanszírozott projektek típusai miatt. A Bizottság ezért a korábbi programozási időszakok óta különféle megelőző és korrekciós intézkedéseket hozott a területen feltárt hiányosságok kezelése érdekében.

A Bizottság által 2013-ban a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság, a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága és a Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóság együttműködésével kidolgozott közbeszerzési cselekvési terv célja a közbeszerzési szabályok tagállami végrehajtásának további megelőző intézkedések révén történő javítása. Új fellépések is folyamatban vannak, köztük a következők terén: iránymutatás és képzés, a bevált gyakorlatok azonosítása és tagállamok közötti cseréje; gyakorló szakemberek számára átfogó kézikönyv létrehozása; új szakértői csereplatform, illetve országspecifikus cselekvési tervek kidolgozása.

A 2014–2020 közötti európai strukturális és beruházási alapok jogi kerete előzetes feltételeket is bevezetett az uniós pénzeszközök hatékony és eredményes felhasználásának biztosítására, többek között a tagállami közbeszerzési rendszerekre kiterjedően. Ezzel összefüggésben 12 ország cselekvési tervét fogadták el, amelyeket 2016-ig értékelni kell. A vonatkozó előzetes feltételek 2016 végéig történő teljesülésének hiányában az időközi kifizetések felfüggeszthetőek (az 1303/13/EU rendelet 19. cikke).

A 2014-es közbeszerzési irányelvek egyszerűsítéseket vezetnek be, és e rendelkezéseket 2016 áprilisáig kell a nemzeti jogba átültetni, ezt követően kezdhetik meg hatásuk tényleges kifejtését.

A Bizottság megjegyzi, hogy a Számvevőszék a kohézió területén elkövetett közbeszerzési hibákról szóló különjelentésében felhívja a tagállamokat, hogy javítsák igazgatási kapacitásukat ezen a területen. A Bizottság arra számít, hogy a tagállamok most minden felkínált lehetőséget fel fognak használni programjaik kapacitásának és a közbeszerzési szabályok ajánlatkérőik általi betartásának javítására.

⁽²⁸⁾ Lásd: 2010-es éves jelentés, 4.26–4.27. bekezdés; 2011-es éves jelentés, 5.31–5.33. bekezdés; 2012-es éves jelentés, 5.30–5.34. bekezdés; 2013-as éves jelentés, 5.23–5.26. bekezdés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

6.31. Az 1. fejezet egy külön része kifejti, hogyan aktualizáltuk a közbeszerzési szabályok súlyos megsértésére alkalmazott számszerűsítési módszerünket. Ennek köszönhetően sikerült egyértelművé tennünk azt is, hogy miként értékeljük ezeknek a jogsértéseknek a hatását (lásd: 1.13. bekezdés). Egy különjelentést is megjelentettünk arról, hogy milyen intézkedésekkel kezelik a tagállamok és a Bizottság a kohézió területén elkövetett közbeszerzési hibák problémáját⁽²⁹⁾.

6.32. 2014-ben a „Gazdasági, társadalmi és területi kohézió” tesztelt tranzakcióira elszámolt kiadások alapjául szolgáló, kivitelezési és szolgáltatói szerződésre irányuló 175 közbeszerzési eljárást vizsgáltunk. E közbeszerzések szerződéses értéke közelítőleg 3,3 milliárd euróra volt becsülhető⁽³⁰⁾. E szerződések túlnyomó többsége az ERFA és a KA operatív programjai által társfinanszírozott projektekre vonatkozott⁽³¹⁾.

6.33. Az ellenőrzött 175 eljárásból 39 olyan esetet találtunk, ahol megszegtek az uniós, illetve tagállami közbeszerzési szabályokat. Ezek közül 13 e szabályok súlyos megsértésének, és így számszerűsíthető hibának minősült (lásd: 6.1. háttérmagyarázat). Ezek a hibák az összes számszerűsíthető hiba 25 %-át teszik ki, és a becsült hibaarányhoz körülbelül 2,7 százalékponttal járulnak hozzá.

6.1. háttérmagyarázat – Példák a közbeszerzési szabályok súlyos megsértésére

- a) *Indokolatlan közvetlen odaítélés:* Egy TEN-T úthálózat (7 km hosszú) autópálya-szakaszának rekonstrukciójára és korszerűsítésére irányuló máltai KA-projektnél az ajánlatkérő az uniós küszöbérték felett versenytárgyalási felhívás nélkül közvetlen tárgyalások útján kötött szerződést egy vállalattal. Az erre a szerződésre bejelentett kiadások ezért nem támogathatók.

Hasonló eseteket találtunk más ERFA-projekteknel Svédországban és az Egyesült Királyságban, valamint ESZA-projekteknel Németországban és Olaszországban.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

6.31. A Bizottság a Számvevőszék jelentésében szereplő valamennyi hibát nyomon fogja követni, „az Unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén a Bizottság által végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatás meghatározásáról és jóváhagyásáról” szóló C(2013)9527 final bizottsági határozatnak megfelelően.

6.33. A Bizottság nyomon fogja követni a Számvevőszék által feltárt eseteket, és szükség esetén intézkedéseket fog javasolni.

⁽²⁹⁾ Lásd: A Számvevőszék 10/2015. sz. különjelentése: „Az uniós kohéziós kiadások terén nagyobb erőfeszítés lenne szükséges a közbeszerzési problémák kezelésére”.

⁽³⁰⁾ Ez az összeg az odaítélt szerződésekre vonatkozó összes kiadást jelenti, amelyek egy részét a vizsgált költségelszámolások alapján igazolták.

⁽³¹⁾ Az általunk megvizsgált 175 közbeszerzési eljárás mintegy 53 %-a esetében a szerződés értéke meghaladta azt a küszöbértéket, amely felett már a tagállami jogba átültetett uniós közbeszerzési szabályokat kell alkalmazni (a küszöbértéket meghaladó értékű megvizsgált közbeszerzési eljárások közül 71 volt ERFA-, illetve KA-, 23 pedig ESZA-vonatkozású).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- b) *Pótlólagos munkák/szolgáltatások indokolatlan közvetlen odaítélése (előre nem látott körülmények hiánya):* Egy egyetemi épület felújításához és rehabilitációjához kapcsolódó németországi ERFA-projekt esetében szerződés módosítással kapcsolatos kiadásokat jelentettek be társfinanszírozásra. Az építész konkrétan azzal indokolta díjazásának megemelését, hogy igen komplex, késedelmi és túlköltekezési kockázattal érintett építményről van szó. A díjazás emelése mellett felhozott indokok mögött azonban nem állnak előre nem látott körülmények. Ezért a szerződésmódosítás miatti díj-emelés nem támogathatónak minősül.

Hasonló eseteket találtunk más ERFA-projekteknel Belgiumban és Olaszországban.

- c) *Ajánlattevők jogellenes kizárása:* Egy vasútvonal rekonstrukciójára irányuló magyarországi KA-projektnek az ajánlatkérő nem egységesen értékelte a kiválasztási kritériumok teljesítését. Ennek eredményeként egy kivétellel az összes ajánlattevőt kizárták. Ha a kizárási okokat egységesen alkalmazták volna, más lett volna a pályázat kimenetele. Ez az átláthatóság, és az egyenlő és diszkriminációmentes bánásmód elvének megsértése, így az erre a szerződésre bejelentett kiadások nem támogathatóak.

Jogellenes odaítélési kritériumok hasonló eseteit találtuk egy másik magyarországi KA-projektnek, valamint egy svédországi ERFA-projektnek is.

- d) *Összeférhetlenség és hátrányosan megkülönböztető kiválasztási kritériumok:* Egy üzleti növekedést támogató finnországi ESZA-projekt esetében a közbeszerzési eljárást érintő több szabálytalanságra is fény derült. Összeférhetlenségnek minősült, hogy az egyetlen ajánlattevő cég vezérigazgatója a pályázati eljárás idején az ajánlatkérő alkalmazottja volt. Ezenkívül a pályázati dokumentációban olyan hátrányosan megkülönböztető kritériumok szerepeltek, amelyek az eljárás során nem teszik valamennyi ajánlattevő számára lehetővé az egyenlő hozzáférést. Ebből adódóan a közbeszerzéshez kapcsolódó összes kiadás szabálytalan és társfinanszírozásra nem jogosult.

6.34. A vizsgált 175 tranzakció közül további 26 esetben az ajánlattételi és szerződéskötési eljárással összefüggő másmilyen hibákra derült fény. E hibák között előfordult a tájékoztatásra és népszerűsítésre vonatkozó előírások megszegése, a kiválasztási kritériumok helytelen alkalmazása, valamint az ajánlattételhez szükséges dokumentációban tapasztalt hiányosságok. Ezeket a hibákat az általunk becsült hibaarány nem tartalmazza ⁽³²⁾.

6.34. A Bizottság nyomon fogja követni a Számvevőszék által feltárt eseteket, és szükség esetén intézkedéseket fog javasolni.

⁽³²⁾ A közbeszerzési hibák számszerűsítésével kapcsolatos módszereinkről további információk az **1.1. melléklet** 13. és 14. bekezdésében találhatóak.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

6.35. Hat tagállamban⁽³³⁾ ellenőrzött nyolc tranzakció esetében a tagállami hatóságok a közbeszerzési szabályok be nem tartásának súlyos eseteit állapították meg és a projektek szintjén egyedi pénzügyi korrekciókat írtak elő⁽³⁴⁾. Ezeket a helyesbítő intézkedéseket a becsült hibaarány kiszámításakor figyelembe vettük, mivel azokra az ellenőrzésünk bejelentését megelőzően került sor.

Nem támogatható kiadások

6.36. A költségnyilatkozatok Bizottságnak történő benyújtása során a tagállami hatóságok igazolják, hogy e költségek az uniós rendeletekben, a tagállami jogszabályokban vagy támogathatósági szabályokban, az operatív program konkrét szabályaiban, a pályázati felhívásokban, a projektek társfinanszírozását jóváhagyó határozatokban, illetve a támogatási megállapodásokban előírt számos egyedi rendelkezésnek megfelelően merültek fel (lásd: 6.13. bekezdés).

6.37. A nem támogatható kiadások jelentik a legfőbb hibaforrást a „foglalkoztatás és szociális ügyek” szakpolitikai területen, illetve a második legfontosabb hibaforrást a regionális és várospolitikai területén. Megállapítottuk, hogy a vizsgált tranzakciók 10 %-ánál támogatásra nem jogosult költségeket jelentettek be (lásd: 6.2. háttérmagyarázat). Ezek az esetek az összes számszerűsíthető hiba 60 %-át teszik ki, és a becsült hibaarányhoz körülbelül 1,5 százalékponttal járulnak hozzá.

6.2. háttérmagyarázat – Példák elszámolt, támogatásra nem jogosult költségekre

- a) A támogathatósági időszakon kívüli elszámolt költségek: Egy villamosvasúti pálya bővítésére és rekonstrukciójára irányuló cseh köztársasági ERFA-projekt kapcsán a társfinanszírozásra bejelentett számlák egy része a projekt támogathatóságának kezdő időpontját megelőzően felmerült és kifizetett költségekre vonatkozott. Ezek a kiadások nem jogosultak uniós társfinanszírozásra.

Hasonló esetre derült fény egy másik, németországi ERFA-projekt kapcsán is.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

6.35. A Bizottság megjegyzi, hogy a szóban forgó tagállamokban egyes programhatóságok ténylegesen tettek megfelelő korrekciós intézkedéseket, noha nem a Számvevőszék által azonosított összes esetben. A Bizottság 6.30–6.32. bekezdésre adott válaszában említett cselekvési tervének célja az ilyen tagállami szintű, proaktív korrekciós intézkedések alkalmazási gyakoriságának növelése.

6.37. A Bizottság nyomon fogja követni a Számvevőszék által feltárt eseteket, és szükség esetén intézkedéseket fog javasolni.

A Bizottság megjegyzi, hogy egyes esetekben a Kohéziós Alaphól finanszírozott kiadásokra alkalmazott nemzeti vagy regionális szabályok szigorúbb követelményeket támasztanak, mint amelyeket a nemzeti jogszabályok a hasonló nemzeti szinten finanszírozott kiadásokra előírnak. Ezek a többletkövetelmények a kohéziós politikai kiadások tekintetében a tagállamok maguk számára előírt szükségtelen bonyolító tényezők és adminisztratív terhek példájának tekinthetők, ahogy azt a túlszabályozási és egyszerűsítési kérdésekről szóló, a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága által 2013-ban kiadott jelentések is ismertetik.

⁽³³⁾ Cseh Köztársaság, Magyarország, Lengyelország, Portugália, Románia és Szlovákia.

⁽³⁴⁾ A Bizottság 2013.12.19-i C(2013) 9527 final határozatával összhangban.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- b) *Túlzott mértékű fizetések:* Egy középiskolai végzettséget és szakmai képesítést szerző fiatalok számára szervezett hároméves képzési programra irányuló portugáliai ESZA-projekt esetében a kedvezményezett a támogatható tanári fizetések kiszámításához más módszert alkalmazott, mint amelyet a támogatási megállapodás előírt. Ráadásul a tanárok a bejelentettnél kisebb óraszámban dolgoztak. Ebből adódóan a társfinanszírozás igénylésekor nagyobb személyi költségek kerültek bejelentésre. A bejelentett kiadások és a jóváhagyott képlet szerint kiszámított kiadások közötti különbség nem jogosult uniós társfinanszírozásra.

Hasonló eseteket találtunk egy másik ERFA-projektnél Lengyelországban, valamint németországi és finnországi ESZA-projektteknél.

- c) *A projekthez nem kapcsolódó költségek:* Egy hollandiai ESZA-projektben a kedvezményezett képzéseket és esélynövelő tanfolyamokat indított a légközlekedési ágazatban, a projektek ESZA-adminisztrációjához pedig bevont segítségként egy tanácsadót. A támogathatósági szabályokkal ellentétben egy másik projekt tanácsadási szolgáltatásainak költségeinek egy részét is a vizsgált projektre számolták el.

Hasonló eseteket találtunk más, lengyelországi és portugáliai ESZA-projektteknél is.

- d) *A tagállami támogathatósági szabályok megsértése:* Egy lengyelországi képzési központ tanfolyamokat szervezett és tanácsadási szolgáltatásokat nyújtott 50 mikro-, kis- és középvállalkozás versenyképességének és adaptációs készségeinek javítására, környezetbarát megoldások terén. A szolgáltatások nyújtására négy oktatót vettek fel, akik közül egy sem rendelkezett a tárgyban megfelelő képzettséggel vagy szakmai tapasztalattal. Így a költségek a négy oktató egyike esetében sem támogathatóak. A kedvezményezett 2008 és 2015 között 84 uniós forrásból finanszírozott projektet bonyolított le, ezek teljes összege 17 millió euró volt.

- e) *Le nem vont bevétel:* Egy ausztriai ESZA-projekt arra irányult, hogy nonprofit szervezetekben betölthető ideiglenes álláshelyekkel segítse a foglalkoztatást nehezen találó munkanélküliek munkaerő-piaci integrációját. A projekt által generált, például üzleti eladásokból származó bevétel nem került levonásra az ESZA által finanszírozott tételekből. Ez ellentétben áll a tagállami támogathatósági szabályokkal, és a bevételt le kellett volna vonni a bejelentett költségekből.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Az állami támogatási szabályok megsértése

6.38. Az állami támogatás elvben összeegyeztethetetlen a belső piaccal, mivel torzíthatja a versenyt a tagállamok közötti kereskedelemben⁽³⁵⁾. A Bizottság közvetlenül érvényesíti az állami támogatásra vonatkozó uniós szabályokat. A tagállamoknak minden olyan ügyet be kell jelenteniük a Bizottságnak, ahol állami támogatás forog fenn (akár valamilyen rendszer révén, akár projekteknél eseti alapon), kivéve, ha a projekt a csekély összegűnek számító (*de minimis*) támogatás küszöbértéke alatt van, vagy az általános csoportmentességi rendelet hatálya alá tartozik⁽³⁶⁾. A Versenypolitikai Főigazgatóságnak minden bejelentett ügy tekintetében véleményt kell alkotnia arról, hogy a támogatás a belső piaccal összeegyeztethető vagy sem. Ennek során értékelnie kell, hogy a szóban forgó támogatás nélkül ugyanaz a projekt megvalósult volna-e.

6.39. Ebben az évben 8 tagállamban 14 ERFA-/KA-projekt esetében állapítottuk meg, hogy azok az uniós állami támogatási szabályokba ütköznek⁽³⁷⁾. Ahol szükséges volt, előzetes értékelést kértünk és kaptunk a Versenypolitikai Főigazgatóságtól. A hibák besorolásánál ezt az értékelést és az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatát vettük figyelembe.

6.40. E projektek közül három esetben úgy ítéljük meg, hogy a projekt az állami támogatási szabályok szerint az Uniótól, illetve a tagállamtól nem részesülhetett volna közfinanszírozásban, illetve csak kevesebb közfinanszírozásban kellett volna részesülnie. Az állami támogatási szabályok be nem tartásának fő okai a gazdasági ösztönző hatás hiánya, illetve az állami támogatási szabályok által érintett projektek be nem jelentése az Európai Bizottságnak. E számszerűsített hibák a regionális és várospolitikai esetekben becsült hibaarányhoz mintegy 1,5 százalékponttal járulnak hozzá (lásd: 6.3. háttérmagyarázat). Két másik esetben visszamenőlegesen alkalmaztuk a 2014-es általános csoportmentességi rendeletet és így ezeket a hibákat nem számszerűsítettük⁽³⁸⁾. Az állami támogatási szabályokba ütköző másik 9 ügy nincs hatással az általunk becsült hibaarányra.

6.38. A Bizottság közös válasza a 6.38–6.40. bekezdésre.

Állami támogatás bejelentésekor a Bizottság értékeli, hogy a támogatás állami támogatást valósít-e meg, és ha igen, az a belső piaccal összeegyeztethető-e. Az állami támogatásról hozott döntés keretében a Bizottság határozatot ad ki.

Nem minden állami támogatási döntéshez szükséges annak értékelése, hogy „a szóban forgó támogatás nélkül ugyanaz a projekt megvalósult volna-e”. Egyben az úgynevezett „ösztönző hatásra” vonatkozó követelmények is eltérőek, az irányadó állami támogatási szabályoktól függően.

A 2014-es általános csoportmentességi rendelet az ösztönző hatással kapcsolatos rendelkezések tekintetében a következő változásokat vezette be:

- a kis- és középvállalkozások vonatkozásában azon feltétel mellett, hogy a támogatásra vonatkozó kérelmet minden esetben a munka vagy a tevékenység megkezdése előtt kell benyújtani (amely már a 2008 általános csoportmentességi rendeletben is így volt), a kérelemnek a benyújtandó információk típusa tekintetében minimumkövetelményeknek kell megfelelnie,
- a nagyvállalatoknak nyújtott támogatás vonatkozásában, amennyiben az intézkedés egy program része, a gazdasági ösztönző hatás igazolásához a kontrafaktuális forgatókönyvre már nincsen szükség. Továbbra is kötelező azonban eseti támogatások tekintetében.

6.39. A Bizottság nyomon fogja követni a Számvevőszék által feltárt eseteket, és szükség esetén intézkedéseket fog javasolni.

⁽³⁵⁾ Az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése.

⁽³⁶⁾ A 800/2008/EK bizottsági rendelet (HL L 214., 2008.8.9., 3. o.).

⁽³⁷⁾ Belgium, Cseh Köztársaság, Németország, Spanyolország, Málta, Lengyelország, Románia, Egyesült Királyság.

⁽³⁸⁾ Lásd még: 17. lábjegyzet.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

6.3. háttérmagyarázat – Példa az állami támogatási szabályokba ütköző projektre

Az állami támogatás nem egyeztethető össze az egységes piaccal: Egy romániai ERFA-projekt kőbányából kavics és homok szállítására alkalmas teherautó vásárlására irányult. Az állami támogatási szabályok szerint a pályázat csak kis- és középvállalkozások (kkv-k), valamint szövetkezetek számára volt nyitott. Megállapítottuk azonban, hogy a kedvezményezett nem kkv volt, hanem egy nagyobb csoport tagja. Ennek eredményeként a kedvezményezett nem jogosult társfinanszírozásra, így a kapott támogatás nem egyeztethető össze az egységes piaccal.

Támogatásra nem jogosult projektek

6.41. Öt ESZA-projekt esetében megállapítottuk, hogy a rendeletekben, illetve a tagállami támogathatósági szabályokban meghatározott támogathatósági feltételek nem teljesültek, majd a hibákat számszerűsítettük. Ezek a projektek az összes számszerűsíthető hiba 9 %-át adják, és mintegy 1,2 százalékponttal járulnak hozzá a „foglalkoztatás és szociális ügyek” szakpolitikai területén a becsült hibaarányhoz (lásd: 6.4. háttérmagyarázat).

6.4. háttérmagyarázat – Példa támogatásra nem jogosult projektre

A társfinanszírozott projekt nincs összhangban az operatív programban meghatározott célokkal: Egy a helyi foglalkoztatást közhasznú programok révén serkenteni kívánó görögországi ESZA-projektet eredetileg jóváhagytak az Emberi Erőforrások Fejlesztése operatív program keretében. 2013-ban a Bizottság további projektek felvételének lehetőségével módosította a Közigazgatási Reform operatív programot, aláhúzva, hogy a tagállami hatóságoknak biztosítaniuk kell, hogy ezek a projektek az operatív program szerint támogathatóak legyenek. A projekt végrehajtását követően a tagállami hatóságok a projektet az Emberi Erőforrások Fejlesztése operatív programból áttették a módosított Közigazgatási Reform operatív programhoz, az e-kormányzattal kapcsolatos célkitűzéshez, noha a vizsgált projekt nem teljesítette ennek az operatív programnak egyik célkitűzését sem. Ennek eredményeként a költségkimutatás olyan műveletek költségeit is tartalmazta, amelyek nem támogathatóak.

6.41. A Bizottság nyomon fogja követni a Számvevőszék által feltárt eseteket, és szükség esetén intézkedéseket fog javasolni.

6.4. háttérmagyarázat – Példa támogatásra nem jogosult projektekre

A Bizottság érti a felvetett problémát, és megjegyzi, hogy a közmunkarendszer – amelyet a trojka és a görög kormány által aláírt egyetértési megállapodásban fogadtak el – eredetileg ideiglenes szükséghelyzeti intézkedésként született meg, a tartósan munkanélküli személyek, valamint a munkanélküli, szakképzésben, oktatásban részt nem vevő fiatalok számára, hogy lehetővé váljon számukra alapszintű munkatapasztalat szerzése a helyi közösség javát szolgáló tevékenységek keretében. Az ESZA-ból történő támogatás kulcsjelentőségű volt a program megvalósításához, amelyet indokoltak azok a rendkívüli körülmények, amelyekkel Görögország akkoriban és mindmáig szembesül. Ezért a Bizottság 2013 decemberében a közmunkaprogram lehetővé tételének érdekében döntött a vonatkozó ESZA-program – mint rendelkezésre álló fő finanszírozási forrás – módosításáról, amelyet a görög hatóságok a helyi hatóságok és nem kormányzati szervek bevonásával hajtottak végre.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A kedvezményezettek nem kapják meg időben a támogatást, és indokolatlan előlegkifizetések egyes tagállamok részére

6.42. A kedvezményezettek bejelentik kifizetett kiadásait a tagállami hatóságoknak, amelyek ezeket a lehető legrövidebb időn belül kifizetik, és a támogatás folyósításához rendszeresen összevont költségnyilatkozatokat nyújtanak be a Bizottsághoz. Megállapítottuk ugyanakkor, hogy egyes esetekben a tagállamok a szabályok ellenére államkincstári tartalékokat képeztek. A rendelet előírja⁽³⁹⁾, hogy a tagállami hatóságoknak „a lehető leggyorsabban és teljes egészében” folyósítaniuk kell a kifizetéseket a kedvezményezetteknek. Három tagállamban 12 olyan esetet találtunk, amikor a kedvezményezettek kifizetésére csak több hónappal azután került sor, hogy a Bizottság rendezte a vonatkozó költségnyilatkozatokat, illetve amikor a bizottsági rendezés után hét-kilenc hónappal, az ellenőrzés idején a kedvezményezettek számára még mindig nem történt meg a kifizetés (lásd: a 6.5. háttérmagyarázat a) pontja).

6.43. A rendelet ezenkívül azt is előírja, hogy előlegkifizetések folyósíthatók akkor, ha a mögöttes projektek állami támogatásának minősülnek – ez kivétel az alól a szabály alól, hogy csak felmerült és kifizetett kiadásokra lehet támogatást igényelni⁽⁴⁰⁾. Ennek ellenére azt állapítottuk meg, hogy egy tagállam (Görögország) állami támogatásának tévesen minősített projektekre jelentett be előlegkifizetéseket. Ez feltáratlan maradt, és a Bizottság úgy fogadta el és fizette ki az igényelt összeget, hogy nem ellenőrizte, fennállnak-e az ilyen kifizetések teljesítésének feltételei (lásd: a 6.5. háttérmagyarázat b) pontja).

6.5. háttérmagyarázat – A tagállamok nem térítik meg időben a kedvezményezettek kiadásait, egyes tagállamok részére indokolatlan előlegkifizetések történtek: példák

- a) *A kedvezményezett a bizottsági kifizetés után öt hónappal kapta meg a támogatást: Egy a különböző olasz régiók képzési igényeit feltérképező jelentés készítésére irányuló olaszországi ESZA-projekt esetében a kedvezményezett 2014 márciusában nyújtotta be kifizetési kérelmét az irányító hatóságnak. A nyilatkozatban szereplő költségeket igazolták a tagállami hatóságok, majd benyújtásra kerültek a Bizottsághoz. Noha a Bizottság már 2014 júniusában rendezte a bejelentett költségeket, a kedvezményezett csak öt hónappal később, 2014 novemberében kapta meg az időközi kifizetést.*

Hasonló eseteket találtunk négy másik olaszországi ESZA-projektnél, egy franciaországi projektnél és hat hollandiai projektnél.

6.42. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a 2014–2020 közötti programozási időszak vonatkozásában a közös rendelkezésekről szóló rendelet egyaránt szigorította az előfinanszírozás alkalmazására (a közös rendelkezésekről szóló rendelet 82. cikkének (1) bekezdése) és a kedvezményezetteknek történő kifizetésekre (a közös rendelkezésekről szóló rendelet 132. cikkének (1) bekezdése) vonatkozó szabályokat.

6.43. A Bizottság megjegyzi, hogy az illetékes nemzeti hatóságok felelőssége annak ellenőrzése, hogy az állami támogatással összefüggésben teljesülnek-e az előleg kifizetésére irányuló igénylés feltételei. A terület ellenőrzésének erősítésére továbbra is együttműködik a görög hatóságokkal. A Bizottság fokozott figyelemmel fogja ezt kísérni annak érdekében, hogy a rendeletben előírtaknak megfelelően a tagállamok által jogosulatlanul igényelt előlegeket visszafizettethesse.

6.5. háttérmagyarázat – A tagállamok nem térítik meg időben a kedvezményezettek kiadásait, egyes tagállamok részére indokolatlan előlegkifizetések történtek: példák

⁽³⁹⁾ Az 1083/2006/EK rendelet 80. cikke.

⁽⁴⁰⁾ Az 1083/2006/EK rendelet 78. cikkének (2) bekezdése.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

b) *Indokolatlan előlegfizetés egy tagállamnak:* Egy nem gazdasági jellegű egyetemi kutatásokra irányuló görögországi ESZA-projekt esetében a tagállam előlegfizetést igényelt, pedig a vonatkozó projekt nem minősült állami támogatásúnak. A Bizottság elfogadta és kifizette az indokolatlanul igényelt összeget.

Hasonló esetek fordultak elő más görögországi ESZA-projektek kapcsán is.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

b) Lásd a Bizottság 6.43. bekezdésre adott válaszát.

A tagállami szintű ellenőrzések elégtelen megbízhatósága

6.44. A kedvezményezettek által elkövetett 21 számszerűsíthető hiba esetében a tagállami hatóságok elegendő információval rendelkeztek ⁽⁴¹⁾ ahhoz, hogy a költségek Bizottság felé történő elszámolása előtt megelőzzék, illetve feltárják és korigálják a hibákat. Ha mindezeket az információkat felhasználták volna a hibák korrekciójára, az e fejezetre becsült hibaarány 1,6 százalékponttal kisebb lett volna. Megállapítottuk ezenkívül, hogy 13 esetben az általunk feltárt hibát a tagállami hatóságok követték el. Ezek a hibák 1,7 százalékponttal járultak hozzá a becsült hibaarányhoz.

6.45. A tagállami szintű ellenőrzések nem voltak teljesen megbízhatóak sem az egyik, sem a másik szakpolitikai területen. A regionális és várospolitikai esetében a becsült hibaarány 3,3 %-kal, a foglalkoztatás és szociális ügyek esetében pedig 3,2 %-kal kisebb lehetett volna.

6.44. Közös bizottsági válasz a 6.44–6.45. bekezdésre:

A Bizottság ezeket az eseteket szigorúan figyelemmel kíséri, és egyetért azzal, hogy megbízható és időszerű irányítási ellenőrzésekre van szükség elsősorban annak megelőzésére, hogy szabálytalanságok forduljanak elő, illetve hogy a szabálytalan esetek bekerüljenek a kifizetési kérelmekbe.

A Bizottság 2010 óta célirányos ellenőrzéseket végez azon nagy kockázatú programok irányítási ellenőrzései terén, melyek esetében megállapította, hogy a program ellenőrzési hatósága előtt hiányosságok maradhattak észrevétlen, vagy a hatóság nem kellő időben észlelhette azokat. A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság és a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága tekintetében a 2014-ig elvégzett ilyen ellenőrzések eredményei e főigazgatóságok 2014. évi éves tevékenységi jelentésében kerültek bemutatásra (lásd a jelentések 50., illetve 56. oldalát).

A Bizottság utal a 2014–2020 közötti programozási időszak szabályozási keretének javított eljárásaira, amelyek esetében az irányítási ellenőrzéseket és kontrollokat (ideértve a helyszíni ellenőrzéseket is) a program pénzügyi kimutatásainak a Bizottság felé történő igazolása, valamint a vezetői nyilatkozatoknak az irányító hatóságok általi benyújtása előtt, évente kell elvégezni. Az ellenőrző hatóságoknak becsült kell készíteniük az elszámolásoknak a számviteli év vége után végzett összes ellenőrzés, kontroll és korrekció utáni megbízható fennmaradó hibaszintjeiről. A Bizottság úgy véli, hogy ezek a szigorúbb kontrolleljárások szükségszerűen a hibaarány tartós csökkenéséhez fognak vezetni.

A Bizottság emellett új iránymutatást dolgozott ki az irányítási ellenőrzések megbízhatóságának a 2014–2020 közötti programozási időszak során történő további javítása érdekében. Ezt az előző programozási időszak tanulságaiból merítő iránymutatást bemutatta a tagállamoknak, és 2015 júliusában fogja kiadni.

⁽⁴¹⁾ Igazoló dokumentumok, köztük az adatbázis-információk standard keresztellenőrzése, valamint a kötelező ellenőrzések alapján.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A MEGOSZTOTT IRÁNYÍTÁSÚ PÉNZÜGYI ESZKÖZÖK VIZSGÁLATA

6.46. A megosztott irányítású pénzügyi eszközök tőkebefektetés, kölcsönök vagy garanciák révén nyújtanak segítséget a vállalkozások vagy városi projektek számára⁽⁴²⁾. Elsősorban három területen lehet őket felhasználni: kis- és középvállalkozások támogatása⁽⁴³⁾, városfejlesztés⁽⁴⁴⁾ és az energiahatékonyság előmozdítása.

6.47. 2013 végéig az ERFA és az ESZA 176 operatív programja keretében 941 pénzügyi eszközt hoztak létre Uniószerte, három tagállam (Horvátország, Írország és Luxemburg) kivételével. Ezek az eszközök összesen mintegy 14 278 millió euró alaptőkével rendelkeztek⁽⁴⁵⁾.

6.48. A pénzügyi eszközöket alkalmazó alapok általában jogi struktúrájuk kialakításakor részesülnek hozzájárulásban az operatív programból, és a későbbiekben ezt az összeget fordítják projektek támogatására. Ilyen pénzügyi támogatást csak az operatív program hatókörébe tartozó projektek kaphatnak. Ezeket a pénzügyi eszközöket úgy alakították ki, hogy rülirozó jellegűek legyenek, illetve bizonyos típusú garanciaalapoknál úgy, hogy komoly tőkeáttételt érjenek el. Minden, a beruházások vagy kölcsönök megtérüléséből származó forrást – a nyereséget is beleértve – a pénzügyi eszköz keretében végrehajtott tevékenységek céljaira kell ismét felhasználni.

⁽⁴²⁾ Az 1083/2006/EK rendelet 44. cikke.

⁽⁴³⁾ Ez magában foglalja a kkv-k további finanszírozásának támogatására irányuló, az Európai Beruházási Bankkal (EBB) és az Európai Beruházási Alappal (EBA) közösen végrehajtott, mikro-, kis- és középvállalkozásokat támogató közös európai források (JEREMIE) programját.

⁽⁴⁴⁾ Ez magában foglalja az EBB-vel közösen végrehajtott, fenntartható városfejlesztési beruházásokat támogató közös európai programot (JESSICA), amely (tőke, kölcsönök vagy garanciák formájában) visszatérítendő eszközöket biztosít városfejlesztésre.

⁽⁴⁵⁾ Európai Bizottság, 'Summary of data on the progress made in financing and implementing financial instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Regulation (EC) No 1083/2006, situation as at 31 December 2013' (A pénzügyi eszközök finanszírozása és végrehajtása terén elért előrehaladásra vonatkozó, az irányító hatóságok által az 1083/2006/EK rendelet 67. cikke (2) bekezdésének j. pontja értelmében szolgáltatott adatok összefoglalása, 2013. december 31-i helyzet), EGESIF_14-0033-00, 2014. szeptember 19. A 2014-es számadatok 2015 szeptemberében kerülnek közzétételre.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A pénzügyi eszközöket lassan alkalmazták

6.49. A Bizottság szerint az ERFA és ESZA keretében alkalmazott megosztott irányítású 941 pénzügyi eszközre az átlagos kifizetési ráta 2013 végén 47 % volt. Ez 2012-höz képest 10 százalékpontos növekedést jelent, 2011-hez képest pedig 13 százalékpontosat⁽⁴⁶⁾.

6.50. A strukturális alapokról szóló rendeletek értelmében csak a végső kedvezményezetteknek szóló kifizetések vagy garanciák, valamint az alapkezelők kezelési költségei és díjai tekinthetők támogathatónak a program lezárásakor, amikor a pénzügyi eszközök fel nem használt támogatását az uniós költségvetésbe vissza kell fizetni⁽⁴⁷⁾. A Bizottság közlése szerinti kifizetési ráta általában továbbra is túl kicsi ahhoz, hogy az összes rendelkezésre álló pénzeszköz legalább egyszeri felhasználására lehessen számítani. Egyedi problémákat észleltünk öt tagállam (Bulgária, Görögország, Spanyolország, Románia és Szlovákia) pénzügyi eszközei esetében, amelyeknél a kifizetési ráták 2013-ban jóval az uniós átlag alatt voltak.

6.49. A Bizottság közös válasza a 6.49. és a 6.50. bekezdésre:

A kifizetési ráták 2013 végén tagállamonként és a 2008–2013 között létrehozott pénzügyi eszközönként eltérőek voltak. Míg egyes pénzügyi eszközök teljesítménye elmarad a várttól, a pénzügyi eszközökbe fizetett teljes összeg 15 %-át kitevő 459 eszköz már elérte a 100 %-os felhasználást, és jelenleg a rülirozó pénzeszközök újbóli befektetése folyik.

A Bizottság 2015. október 1-jén fog beszámolni a 2014. év végi helyzetről, és a végrehajtás terén további előrehaladásra számít.

A Bizottság a tagállamokkal együttesen számos intézkedést tett annak biztosítására, hogy a pénzügyi eszközök által végrehajtott fennmaradó beruházások időben elérjék a végső címzetteket, főként az alábbiak révén:

- a pénzügyi eszközök teljesítménye terén az illetékes hatóságok általi fokozott figyelemmel kísérés javítása és az aktív alapkezelés ösztönzése, a pénzeszközök rosszul teljesítő alapoktól jól teljesítő alapokba történő átvitele,
- az irányító hatóságok és a pénzügyi eszközöket végrehajtott pénzügyi intézmények együttes ösztönzése a kínált eszközök és pénzügyi termékek olyan módosítására, hogy azok igazodjanak a változó piaci körülményekhez,
- a hosszú távú városfejlesztési vagy energiahatékonysági beruházásokat támogató pénzügyi eszközök esetében, amelyeknél a kifizetések fokozatosan, a projekt előrehaladásával történnek, az irányító hatóságok számára tanácsadás a beruházási csatornákról való beszámoló és a Bizottságnak történő visszajelzés bekéréséről, hogy lehetővé váljon ezen eszközök fejleményeinek fokozottabb figyelemmel kísérése.

A Bizottság megjegyzi, hogy a részletes tagállami elemzésekhez szükséges az egyes pénzügyi eszközök végrehajtását befolyásoló akadályok értékelése, és annak különösen figyelembe kell vennie azt, hogy a gazdasági és pénzügyi válság az ERFA pénzügyi eszközöket Bulgáriában, Görögországban, Spanyolországban, Romániában és Szlovákiában súlyosan érintette.

⁽⁴⁶⁾ Lásd: 2013-as éves jelentés, 5.33–5.36. bekezdés, valamint 5.5. háttérmagyarázat.

⁽⁴⁷⁾ Az 1083/2006/EK rendelet 78. cikkének (6) bekezdése.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Hiányos, illetve pontatlan tagállami beszámolás a pénzügyi eszközökről

6.51. A megosztott irányítású pénzügyi eszközök alkalmazásáról szól információk a tagállamoktól közvetlenül kapott adatokon alapulnak. 2011 óta a Bizottság jelentős erőfeszítéseket tesz ezen adatok minőségének javítására. Mindazonáltal a Bizottság a pénzügyi eszközök alkalmazásának folyamatáról szóló jelentésében elismeri, hogy a jelentésben szereplő adatok néhány esetben hiányosak vagy pontatlanok. Ez érvényes volt az általunk 2014-ben vizsgált hét pénzügyi eszköz közül ötre is.

A 2007–2013-as támogathatósági időszak meghosszabbítása csak bizottsági határozattal történt

6.52. Az 1083/2006/EK rendelet 56. cikkének (1) bekezdése 2015. december 31-ben szabja meg a kifizetések támogathatósági időszakának határidejét. 2015 áprilisában a Bizottság, ahelyett, hogy felkérte volna a Tanácsot és a Parlamentet a rendelet módosítására, bizottsági határozatban⁽⁴⁸⁾ döntött úgy, hogy 2017. március 31-ig meghosszabbítja a támogathatósági időszakot. Úgy véljük, hogy a támogathatósági időszak meghosszabbításának ez a módja nem tartja tiszteletben a jogszabályi hierarchiát, amelynek értelmében valamely jogi rendelkezést csak azzal azonos vagy annál erősebb jogi érvényű jogszabállyal lehet módosítani.

6.51. A Bizottság 2015 májusában terjesztette a tagállamok elé a pénzügyi eszközökről való beszámolásról szóló, az adatszolgáltatási követelményeket pontosító, aktualizált útmutatót. Emellett a Bizottság javította jelentéstételi eszközeit is.

6.52. A Bizottságnak meggyőződése, hogy az Európai Tanács 2014. decemberi ülésének született felkérésnek megfelelően a hatályos szabályozási keretben biztosított mozgástérben járt el.

A Bizottság lezárásról szóló iránymutatásának módosításáról szóló határozat nem érinti az 56. cikk (1) bekezdését, amely szerint a pénzügyi tervezési eszközökhöz való hozzájárulást legkésőbb 2015. december 31-ig be kell fizetni. Továbbra is ez a szabály.

A módosítás pontosítja, hogy az 1083/2006/EK rendelet 78. cikkének (6) bekezdése külön módozatokat ír elő a pénzügyi tervezési eszközök lezáráskori kifizetési nyilatkozatai tekintetében. A (6) bekezdés kimondja, hogy az (1) bekezdéstől eltérve, a 44. cikkben meghatározott pénzügyi eszközök tekintetében a költségnyilatkozat magában foglalja az ilyen alapok vagy holdingalapok létrehozására vagy az azokhoz történő hozzájárulásként kifizetett összes költséget.

Ez a cikk meghatározza azt is, hogy lezáráskor mely költségek támogathatók: „Az operatív program részleges vagy végső lezárásakor a támogatható kiadás az alapokból a végső címzetteknek juttatott teljes támogatás, a támogatható alapkezelési költségekkel és díjakkal együtt”.

Mivel a lezárási dokumentumokat legkésőbb 2017. március 31-ig kell benyújtani a Bizottsághoz, a lezárási iránymutatás módosítása pontosítja, hogy az általános rendelet 78. cikkének (6) bekezdésében említett lezáras a lezárási dokumentumok benyújtásának időpontja, azaz 2017. március 31.

⁽⁴⁸⁾ A Bizottság C(2015) 2771 határozata a 2007–2013 közötti időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból támogatott operatív programok lezárására vonatkozó iránymutatás jóváhagyásáról szóló C(2013) 1573 határozat módosításáról.

KIVÁLASZTOTT RENDSZEREK ÉS ÉVES TEVÉKENYSÉGI JELENTÉSEK VIZSGÁLATA

Az ellenőrző hatóságok Bizottság általi felügyeletének értékelése

A Bizottság felhasználja a tagállami ellenőrző hatóságok munkáját a hibaszint becslésénél

6.53. A Bizottság számára az egyes operatív programokhoz kapcsolódó irányítási rendszerek és belső kontrollmechanizmusok eredményes működéséről, valamint az igazolt kiadások jogszerűségéről és szabályszerűségéről az ellenőrző hatóságok nyújtanak bizonyosságot. Ezeket az információkat az ellenőrző hatóságok éves kontrolljelentésekben, ellenőri véleményekben és rendszerellenőrzési jelentésekben ismertetik (lásd: 6.14. bekezdés)⁽⁴⁹⁾. 2009 óta a Bizottság vizsgálatokat végzett a fontosabb ellenőrző hatóságoknál, a munkájuk helyszíni ellenőrzését is beleértve, hogy értékelje, milyen mértékben támaszkodhat rájuk.

6.53. Emiatt a Bizottság szorosan együttműködik az ellenőrző hatóságokkal, illetve munkáját összehangolja velük, továbbá 2009-től kezdődően felülvizsgálja módszertanaikat és az ellenőrzéseik eredményeit. Ez hozzájárul a kapacitásépítéshez, mivel az ellenőrző hatóságok által végzett ellenőrző munkát a Bizottság újra elvégzi, miközben az ellenőrző hatóságoknak tanácsot ad, iránymutatásokat nyújt és ajánlásokat tesz.

A Bizottság hangsúlyozza, hogy az ellenőrző hatóságok munkájának megbízhatóságára irányuló értékelést ezzel összefüggésben kell vizsgálni. A 2009. óta összesen 265 elvégzett helyszíni ellenőrző látogatásból álló ellenőrzési programja eredményeként a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság 2014 végéig azt a következtetést vonta le, hogy a 2007–2013 közötti időszak ERFA/KA-előirányzatainak mintegy 91 %-áért felelő 42 vizsgált ellenőrző hatóság munkájára általánosságban lehet hagyatkozni. A fennmaradó 5 vizsgált ellenőrző hatóság esetében javításokat írtak elő.

A Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága 2014. végéig a 92 ellenőrző hatóság közül 87-et vizsgált felül (94,6 %-os arány). Ezek a 2007–2013 közötti programozási időszak 118 operatív programjából 113-ra – a programozási költségvetés 99,1 %-ára – terjedtek ki.

A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság és a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága 2014. évi éves tevékenységi jelentéseikben részletesen értékelték az ellenőrző hatóságok 2014. évi éves kontrolljelentéseiben a 2013. évi kiadások vonatkozásában szereplő ellenőrző adatok és eredmények pontosságát és megbízhatóságát (lásd a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság 2014. évi éves tevékenységi jelentésének 40–45. oldalát, valamint a Foglalkoztatás, Szociális Ügyek és Társadalmi Befogadás Főigazgatóságának 2014. évi éves tevékenységi jelentésének 51–54. oldalát).

⁽⁴⁹⁾ A 28 uniós tagállam a 2007–2013-as programozási időszakra jóváhagyott az ERFA/KA és az ESZA alá tartozó 440 operatív programhoz összesen 113 ellenőrző hatóságot hozott létre. E hatóságok közül 63 foglalkozik mind az ERFA/KA, mind az ESZA operatív programjaival. A 440 operatív program összességét tekintve 2014. december végéig az ellenőrző hatóságok 199 éves kontrolljelentést és ellenőri véleményt készítettek.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

6.54. A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság, illetve a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és Társadalmi Befogadás Főigazgatósága felhasználják ezeket az információkat éves tevékenységi jelentéseik elkészítéséhez, valamint az év során ahhoz, hogy döntsenek az operatív programoknak teljesített kifizetések lehetséges megszakításáról, illetve felfüggesztéséről.

6.55. Annak felmérése érdekében, hogy támaszkodhatnak-e ezekre az információkra, a főigazgatóságok minden egyes operatív program (vagy operatív programcsoport) esetében ellenőrzik az ellenőrző hatóságok által közölt hibaarányokat⁽⁵⁰⁾:

- amennyiben a Bizottság szerint a hibaarány megbízható (és az igazolt költség tekintetében reprezentatív), elfogadja az ellenőrző hatóság által közölt arányt. Saját értékeléséhez a Bizottság a hibaarányt az ellenőrző hatóságtól kapott kiegészítő információk alapján újra is számíthatja,
- ha a hibaarány nem megbízható, a Bizottság az irányítási és kontrollmechanizmusok működése értékelésének függvényében (2 % és 25 % közötti) átalányarányt szab meg.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

6.54. A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság 2014. évi éves tevékenységi jelentésében az szerepel, hogy a kifizetések megszakításai és előzetes felfüggesztései mintegy kétharmad részben az ellenőrző hatóságok által az év közben vagy az év végén a Bizottságnak jelentett ellenőrzési eredményeken alapultak (lásd a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság 2014. évi éves tevékenységi jelentésének 54. oldalát).

2014 folyamán a megszakítási és az előzetes felfüggesztési eljárások 121 EREFA/KA-programot, valamint a tagállamok által benyújtott csaknem 7,9 milliárd EUR összértékű kifizetési kérelmet érintettek, amelyeket mindaddig nem fizettek ki, amíg a Bizottság további bizonyítékokat nem kapott arra vonatkozóan, hogy az érintett tagállam az összes szükséges korrekciót elvégezte.

Az ESZA vonatkozásában – a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága 2014. évi éves tevékenységi jelentésének 60. oldalán szereplő információ szerint – a Bizottság 11 figyelmeztető levelet és 18 felfüggesztést megelőző levelet küldött ki, 31 esetben határozott a kifizetés megszakításáról, valamint 11 operatív programot fűggesztett fel. Összesen 1,3 milliárd EUR kifizetési kérelmet szakított meg.

6.55. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a hibaarányok megbízhatóságának évenként történő értékelésének alapját a szükség esetén kockázatalapú tényfeltáró helyszíni látogatásokkal kiegészítve gyűjtött összes rendelkezésre álló információ alapos adminisztratív elemzése képezi, figyelembe véve egyúttal az ellenőrző hatóságok munkájának megbízhatóság tekintetében a 6.53. bekezdésre adott válaszban említett átfogó ellenőrzési vizsgálat eredményeként kapott általános értékelést. Szükség esetén a Bizottság bekéri és beszerzi a szükséges többletinformációkat az ellenőrző hatóságoktól.

⁽⁵⁰⁾ Az ellenőrző hatóságok által az n. évre vonatkozóan közölt hibaarányok kiszámítása a műveletek ellenőrzéséből vett minta alapján történik, amelynek a Bizottság felé az n-1. évben igazolt költségek tekintetében statisztikailag reprezentatívnak kell lennie (a 16/2013. sz. különjelentés 11. bekezdése).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

6.56. A Bizottság ezenkívül kiszámítja az egyes operatív programok ún. fennmaradó hibaarányát is, amely figyelembe veszi a programozási időszak kezdete óta végrehajtott összes pénzügyi korrekciót. Ide tartoznak az uniós, illetve tagállami szinten már végrehajtott pénzügyi korrekciók is ⁽⁵¹⁾.

6.57. E két mutatószám és a rendelkezésére álló további információk alapján a Bizottság elvégzi az operatív program irányítási és kontrollrendszerének értékelését. Ez az értékelés figyelembe veszi az ellenőrző hatóságok által az év során benyújtott rendszerellenőrzési eredményeket, valamint a Bizottság rendelkezésére álló további információkat is. Ez az értékelés azután szerepel a főigazgatóság éves tevékenységi jelentésében ⁽⁵²⁾.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

6.57. A Bizottság minden egyes program és (irányító, igazoló és ellenőrző) hatóság esetében értékeli az irányítási és kontrollrendszer eredményes működését, amihez 15 kulcsfontosságú szabályozási követelmény figyelembe vételével végzett uniós és nemzeti rendszerellenőrzés összes eredményét alapul veszi az ellenőrző hatóságokkal ismertetett módszertan szerint. A tagállamok által jelentett hibaarányok és a Bizottság által számított fennmaradó hibaarányok ezen értékelés fontos, de nem kizárólagos elemei. Az operatív felettes vezetők és az engedélyezésre jogosult tisztviselők a rájuk ruházott hatáskörnél fogva ugyancsak értékelik a bizonyosság szintjét.

Az éves tevékenységi jelentésekben szereplő bizonyosság tekintetében ezért az egyes operatív programokra vonatkozó vélemény a Bizottság rendelkezésére álló összes információ értékelésének eredménye. Ez átfogó és részletes tagállamonkénti értékelést nyújt az irányítási és kontrollrendszerek eredményességéről, továbbá a 2014. évre fenntartásokkal illetett operatív programok esetében információkat az azonosított főbb problémákról és a megtett intézkedésekről.

⁽⁵¹⁾ A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság éves tevékenységi jelentése, 49. o. A Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatóságának éves tevékenységi jelentése, 63. o.

⁽⁵²⁾ Lásd: 16/2013. sz. különjelentés, 5–11. bekezdés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

Az éves kontrolljelentések bizottsági értékelése csak részben képes kezelni azt a kockázatot, hogy a tagállami hatóságok a valóságnál kevesebb hibát és a valóságnál több pénzügyi korrekciót jelentenek be

6.58. Az ERFA, a KA és az ESZA operatív programjainak bizottsági értékelésének megalapozottsága a tagállami hatóságok által közölt információk pontosságán és megbízhatóságán múlik. Az előző években végzett ellenőrzéseink ebben a tekintetben két fő kockázatra mutattak rá:

- az ellenőrző hatóságok alábecsülhetik a hibák számát, illetve nem megfelelően extrapolálhatják azokat. Következésképpen a közölt hibaarányok nem mindig maradéktalanul megbízhatóak,
- a pénzügyi korrekciókról a tagállamok által közölt adatok nem mindig megbízhatóak vagy pontosak, ezért lehetséges, hogy a Bizottság, számítási módszeréből adódóan, alábecsüli a kumulatív fennmaradó hibaarányt.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

6.58. A Bizottság közös válasza a 6.58–6.60. pontra:

A vonatkozó éves tevékenységi jelentésekben kifejtettek szerint mindkét főigazgatóság hozott intézkedéseket a tagállamok által jelentett ellenőrzési információk és pénzügyi korrekciók megbízhatóságának javítására. A kockázat mérséklésére a Bizottság két ellenőrzési vizsgálatot hajt végre:

- az ellenőrző hatóságok által benyújtott ellenőrzési információk megbízhatóságának értékelése – ideértve a hibaarányt is – egy részletes ellenőrzési program nyomán történik, amelynek keretében a Bizottság meggyőződik arról, hogy az ellenőrzés megállapításai megerősíthetők-e, és ehhez adott esetben a Bizottság ellenőrei is megvizsgálják az adatokat a helyszínen. A dokumentumalapú vizsgálatot tényfeltáró látogatások egészítik ki, és az ilyen ellenőrzés kiterjed egy sor kapcsolódó ellenőrzésre, például a számítások pontossága, a felhasznált paraméterek, a feltárt hibák kezelése vagy az ellenőrzött sokaság egyeztetése vonatkozásában (lásd még a Bizottság 6.53. bekezdésre adott válaszát);
- konkrét kockázatalapú helyszíni ellenőrzések (az elmúlt három évben 68 operatív program vonatkozásában) annak érdekében, hogy a jelentett korrekciók végrehajtása ténylegesen megtörténjen, illetve hogy kétség vagy nem kielégítő alátámasztottság esetén az érintett összegeket levonják a fennmaradó hibaarány kiszámítása érdekében figyelembe vett halmozott pénzügyi korrekciókból. A Bizottság szolgálatai a 2014. március 31-ig valamennyi program vonatkozásában benyújtott, 20. cikk szerinti nyilatkozatok megbízhatóságára vonatkozó ellenőrzéseik és következtetésegi dokumentum-ellenőrzéseik során úgy döntöttek, hogy a jelentett pénzügyi korrekciók egy részét kizárják a halmozott fennmaradó hibaarány számításából (az ERFA és a KA-számításokhoz a jelentett pénzügyi korrekciók 77 %-át, az ESZA esetében 91 %-át vették figyelembe).

A 2014–2020 közötti programozási időszakra vonatkozó jogi keret is változott. Az ellenőrző hatóságok a korrekciók végrehajtása után fennmaradó hibaarány alapján adják ki ellenőrzési véleményüket, és ezért a pénzügyi korrekciók ellenőrzése az elszámolások ellenőrzésének részeként módszeresen megtörténik.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

6.59. Az éves kontrolljelentések bizottsági ellenőrzései elsősorban a dokumentumok áttekintéséből állnak és ezért csak részben tudják kezelni ezeket a kockázatokat. Megítélésünk szerint a Bizottság csak korlátozottan képes validálni és szükség esetén kiigazítani a közölt hibaarányokat, mivel az ellenőrző hatóságok számára nincs rendszerszinten előírva, hogy az éves kontrolljelentések ellenőrzése tekintetében szolgáltatassanak a Bizottságnak a műveletekre vonatkozó ellenőrzéseikről konkrétabb információkat (hatókör, kiterjedés/rézminta képzése, részletek a hibák besorolásáról).

6.60. 2014 folyamán mindkét főigazgatóság végzett helyszíni ellenőrzéseket a 12 tagállam által végrehajtott pénzügyi korrekciókra nézve. A 12 felkeresett tagállam közül 7-ben olyan hiányosságokra derült fény, amelyek a bejelentett pénzügyi korrekciók kiigazítását teszik szükségessé. Ezek a megállapítások megerősítik saját értékelésünket, és az új 2014–2020-as programozási időszak összefüggésében kiemelik annak fontosságát, hogy megbízható jelentéstételi rendszereket vezessenek be⁽⁵³⁾.

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a kifizetések hibaszintje az összes operatív program 57%-a esetében nem érte el a lényegességi küszöböt

6.61. 2014 tekintetében a Bizottság úgy ítéli meg, hogy bizonyosságot szerzett afelől, hogy az ERFA/KA és az ESZA alá tartozó 440 operatív programból 250 (57 %) hibaszintje nem éri el a lényegességi küszöböt: az ellenőrző hatóságok által közölt hibaarányok a Bizottság 2 %-os lényegességi küszöbe alatt maradtak, és a Bizottság már validálta ezeket az arányokat. Ezek az operatív programok a 2014-es kifizetések mintegy 55 %-át jelentik.

6.62. Az előző évekhez hasonlóan 2014-ben is megvizsgáltuk, hogy a Bizottság eredményesen ellenőrizte-e az ellenőrző hatóságok által közölt hibaarányok pontosságát és megbízhatóságát. Ezt a Bizottság munkadokumentumai alapján, egy 20 tagállam 139 operatív programjából álló minta (105 az ERFA/KA 322 operatív programjából és 34 az ESZA 118 operatív programjából) vonatkozásában végeztük el. Mintánkban szerepeltek olyan operatív programok, amelyek esetében a Bizottság elfogadta az ellenőrző hatóságok által közölt arányokat, de olyanok is, ahol a hibaarányok újraszámították, illetve ahol általányarányt szabtak meg.

⁽⁵³⁾ Lásd: 16/2013. sz. különjelentés, 35–40. bekezdés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

6.63. A rendszerekre vonatkozó vizsgálatunk eredményeit a **6.1. táblázat** foglalja össze.

6.63. A Bizottság felhívja a figyelmet az ellenőrző hatóságok által jelentett hibaarányok Bizottság általi ellenőrzésében mutatkozó javulásra, és különösen arra, hogy a Számvevőszék által talált problémák egyike sem igényelt volna további fenntartásokat vagy eltérő számszerűsítést, mivel ezek a problémák jobbra technikai jellegűek.

6.1. táblázat – Az ellenőrző hatóság által közölt hibaarányok bizottsági ellenőrzésének értékelése

	2014			2013		
	Az ERFA/KA vizsgált operatív programjai	Az ESZA vizsgált operatív programjai	ÖSSZESEN	Az ERFA/KA vizsgált operatív programjai	Az ESZA vizsgált operatív programjai	ÖSSZESEN
Megállapításaink:						
— a bizottsági ellenőrzésekkel kapcsolatosan nincsenek problémák, vagy csak korlátozott jelentőségűek vannak (*)	84 (80 %)	30 (88 %)	114 (82 %)	108 (77 %)	47 (87 %)	155 (80 %)
— a bizottsági ellenőrzésekkel kapcsolatban jelentős problémák vannak, de nincs hatásuk az éves tevékenységi jelentésekben szereplő fenntartások számára (vagy azok számszerűsítésére).	21 (20 %)	4 (12 %)	25 (18 %)	17 (12 %)	6 (11 %)	23 (12 %)
— a bizottsági ellenőrzésekkel kapcsolatban jelentős problémák vannak, ami további fenntartásokat vagy eltérő számszerűsítéseket tesz szükségessé	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	15 (11 %)	1 (2 %)	16 (8 %)
A vizsgált operatív programok száma ÖSSZESEN	105 (100 %)	34 (100 %)	139 (100 %)	140 (100 %)	54 (100 %)	194 (100 %)

(*) Lásd még: 6.65. bekezdés.

Forrás: Európai Számvevőszék.

A hibaarányok Bizottság általi validálása (vagy újrászámítása) összhangban van az ellenőrző hatóságok által szolgáltatott bizonyítékokkal

6.64. 25 operatív programmal kapcsolatban olyan hiányosságokat állapítottunk meg, amelyeket a Bizottság nem észlelt (vagy nem kezelt megfelelően) (lásd: 6.6. háttérmagyarázat). Úgy véljük azonban, hogy egyik ilyen eset kapcsán sem kellett volna a Bizottságnak további fenntartásokkal (vagy nagyobb pénzügyi hatású fenntartásokkal) élnie a 2014-es éves tevékenységi jelentésekben.

6.6. háttérmagyarázat – Példák az ellenőrző hatóságok által közölt hibaarányok bizottsági validálásának hiányosságaira

- a) Az ellenőrző hatóság által ellenőrzött sokaság nincs összhangban a bejelentett kiadásokkal: A 139 operatív programból álló minta 8 programjánál nem lehetett egyeztetni az ellenőrző hatóság által ellenőrzött sokaságot a bejelentett kiadásokkal. A Bizottság dokumentumalapú vizsgálatai 3 operatív programnál nem mutattak rá erre a problémára.

6.6. háttérmagyarázat – Példák az ellenőrző hatóságok által közölt hibaarányok bizottsági validálásának hiányosságaira

--

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- b) Az ellenőrző hatóság helytelen mintavételi módszert alkalmazott: A 139 operatív program közül az ellenőrző hatóság 11 esetében helytelen mintavételi módszert alkalmazott: a módszer vagy eltért a Bizottság által jóváhagyott ellenőrzési stratégiában leírtaktól, vagy a paramétereit nem voltak összhangban a mintavételre vonatkozó bizottsági iránymutatással. Ezekben az esetekben a minta mérete kisebb volt a rendesen szükségesnél. Az összes ilyen esetben a Bizottság dokumentumalapú vizsgálata azonosította a problémát, és helyesen arra a következtetésre jutott, hogy az nem érinti az ellenőri véleményt.
- c) A részmintákban talált hibák helytelen extrapolálása: A 139 vizsgált operatív program közül az ellenőrző hatóság 59 esetében a számlákból vett minta (részminta) alapján végezte ellenőrzését. E módszer alkalmazásának esetén a részmintában talált hibák pénzügyi hatását extrapolálni kell az ellenőrzött projektekre vagy költségigénylésekre, mielőtt e hibákat bevonná az egész sokaságra vonatkozó hibabecslés kiszámításába. A részmintában talált hibákat öt operatív program esetében helytelenül extrapolálták. Ez a teljes kivetített hibaarány alábecslését eredményezte, de nem érintette az ellenőri véleményt.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- b) A mintavételi módszertan az ellenőrzendő sokaság jellemzőinek megfelelően változhat. Ezt a változást és a jóváhagyott ellenőrzési stratégia változásait a Bizottság és az érintett ellenőrző hatóság éves koordinációs ülésén megvitatják.
- c) A Bizottság ajánlja az ellenőrző hatóságok számára, hogy éves kontrolljelentéseikben módszeresen tegyék közzé azokat az eseteket, amelyekben ténylegesen nem ellenőrizték a teljes sokaságot és „részleges mintavételi” rendszert alkalmaztak.

Az állami támogatás ellenőrző hatóságok általi ellenőrzésének hiányosságai

6.65. 2014-ben azt is megvizsgáltuk, hogy a tagállami ellenőrző hatóságok megfelelő ellenőrzéseket végeztek-e az állami támogatási szabályok ügyében. A mintában szereplő 139 operatív program közül 42 esetében az ellenőrző hatóság által az állami támogatásra vonatkozó szabályok ügyében végzett ellenőrzések nem voltak megfelelőek (például nem terjedtek ki az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatókra, vagy nem ellenőrizték a bejelentett támogatási programokat és a támogatási intenzitást). A bizottsági iránymutatások megkövetelik az állami támogatás megfelelő ellenőrzését, de ezeket a hiányosságokat a 2014-es dokumentumalapú vizsgálatok nem mindig tárták fel.

6.65. Az éves kontrolljelentés felülvizsgálata során a Bizottság a rendszerek és műveletek ellenőrzése során kapott eredmények alapján megvizsgálja, hogy az ellenőrző hatóság véleménye szilárd alapon nyugszik-e.

Az ellenőrző hatóságok Bizottság általi felülvizsgálatának részét képezi egyebek mellett az ellenőrző hatóságok állami támogatásokkal kapcsolatos munkája, amelynek keretében megvizsgálja a rendszerek és műveletek ellenőrzésének módszertanát (az ellenőrző listákra kiterjedően), illetve újból elvégzi az ellenőrző hatóságok által már elvégzett ellenőrzéseket (lásd a 6.53. bekezdésre adott választ).

Néhány esetben a Bizottság – az ellenőrzésekről készített saját beszámolóin keresztül – már megfogalmazott ajánlást az érintett ellenőrző hatóságok számára ellenőrző listáik javítására, hogy azok jobban kiterjedjenek az állami támogatások ellenőrzésére. A Bizottság a továbbiakban is biztosítani fogja, hogy az ellenőrző hatóságok megfelelő ellenőrző listákat használjanak.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A bizottsági útmutató értelmében az ellenőrző hatóságoknak a pénzügyi eszközökbe teljesített befizetéseket kell belevenniük az ellenőrzött sokaságba, ahelyett, hogy a tényleges kifizetéseket ellenőriznék

6.66. A pénzügyi eszközök alkalmazásának finanszírozását célzó, az operatív programokból származó pénzügyi hozzájárulások az egész időszakban általában egy kifizetéssel történtek, amint megszületett a holdingalap jogi struktúrája. A finanszírozási megállapodásokban alternatív finanszírozási megoldás is előírható. A rendeletnek megfelelően ezeket a kifizetéseket a Bizottság felé a kiadás felmerülésekor igazolják⁽⁵⁴⁾. Az ilyen kifizetéseknél az ellenőrző hatóságok általi utólagos ellenőrzése általában ahhoz a pénzügyi évhez kapcsolódik, amelyben a kifizetés történt. Ezeknek az ellenőrzéseknek általában korlátozott a hatókörük, mivel az első évben kevés műveletet választanak ki támogatásra, és korlátozott összegeket folyósítanak a végső kedvezményezetteknek és a projekteknek.

6.67. Így hacsak nem terveznek egyedi ellenőrzéseket, a pénzügyi eszközökkel kapcsolatos műveletek tényleges végrehajtását az ellenőrző hatóságok a 2007–2013-as programozási időszak lezártáig valószínűleg nem ellenőrzik. Ahol a mintában szereplő pénzügyi eszközt az Európai Beruházási Bank irányítja, az ellenőrző hatóság nem tudja ellenőrizni az alapba befizetett hozzájárulásokat, mert az EBB korlátozta a hozzáférési jogokat.

Az ellenőrző hatóságok nagyon kis hibarányokról számoltak be olyan operatív programok esetében, amelyeknél jelentős hibákat találtak

6.68. Az ERFA/KA és az ESZA alá tartozó 440 operatív program közül 110 esetben a Bizottság 0,5%-os vagy annál kisebb hibarányokat validált. Ezen operatív programok közül 13-nál legalább egy vizsgálatot végeztünk az elmúlt két pénzügyi év során. Öt operatív programnál jelentős hibákat találtunk a vizsgált projekteknél (lásd: 6.61. és 6.62. bekezdés).

6.66. A Bizottság közös válasza a 6.66. és a 6.67. bekezdésre:

Az 1083/2006/EK rendelet 78. cikkének (6) bekezdésével összhangban az alapok pénzügyi eszközökhöz teljesített hozzájárulásai a Bizottsághoz intézett kifizetési kérelmek részét képezik. Ezek a kifizetések az ellenőrző hatóságok által az aktualizált bizottsági útmutatásnak megfelelően mintavétellel ellenőrizendő sokaság részét képezik. A Strukturális Alapok közös ellenőrzési stratégiájában lefektetettek és a KSK-alapok bizottsági ellenőrzési keretében meghatározottak szerint az ellenőrző hatóságok és a Bizottság tematikus ellenőrzéseket végezhet pénzügyi eszközökön, amelyek egyaránt kiterjednek az alap összetételére és a tényleges projektekre a végső címzettek által végrehajtott projektekből vett minta ellenőrzése révén. Az ellenőrző hatóságoknak ellenőrizniük kell az első szintű ellenőrzések irányító hatóságok általi elvégzését, és a lezárás révén elegendő bizonyosságot kell kapniuk az alapok vonatkozásában.

Az Európai Beruházási Bank által kezelt alapok vonatkozásában a Bizottság sajnálatának ad hangot a hozzáférési jogok korlátozottsága miatt. A Bizottság és az Európai Beruházási Bank közötti egyetértési megállapodás aláírásra vár, így a jövőben az irányító és ellenőrző hatóságoknak lehetőségük lesz a Bizottság által kiválasztott alvállalkozó szolgáltatásait igénybe venni az Európai Beruházási Bank által kezelt alapok ellenőrzéséhez.

⁽⁵⁴⁾ Az 1083/2006/EK rendelet 78a. cikke.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A Bizottság éves tevékenységi jelentéseinek értékelése

6.69. Értékeljük a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság, valamint a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága 2014-es éves tevékenységi jelentéseit és az azokat kísérő nyilatkozatokat⁽⁵⁵⁾. Ennek során:

- ellenőriztük a kockázatosnak minősülő összegekre vonatkozó bizottsági számítások konzisztenciáját és pontosságát,
- értékeltük a 2014-re vonatkozó fenntartásokat.

A kockázatosnak minősülő összegekre vonatkozó bizottsági számítások az ERFA/KA és az ESZA operatív programjai esetében

6.70. Összességében a 2014-es éves tevékenységi jelentések kockázatosnak minősülő összegeire vonatkozó bizottsági számítások az ellenőrző hatóságok által közölt, illetve továbbított információhoz képest konzisztensek és pontosak. Emlékeztünk azonban arra, hogy a Bizottság éves tevékenységi jelentéseiben szereplő éves hibaarányok közvetlenül nem hasonlíthatók össze az általunk becslült hibaarányokkal⁽⁵⁶⁾.

- a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság úgy becsülte, hogy a 2007–2013-as programozási időszakban az ERFA és a Kohéziós Alap operatív programjainak keretében az az évben engedélyezett és teljesített közbenső és záró kifizetések 2,6–5,3%-ánál merült fel hiba kockázata. A Bizottság a kifizetések 52%-át olyan operatív programoknak folyósította, amelyeknél az értékelése szerint lényeges (2% fölötti) hibaszint fordult elő,

6.70. A Bizottság egyetért azzal, hogy a számvevőszéki és a bizottsági hibaarány nem közvetlenül összehasonlítható. Ezen eljárás célja azonban lényegében ugyanaz, vagyis az adott évben az EU költségvetését érintő kockázatok értékelése.

A Bizottság értékelésében figyelembe veszi a Számvevőszék 16/2013. sz. különjelentésében felhozott összes eltérést (lásd a Bizottság e jelentés 11. bekezdésére adott válaszát). A Bizottság ezen eltérések kivételével úgy véli, hogy a 2014. évi éves jelentés vonatkozásában – csakúgy, mint ahogy a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága esetében az ezen éves jelentést megelőző egymást követő négy évben, a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság esetében pedig az egymást követő három évben történt – a Bizottság értékelésének eredménye összhangban van a Számvevőszék által számított hibaarányokkal (lásd a vonatkozó éves tevékenységi jelentések 90., illetve 92. oldalát).

A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság a kifizetések 52%-át olyan operatív programoknak teljesítette, amelyeket – értékelése szerint – 2% feletti lényeges hibaszint jellemez, ugyanakkor ezeknek a programoknak a túlnyomó részénél megfelelő korrekciók történtek annak érdekében, hogy a kumulatív fennmaradó kockázat a lényegességi küszöb alá kerüljön. Az 5% feletti hibaarányú programokra teljesített kifizetések a kifizetéseknek csak 4%-át érintették (lásd a vonatkozó 2014. évi éves tevékenységi jelentés 44. oldalát). Amint az az éves tevékenységi jelentésben is szerepel, három érintett program kivételével valamennyi programra fenntartást tettek.

⁽⁵⁵⁾ Minden főigazgatóság minden év márciusában éves tevékenységi jelentést készít az előző évről, amelyet benyújtanak az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, és közzétesznek. A főigazgatónak ezzel a jelentéssel együtt nyilatkoznia kell arról, hogy a felelősségi körébe tartozó költségvetést jogszerűen és szabályszerűen hajtotta végre. Ez abban az esetben van így, ha a szabálytalanságok szintje a Bizottság 2%-os lényegességi küszöbe alatt van. Ellenkező esetben a főigazgató bizonyos területek (vagy programok) tekintetében teljes vagy részleges fenntartásokkal élhet.

⁽⁵⁶⁾ Lásd: 16/2013. sz. különjelentés, 11. bekezdés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága úgy becsülte, hogy a 2007–2013-as programozási időszaknak az ESZA operatív programjai keretében az az évben engedélyezett és teljesített közbenső és záró kifizetések 2,8–4,0 %-ánál merült fel hiba kockázata. A Bizottság a kifizetések 45 %-át olyan operatív programoknak folyósította, amelyeknél az értékelése szerint lényeges (2 % fölötti) hibaszint fordult elő.

Az ERFA/KA és az ESZA operatív programjaira vonatkozó bizottsági fenntartások

6.71. A kohéziós politika területén a Bizottság akkor él fenntartással egy operatív programra (vagy programcsoportra) nézve, ha:

- az operatív programok irányítási és kontrollrendszereiben jelentős hiányosságokra derült fény, vagy
- az operatív programok validált hibaaránya meghaladja az 5 %-ot.

2 % és 5 % közötti validált hibaarányú operatív programoknál a Bizottság azt is tekintetbe veszi, hogy az operatív program „kumulatív fennmaradó kockázata” meghaladja-e a 2 %-ot.

6.72. Az ERFA/KA terén a 2014-ben 73-ról 77-re nőtt azon operatív programok száma, amelyekre nézve fenntartás volt érvényben, míg az ESZA terén a számuk változatlanul 36 volt. E fenntartások becsült pénzügyi hatása ugyanakkor az ERFA/KA terén a 2013-as 423 millió euróról 2014-re 224 millió euróra csökkent⁽⁵⁷⁾, míg az ESZA terén a 2013-as 123,2 millió euróról 2014-re 169,4 millió euróra nőtt. Elemzésünk szerint a Bizottság 2014-es éves tevékenységi jelentéseiben szereplő fenntartások összhangban voltak a Bizottság utasításaival és a két főigazgatóság által kapott információkkal.

6.73. A Bizottság becslése szerint a „kumulatív fennmaradó kockázat” az ERFA/KA összes operatív programja kifizetéseinek 1,1 %-át, az ESZA összes operatív programja esetében az 1,2 %-át érinti. Ezek a számadatok az ellenőrzési hatóságok által közölt hibaarányokon alapulnak, és figyelembe veszik a tagállamok által a Bizottságnak bejelentett pénzügyi korrekciókat is.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága a kifizetések 45 %-át teljesítette olyan operatív programoknak, amelyeket értékelése szerint lényeges hibaszint jellemez, ugyanakkor ezeknek a programoknak a túlnyomó részénél megfelelő korrekciók történtek annak érdekében, hogy a kumulatív fennmaradó kockázat a lényegességi küszöb alá kerüljön. Az 5 % feletti hibaarányú programokra teljesített kifizetések a kifizetések 25 %-át érintették (lásd a vonatkozó 2014. évi éves tevékenységi jelentés 53. oldalát). Valamennyi érintett program vonatkozásában fenntartást tettek.

6.72. Ez igazolja a vonatkozó éves tevékenységi jelentésekben a fenntartásokhoz használt módszertan kiforrottságát és a módszertan Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság, illetve a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága általi szigorú végrehajtását.

Mindkét főigazgatóság szigorú megközelítéssel kezeli a kifizetések megszakítását és felfüggesztését. Megelőző megközelítést is alkalmaznak a kifizetéseket illetően, azaz nem kerül sor kifizetésre olyan operatív programok számára, amelyek tekintetében ellenőrző látogatást terveznek, egészen az ellenőrző látogatás befejezéséig. A kifizetések ezt követően folytatódnak, amennyiben nem tárnak fel lényeges hiányosságokat.

⁽⁵⁷⁾ Ezek a számok tartalmazzák a részben vagy egészben számszerűsített fenntartásokat azon operatív programokat illetően, amelyeknél az év során közbenső, illetve záró kifizetést engedélyeztek (2013-ban 55, 2014-ben pedig 25), valamint azon operatív programok vonatkozásában is, amelyek kapcsán ilyen kifizetésekre nem került sor (2013-ban 19, 2014-ben pedig 15).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

6.74. A kiszámított kumulatív fennmaradó kockázat megbízhatósága függ a Bizottsággal közölt tagállami adatok pontosságától és megbízhatóságától, illetve attól, hogy a Bizottság milyen kapacitással tud foglalkozni ezekkel a problémákkal. Emlékeztetünk arra, hogy ellenőrzéseinek jelenlegi hatókörével a Bizottság nem tudja orvosolni az ellenőrzési hatóságok munkájának egyes hiányosságait⁽⁵⁸⁾. Ezenfelül a pénzügyi korrekcióknak a tagállamok által a Bizottsággal közölt összege sem teljesen megbízható (lásd: 6.58–6.60. bekezdés). A fentiek figyelembevételével úgy véljük, hogy továbbra is fennáll a kockázat, hogy néhány operatív programnál a Bizottság számítása szerinti kumulatív fennmaradó kockázat nagyobb a ténylegesnél.

2013-as becsült hibaarányunk bizottsági újraszámítása

6.75. A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság 2014-es éves tevékenységi jelentésében újraszámította a 2013-as éves jelentésünkben közzétett becsült hibaszintet⁽⁵⁹⁾. Véleményünk szerint elvi szempontból nem helyénvaló, hogy a Bizottság (az általunk ellenőrzött fél) az éves tevékenységi jelentésében állást foglaljon ellenőrzési megállapításainkról, azok helytelen bemutatásával⁽⁶⁰⁾.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

6.74. A „Gazdasági, társadalmi és területi kohézió” tekintetében a „kumulatív fennmaradó kockázat” alkalmazása – a rendszerértékelés és a validált hibaarány vizsgálata mellett – csak egy további kritérium, amelynek alapján az éves tevékenységi jelentésben esetleg további fenntartások fogalmazhatók meg (lásd a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság, valamint a Foglalkoztatás, Szociális Ügyek és Társadalmi Befogadás Főigazgatósága éves tevékenységi jelentéseinek „Lényegességi kritériumok” című közös 4. mellékletét).

A Bizottság tudatában van a tagállamok által jelentett hibaarányokhoz és pénzügyi korrekciókhoz kapcsolódó kockázatoknak, és megfelelő kockázatmérséklő intézkedéseket hozott (lásd a Bizottság 6.53–6.60. bekezdésre fentebb adott választát).

A Bizottság megítélése szerint ezért nem áll fenn annak jelentős kockázata, hogy az általa számított kumulatív fennmaradó kockázat nagyobb a ténylegesnél.

6.75. A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság 2014. évi éves tevékenységi jelentésében szereplő újraszámítás a Bizottság és a Számvevőszék által használt eltérő módszertani megközelítés hibák számszerűsítésekor jelentkező hatását volt hivatott szemléltetni, különösen a közbeszerzés terén feltárt hibák és a programszinten már alkalmazott átalánykorrekciók vonatkozásában. Nem volt célja értékelni a Számvevőszék megállapításainak érvényességét.

⁽⁵⁸⁾ Tíz ellenőrző hatóság például nem ellenőrzi módszeresen az állami támogatást.

⁽⁵⁹⁾ A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság 2014-es éves tevékenységi jelentése, 2.1.1.2.B. rész, 45. o. „Ezzel kapcsolatban ki kell azonban emelni, hogy az éves hibaarány legjobb becslésére vonatkozó főigazgatósági módszertani megközelítést, illetve a Számvevőszék éves jelentésében kiszámított hibaarányt nem lehet közvetlenül összevetni, amint azt a Számvevőszék maga is jelezte. Ha azokat az elemeket is figyelembe vesszük, amelyeket a Bizottság tekintetbe vett, a Számvevőszék viszont nem, akkor a 2013-as kiadásokra nézve 4,8 %-os (nem pedig 6,9 %-os) becsült hibaszintet kapunk. Az újraszámított hibaarány a Bizottság által a 2013-as éves tevékenységi jelentésében megadott intervallumba (2,8 % és 5,3 % [...] közé) esik”.

⁽⁶⁰⁾ Lásd: 2013-as éves jelentés, 0.7. bekezdés.

KÖVETKEZTETÉS ÉS AJÁNLÁSOK

A 2014. évre vonatkozó következtetés

6.76. Az ellenőrzési bizonyítékok összessége azt mutatja, hogy a „Gazdasági, társadalmi és területi kohézió”, illetve az ebben a külön értékelésben tárgyalt mindkét szakpolitikai terület (lásd: 6.24. bekezdés) kiadásaiban lényeges hibaszint fordul elő.

6.77. A TPK e fejezetének területén a tranzakciótesztek arra utalnak, hogy a sokaság becsült hibaszintje a „Gazdasági, társadalmi és területi kohézió” egészére nézve 5,7 % (a regionális és várospolitika területén 6,1 %, a foglalkoztatás és szociális ügyek területén pedig 3,7 %) (lásd **6.1. melléklet**).

6.76. A Bizottság közös válasza a 6.76. és a 6.77. bekezdésre:

A Bizottság megjegyzi, hogy a 2014-re számított legvalószínűbb hibaarány megfelel a Számvevőszék által az elmúlt négy évre megadott tartománynak (lásd a fenti 6.18. bekezdést). Megfelel ugyanakkor a vonatkozó éves tevékenységi jelentésekben jelentett hibaarányoknak, a 6.70. bekezdésben meghatározott eltérésekkel. A 2007–2013 közötti programozási időszakra vonatkozó hibaarány továbbra is stabil, és jelentősen a 2000–2006 közötti időszak hibaaránya alatt marad. A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság 2014. évi éves tevékenységi jelentésében is szerepel, hogy ez a fejlemény a 2007–2013 közötti időszak szigorított kontrollrendelkezéseinek, valamint hiányosságok feltárása esetén a Bizottság által a kifizetések megszakításában/felfüggesztésében gyakorolt szigorú politikájának köszönhető. A hibaarány azonban továbbra is túl magas, és a Bizottság továbbra is a legkockázatosabb programokra/tagállamokra összpontosítja fellépéseit, amelyek keretében szükség esetén a kifizetések megszakítása és felfüggesztése révén korrekciós intézkedéseket hajt végre a lezárásig, valamint a lezáráskor szigorú eljárásokat alkalmaz a szabálytalan kiadások tekintetében fennmaradó lényeges kockázatok kizárására.

A Bizottság azt is megjegyzi, hogy a kohéziós politika keretében az irányítási és kontrollrendszerek többéves jellegére figyelemmel a 2014-ben elkövetett hibák későbbi években is korrigálhatóak, amint azt a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság és a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága vonatkozó 2014. évi éves tevékenységi jelentésének 4.2.2. szakasza szemlélteti.

A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozóan a szigorúbb jogszabályi és szabályszerűségi követelmények körébe tartozik az éves elszámolások bevezetése, a javított irányítási ellenőrzések és elszámoltathatóság, illetve az egyes évek fennmaradó hibaszintjén alapuló ellenőrzési vélemények. A Bizottság korrekciós kapacitása tovább erősödik azáltal, hogy súlyos hiányosságok esetében bizonyos feltételekkel nettó pénzügyi korrekciókat írhat elő, és ezzel szűkítheti a tagállamok lehetőségét a pénzeszközök újbóli felhasználására. Ez egy fontos ösztönző lesz a tagállamok számára a súlyos hiányosságok azt megelőzően történő feltárására, rögzítésére és korrekciójára, mielőtt az éves pénzügyi kimutatást igazolják a Bizottság felé. Mindezen elemeknek hozzá kell járulniuk a hibaarány tartós csökkentéséhez.

Lásd még a Bizottság 6.24. bekezdésre adott válaszát.

Ajánlások

6.78. A korábbi éves jelentésekben tett ajánlások hasznosulásának számvevőszéki áttekintését a **6.2. melléklet** mutatja be. 2011-es és 2012-es éves jelentésünkben 11 ajánlást tettünk. Ezek közül az ajánlások közül a Bizottság maradéktalanul megvalósított 4 ajánlást, míg 6 ajánlást a legtöbb tekintetben, 1 ajánlást pedig néhány tekintetben valósított meg.

6.79. Az említett áttekintés, valamint a 2014. évre vonatkozó megállapítások és következtetések alapján a következő ajánlásokat tesszük a „Gazdasági, társadalmi és területi kohézió” területére vonatkozóan:

- **1. ajánlás:** a Bizottság végezzen célzott elemzést a 2007–2013-as és 2014–2020-as programozási időszak tagállami támogathatósági szabályaira nézve, jó gyakorlatokat keresve. Az elemzés alapján adjon útmutatást a tagállamoknak arról, hogyan lehet egyszerűsíteni és elkerülni a szükségtelenül bonyolult, illetve nehézkes és terhes szabályokat, melyek a szakpolitika révén elérni kívánt eredmények szempontjából többletértéket nem adnak (túlszabályozás),

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást. A Bizottság azonban emlékeztet arra, hogy a megosztott irányítás keretében a nemzeti támogathatósági szabályok kialakítása a tagállamok felelőssége, amelyeknek elsőként felül kell vizsgálniuk és egyszerűsíteniük kell támogathatósági szabályaikat, és terjeszteniük kell a bevált gyakorlatokat a 2007–2013 közötti programozási időszak nemzeti és uniós ellenőrzéseinek összesített eredményei és az irányító hatóságok, illetve a közreműködő szervek által gyűjtött tapasztalatok alapján. A Bizottság egyben megjegyzi, hogy a monitoringbizottságok által meghatározandó kiválasztási kritériumokkal kapcsolatban folyamatosan megosztja észrevételeit, továbbá részletes és időszerű útmutatást adott ki a tagállamoknak a 2014–2020 közötti programozási időszak kezdetén. Továbbra is útmutatással fog szolgálni a tagállamoknak az egyszerűsítés és a szükségtelenül bonyolult és terhet jelentő szabályok megelőzése érdekében, ha feltárja a túlszabályozás konkrét eseteit. Ennek keretében a Bizottság és a tagállamok rendszeres találkozókat tartanak e kérdések megvitatása és tisztázása céljából. A Bizottság jelentős erőket mozgósít az egyszerűsített költségelszámolás 2014–2020 közötti programozási időszakban történő használata érdekében is (lásd a Bizottság 3. ajánlás alatt adott válaszát).

A Bizottság tovább fogja folytatni a nemzeti ellenőrző hatóságokkal való együttműködést annak ösztönzésére, hogy rendszer- és egyéb ellenőrzéseik során azonosítsák és jelentsék azokat a támogathatósági szabályokat, amelyek szükségtelenül bonyolultak, és amelyek anélkül egyszerűsíthetők, hogy a kiadások jogszerűsége és szabályszerűsége veszélybe kerülne.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- **2. ajánlás:** a tagállami irányító hatóságok és közreműködő szervezetek fokozzák erőfeszítéseiket az „első szintű ellenőrzésekben” tapasztalt hiányosságok kiküszöbölésére, figyelembe véve minden rendelkezésre álló információt. Ezenkívül a Bizottság írja elő az ellenőrző hatóságoknak, hogy rendszerellenőrzéseik keretében végezzenek el újból egyes ilyen ellenőrzéseket, és terjesszék a jó gyakorlatokat és a levont tanulságokat,

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A Bizottság megjegyzi, hogy az ajánlás első része a tagállamoknak szól. A Bizottság egyetért a tagállamok által végzett „első szintű ellenőrzések” fontosságával, és osztja azt az álláspontot, hogy ezeket a továbbiakban fokozni kell. Ezért iránymutatást nyújt a tagállamoknak arról, hogy az irányító hatóságoknak miként kell meghatározniuk és végrehajtaniuk irányítási ellenőrzéseiket, ideértve a közbeszerzési és állami támogatási kérdésekkel kapcsolatos ellenőrzéseket. Az irányítási ellenőrzésekről szóló, a 2014–2020 közötti programozási időszakra vonatkozó ezen átfogó útmutató – amely a 2007–2013 közötti programozási időszak tanulságaiból és a Számvevőszék megállapításából indul ki – 2014 második felében elkészült, a tagállamokkal való megvitatása megtörtént, kiadására 2015 júliusában kerül sor.

Az ellenőrző hatóságok felelőssége az irányítási és kontrollrendszerek ellenőrzésének elvégzése. Ezek a hatóságok rendszer-ellenőrzési jelentéseket, illetve e rendszerek működéséről, és különösen az irányító hatóságok által elvégzett első szintű ellenőrzések minőségéről és eredményességéről éves kontrolljelentéseket nyújtanak be a Bizottságnak. Ezzel összefüggésben a Bizottság elfogadja az ajánlás második részét az ellenőrző hatóságok arra történő felkérésére vonatkozóan, hogy saját rendszerellenőrzéseik és kontrollvizsgálataik keretében újból végezzenek el egyes ellenőrzéseket, és osszák meg a bevált gyakorlatokat és a tanulságokat. Ebben a vonatkozásban a Bizottság 2015-ben új eszközt vezetett be a tagállami irányító, igazoló és ellenőrző hatóságok közötti szakértői információcserére („Taiex Regio Peer 2 Peer” néven). Ennek az eszköznek a célja, hogy segítsen a tagállamoknak az Európai Regionális Fejlesztési Alap és a Kohéziós Alap irányítása terén fennálló igazgatási kapacitásaik javításában, ideértve az irányítási ellenőrzések területét is.

A 2015-ben aktualizált ellenőrzési stratégiájának megfelelően a Bizottság a 2007–2013 közötti programokra irányuló ellenőrzéseit továbbra is – egészen a lezárásig – kockázatalapú megközelítés alkalmazásával az irányítási ellenőrzésekre összpontosítja.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- **3. ajánlás:** a tagállamok a 2014–2020-as programozási időszakban használják ki jobban a közös rendelkezésekről szóló rendeletben és az ESZA-rendeletben meghatározott egyszerűsített költségelszámolási lehetőségeket az 50 000 eurót meghaladó köztámogatásban részesülő projekteknél,

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A Bizottság tudomásul veszi a tagállamoknak címzett ajánlást.

A Bizottság az egyszerűsített költségelszámolási módszerek rendeletekbe történő bevezetése óta aktívan dolgozott azon, hogy fokozatosan kiterjessze azok alkalmazását, és úgy véli, hogy ez irányú erőfeszítései már pozitív eredményekhez vezettek, különösen az ESZA esetében. A Bizottság a kedvezményezettek adminisztratív terheinek csökkentése, az eredményközpontúság erősítése és a hibakockázat további csökkentése érdekében továbbra is aktívan népszerűsíti az egyszerűsített költségelszámolási módszereknek a tagállamok által a 2014–2020 közötti programozási időszakban történő alkalmazását azokon a területeken, ahol azokat – a korábbi programozási időszak tapasztalatai és az azonosított bevált gyakorlatok alapján – a közös rendelkezésekről szóló rendelet és konkrétan az ESZA-rendelet egyaránt jelentősen erősítette. Az ERFA és a KA vonatkozásában a Bizottság ösztönzi a tagállamokat a 2014–2020 közötti jogi keret egyszerűsített költségelszámolási módszer tekintetében kínálta lehetőségeinek további vizsgálatára annak érdekében, hogy a módszer használata terjedjen, különösen az 1. és a 3. tematikus célkitűzés vonatkozásában.

Emellett az egyszerűsített költségelszámolási módszer tagállami alkalmazásának előmozdítását célzó erőfeszítései részeként a Bizottság nemrégiben részletes gyakorlati útmutatást adott ki a közös rendelkezésekről szóló rendeletben és az ESZA-rendeletben szereplő lehetőségekről, és megtartotta a szemináriumok második fordulóját számos kiemelt tagállamban, amelyekben az egyszerűsítési lehetőségeket az előző programozási időszakban nem vették kellő mértékben igénybe. Emellett a Bizottság 2015 júniusában felméréseket indított az egyszerűsítési lehetőségek, többek között az egyszerűsített költségelszámolás folyó programozási időszakban tervezett tagállami bevezetésének értékelésére.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- **4. ajánlás:** a tagállamok biztosítsák a 2007–2013-as programozási időszak keretében történő finanszírozás teljes egészében és időben történő kifizetését azzal, hogy a kedvezményezetteknek a kifizetési kérelmük benyújtását követően ésszerű időn belül folyósítják az összegeket. A 2014–2020-as programozási időszakra vonatkozó szabályokkal összhangban úgy véljük, hogy minden ilyen kifizetésnek meg kell történnie az attól számított 90 napon belül, hogy a kedvezményezett szabályos kifizetési kérelmet adott be,
- **5. ajánlás:** a Bizottság nyújtson be a Tanácsnak és a Parlamentnek az 1083/2006/EK rendelet azonos jogi erejű jogalkotási aktus révén történő módosítására irányuló jogalkotási javaslatot a megosztott irányítású pénzügyi eszközök támogathatósági időszakának meghosszabbítására nézve,
- **6. ajánlás:** a Bizottság terjessze ki az összes tagállamra azt az értékelést, amelyet az igazoló hatóságok által közölt pénzügyi korrekciók megbízhatóságára, valamint annak a „fennmaradó hibaarány” bizottsági kiszámítására gyakorolt hatására nézve folytat,

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A Bizottság tudomásul veszi a tagállamoknak címzett ajánlást.

A Bizottság egyetért azzal, hogy a tagállamoknak be kell tartaniuk az 1083/2006/EK rendelet 80. cikkét. Az említett cikk nem ír elő konkrét referenciaértékeket. A 2014–2020 közötti programozási időszakokkal összefüggésben a KSK-alapok közös rendelkezéseiről szóló 1303/2013/EU rendelet 132. cikke külön szabályokat állapított meg a pénzeszközöknek a nemzeti hatóságok által a kedvezményezettek részére történő visszafizetésére. Az irányító hatóságoknak a pénzeszközök rendelkezésére állásától függően biztosítaniuk kell, hogy a kedvezményezettek az elszámolható kiadások teljes esedékes összegét teljes egészében megkapják, legkésőbb a kifizetési kérelem kedvezményezett általi benyújtásának időpontját követő 90 napon belül.

A Bizottság nem fogadja el ezt az ajánlást.

A Bizottság megítélése szerint a zárásról szóló iránymutatásba beiktatott módosítások az 1083/2006/EK rendelet módosított 78. cikke (6) bekezdésének hatályán belül maradnak, és ezért nem volt szükség a jogszabály módosítására.

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást, amelynek végrehajtása a belső és külső ellenőrök erre vonatkozóan adott korábbi ajánlásainak megfelelően már folyik.

A Bizottság bővítette értékelésének hatókörét és most következetességi ellenőrzéseket és dokumentumalapú vizsgálatokat végez az összes tagállam és operatív program pénzügyi korrekciós nyilatkozatain, aminek eredménye már megjelenik a kumulatív fennmaradó kockázat számításában. Ezen túlmenően éves kockázatértékelést végez annak eldöntése céljából, hogy mely ellenőrző látogatást kell és melyik tagállamban elvégezni, jelen esetben ésszerű bizonyosság szerzéséhez a pénzügyi korrekciókkal kapcsolatos jelentéstétel tekintetében. E kockázatértékelés keretében a Bizottság figyelembe veszi azt is, hogy a programozási időszak végéig helyszíni ellenőrzéseket kell végeznie a kumulatív fennmaradó kockázat számítására jelentős hatást gyakorló összes tagállamban.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- **7. ajánlás:** a Bizottság erősítse tovább az ellenőrző hatóságokra vonatkozó kontrollrendszert azzal, hogy:
 - felszólítja az ellenőrző hatóságokat, hogy az éves kontrolljelentésekben szereplő információk pontosságának és megbízhatóságának ellenőrzése céljából adjanak konkrét tájékoztatást a műveletek ellenőrzéséről (különösen a hatókört illetően),
 - biztosítja, hogy művelet-ellenőrzései során valamennyi ellenőrzési hatóság megfelelően ellenőrzi az állami támogatási és közbeszerzési szabályoknak való megfelelést is,
 - felszólítja az ellenőrző hatóságokat, hogy azok valamennyi operatív program tekintetében minden szükségesnek ítélt esetben igazolják az igazoló hatóságok által a pénzügyi korrekciókra vonatkozóan közölt adatok pontosságát.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- A Bizottság elfogadja az ajánlást, amelynek végrehajtását már megkezdte olyan formában, hogy az ellenőrző hatóságoktól szükség szerint további konkrét adatokat kér és szerez be – különösen kétség esetén –, illetve az éves kontrolljelentések tekintetében dokumentumalapú vizsgálatot vagy helyszíni felülvizsgálatot végez. A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság például a 2007–2013 közötti időszakra szóló aktualizált stratégiájában előírta az éves kontrolljelentéseket megelőző fokozott hatókörű látogatásokat az utolsó alkalommal 2015 decemberében benyújtandó éves kontrolljelentések, valamint a 2017 márciusára tervezett lezárási nyilatkozatok és vélemények felülvizsgálatára való felkészülésként. Emellett a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság és a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága is jelentős számú éves kontrolljelentés kockázati alapon előírányzott vizsgálatát tervezi helyszíni látogatások keretében.
- A Bizottság elfogadja az ajánlást, amelynek végrehajtása az ellenőrző hatóságok munkájának felülvizsgálatával kapcsolatos ellenőrzési vizsgálatok keretében már folyik. A Bizottság szükség szerint szélesebb körben meg fogja osztani a Számvevőszék megállapításait annak biztosítására, hogy jobb ellenőrző listákat használjanak a 2007–2013 közötti programozási időszak hátralévő részében és a következő programozási időszakban.
- A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást, amelyet már 2014-ben is elfogadott.

A 2014–2020 közötti programozási időszakra az ellenőrző hatóságoknak minden évben ellenőrzési véleményt kell kiadniuk az igazolt elszámolások fennmaradó hibaaránya alapján. E hibaarány számításának felülvizsgálatához az ellenőrző hatóságoknak ellenőrizniük kell az igazoló hatóságok által az egyes operatív programok ideje alatt és az igazolt elszámolásokban is jelentett pénzügyi korrekciók helytállóságát.

2. RÉSZ: TELJESÍTMÉNNYEL KAPCSOLATOS KÉRDÉSEK

PROJEKTTELJESÍTMÉNYEK ÉRTÉKELÉSE

6.80. Az uniós költségvetés végrehajtása akkor felel meg a gondos pénzgazdálkodás elvének, ha a kiadások nem pusztán a szabályoknak megfelelően történnek, hanem a kitűzött célok elérése is előtérben van⁽⁶¹⁾. A vizsgált 331 ERFA-/KA- és ESZA-projektből 186 fejeződött be az ellenőrzés idejére (lásd: 6.22. bekezdés). E 186 tranzakció szabályosságának ellenőrzése mellett kísérleti céllal és a kedvezményezettek által szolgáltatott információk alapján értékeltük, hogy

- az ERFA/KA és az ESZA keretében finanszírozott projekteknél a projektpályázatban, támogatási megállapodásban, szerződésben, illetve társfinanszírozási határozatban meghatározott célok összhangban voltak-e, illetve mennyire voltak összhangban az operatív programokban meghatározott célokkal,
- a projektek elérték-e, illetve milyen mértékben érték el ezeket a célokat. Elemzésünk középpontjában a projektek outputjai álltak, és lehetőség szerint azt is értékeltük, hogy milyen mértékben érték el eredményeket⁽⁶²⁾.

Ezenkívül vizsgáltuk azt is, hogy a projektek a gondos pénzgazdálkodás elveivel összhangban valósultak-e meg.

A vizsgált projektek háromnegyede teljesen vagy részben elérte a céljait

6.81. A megfigyelt projekt-outputok alapján (és ahol lehetett, a tervezett eredmények értékelése alapján) megállapítottuk, hogy a 186 projektből 89 (48 %) elérte (vagy túltejesítette) a projektteljesítmény mérésére előírt összes célértéket. 56 projekttnél (30 %) azt állapítottuk meg, hogy a projekt egy vagy több meghatározott mutatója nem érte el a kívánt célértéket. Az ellenőrzés idején 17 esetben (9 %) a célok teljesítésére szabott határidőre néhány, de nem az összes célértéket érték el.

6.81. A Bizottság megjegyzi, hogy a 186 vizsgált projekt közül 143 (egészben vagy részben) elérte célját vagy túltejesítette azt.

A tagállamok a projekt teljes időtartama alatt figyelemmel kísérik a végrehajtást. Azonban csak a programok 2017-es lezárási szakaszában kerül sor az operatív programokból finanszírozott projektek teljesítményének végső értékelésére és a Bizottságnak történő jelentésére.

A Bizottság megjegyzi, hogy a 2007–2013 közötti programozási időszakra szóló rendeletek értelmében erősödött az uniós finanszírozású programok teljesítményértékelésének követelménye.

A 2014–2020 közötti időszakra tovább erősödött a teljesítményértékelés: a szabályozási keret (az 1303/2013/EU rendelet 22. cikkének (6)–(7) bekezdése) értelmében az eredményességi célok elérése tekintetében mutatózó súlyos hiányosságok esetén az eredményességi felülvizsgálat eredményeképp (22. cikk (6) bekezdése) és záráskor (22. cikk (7) bekezdése) a Bizottságnak lehetősége lesz szankciókat alkalmazni az adott tagállammal szemben.

⁽⁶¹⁾ Lásd: 2013-as éves jelentés, 10.10. bekezdés.

⁽⁶²⁾ Az outputok és az eredmények fogalmáról bővebben lásd: 3. fejezet, 3.1. háttéranyagot.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

6.82. 3 esetben (2%) a projekt egyetlen (az operatív programban, illetve a támogatási megállapodásban meghatározott) célkitűzését sem érték el. Ezek a projektek nem teremtenek többletértéket, mivel a beruházásokat vagy nem használják, vagy azok nem is használhatóak (lásd: 6.7. háttérmagyarázat). Ha a problémákat az operatív programok lezárásáig nem rendezik, akkor ez az uniós pénzeszközök veszteséges költségét jelenti.

6.7. háttérmagyarázat – Példa többletértéket nem teremtő projektekre

A projekt megvalósult, de nincs használatban: Egy görögországi KA-projekt keretében két település számára épült szennyvíztisztító telep és csatornahálózat. Az infrastrukturális munkálatok 2013-ra elkészültek. A projekt azonban mindaddig nem vehető használatba, amíg a háztartások és az üzemek nincsenek rákötve a csatornahálózatra. A projekt (2006-os) bejelentése óta az önkormányzatnak lett volna ideje megtervezni és megvalósítani a bekötéseket. 2014 végén az ellenőrzésünk mégis azt állapította meg, hogy a bekötések mindmáig nem történtek meg. A háztartások bekötésének projektjéhez 2015-ben megkezdődött a közbeszerzési eljárás.

6.83. 13 projekt (7%) esetében a célok elérését nem lehetett értékelni, mivel nem álltak rendelkezésre megfelelő adatok.

6.84. Megállapítottuk továbbá, hogy nyolc projekt (4%) célkitűzései nem álltak összhangban az operatív programra, illetve a projekt támogatásának alapjául szolgáló prioritási tengelyre meghatározott célokkal (lásd: 6.8. háttérmagyarázat). Ezeknél a projekteknél a teljesítménycélok elérésénél a „nem lehet meghatározni” megjegyzés szerepel.

6.8. háttérmagyarázat – A mutatók nincsenek összhangban az operatív programmal: példa

A projektnek nincsenek megadott mutatói: Egy olaszországi ERFA-projekt keretében berendezéseket szereztek be egy kórház számára. A projekt számára nem határoztak meg releváns teljesítménymutatót. Sőt, arra az intézkedésre nézve sem lehetett mutatót találni, amelynek keretében a projektet jóváhagyták. Az irányító hatóság ehelyett egyes tagállami szinten meghatározott mutatók alakulását kíséri figyelemmel (pl. hány négyzetméternyi felületre terjed ki a projekt, hány embernapot vesz igénybe, és hány projekt készült el fizikailag), ezek a mutatók azonban nem teszik lehetővé a vizsgált projekt teljesítményének mérését.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

6.82. A Bizottság az érintett programhatóságokkal közösen figyelemmel fogja kísérni, hogy ezek a beruházások a lezárásig működésbe lépnek-e, ami a megfelelő kiadások támogathatóságának egyik feltétele.

6.8. háttérmagyarázat – A mutatók nincsenek összhangban az operatív programmal: példa

A 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó rendeletek az összesített eredménymutatók intézkedésszintű használatát írják elő, nem pedig a teljesítménymutatók módszeres projektszintű alkalmazását. Ezek a mutatók az előrehaladást az induló helyzethez képest mérik, illetve a kiválasztott beavatkozások konkrét célok elérésében való eredményességét.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A teljesítményalapú támogatási forma inkább kivétel, mint szabály

6.85. A teljesítménycélok elérése csak nagyon kevés esetben van hatással az uniós finanszírozás szintjére. Az egyik ilyen esetben azonban azt tapasztaltuk, hogy az elfogadott célok meg nem valósulása még nem járt semmilyen korrekciós intézkedéssel az irányító hatóság részéről (lásd: 6.9. háttérmagyarázat).

6.9. háttérmagyarázat – Projektek teljesítményalapú támogatási rendszerrel: példa

A kiadásokat vissza kell vonni, ha az eredménymutatók nem teljesülnek: Egy üzem gyártási folyamatát optimalizáló berendezések beszerzésére irányuló romániai ERFA-projekt támogatási megállapodása értelmében a kedvezményezettnek vissza kell fizetnie a kapott támogatás egy részét, ha a támogatási megállapodásban meghatározott eredménymutatók a projekt befejezésekor nem érik el a célul tűzött értékeket. A projektnek a támogatási megállapodásban meghatározott eredménymutatói a projekt befejezésekor nem érték el teljesen a kitűzött értékeket. Az irányító hatóság mégsem korrigálta a projekt támogatását.

Egyes tagállami támogathatósági szabályok bizonyos rendelkezései ellentmondanak a gondos pénzgazdálkodás elveinek

6.86. Más esetekben a tagállami támogathatósági szabályok rendelkezései értelmében a kedvezményezettek az érintett tagállam szokásos piaci áraihoz képest túl nagy költségeket számolhatnak el (6.10. háttérmagyarázat).

6.10. háttérmagyarázat – Példa a gondos pénzgazdálkodás elveinek ellentmondó tagállami támogathatósági szabályokra

Az uniós társfinanszírozású projektnél eltérő kulccsal számolták ki a fizetéseket: Egy fiatal PhD-kutatók ösztöndíját és egy nananyag-kutatási posztdoktori programot működtető csoport tagjainak fizetését finanszírozó romániai ESZA-projekt esetében a projektre fordított munkaórákért elszámolt fizetések akár háromszor is nagyobbak a piacon szokásosnál. Ez a gyakorlat összhangban van a tagállami támogathatósági szabályokkal, amelyek eltérő felső fizetési határokat tesznek lehetővé az uniós projekteknel, illetve a tagállami vagy saját forrásokból finanszírozott projekteknel dolgozók számára. Egy bizottsági ellenőrzést, valamint korábbi ellenőrzéseink egyikét, a 2012-est⁽⁶³⁾ követően az uniós projekteknel dolgozók fizetésének maximumát csökkentették, de az még így is túl nagy. 2014 júliusában egy második kiigazításra is sor került.

Hasonló eseteket találtunk más, olaszországi és romániai ESZA-projekteknel is.

6.10. háttérmagyarázat – Példa a gondos pénzgazdálkodás elveinek ellentmondó tagállami támogathatósági szabályokra

Romániában az ESZA forrásaiból finanszírozott projekteknel alkalmazott bérezés volt az egyik olyan probléma, amit a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága egy 2012 során végzett ellenőrzés során már megállapított. A Bizottság erre az operatív programra 25%-os rendszerszintű pénzügyi átalánykorrekciót alkalmazott. Ennek eredményeképpen az érintett irányító hatóság egy költség szerkezetre és bérekre vonatkozó, a jövőbeli projekteknel alkalmazandó maximális bérszint meghatározásának alapjául szolgáló tanulmány elkészítésére adott megbízást.

A Bizottság további ajánlásokat tett az irányító hatóságnak az ESZA forrásaiból finanszírozott projektek béreire alkalmazandó felső korlátok meghatározásánál használandó paraméterekre, mivel a jelenlegi bérek még mindig túl magasnak tekinthetők.

⁽⁶³⁾ Lásd: 2013-as éves jelentés, 6.23. bekezdés és 6.4. háttérmagyarázat.

6.1. MELLÉKLET

A TRANZAKCIÓTESZTEK EREDMÉNYEI – „GAZDASÁGI, TÁRSADALMI ÉS TERÜLETI KOHÉZIÓ”

	2014	2013 ⁽¹⁾
A MINTA MÉRETE ÉS ÖSSZETÉTELE		
Regionális és várospolitikai	161	168
Foglalkoztatás és szociális ügyek	170	175
A „Gazdasági, társadalmi és területi kohézió” összes tranzakciója	331	343
A SZÁMSZERŰSÍTHETŐ HIBÁK BECSÜLT HATÁSA		
Becsült hibaszint: Regionális és várospolitikai	6,1 %	7,0 %
Becsült hibaszint: Foglalkoztatás és szociális ügyek	3,7 %	3,1 %
Becsült hibaszint: „Gazdasági, társadalmi és területi kohézió”	5,7 %	5,9 %
Felső hibahatár (UEL)	8,2 %	
Alsó hibahatár (LEL)	3,1 %	

A regionális és várospolitikai esetében az alsó és felső hibahatár: 3,0 %, illetve 9,2 %

A foglalkoztatás és szociális ügyek esetében az alsó és felső hibahatár: 1,9 %, illetve 5,6 %

⁽¹⁾ A 2013-as adatokat újraszámítottuk a 2014-es éves jelentés felépítése szerint, hogy a két év adatait össze lehessen hasonlítani. Az 1. fejezet **1.3. ábrája** bemutatja, hogyan lettek átszámítva a 2013-as eredmények a 2014-es éves jelentés felépítésének megfelelően. A 2013-as becsült hibaarányt az ellenőrzés idején a közbeszerzési hibákra alkalmazandó számszerűsítési elv alapján számítottuk ki. Az ilyen hibák számszerűsítésének új elve szerint átszámított 2013-as ellenőrzési eredmények az **1.1. táblázatban** és az **1.3. ábrán** láthatók.

Év	A Számvevőszék ajánlása	A hasznosulás számvevőszéki elemzése						A Bizottság válasza
		Maradékállamul megvalósult	Folyamatban		Nem valósult meg	Nem vonatkozik	Nincs elég bizonyíték	
			A legtöbb tekintetben	Néhány tekintetben				
		A 2011-es éves jelentésben tett ajánlásokat és az azokkal lényegében megegyező 2012-es ajánlásokat együtt elemeztük.						
	<p>6. fejezet, 3. ajánlás: Ösztönözni kell a tagállami hatóságokat arra, hogy még a kiadások Bizottság felé történő igazolása előtt szigorúan alkalmazzák a korrekciós mechanizmusokat (2008). Amennyiben jelentős hiányosságokat tárnak fel az irányítási és kontrollrendszerek működésében, a Bizottság továbbra is szakítsa meg, illetve függesse fel a kifizetéseket mindaddig, amíg a tagállam helyesbítő intézkedést nem hajt végre, és szükség szerint maga is hajtsaon végre pénzügyi korrekciókat.</p> <p>4. ajánlás: További iránymutatást kell a jelenlegi programozási időszakra nyújtani az ellenőrző hatóságoknak, különösen a mintavételre, valamint a projektellenőrzés és a minőség-ellenőrzés keretében elvégzendő ellenőrzések hatókörére nézve; ösztönözni kell az ellenőrzési hatóságokat a tagállami irányító hatóságok és közreműködő szervezetek által folytatott „első szintű ellenőrzések” külön rendszerellenőrzéseinek elvégzésére.</p>	X						
2011	<p>6. fejezet, 5. ajánlás: Szigorúan ellenőrizni kell az ellenőrző hatóságok éves kontrolljelentésében és ellenőrzési véleményeiben megadott információk pontosságát és teljességét. A Bizottság által végzett ellenőrzésnek teljes mértékben figyelembe kell vennie az ellenőrző hatóságok által végzett rendszerellenőrzésekkel és művelet-ellenőrzésekkel kapcsolatban rendelkezésre álló információkat.</p> <p>6. fejezet, 6. ajánlás: Ösztönözni kell a tagállamokat a vonatkozó szabályozás által lehetővé tett egyszerűsített költségelszámolási módszerek alkalmazására a hibalehetőségek csökkentése érdekében.</p> <p>5. fejezet, 1. ajánlás: Eredményesebbé kell tenni a szankcionálási rendszereket a pénzügyi korrekciók hatásának megnövelésével és azon lehetőség szűkítésével, hogy a támogatásra nem jogosult kiadások helyébe más kiadások lépjenek – ahogy ezt a Bizottság a kohézió területén a következő programozási időszakra már javasolta. Alapfeltételnek kellene tekintetni, hogy az éves beszámoló beadását követően észlelt szabálytalanság nettó pénzügyi korrekciót von maga után.</p>		X ⁽⁵⁾					
		E						
		E						
		R						

Év	A Számvevőszék ajánlása	A hasznosulás számvevőszéki elemzése						A Bizottság válasza
		Maradékállomány megvalósult	Folyamatban		Nem valósult meg	Nem vonatkozik	Nincs elég bizonyíték	
			A legtöbb tekintetben	Néhány tekintetben				
2011	5. fejezet, 5. ajánlás: A kohézió területén a többéves programok lezárási eljárásának hatékonyabbá tételéhez;	R						
	— emlékeztetni kell a tagállamokat, hogy biztosítaniuk kell a 2007–2013-as programokra benyújtott zárónyilatkozatok megbízhatóságát,	R						
	— meg kell vizsgálni a 2000–2006-os programok lezárásához beadott zárónyilatkozatokban a Számvevőszék által felírt konkrét hiányosságokat,	R						
	— meg kell vizsgálni, hogy ezek a problémák előfordulnak-e más operatív programoknál is, és szükség esetén pénzügyi korrekciókat kell alkalmazni,	R						
	— biztosítani kell, hogy a folyamatban lévő lezárási ellenőrzések megfelelően kezeljék a Számvevőszék által felvetett problémákat.	R						

(1) Lásd: a 2013-as éves jelentés 6.42. és 6.43. bekezdése és 5. fejezetének 1. és 2. ajánlása.

(2) A helyzet 2014-ben nem változott.

(3) A tagállami támogathatósági szabályoknak az egyszerűsített célzó módszeres értékelése nem történt meg.

(4) Nem születtek iránymutatás arra nézve, hogyan kell értékelni a projektek támogathatóságát. A kiadások támogathatósági szabályairól szóló útmutató még szövegezési szakaszban van, így a tagállamok még nem kaphatták meg azt. A kohéziós beruházási projektek költség-haszon elemzésére vonatkozó útmutató 2014. decemberében napvilágot látott.

(5) Lásd: 6.6 hátrésmagyarázat. Az ellenőrző hatóságok számára 2013-ban kibocsátott új útmutatás ellenére továbbra is azt állapítottuk meg, hogy az ellenőrző hatóságok számára kibocsátott bizottsági iránymutatások konkrét hiányosságokat tartalmaznak, többek között ami a pénzügyi eszközök kezelését illeti – lásd: 6.66. és 6.67. bekezdés. Arra az ajánlásra továbbá, hogy a Bizottság ösztönözze az ellenőrző hatóságokat, hogy az irányító hatóságok és a közreműködő szervek által végzett „elsőfokú ellenőrzéseket” illetően végezzenek egyedi rendszerellenőrzéseket, nem találtunk bizonyítékokat.

7. FEJEZET

„Természeti erőforrások”

TARTALOMJEGYZÉK

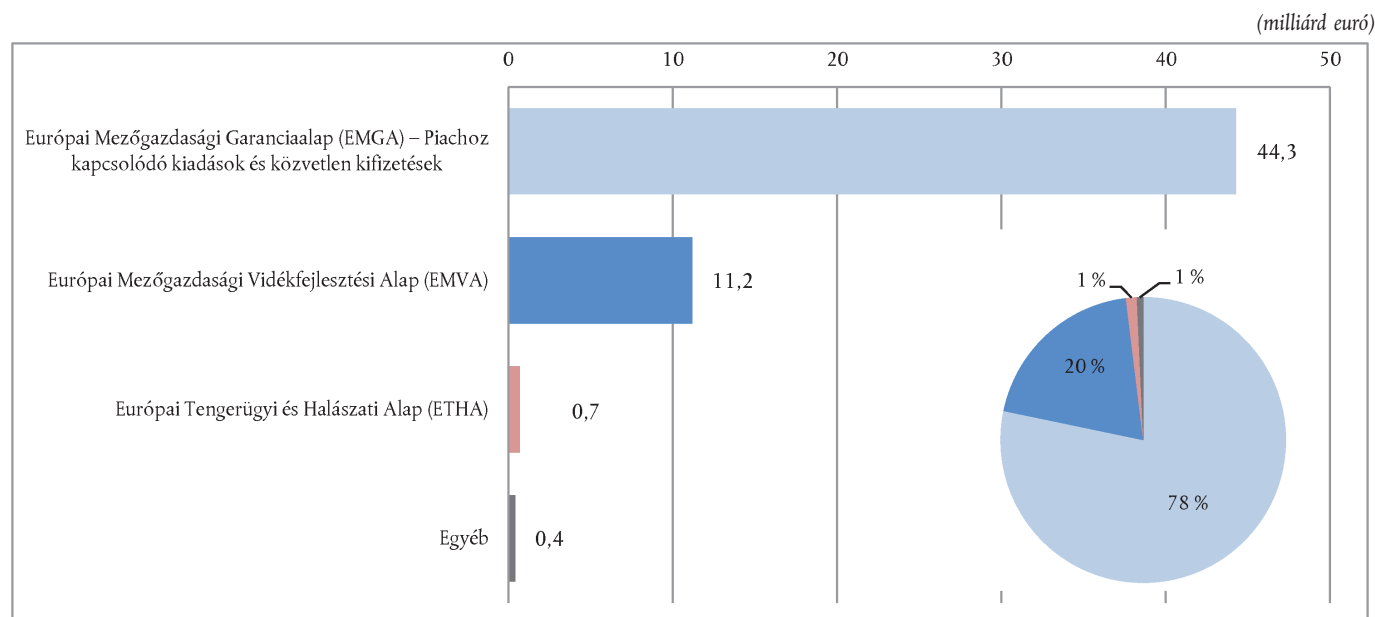
	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	7.1–7.14.
A többéves pénzügyi keret e fejezetének egyedi jellemzői	7.3–7.13.
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	7.14.
1. rész: Szabályszerűségi értékelésünk	7.15–7.78.
A tranzakciók szabályszerűsége	7.15–7.34.
Kiválasztott rendszerek és éves tevékenységi jelentések vizsgálata	7.35–7.73.
Következtetés és ajánlások	7.74–7.78.
2. rész: A vidékfejlesztés teljesítménnyel kapcsolatos témái	7.79–7.89.
A projektek teljesítményének értékelése	7.79–7.88.
Következtetés	7.89.
7.1. melléklet. A tranzakciótesztek eredményei – „Természeti erőforrások”	
7.2. melléklet. A korábbi ajánlások hasznosulása – „Természeti erőforrások”	

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

BEVEZETÉS

7.1. Ebben a fejezetben a „Természeti erőforrások” külön értékelésének megállapításait mutatjuk be. A fejezet külön bemutatja az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA), és a többéves pénzügyi keret (TPK) e fejezete alatti más kiadások („Vidékfejlesztés, környezetvédelem, éghajlat-politika és halászat”) tesztelésének eredményeit. A TPK e fejezetének összetételére vonatkozó főbb információkat a **7.1. ábrán** láthatók.

7.1. ábra – A TPK 2. fejezete – „Természeti erőforrások”



Tárgyévi összes kifizetés	56,6
- előlegek ⁽¹⁾	0,5
+ előlegek elszámolása	1,4

Ellenőrzött sokaság összesen	57,5
-------------------------------------	-------------

⁽¹⁾ Az alapul szolgáló tranzakciók harmonizált fogalom meghatározásával összhangban (részletesen lásd: **1.1. melléklet**, 7. bekezdés).

Forrás: Az Európai Unió 2014-es konszolidált beszámolója.

7.2. A külön értékelések szabályszerűséggel kapcsolatos megállapításai mellett a fejezet külön részben mutatja be a vidékfejlesztési projektekből vett mintán a teljesítménnyel kapcsolatos eredményeket.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A többéves pénzügyi keret e fejezetének egyedi jellemzői*Közös agrárpolitika*

7.3. A közös agrárpolitika (KAP) célja ⁽¹⁾ a mezőgazdasági termelékenység növelése, s ezáltal a mezőgazdasági termelők megfelelő életszínvonalának biztosítása, a piacok stabilizálása, valamint gondoskodás arról, hogy az ellátás folyamatos legyen és a fogyasztók számára elfogadható ár ellenében történjék.

7.4. A közös agrárpolitikát megosztott irányítással a Bizottság Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatósága (DG AGRI) és a tagállamok hajtják végre, két alapon keresztül ⁽²⁾: ezek az uniós közvetlen támogatások és piaci intézkedések teljes finanszírozására ⁽³⁾ szolgáló Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA), illetve a vidékfejlesztési programokat a tagállamokkal társfinanszírozó Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA).

7.5. Az EMGA által finanszírozott főbb intézkedések a következők:

- A közvetlen támogatást nyújtó „egységes támogatási rendszer” (SPS), amely 2014-ben 30,8 milliárd euró kiadással járt. Ennek a rendszernek a keretében a támogatható földterületre a hektáronkénti „jogosultságok” alapján a termeléstől független jövedelemtámogatást ⁽⁴⁾ fizetnek ki.
- A közvetlen támogatást nyújtó „egységes területalapú rendszer” (SAPS), amely 2014-ben 7,4 milliárd euró kiadással járt. A SAPS a 2004-ben és 2007-ben csatlakozott tagállamok közül tíz ⁽⁵⁾ mezőgazdasági termelőt célzó egyszerűsített jövedelemtámogatási rendszer, amelynek keretében minden mezőgazdasági földterületre támogatható hektáronként egységes összeget fizetnek ki.
- Más, bizonyos konkrét mezőgazdasági termeléshez kapcsolódó, főleg termeléstől függő kifizetéseket ⁽⁶⁾ teljesítő közvetlen támogatási rendszerek. 2014-ben ezek 3,5 milliárd euró kiadással jártak.
- 2014-ben 2,5 milliárd euró értékű mezőgazdasági piaci intervenció, főként a bor-, a gyümölcs- és a zöldségágazat célzott támogatása, valamint a legkülső régiókra vonatkozó egyedi intézkedések.

⁽¹⁾ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 39. cikke.

⁽²⁾ A Tanács 2005. június 21-i 1290/2005/EK rendelete a közös agrárpolitika finanszírozásáról (HL L 209., 2005.8.11., 1. o.).

⁽³⁾ Egyes olyan intézkedések kivételével, mint például a promóciós intézkedések vagy az iskolagyümölcs-program: ezek társfinanszírozottak.

⁽⁴⁾ A termeléstől független kifizetéseket a támogatható földterület alapján ítélik meg, függetlenül attól, hogy a területen folyik-e termelés vagy sem.

⁽⁵⁾ Bulgária, Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Lengyelország, Románia és Szlovákia.

⁽⁶⁾ A termeléstől függő kifizetéseket az állatok száma (pl. anyatehén, juh és kecske), illetve egy adott haszonnövény (pl. gyapot, rizs, cukorrépa stb.) megművelt hektárok száma alapján számítják ki.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.6. Az EMVA a tagállamok vidékfejlesztési programjain keresztül társfinanszírozza a vidékfejlesztési kiadásokat. A kiadások 46 intézkedést⁽⁷⁾ fednek le, amelyek között mind területalapú intézkedések⁽⁸⁾, mind nem területalapú intézkedések⁽⁹⁾ találhatóak. 2014-ben a vidékfejlesztés 11 186 millió euró kiadással járt.

7.7. Az EMGA minden közvetlen támogatási rendszere és minden területalapú ERFA intézkedés⁽¹⁰⁾ esetében a kedvezményezettek számára kötelező a „kölsönös megfeleltetési” követelmények végrehajtása. Ezek a követelmények a környezetvédelemre, közegészségügyre, állat- és növényegészségügyre, illetve az állatok jólétére (jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények, JFGK), valamint a föld helyes mezőgazdasági és környezeti állapotának fenntartására (HMKÁ) vonatkoznak. Ha a termelők nem tartják be ezeket a kötelezettségeket, támogatásuk csökken⁽¹¹⁾ (lásd még: a 7.14. bekezdés b) pontja).

7.7. A kölcsönös megfeleltetés egy olyan szankciórendszer, amely büntetést ró ki a mezőgazdasági termelőkre, ha nem tartják be azokat a szabályokat, amelyek általában a KAP részét nem képező más szakpolitikákból erednek, és az uniós polgárokra a KAP-tól függetlenül alkalmazandók. A kölcsönös megfeleltetési kötelezettségek betartása nem jelent támogathatósági kritériumot a KAP-kifizetésekhez, ezért e követelmények ellenőrzései nem vonatkoznak a mögöttes tranzakciók jogszerűségére és szabályszerűségére. Az említett elvek az egységes támogatási rendszer 2005-ös indulása óta hatályban vannak. Azt a tényt, hogy a kölcsönös megfeleltetés nem befolyásolja a kifizetések támogathatósági feltételeit, a Bíróság (a T-588/10. sz. ügyben) kifejezetten megerősítette, majd az 1306/2013/EU rendelet 97. cikkének (4) bekezdése tovább pontosította a 2015. és azt követő évekre vonatkozó igények tekintetében.

Ezért a Bizottság ismét úgy foglal állást, hogy a kölcsönös megfeleltetési követelmények megsértéséért kirótt csökkentéseket nem kellene figyelembe venni a KAP-ra vonatkozó hibaarányok kiszámításakor.

⁽⁷⁾ Az intézkedéseket az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1698/2005/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról szóló 2006. december 15-i 1974/2006/EK bizottsági rendelet (HL L 368., 2006.12.23., 15. o.) II. mellékletének 7a. pontja sorolja fel.

⁽⁸⁾ Területalapú intézkedések azok, ahol a kifizetés a hektárok számához kötődik, mint például az agrár-környezetvédelmi kifizetések, és a hátrányos természeti adottságú területeken gazdálkodó termelőknek történő kompenzációs kifizetések.

⁽⁹⁾ A nem területalapú intézkedések jellemzően beruházási intézkedések, mint például a mezőgazdasági üzemek korszerűsítése, és a gazdaság és a vidéki lakosság számára nyújtott alapszolgáltatások létrehozása.

⁽¹⁰⁾ A Tanács 2009. január 19-i 73/2009/EK rendelete a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról, az 1290/2005/EK, a 247/2006/EK és a 378/2007/EK rendelet módosításáról, valamint az 1782/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 30., 2009.1.31., 16. o.).

⁽¹¹⁾ A közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról szóló 1782/2003/EK tanácsi rendelet által előírt kölcsönös megfeleltetés, moduláció, valamint integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2004. április 21-i 796/2004/EK bizottsági rendelet (HL L 141., 2004.4.30., 18. o.) 66. és 67. cikke értelmében az alkalmazott csökkentés mértéke be nem tartott JFGK- vagy HMKÁ-követelményenként 1 % és 5 % között változhat, ha az ok gondatlanság, ám szándékos be nem tartás a támogatásból való teljes kizárást vonhat maga után. A támogatáscsökkentésből eredő összegeket visszatartják a kifizetett támogatásból és az uniós költségvetésbe célhoz kötött mezőgazdasági bevételként írják jóvá.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.8. Mindkét alap kiadásai a támogatási kérelmek támogatásának ellenőrzéséért és a kedvezményezettek számára történő kifizetésért felelős mintegy 80 kifizető ügynökségen futnak át. A kifizető ügynökségek beszámolóit és kifizetési bizonylatait független ellenőrző szervezetek (igazoló szervezetek) vizsgálják meg, amelyek éves igazolásokat és jelentéseket nyújtanak be a Bizottságnak.

7.9. A közvetlen támogatások esetében a szabályszerűséget érintő fő kockázatok: a területi támogatást nem támogatható földterületre vagy nem támogatható kedvezményezettnek folyósítják, egynél több kedvezményezett kap támogatást ugyanarra a parcellára, a jogosultságokat helytelenül számítják ki, illetve nem létező állatra nyújtanak állattenyésztési támogatást. Ami a mezőgazdasági piaci intervenciókat illeti, a szabályszerűséget érintő fő kockázatok arra vonatkoznak, hogy az összegeket támogatásra nem jogosult kedvezményezetteknek, illetve támogatásra nem jogosult vagy a valósnál magasabbnak feltüntetett költségekre vagy mennyiségekre folyósítják.

7.10. A vidékfejlesztés esetében a fő kockázat az, hogy a kiadások nem támogathatók, mert nem felelnek meg a gyakran összetett szabályoknak és támogathatósági feltételeknek, különösen a beruházási intézkedések esetében.

7.10. A Bizottság egyetért a Számvevőszékkel abban, hogy a vidékfejlesztési kiadások területeinek szabályozása és a támogathatósági feltételek összetettek. A Bizottság véleménye szerint ez a vidékfejlesztési politika ambiciózus célkitűzéseinek folyamánya, és ez magyarázza, hogy a hibák előfordulása ebben a szakpolitikában miért különösen gyakori.

A KAP 2014–2020 közötti programozási időszakra szóló jogi keretnek egyaránt részét képezik az egyszerűsítési, illetve a megelőző intézkedések bevezetését célzó rendelkezések (pl. a vidékfejlesztési programok előzetes elemzése, a kifizetések felfüggesztése és megszakítása).

A Bizottság elkötelezett a KAP szabályainak egyszerűsítése mellett, és ragaszkodik a nemzeti szabályok tagállamok általi, a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás sérelme nélküli egyszerűsítéséhez.

Környezetvédelmi politika és közös halászati politika

7.11. Az Unió környezetvédelmi politikájának célja, hogy hozzájáruljon a környezet minőségének és az emberek életminőségének védelméhez és javításához, valamint a természeti erőforrások ésszerű hasznosításához, a Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatósága (DG ENV) és Éghajlatpolitikai Főigazgatósága (DG CLIMA) által központosítottan kezelt kiadásokkal. A legfontosabb ezen a téren a környezetvédelmi program (LIFE) ⁽¹²⁾. A LIFE a természet és biodiverzitás, a környezetvédelmi politika és irányítás, valamint a tájékoztatás és kommunikáció témáiban támogat projekteket a tagállamokban (2014-ben 221 millió euró kiadás).

⁽¹²⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 11-i 1293/2013/EU rendelete a környezetvédelmi és éghajlat-politikai program (LIFE) létrehozásáról és a 614/2007/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 347., 2013.12.20., 185. o.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.12. A közös halászati politika a közös agrárpolitika céljaihoz (lásd 7.2. bekezdés) hasonló átfogó célokat követ. Az Európai Halászati Alap⁽¹³⁾ (EHA), amelyet megosztottan irányítanak a Bizottság Tengerügyi és Halászati Főigazgatósága (DG MARE) és a tagállamok, a közös halászati politika végrehajtásának legfőbb eszköze (2014-ben 569 millió euró kiadás).

7.13. A környezetvédelmi és halászati politika területén a szabályszerűséget érintő fő kockázat az, hogy a támogatást nem támogatható vagy a valósánál magasabbnak feltüntetett költségekre folyósítják.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

7.14. Általános ellenőrzési módszerünket és módszertanunkat az 1. fejezet **1.1. mellékletének 2. része** mutatja be. A „Természeti erőforrások” ellenőrzését illetően külön megjegyzendők az alábbiak:

- a) a két külön értékelés esetében az ellenőrzés része volt egy 183 EMGA-tranzakcióból, illetve egy 176 „Vidékfejlesztés, környezetvédelem, éghajlat-politika és halászat” tranzakcióból álló minta vizsgálata, az **1.1. melléklet** 7. bekezdésében leírtak szerint. Mindkét minta úgy lett megtervezve, hogy reprezentatív legyen mindkét külön értékelés tranzakcióinak teljes körére nézve. 2014-ben az EMGA-minta 17 tagállamból származó tranzakciókból állt⁽¹⁴⁾. A második külön értékelésnél a minta 18 tagállam 162 vidékfejlesztési vonatkozású, valamint 14 környezetvédelmi, éghajlat-politikai és halászati vonatkozású tranzakciójából állt⁽¹⁵⁾;

7.14.

⁽¹³⁾ A Tanács 2006. július 27-i 1198/2006/EK rendelete az Európai Halászati Alapról (HL L 223., 2006.8.15., 1. o.).

⁽¹⁴⁾ Belgium, Cseh Köztársaság, Dánia, Németország (Bajorország, Brandenburg, Alsó-Szászország, Schleswig-Holstein, Rajna-vidék-Pfalz), Észtország, Írország, Görögország, Spanyolország (Andalúzia, Aragónia, Kasztília-La Mancha, Katalónia, Extremadura, Kanári-szigetek), Franciaország, Olaszország (Lombardia, AGEA), Magyarország, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Szlovákia, Finnország és Egyesült Királyság (Anglia, Wales).

⁽¹⁵⁾ Bulgária, Cseh Köztársaság, Németország (Mecklenburg-Elő-Pomeránia, Rajna-vidék-Pfalz, Szászország-Anhalt), Görögország, Spanyolország (Galícia, Kasztília-La Mancha), Franciaország, Olaszország (Puglia, Umbria, Veneto), Lettország, Litvánia, Magyarország, Hollandia, Ausztria, Lengyelország, Portugália, Románia, Szlovákia, Svédország és Egyesült Királyság (Anglia, Wales). A mintában három közvetlen irányítás alá tartozó tranzakció is szerepelt.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- b) kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó tesztelésünk elsősorban olyan, a jó mezőgazdasági és környezeti állapotra (HMKA) vonatkozó kötelezettségek⁽¹⁶⁾, valamint egyes jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények (JFGK)⁽¹⁷⁾ teljesítésére összpontosított, amelyekhez kapcsolódóan a helyszíni vizsgálat időpontjában bizonyítékokat lehetett gyűjteni és következtetést lehetett kialakítani⁽¹⁸⁾ (lásd még: 1.15. bekezdés);
- c) az EMGA esetében a kiválasztott rendszerek értékelése⁽¹⁹⁾ a horvátországi integrált igazgatási és ellenőrzési rendszert (IIER), a korábbi éves jelentéseinkben hat tagállam⁽²⁰⁾ kapcsán jelzett jelentős rendszerhiányosságok orvoslására tett intézkedéseket, valamint a bizonyosság növelését célzó eljárás⁽²¹⁾ keretében Görögországban végzett munkát vizsgálta. Ezenkívül megvizsgáltuk a Bizottság 14 szabályszerűségi ellenőrzését;
- d) a vidékfejlesztés terén áttekintettünk 12 bizottsági szabályszerűségi ellenőrzést, és közülük öt⁽²²⁾ tekintetében újból elvégeztük a bizottsági ellenőrzéseket, valamint a helyszínen teszteltünk kiválasztott fő kontrollmechanizmusokat. A többi szakpolitikai területet illetően megvizsgáltuk az Európai Halászati Alap olaszországi, valamint a Környezetvédelmi Főigazgatóság rendszereit;
- e) a Bizottság záróelszámolási határozatainak megalapozottságának értékelése céljából megvizsgáltuk a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság záróelszámolási ellenőrzési munkáját (mind az EMGA, mind az EMVA esetében);
- f) az éves tevékenységi jelentések értékelése a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság és a Környezetvédelmi Főigazgatóság jelentéseire terjedt ki.

- b) A Bizottság üdvözli a Számvevőszék 2015-től bejelentett szemléletváltását, és hangsúlyozza a becsült hibaszintek kölcsönös megfeleltetési elemről elkülönítve történő vizsgálatának jelentőségét.

Lásd a Bizottság 7.7., 7.22. és 7.33. bekezdésre adott válaszát.

⁽¹⁶⁾ A nem kívánt növényzet elszaporodásának megakadályozása, teraszok megőrzése, olajfaültetvények karbantartása és a minimális állatállomány-sűrűség, illetve a kaszálási kötelezettség betartása.

⁽¹⁷⁾ A 4. (a nitrátirányelv) és a 6–8. (az állatok azonosítására és nyilvántartására vonatkozó) JFGK-követelmények.

⁽¹⁸⁾ A kölcsönös megfeleltetési követelmények olyan alapvető jogi követelmények, amelyeket az uniós közvetlen támogatás minden kedvezményezettjének teljesítenie kell. Ezek az alapvető követelmények gyakran az egyedüli feltételek ahhoz, hogy a kedvezményezettek a közvetlen kifizetések teljes összegére jogosultak legyenek, ezért tekintjük hibának az e követelményeknek való meg nem felelést.

⁽¹⁹⁾ A tagállamok és az ellenőrzött rendszerek kiválasztása kockázatelemzés alapján történt, ezért az eredmények nem tekinthetők uniós szinten reprezentatívnak.

⁽²⁰⁾ Bulgária, Görögország, Spanyolország (Andalúzia, Kasztília-La Mancha, Extremadura), Olaszország (Lombardia), Portugália és Románia.

⁽²¹⁾ Lásd: 7.44. bekezdés.

⁽²²⁾ Írország, Olaszország (Campania), Portugália, Románia és Svédország.

1. RÉSZ: SZABÁLYSZERŰSÉGI ÉRTÉKELÉSÜNK

A tranzakciók szabályszerűsége

7.15. A 7.1 *melléklet* összefoglalja a tranzakciótesztek eredményeit a „Természeti erőforrások” egészére, valamint a két külön értékelés (az EMGA és a „Vidékfejlesztés, környezetvédelem, éghajlat-politika és halászat”) mindegyikére nézve is. A 359 vizsgált tranzakcióból 177 (49 %) esetében merült fel hiba. Az általunk számszerűsített 129 hiba alapján a „Természeti erőforrások” egészére nézve a becsült hibaszint 3,6 %⁽²³⁾ ⁽²⁴⁾.

7.16. A 7.2. *ábra* azt ábrázolja, hogy a különböző típusú hibák milyen mértékben járultak hozzá a 2014-es általános becsült hibaszinthez.

7.15. A Bizottság tudomásul veszi a Számvevőszék által becsült legvalószínűbb hibaarányt, amely az előző évinél alacsonyabb.

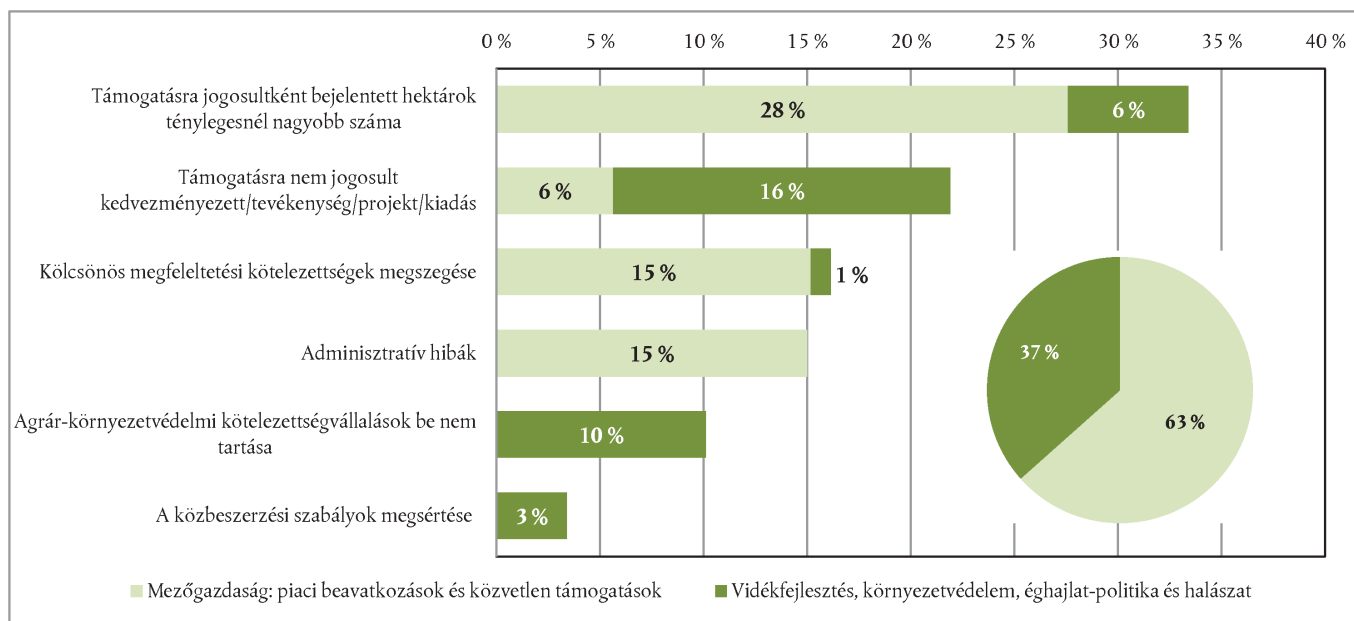
A Bizottság véleménye szerint a többéves szabályszerűségi ellenőrzési eljárásokból származó nettó pénzügyi korrekciók, illetve a kedvezményezettek részéről az uniós költségvetésbe történt visszafizetések olyan korrekciós képességet jelentenek, amelyet a belső ellenőrzések általános rendszerének átfogó értékelésekor figyelembe kell venni. A Bizottság azt is megjegyzi, hogy a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság 2014. évi éves tevékenységi jelentésében foglaltak szerint a 2014. évi korrekciós kapacitás 863,5 millió EUR-t tett ki (a KAP teljes kiadásának 1,55 %-át). (Lásd a Számvevőszék jelentésének 7.70. és 7.71. bekezdését.)

A Bizottság megítélése szerint a kölcsönös megfeleltetési kötelezettségek megszegését (0,6 százalékpont) nem kellene figyelembe venni a hibaszint becslésekor (lásd a Bizottság 7.7. bekezdésre adott válaszát). A kölcsönös megfeleltetés nélkül a legvalószínűbb hibaarány 3,0 %.

⁽²³⁾ A becsült hibaarányt reprezentatív mintából számítjuk ki. Az itt feltüntetett szám a legnagyobb valószínűség elve alapján becsült érték. 95 %-os konfidenciaszint mellett állítjuk, hogy a sokaságban a hibaarány 2,7 % és 4,6 % (az alsó és a felső hibahatár) között van.

⁽²⁴⁾ Ebből a kölcsönös megfeleltetési hibák hatása 0,6 százalékpont volt.

7.2. ábra – A becsült hibaszinthez való hozzájárulás, hibatípusonként – „Természeti erőforrások”



Forrás: Európai Számvevőszék.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

7.17. A hibák jellege és előfordulási sémája jelentős eltérést mutat a két külön értékelés esetében. Ezért a következő bekezdésekben külön tárgyaljuk a két értékelést.

EMGA – Piaci beavatkozások és közvetlen támogatások

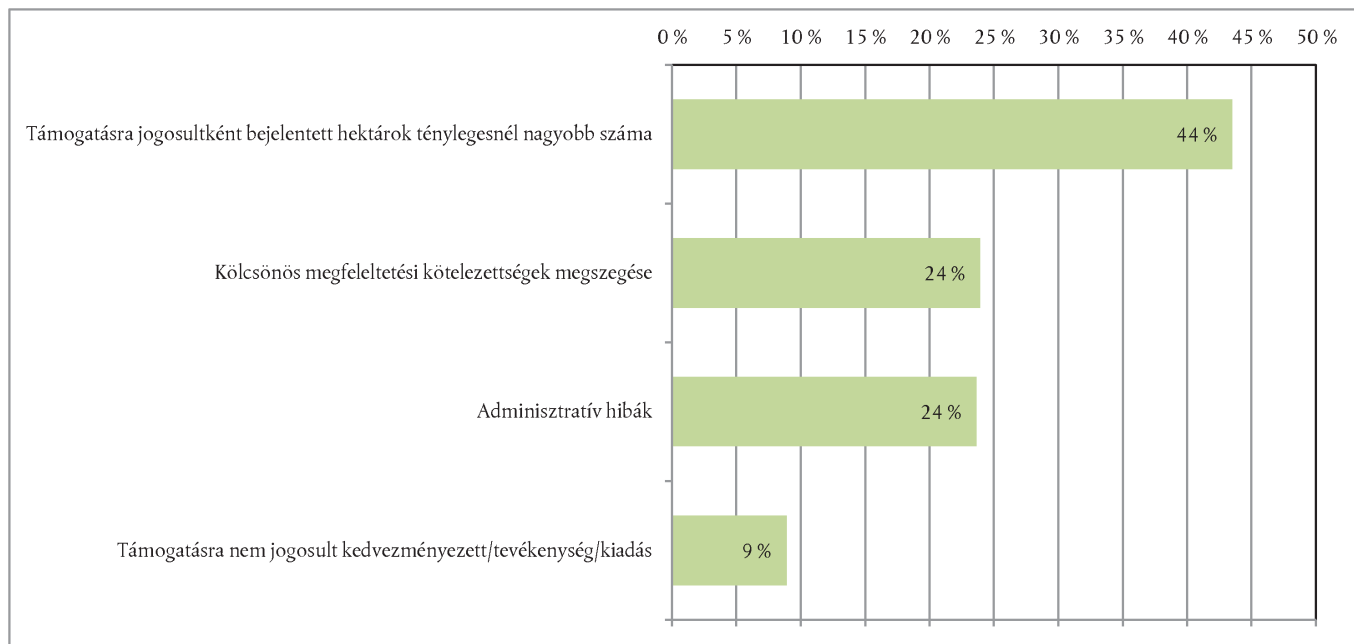
7.18. A 183 vizsgált tranzakcióból 93 (51 %) esetében merült fel hiba. A 88 általunk számszerűsített hiba alapján 2,9 %-ra becsüljük a hibaszintet.

7.19. A 7.3. ábra azt ábrázolja, hogy az EMGA esetében a különböző típusú hibák milyen mértékben járultak hozzá a 2014-es általános becsült hibaszinthez.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.18. A Bizottság tudomásul veszi a Számvevőszék által becsült legvalószínűbb hibaarányt, amely az előző évinél alacsonyabb. A 0,7 százalékpontot kitevő kölcsönös megfeleltetés nélkül az EMGA legvalószínűbb hibaaránya 2,2 %.

7.3. ábra – A becsült hibaszinthez való hozzájárulás, hibatípusonként – EMGA



Forrás: Európai Számvevőszék.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

7.20. A végső kedvezményezettek által elkövetett számszerűsíthető hibáknál a tagállami hatóságok 26 esetben elegendő információval rendelkeztek ⁽²⁵⁾ ahhoz, hogy a költségek Bizottság felé történő elszámolása előtt megelőzzék, illetve feltárják és kijavítsák a hibákat. Ha mindezeket az információkat felhasználták volna a hibák kijavítására, ennél a külön értékelésnél a becsült hibaszint 0,6 százalékponttal kisebb lett volna. Megállapítottuk továbbá, hogy 34 esetben az általunk feltárt hibát a tagállami hatóságok követték el. Ezek a hibák 0,7 százalékponttal járultak hozzá a becsült hibaszinthez.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.20. A Bizottság üdvözli a tagállamok szerepkörének számvevőszéki értékelését, és álláspontja szerint a tagállamoknak nagyobb erőfeszítéseket kellett volna tenniük a hibák mérséklésére. A Bizottság továbbra is együttműködik a tagállamokkal a hibák csökkentése érdekében.

⁽²⁵⁾ Igazoló dokumentumok, köztük standard keresztellenőrzések és kötelező ellenőrzések alapján.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

7.21. A valószínűleg magasabbnak feltüntetett hektárszám mint hiba nem volt sokkal jellemzőbb egyes tagállamokra, mint másokra. 2014-ben a felkeresett 17 tagállam közül 12-ben találtunk ilyen hibákat. E hibák fele nem haladta meg a 2 %-ot, ezért csak kis mértékben befolyásolta az általános becsült hibaszintet. A korábbi évekhez hasonlóan az ilyen kategóriájú nagyobb hibák támogatásra jogosult állandó legelőként bejelentett, ám támogatásra nem jogosult földterületekkel kapcsolatos kifizetésekre vonatkoztak (lásd: 7.1. háttérmagyarázat). A 7.1. háttérmagyarázat egy ilyen túligényelt támogatható földterület példáját is bemutatja.

7.1. háttérmagyarázat – Példák túligényelt támogatható földterület alapján történt kifizetésre
Állandó legelő

Görögországban a 12 megvizsgált kedvezményezett közül kettő SPS-támogatásban részesült az állandó legelőként bejelentett parcelláira, ám ezeket – mint kiderült – sűrű bokrok, cserjék, fák és sziklák borították. Ezeket a parcellákat részben vagy egészben ki kellett volna zárni az uniós támogatásból. Ezek a hibák azért fordultak elő, mert az érintett parcellák esetében a támogatásra jogosult területet a görög Mezőgazdasági Parcellaazonosító Rendszer (MePAR) adatbázisa a valószínűleg nagyobbként tüntette fel (lásd még: 7.8. háttérmagyarázat és 7.43. bekezdés). A görög hatóságok átértékeltek a parcellák támogathatóságát és észlelték a túlfizetéseket ezekben az esetekben. A görög hatóságok azonban egyeik esetében sem indítottak visszafizetési eljárást. A két eset egyikében megállapítottuk, hogy a MePAR-ban nyilvántartott támogatható területek még az átértékelés után is a valószínűleg nagyobbak maradtak.

A Cseh Köztársaságban, Spanyolországban, Franciaországban, Lengyelországban és Szlovákiában is megtörtént, hogy területalapú támogatást olyan parcellákra fizettek ki, amelyek részben támogatásra nem jogosult növényzet borított.

Szántóföld

Spanyolországban (Kasztília–La Mancha) egy olyan parcella részesült SPS-támogatásban, amelyet a MePAR-ban szántóként jelentettek be és tüntettek fel. A valószínűleg a parcella motorkerékpáros gyorsasági versenypálya volt.

A valószínűleg nagyobbként feltüntetett szántóterületeket találtunk a Cseh Köztársaságban, Dániában, Németországban (Rajna-vidék–Pfalz és Schleswig-Holstein), Spanyolországban (Andalúzia, Aragónia), Franciaországban, Olaszországban (Lombardia), Lengyelországban, Szlovákiában, Finnországban és az Egyesült Királyságban (Anglia) is.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.21. A Bizottság tud az állandó legelővel kapcsolatos hiányosságokról. Az egyes országokban cselekvési tervek vannak folyamatban, amelyek eredményességét a Számvevőszék a 7.7. háttérmagyarázatban elismeri.

7.1. háttérmagyarázat – A valószínűleg nagyobbként feltüntetett, támogatásra jogosult földterület: néhány példa

A Bizottság már megállapított hasonló hiányosságokat Görögországban és Spanyolországban, és biztosította, hogy azokat cselekvési tervek révén kezeljék, aminek nyomán jelentős javulás következett be.

A cselekvési terv célja Görögországban a MePAR szerint nem támogatható parcellák kivétele volt. A görög hatóságok végrehajtották a tervet, amelynek nyomán a görög MePAR-ban állandó legelőként nyilvántartott terület a 2012. évi 3,6 millió hektárról 2014 októberére 1,5 millió hektárra csökkent (lásd a 7.8. háttérmagyarázatot).

A MePAR korrekcióján túlmenően a görög hatóságok megállapították a jogalap nélkül folyósított összeget is.

A Bizottság már meghozta a görög hatóságok által vissza nem fizetett összegek pénzügyi korrekciójáról szóló döntéseket a 2010., 2011. és 2012. pénzügyi év vonatkozásában. A 2013. és 2014. pénzügyi év vonatkozásában a szabályszerűségi eljárás lezárása 2015 végére várható.

A Bizottság elvégezte az említett tagállamok ellenőrzését. Lengyelország és a Cseh Köztársaság esetében nem állapítottak meg jelentős hiányosságokat. A kölcsönös megfeleltetés ellenőrzési rendszerében talált hiányosságokat szükség esetén szabályszerűségi záróelszámolási eljárás keretében követik nyomon, amelyek megfelelő módon kezelik az uniós költségvetésre nézve fennálló kockázatot.

A nemzeti hatóságok ezt 2014 februárjában észlelték, amikor MePAR-nyilvántartásukat aktualizálták az elérhető legfrissebb (2012-es) ortofotókkal. A kifizetésekre azonban 2013 decemberében, e frissítést megelőzően sor került. Az érintett évekre a visszafizetési eljárás 2014 novemberében indult meg.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

7.22. A kiválasztott kölcsönös megfeleltetési kötelezettségekre irányuló vizsgálataink során (lásd: a 7.14. bekezdés b) pontja) azon 170 kifizetésből, amelyekre ilyen kötelezettségek vonatkoznak, 46 esetében találtunk szabálysértést. A kölcsönös megfeleltetés terén a hibagyakoriság (27 %) megfelel annak a gyakoriságnak, amelyről a tagállamok saját kontrollstatisztikáikban beszámolnak. A kölcsönös megfeleltetési hibák hatása a 7.18. bekezdésben bemutatott becslült hibaszintre 0,7 százalékpont volt. A kölcsönös megfeleltetés hibáira a 7.2. háttérmagyarázat szolgál példákkal.

7.2. háttérmagyarázat – Példák kölcsönös megfeleltetési hibákra

Az uniós kölcsönös megfeleltetési jogszabályok előírják, hogy az állatok szállítását/születését/elhullását 7 napon belül be kell jelenteni az országos állat-nyilvántartási adatbázisba. Az ilyen szabályok fontosak, mert az állatok szállításának szabályozásával és a nyomon követhetőség javításával csökkentik a betegségek terjedésének kockázatát. Egy másik kölcsönös megfeleltetési szabály a vízszennyezés csökkentése érdekében 170 kg-ban határozza meg a nitrátérzékeny területeken egy hektár földre kijuttatható állati eredetű nitrát felső határát.

Olaszországban (Lombardia) egy kedvezményezett 370 szarvasmarha-szállításra vagy születésre vonatkozó bejelentéséből 291 késedelmesen történt. Ugyanez a kedvezményezett csaknem 200 %-kal lépte túl a hektáronkénti 170 kg-os nitráthatárértéket. Egy másik kedvezményezettnél azt állapítottuk meg, hogy állatokra vonatkozó 627 bejelentése közül 237 késedelmes volt, a nitráthatárértéket pedig 380 %-kal lépte túl.

Több esetben nem tartották be az állatok szállítására vonatkozó bejelentési határidőt Belgiumban, Dániában, Németországban (Bajorország), Észtországban, Spanyolországban (Kanári-szigetek), Franciaországban, Magyarországon, Hollandiában, Lengyelországban, Szlovákiában és az Egyesült Királyságban (Wales).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.22. Lásd a Bizottság 7.7. bekezdésre és a 7.14. bekezdés b) pontjára adott válaszát.

7.2. háttérmagyarázat – Kölcsönös megfeleltetési hibák: néhány példa

A Bizottság valamennyi tagállamban vizsgálja a kölcsönös megfeleltetést, és sokban tapasztal hiányosságokat a jelentéstételi kötelezettség ellenőrzése és szankcionálása terén, valamint általánosságban véve az állatok azonosítása és nyilvántartása terén. Azokban az esetekben, amelyekben a Bizottság rendszerszintű meg nem felelést tapasztal, mindig szabályszerűségi záróelszámolási eljárást alkalmaz. Az állatok azonosítása és nyilvántartása terén feltárt problémákat illetően a Bizottság egyetért a Számvevőszék megállapításával, és a kölcsönös megfeleltetés ellenőrzésekor külön figyelmet fordít e követelményekre.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.23. Több esetben a támogatási kérelmek nemzeti hatóságok általi adminisztratív feldolgozásában is találtunk hibákat. A leggyakoribb hiba az SPS jogosultságok felső határának franciaországi túllépése volt. Erről a szisztematikus hibáról a 2011-es, 2012-es és 2013-as éves jelentésünkben is beszámoltunk⁽²⁶⁾, 2014-ben az mégis továbbra is jelen volt⁽²⁷⁾. Igaz, a Bizottság egy szabályszerűségi határozattal a kiadások egy részét kizárta az uniós finanszírozásból a 2011-es és 2012-es (pénzügyi) évre nézve.

7.24. Két olyan esetet találtunk, ahol a kedvezményezett vagy a kiadás nem volt jogosult uniós támogatásra (lásd: 7.3. háttérmagyarázat).

7.3. háttérmagyarázat – Példa nem támogatható kiadás kifizetésére

Franciaországban a borágazatra irányuló támogatási program keretében egy borászat a tárolói korszerűsítéséhez részesült uniós támogatásban. A támogatás egy része a régi berendezések leszerelésének és elszállításának költségeit térítette meg, ez azonban nem volt uniós támogatásra jogosult.

Lengyelországban is találtunk olyan esetet, amikor nem támogatható kedvezményezett részesült támogatásban.

7.23. A Bizottság e szabályszerűségi záróelszámolási eljárás keretében részletesen értékelte az alap tekintetében fennálló kockázatot. Ennek eredményeképpen a 2011. és 2012. évre vonatkozó igények tekintetében nettó pénzügyi korrekciókra került sor, és a további évekre vonatkozó igények tekintetében már szabályszerűségi záróelszámolási eljárások folynak.

A cselekvési terv célként tűzte ki a helyzet 2014. évre vonatkozó igények tekintetében történő teljes rendezését, amit a Bizottság fokozott figyelemmel kísér.

⁽²⁶⁾ A 2011-es éves jelentés 3.2. példája, a 2012-es éves jelentés 3.1. háttérmagyarázata és a 2013-as éves jelentés 3.5. háttérmagyarázata.

⁽²⁷⁾ A francia hatóságok 2013-ban intézkedéseket kezdeményeztek azzal a céllal, hogy a 2015-ös pénzügyi évtől (a 2014-es igénylési év) korrigálják a jogosultságok értékét.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

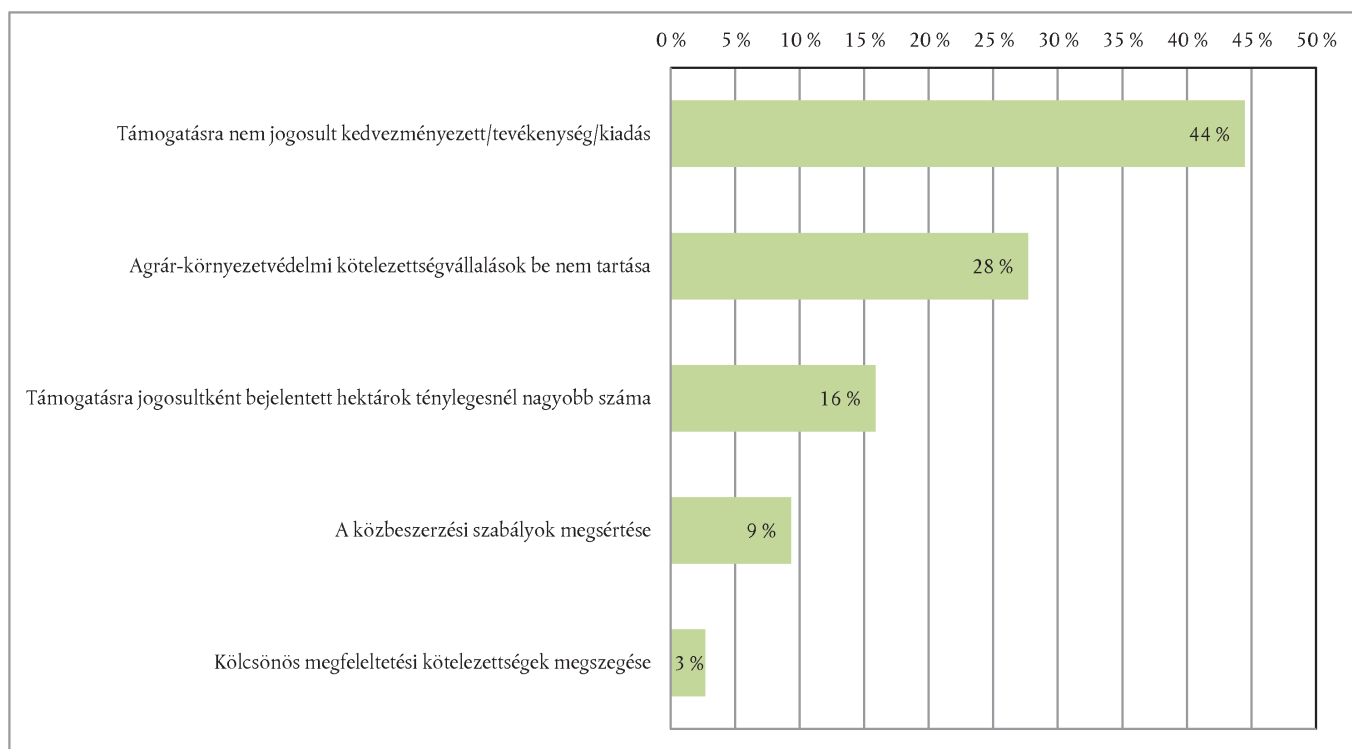
A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

„Vidékfejlesztés, környezetvédelem, éghajlat-politika és halászat”

7.25. A „Vidékfejlesztés, környezetvédelem, éghajlat-politika és halászat” esetében a 176 általunk ellenőrzött tranzakcióból 84 (48 %) tartalmazott hibát. A 41 általunk számszerűsített hiba alapján 6,2 %-ra becsüljük a hibaszintet.

7.26. A 7.4. ábra azt ábrázolja, hogy a különböző típusú hibák milyen mértékben járultak hozzá a 2014-es általános becsült hibaszinthez a „Vidékfejlesztés, környezetvédelem, éghajlat-politika és halászat” esetében.

7.4. ábra – A becsült hibaszinthez való hozzájárulás, hibatípusonként – „Vidékfejlesztés, környezetvédelem, éghajlat-politika és halászat”



Forrás: Európai Számvevőszék.

7.25. A Bizottság tudomásul veszi a Számvevőszék által becsült legvalószínűbb hibaarányt, amely az előző évinél alacsonyabb.

A „Vidékfejlesztés, környezetvédelem, az éghajlatváltozás elleni fellépés és halászat” esetében a kölcsönös megfeleltetés nélkül a legvalószínűbb hibaarány 6,0 %.

Lásd még a Bizottság 7.18. bekezdésre adott válaszát.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

7.27. A vidékfejlesztés terén a 162 tranzakcióból 71 volt területalapú, 91 pedig nem területalapú. E 162 tranzakcióból 79-nél (49 %) mutatkozott hiba. A környezetvédelem, az éghajlat-politika és a halászat tekintetében a mintában szereplő 14 tranzakció közül ötnél (36 %) fordult elő hiba, ebből három volt számszerűsíthető.

7.28. A végső kedvezményezettek által elkövetett számszerűsíthető hibáknál a tagállami hatóságok 15 esetben elegendő információval rendelkeztek ⁽²⁸⁾ ahhoz, hogy a költségek Bizottság felé történő elszámolása előtt megelőzzék, illetve feltárják és kijavítsák a hibákat. Ha mindezeket az információkat felhasználták volna a hibák kijavítására, ennél a külön értékelésnél a becsült hibaszint 3,3 százalékponttal kisebb lett volna. Ezenkívül megállapítottuk, hogy három esetben az általunk feltárt hibát a tagállami hatóságok követték el. Ezek a hibák 0,6 százalékponttal járultak hozzá a becsült hibaszinthez.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.27. A Számvevőszék által feltárt, vidékfejlesztést érintő hibák gyakorisága (a számszerűsített és nem számszerűsített hibák vonatkozásában egyaránt) a 2013-ban megállapított 57 %-ról 2014-ben 49 %-ra csökkent. A vidékfejlesztésre vonatkozó hibaarányt is a vidékfejlesztési politika ambiciózus célkitűzéseinek fényében kell megítélni.

A Bizottság megjegyzi, hogy a fent említett hibák közül 10 tranzakció csak a kölcsönös megfeleltetés megsértését érintette. Ezért a Bizottság véleménye szerint – mivel a kölcsönös megfeleltetési előírások sem a mezőgazdasági termelők KAP-támogatásra való jogosultságát (1. és 2. pillér), sem a kifizetések szabályszerűségét nem befolyásolják – e hibák kizárása a hiba által érintett tranzakciók számát 69-re csökkentte (43 %).

A területalapú intézkedések alacsonyabb hibaszintje igazolja, hogy az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer (IIER) továbbra is a hibák megelőzésének és korrigálásának hatásos rendszere.

7.28. A Bizottság tudatában van annak, hogy a nemzeti hatóságoknak lehetőségük lett volna a Számvevőszék által talált hibák nagy részének felderítésére. A KAP-szabályok minden szükséges eszközt biztosítanak a tagállamok számára a legtöbb hibakockázat kiküszöbölésére.

A Bizottság részéről az ellenőrzési rendszerekben megállapított hibák nyomán tagállami cselekvési tervek születtek a hibák okainak meghatározására és megfelelő korrekciós intézkedések meghozatalára.

⁽²⁸⁾ Igazoló dokumentumok, köztük keresztellenőrzések és kötelező ellenőrzések alapján.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

7.29. Mind a 18 felkeresett tagállamban találtunk hibákat a mintában szereplő tranzakciókban. A hibák szintje és típusai nagyon hasonlóak voltak ahhoz, mint amilyenek a korábbi években voltak. Mint a korábbi években is, a 7.25. bekezdésben említett becsült hibaszint fő összetevője (54 %) a nem területalapú intézkedésekkel volt kapcsolatos. Ebben az összefüggésben 2015 februárjában kiadtunk egy különjelentést, amelyben elemeztük a vidékfejlesztési kiadások hibáinak okait és áttekintettük azok kezelését⁽²⁹⁾.

7.30. A beruházási projektek esetében külön támogathatósági kritériumok segítik azt, hogy a támogatás kifejezetten bizonyos kedvezményezett kategóriákat célozzon meg, a vidékfejlesztési kiadások eredményességének javítása érdekében. A 91 vizsgált nem területalapú tranzakcióból azonban 14 (15 %) nem felelt meg a támogathatósági követelményeknek. Megítélésünk szerint a 14 eset közül háromban a kedvezményezettek, a jogosultsági kritériumokat kijátszandó, mesterségesen teremtették meg a szükséges körülményeket. További részletek a 7.4. háttérmagyarázatban olvashatók. A környezetvédelem, az éghajlat-politika és a halászat terén a három számszerűsíthető hibából kettő nem támogatható kiadásokból eredt.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.29. A Bizottság a számos tagállamban lefolytatott saját ellenőrzései során a Számvevőszék által felderítettekhez hasonló hiányosságokat talált. A Bizottság az uniós költségvetés védelme érdekében a tagállamok vonatkozásában jelentős nettó pénzügyi korrekciós intézkedéseket hozott. A záróelszámolások folyamatban vannak. Ezenfelül amennyiben a Bizottság fenntartásokat fogalmazott meg, az érintett tagállamoknak korrekciós intézkedéseket kell tenniük.

A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság főigazgatója a 2014. évi éves tevékenységi jelentésben 16 tagállam (28 kifizető ügynökség) vidékfejlesztési kiadásai tekintetében fogalmazott meg fenntartásokat. Fenntartások megfogalmazására akkor került sor, ha az irányítási és kontrollrendszerekben hiányosságokat állapítottak meg, és azt szükség esetén a tagállamokhoz a hiányosságok kiigazító intézkedések révén történő orvoslására intézett felkérések kísérték.

A Bizottság méltányolja a Számvevőszék által a 23/2014. sz. különjelentésben a hibák kiváltó okainak megállapítására végzett elemzést, amelyet jobbra megerősített a Bizottság saját, 2013. júniusában az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz beterjesztett elemzése is (SWD(2013)244), amely szerint a hibaszinthez hozzájáruló tényezők a szakpolitika ambiciózus politikai célkitűzései és a nem megfelelő kontrollrendszerek.

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a nem területalapú intézkedések magas hibaszintje nem feltétlenül jelent csalást vagy az uniós pénzeszközökkel való visszaélést. Sok esetben az adott tevékenységgel kapcsolatos célkitűzések valóban teljesültek, és az adófizetők pénze nem veszett el.

A 2014–2020 közötti programozási időszakra vonatkozóan minden vidékfejlesztési programnak tartalmaznia kell egy, az irányító hatóság és a kifizető ügynökség által közösen elvégzett előzetes értékelést az intézkedések igazolhatóságáról és ellenőrizhetőségéről.

7.30. A Számvevőszék értékelése szerint a nem területalapú intézkedések esetében a mesterséges feltételek a 91 vizsgált tranzakció közül csak három esetért felelősek. A beruházási tranzakciók főbb hiányosságai támogathatósági problémákhoz kapcsolódnak (a kiadás vagy a kedvezményezett vonatkozásában).

A Bizottság osztozik a Számvevőszék mesterséges körülményekkel kapcsolatos aggályaiban, azonban hangsúlyozza, hogy ezek bizonyítása nehézkes, és csak a Bíróság által meghatározott szigorú feltételek nyomán történhet.

A Bizottság saját ellenőrzései nyomán nettó pénzügyi korrekciókat alkalmazott a nem területalapú intézkedések esetében, és ezt szükség szerint tovább folytatja. A pénzügyi korrekciók leggyakoribb okaként a támogathatósági kritériumok, a költségek ésszerűsége vagy a kiválasztási szempontok ellenőrzésének hiányosságai jelölhetők meg. A vidékfejlesztéssel kapcsolatos hibaarány csökkentését célzó cselekvési tervekben külön hangsúly helyeződik a nem területalapú intézkedések támogathatósági követelményeire vonatkozó korrekciós intézkedésekre.

⁽²⁹⁾ Lásd: 23/2014. sz. különjelentés: „Hibák a vidékfejlesztési kiadásokban: a hibák okainak és kezelésének áttekintése”.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

7.4. háttérmagyarázat – Támogathatósági hibák – Feltehetően mesterségesen megteremtett körülmények a beruházási intézkedés céljaival ellentétes módon történő támogatásszerzésre

Három olyan esetet tártunk fel, ahol felmerült a gyanú, hogy az érintett intézkedés céljaival ellentétes módon történő támogatásszerzés céljával szándékosan kijátszották a szabályokat (két esetben mezőgazdasági üzemek korszerűsítéséről, egyben pedig vállalkozás létrehozásáról és fejlesztéséről volt szó). Ezeket az ügyeket továbbítottuk az Európai Csalás Elleni Hivatalnak elemzés és esetleges vizsgálat céljából. Titoktartási okokból nem írhatunk az ügyekről részletesebben. A tipikus esetek jellemzői azonban a következők:

- már jól működő vállalatok, amelyek saját nevükben pályázva nem lennének jogosultak támogatásra, új szervezeteket létrehozva, ezek égisze alatt dolgoznak ki a jogosultsági és kiválasztási kritériumoknak formálisan megfelelő projekteket. Ilyen mesterségesen megteremtett körülmény lehet például a mikrovállalkozás feltételeinek való megfelelés (10-nél kevesebb alkalmazott; 2 millió eurónál kisebb éves nettó árbevétel vagy mérlegfőösszeg), vagy az, hogy a vállalkozás tulajdonosa és irányítója fiatal gazdálkodó (mezőgazdasági tevékenységet kezdő, 40 évesnél fiatalabb személy) legyen;
- személyek egy csoportja (egyazon család vagy egy gazdasági csoport tagjai) több szervezetet hoz létre olyan támogatás megszerzése céljából, amelynek értéke meghaladja a beruházási intézkedés feltételei szerinti felső határt. Noha a kedvezményezettek nyilatkozata szerint egymástól függetlenül működő szervezetekről van szó, alapjában mégsem ez a helyzet, hiszen az együttes működést szem előtt tartva alakították ki őket. Ténylegesen egyazon gazdasági csoportnak képezték részeit, közös telephellyel, alkalmazottakkal, ügyfelekkel, beszállítókkal és finanszírozási forrásokkal.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.4. háttérmagyarázat – Támogathatósági hibák – Feltehetően mesterségesen megteremtett körülmények a beruházási intézkedés céljaival ellentétes módon történő támogatásszerzésre

A Számvevőszék értékelése szerint három esetben merül fel a gyanú, hogy a támogathatósági kritériumok megkerülését célzó mesterséges körülményeket teremtettek. A Bíróság C-434/12. sz. ügyben hozott ítélete szerint a „mesterségesen teremtett körülmények” bizonyításához egymástól függetlenül kell a szubjektív és objektív elemek fennállását is bizonyítani. E tekintetben a Bizottság hangsúlyozza, hogy a „mesterségesen teremtett körülmények” esetében szándékos, jogosulatlan vagy jogszerűtlen előny megszerzését célzó, megfélemlítést alkalmazó cselekményt kell bizonyítani.

A Bizottság osztja a Számvevőszék aggályait. A mesterségesen teremtett körülmények bizonyítása érdekében a Bíróság által meghatározott szigorú feltételeket kell követni. Kulcsfontosságú a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően eljáró kedvezményezettek számára a jogbiztonság megőrzése. Ezért a kifizető ügynökségek csak egyértelmű bizonyítékok alapján tagadhatják meg a kifizetést, a gyanú ehhez önmagában nem elegendő. Ezért gyakran fektetnek időt és energiát döntő bizonyítékok összegyűjtésébe, és később visszafizetési eljárásokat indítanak.

A Számvevőszék jelentésében szereplő egyik esetben maga a tagállam állapította meg a „mesterségesen teremtett körülmények” kockázatának fennállását, jóval a számvevőszéki ellenőrzés előtt, és még mielőtt bármiféle kifizetést teljesített volna a végső kedvezményezettnek, valamint az adott helyzetben általában elvárható gondossággal járt el azáltal, hogy végrehajtotta a nemzeti jogában a mesterségesen teremtett körülmények gyanúja esetére előírt valamennyi eljárási lépést, beleértve a nemzeti csalás elleni hatóságokkal való kapcsolatfelvételt. A tagállam a pénzeszközök végső kedvezményezettnek történő kifizetése előtt arra a következtetésre jutott, hogy nem rendelkezik elegendő bizonyítékkal a kifizetés megtagadásához. A tagállam azonban a továbbiakban is figyelemmel kísérte az ügyet, és későbbi bizonyítékok alapján intézkedett a pénzeszközök visszafizetése ügyében.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.31. Az ellenőrzött minta 36 agrár-környezetvédelmi kifizetést foglalt magában, a környezet, a táj és a természeti erőforrások védelmével összeegyeztethető mezőgazdasági termelési módszerek használatához kapcsolódóan. Megállapítottuk, hogy hat esetben (17 %) a mezőgazdasági termelők nem tettek eleget minden kifizetési feltételnek. Ilyen hibára a 7.5. háttérmagyarázat hoz példát.

7.5. háttérmagyarázat – Példa az agrár-környezetvédelmi kötelezettségvállalások be nem tartására

Az Egyesült Királyságban (Wales) egy kedvezményezett vállalta, hogy környezetvédelmi okból⁽³⁰⁾ minden év május 15-e előtt elzárja a kaszálóját a legeltetés előtt, és legalább a következő 10 hétben zárva is tartja azt. Megállapításunk szerint a kedvezményezett egyik vállalatot sem teljesítette.

Az agrár-környezetvédelmi kötelezettségvállalások hasonló be nem tartását tapasztaltuk Németországban (Rajna-vidék-Pfalz), Olaszországban (Umbria) és az Egyesült Királyságban (Anglia).

7.32. A kedvezményezettnek a vizsgált tranzakciók közül 27 esetben a közbeszerzési szabályokkal összhangban kellett eljárnia. E szabályok célja annak biztosítása, hogy az áruk és szolgáltatások beszerzése a legkedvezőbb feltételekkel történjék, egyúttal egyenlő esélyt biztosítva a közbeszerzési szerződéshez való hozzájutáshoz, és eleget téve az átláthatóság, valamint a megkülönböztetésmentes eljárás elvének. Megállapítottuk, hogy 13 esetben (48 %) e szabályok közül legalább egyet nem tartottak be. Ilyen hibára a 7.6. háttérmagyarázat hoz példát.

7.31. A Bizottság a 2007–2013 közötti programozási időszakban valamennyi tagállamban ellenőrizte az agrár-környezetvédelmi intézkedések végrehajtását, szükség szerint pénzügyi korrekciókat alkalmazott, és a jövőben is hasonlóképpen fog eljárni. A megmaradt hiányosságok ellenére a végrehajtás minősége a vizsgált időszakban általában véve javult.

7.5. háttérmagyarázat – Az agrár-környezetvédelmi kötelezettségvállalások be nem tartása: egy példa

A Bizottság is talált hasonló hiányosságokat a néhány tagállamban lefolytatott saját ellenőrzései során. Az uniós költségvetést fenyegető kockázatok kivédése érdekében a Bizottság nettó pénzügyi korrekciókat alkalmazott, és ezekre adott esetben a jövőben is sor fog kerülni.

7.32. A Bizottság is feltárt hasonló hiányosságokat a közbeszerzésekkel kapcsolatban. A Számvevőszék által a 7.6. háttérmagyarázatban említett egyes tagállamokban jelentős nettó pénzügyi korrekciókat alkalmaztak, illetve még folynak a szabályszerűségi záróelszámolási eljárások, és szükség esetén nettó pénzügyi korrekciók alkalmazására kerül sor. A közbeszerzés egyben a vidékfejlesztési cselekvési tervek központi eleme is.

A Bizottság megjegyzi, hogy a Számvevőszék beszámolójában szereplő hibák közül csak egyet számszerűsítettek.

A Bizottság ezenfelül 2013. december 19-én új iránymutatást fogadott el a megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadások tekintetében a közbeszerzési szabályok megsértése esetén alkalmazandó pénzügyi korrekciók meghatározására. Ezen iránymutatás értelmében a beszerzési szabályok be nem tartását az arányosság elve alapján kell megítélni.

A tagállamok már megkapták az európai strukturális és beruházási alapok irányításában felmerülő leggyakoribb szabálytalanságokra vonatkozó útmutatót.

⁽³⁰⁾ Az ilyen gazdálkodási gyakorlat számos környezeti előnnyel jár, például újra lábra kaphatnak egyes fagyásban lévő növényfajok a vadon élő növények és állatok változatos, eleséget és menedéket nyújtó élőhelyén.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.6. háttérmagyarázat – Példa közbeszerzési szabályok be nem tartására

Egy vízgazdálkodásért felelős lengyelországi közintézmény két szivattyútelep felújítására kapott támogatást. A kivitelezést közbeszerzési eljárással ítélték oda egy magáncégnek. A kedvezményezett súlyosan megsértette a közbeszerzési jogot azzal, hogy a lehetséges ajánlattevők számára korlátozta az egyenlő hozzáférést és a tisztességes versenyt. A nyertes – egyben egyetlenként benyújtott – ajánlat nem felelt meg a kiválasztási kritériumoknak. Ráadásul az ajánlatot ugyanazzal a társasággal együtt készítették, amely a pályázat műszaki előírásait és mennyiségkimutatását is készítette. Ennél fogva a nyertes társaságot ki kellett volna zárni a pályázatból.

A közbeszerzési szabályok be nem tartását tapasztaltuk Bulgáriában, Németországban (Szászország–Anhalt), Görögországban, Spanyolországban (Kasztília–La Mancha), Franciaországban, Olaszországban (Puglia), Hollandiában és Romániában is. Ezek a hibák azonban nincsenek számszerűsítve.

7.33. A kiválasztott kölcsönös megfeleltetési kötelezettségekre irányuló vizsgálatunk során (lásd: a 7.14. bekezdés b) pontja) azon 64 kifizetésből, amelyekre ilyen kötelezettségek vonatkoznak, 17 (27 %) esetben találtunk szabálysértést. A kölcsönös megfeleltetési hibák hatása a 7.25. bekezdésben bemutatott becslült hibaszintre 0,2 százalékpont volt.

7.34. A nemzeti hatóságok kötelesek ellenőrizni a költségek ésszerűségét. Megállapításunk szerint 20 beruházási projekt esetében erre az ellenőrzésre nem az előírások szerint került sor. Az ilyen hibák azonban általában nem számszerűsíthetőek, mivel a nem támogatható kiadások összegét nem lehet meghatározni. A költségek ésszerűségéről további információkat „A vidékfejlesztés teljesítményével kapcsolatos kérdések” szakasz tartalmaz (lásd: 7.88. bekezdés).

7.33. Lásd a Bizottság 7.7. bekezdésre és a 7.14. bekezdés b) pontjára adott válaszát.

7.34. A Bizottság megítélése szerint a költségek ésszerűségének adminisztratív ellenőrzései elengedhetetlenek a kontrollrendszer eredményességének biztosítása érdekében. A Bizottság is talált a szabályszerűségi ellenőrzései keretében hiányosságokat a költségek ésszerűségének értékelésében, és e tekintetben pénzügyi korrekciókat rendelt el az EU pénzügyi érdekeinek védelme érdekében.

A Bizottság megjegyzi, hogy a következő, 2014–2020 közötti programozási időszakban szélesebb körben kerül használatra a kifizetések megtérítésének egyszerűsített költségelszámolása (átalányalapú finanszírozás, egységköltség-alapú térítés és egyösszegű átalányok). Ennek hozzá kell járulnia az alapok hatékonyabb és helyesebb felhasználásához.

Lásd még a Bizottság 7.88. bekezdésre adott válaszát.

Kiválasztott rendszerek és éves tevékenységi jelentések vizsgálata

Az EMGA-tranzakciók szabályszerűségét biztosító tagállami rendszerek

Integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer (IIER)

7.35. A közvetlen támogatásokkal kapcsolatos kifizetések szabályszerűségét irányítási és kontrollrendszerként elsősorban az ún. IIER rendszer biztosítja⁽³¹⁾. Az IIER az EMGA-kiadások több mint 90 %-ára kiterjed, és jelentős mértékben hozzájárul az általa érintett támogatási programok hibaszintjének megelőzéséhez és csökkentéséhez, amint azt mind a bizottsági⁽³²⁾, mind a saját ellenőrzéseink megerősítik.

7.36. A rendszer alkotóelemei a mezőgazdasági üzemek és a támogatási kérelmek adatbázisa, a MePAR, az állatállomány adatbázisai, valamint az SPS-t alkalmazó tagállamok támogatási jogosultságainak nyilvántartása. A kifizető ügynökségek adminisztratív keresztellenőrzéseket végeznek az említett adatbázisok között annak biztosítása érdekében, hogy a megfelelő összegű kifizetéseket teljesítsék, a támogatásra jogosult kedvezményezettek számára, a támogatásra jogosult földterület vagy állatok alapján. A legtöbb pályázó (95 %) ezen adminisztratív ellenőrzések sikeres teljesítése után részesül kifizetésben. A fennmaradó 5 % esetében további – helyszíni – ellenőrzésekre kerül sor.

7.37. A horvátországi IIER rendszert megvizsgálva csak kisebb hiányosságokat észleltünk a kérelmek adminisztratív kezelésében, illetve a horvát hatóságok által végzett helyszíni ellenőrzések minőségében. Ezek a hiányosságok nem befolyásolják a rendszer megbízhatóságát.

7.38. Elvégeztük ezenkívül az EMGA-kiadásokra vonatkozó bizottsági megfeleléségi ellenőrzések 14 eleméből álló mintájának dokumentációs áttekintését. A 14 érintett tagállami rendszer közül 10-re nézve a Bizottság jelentős hiányosságokról számolt be. Megállapításunk szerint a Bizottság munkájának minősége kielégítő volt (lásd: 7.62. bekezdés).

7.35. A Bizottság örömmel veszi tudomásul, hogy a Számvevőszék megítélése szerint az IIER jelentősen hozzájárul a hibák megelőzéséhez és korrigálásához. A Bizottság álláspontja szerint az IIER minősége és hatóköre kulcsfontosságú a közvetlen támogatásokkal kapcsolatos kifizetések szabályszerűségének biztosításában.

Ezen túlmenően a Bizottság megjegyzi, hogy az IIER egyben az EMVA-kiadások 40,2 %-át is kiterjed, különösen az agrár-környezetvédelmi intézkedések és a kedvezőtlen adottságú területek vonatkozásában.

7.37. A Bizottság osztja a Számvevőszék véleményét.

7.38. A Bizottság üdvözli a Számvevőszék véleményét.

⁽³¹⁾ A területalapú vidékfejlesztési intézkedések esetében egyes fő szempontok, például a támogatható terület nagyságának ellenőrzését is az IIER-rel végzik.

⁽³²⁾ A közvetlen támogatás tekintetében, amelynek irányítása szinte teljes egészében az IIER révén történik, a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság 2014-es éves tevékenységi jelentése 2,54 %-os korrigált hibaszintről számolt be (10. melléklet, 3.2. rész), a piaci intézkedések tekintetében pedig, amelyeket az IIER-től eltérő rendszerekkel irányítanak, 3,87 %-os korrigált hibaszintről (10. melléklet, 3.1. rész).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Az IIER hiányosságai kapcsán tett, korábbi éves jelentésekben bemutatott kiigazító intézkedések

7.39. A 2007 és 2013 közötti időszakban 35 kifizető ügynökségnél végeztünk rendszerellenőrzéseket az IIER-re nézve, és a megfigyelt fő hiányosságokról a megfelelő éves jelentésekben számoltunk be. E jelentésünk kapcsán nyolc kifizető ügynökséget kerestünk fel hat tagállamban, hogy értékeljük, eredményesen és megfelelő időben kezelték-e a MePAR-ral kapcsolatos hiányosságokat, és hogy a Bizottság alkalmazott-e olyan pénzügyi korrekciókat⁽³³⁾, amelyek tükrözik a hiányosságok által érintett összes pénzügyi év során az Uniót ért pénzügyi veszteségeket. Az, hogy a MePAR adatbázis helyes információkat adjon a benne szereplő földterületek támogathatóságára nézve, előfeltétele a megbízható adminisztratív keresztellenőrzéseknek és a támogatások helyes kifizetésének.

7.40. Értékelésünk szerint valamennyi vizsgált kifizető ügynökség hozott – a Bizottság alapos iránymutatásával és aktív felügyelete mellett – kiigazító intézkedéseket, s ezeknek köszönhetően összességében javult a helyzet. A kiigazító intézkedések azonban nem mindig történtek meg azonnal, és több esetben továbbra is fennállnak hiányosságok, noha kisebb mértékben. Az összes vizsgált esetben a Bizottság pénzügyi korrekciókat vagy szabályszerűségi záróelszámolási eljárásokat indított.

7.41. Megállapításunk szerint a MePAR hiányosságaival mindegyik vizsgált tagállam foglalkozott. Három tagállam esetében az eredmények általában véve kielégítőek voltak (lásd: 7.7. háttérmagyarázat). A másik három tagállamban azonban néhány jelentős hiányosság továbbra is fennáll (lásd: 7.8. háttérmagyarázat).

7.40. Lásd még a Bizottság 7.7. és 7.8. háttérmagyarázatra adott későbbi válaszait.

Egyes esetekben a korrekciós intézkedés hatóköre miatt hosszadalmas cselekvési terv végrehajtására vagy a meglévő cselekvési tervek új elemekkel való kiegészítésére volt szükség. Mindazonáltal az összes – véglegesített vagy még folyamatban lévő – cselekvési terv jelentős javulást eredményezett a MePAR minőségében, és a Bizottság továbbra is fokozott figyelmet fordít arra, hogy e javulás folytatódjon, illetve tartós maradjon. A korrekciós intézkedés teljes végrehajtásáig az alap kockázatát a pénzügyi korrekciók fogják fedezni.

7.41. Lásd még a Bizottság 7.7. és 7.8. háttérmagyarázatra adott válaszait.

A szabályszerűségi záróelszámolási eljárások minden ügyben folynak, és a hiányosságok további fennállása további nettó pénzügyi korrekciókat fog eredményezni.

A cselekvési tervek részletesebb magyarázata a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság 2014. évi éves tevékenységi jelentése 10. mellékletének 3.2. részében található.

⁽³³⁾ A szabályszerűségi záróelszámolási eljárás által érintett tagállamoktól visszakövetelt összegek, lásd: a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról, valamint a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, a 814/2000/EK, az 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2013. december 17-i 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 52. cikke (HL L 347., 2013.12.20., 549. o.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

7.7. háttérmagyarázat – Azok a tagállamok, ahol a MePAR hiányosságaira nézve hozott korrekciós intézkedések kielégítőek voltak

Bulgária: Korábbi éves jelentéseinkben ⁽³⁴⁾ arról számoltunk be, hogy a bulgáriai MePAR nem tartotta nyilván megbízhatóan a területek támogathatóságát, és hogy a helyszíni ellenőrzések eredményei nem voltak megfelelő minőségűek. E hiányosságok kiküszöbölésére cselekvési tervet dolgoztak ki. A terv végrehajtása 2009-ben kezdődött és 2011-ben ért véget. Vizsgálatunk megállapítása szerint eredményes korrekciós intézkedésekre került sor. A MePAR javult, és rendszeresen frissítik. Javult a helyszíni ellenőrzések minősége is.

Portugália: 2007-es éves jelentésünkben ⁽³⁵⁾ a portugál MePAR súlyos hiányosságairól számoltunk be. 2011-ben Portugália a MePAR nagyszabású felülvizsgálatába kezdett, s ezt 2013-ban befejezte. Amint azonban a Bizottság ellenőrzései rámutattak, e munka minőségét hátrányosan érintette, hogy 2010-ből és 2011-ből származó ortofotókon alapult. A fennmaradó hiányosságok orvoslására 2013-ban indult felülvizsgálat, mely frissebb ortofotókon alapul. Ellenőrzésünk tanúsága szerint a legfrissebb ortofotók elemzésén alapuló támogathatósági adatok általában megfelelő minőségűek voltak.

Románia: Korábbi éves jelentéseinkben ⁽³⁶⁾ súlyos hiányosságokról számoltunk be a romániai MePAR naprakészen tartása tekintetében. Románia 2009-ben cselekvési tervet fogadott el, és 2011-re befejezte azt. Megállapításunk szerint előrelépés történt a MePAR minőségének javításában.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.7. háttérmagyarázat – Azok a tagállamok, ahol a MePAR hiányosságaira nézve hozott korrekciós intézkedések kielégítőek voltak

A Bizottság ellenőrzései megerősítik, hogy Bulgáriában, Portugáliában és Romániában a végrehajtott korrekciós intézkedések javították a rendszert.

⁽³⁴⁾ Lásd: a 2008-as éves jelentés 5.2. melléklete és a 2010-es éves jelentés 3.4. példája.

⁽³⁵⁾ Lásd: a 2007-es éves jelentés 5.1.2. melléklete.

⁽³⁶⁾ Lásd: a 2008-as éves jelentés 5.2. melléklete és a 2011-es éves jelentés 3.3. példája.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

7.8. háttérmagyarázat – Azok a tagállamok, ahol továbbra is fennállnak MePAR-hiányosságok

Görögország: Korábbi éves jelentéseinkben ⁽³⁷⁾ hiányosságokról számoltunk be a görögországi MePAR rendszert, különösen az állandó legelőként nyilvántartott parcellák támogathatóságát illetően. A MePAR első nagyszabású, különösen a külterjes legelőkre kiterjedő felülvizsgálatát csak 2013-ban fejezték be. A Bizottság kérésére 2014-ben egy második felülvizsgálatra is sor került. E felülvizsgálatok eredményeként a görögországi MePAR-ban nyilvántartott támogatható állandó legelőterület a 2012-es 3,6 millió hektárról a 2014-es igénylési évre 1,5 millió hektárra csökkent.

Megállapításunk szerint a legutóbbi felülvizsgálatot követően támogathatóként nyilvántartott területek jobban tükrözik a valós helyzetet. Ugyanakkor további jelentős korrekcióra van szükség, különösen a külterjes legelőparcellákat illetően. 15 véletlenszerűen kiválasztott állandólegelő-parcellát megvizsgálva azt állapítottuk meg, hogy két parcella esetében a MePAR-ban támogathatóként nyilvántartott terület a két felülvizsgálatot követően is nagyobb volt, mint a parcellák tényleges fűtakarója (egy további esetet ír le a 7.1. háttérmagyarázat) ⁽³⁸⁾. Megállapítottuk továbbá, hogy a görög mezőgazdasági minisztérium úgy döntött, nem téríteti vissza a kedvezményezettekkel azokat a túlfizetéseket, amelyekben azok régebben a görögországi MePAR-ban támogatható külterjes legelőként helytelenül nyilvántartott területekre nézve részesültek.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.8. háttérmagyarázat – Azok a tagállamok, ahol továbbra is fennállnak MePAR-hiányosságok

Lásd még a Bizottság 7.1. háttérmagyarázatra adott válaszát.

A Bizottság részéről a cselekvési tervek végrehajtása kapcsán folytatott utóellenőrzés hasonló hiányosságokat állapított meg. A Bizottság megítélése szerint, noha jelentős korrekciós munka zajlott le, a görögországi és spanyolországi állandó legelők támogathatósága tekintetében egyes hiányosságok továbbra is fennállnak. A Bizottság azonban felhívja a figyelmet arra, hogy a 2014–2015-ben elvégzett korrekciós intézkedések mindkét ország esetében kielégítőnek bizonyultak, és azok nyomán a nem támogatható területeket mindkét MePAR-ból kizárták: Görögországban az állandó legelőként nyilvántartott terület 3,6 millió hektárról 1,5 millió hektárra, míg Spanyolországban a támogatható terület 18,4 millió hektárról 15,6 millió hektárra csökkent.

A feltárt továbbra is fennálló hiányosságok nyomán szabályszerűségi záróelszámolási eljárásra kerül sor, ami biztosítja, hogy a nettó pénzügyi korrekciók megfelelő módon fedezzék az uniós költségvetés kockázatát.

A cselekvési tervek végrehajtásáról a Bizottság által bekért információk a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság 2014. évi éves tevékenységi jelentésében találhatóak.

⁽³⁷⁾ Lásd: a 2009-es éves jelentés 3.2. melléklete, a 2010-es éves jelentés 3.2. példája és a 2013-as éves jelentés 3.1. háttérmagyarázata.

⁽³⁸⁾ 2014 novemberében egy bizottsági ellenőrzés arra jutott, hogy az állandó legelőket illetően a MePAR frissítése még nincs véglegesítve, hiszen sok esetben továbbra is támogathatóként szerepelnek bokrok vagy cserjék borította, illetve sziklás, vagyis nem támogatható földterületek. Ebből következően a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság a 2014-es éves tevékenységi jelentésében fenntartással élt Görögországra nézve, mert az a cselekvési tervében nem kezelte megfelelően az állandó legelőterületek problémáját (lásd még: 7.43. bekezdés).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

Spanyolország (Andalúzia, Kasztília–La Mancha és Extremadura): Korábbi éves jelentéseinkben ⁽³⁹⁾ jelentős hiányosságokról számoltunk be a spanyolországi (Andalúzia ⁽⁴⁰⁾, Kasztília–La Mancha és Extremadura) MePAR-t illetően. Olyan referenciaparcellákat, amelyeket a valóságban teljes mértékben vagy részben sziklák, sűrű erdő vagy bokrok borítottak, állandó legelőként jelentettek be, és azok akként részesültek kifizetésben. A spanyol hatóságok a MePAR nemzeti szintű javítását célzó cselekvési tervet hajtottak végre, amely a beszámolójuk szerint 2013-ban befejeződött. A Bizottság megítélése szerint azonban a legelőterületek támogathatóságának értékelése nem volt megbízható, ezért kérte a spanyol hatóságokat, hogy a 2015-ös kritériumokon nagyot szigorítva folytassa a felülvizsgálatot és javítsa a legelőterületek támogathatóságának nyilvántartását.

Megállapítottuk azt is, hogy a 2013-as igénylési évre vonatkozóan a kiigazító intézkedések eredményei nem voltak kielégítőek. Nyugtáztuk azonban, hogy 2014-ben és 2015-ben a helyzet javítása céljával további kiigazító intézkedésekre került sor.

Olaszország: 2011-es éves jelentésünkben ⁽⁴¹⁾ beszámoltunk az olaszországi (Lombardia) MePAR hiányosságairól a hegyvidéki területek külterjes legelőparcelláira nézve. Megállapítottuk, hogy a MePAR-ban nyilvántartott támogatható állandó legelőterülettel – különösen a kis parcellákkal – kapcsolatos hiányosságokkal még nem foglalkoztak megfelelően. Az olasz hatóságok által megvizsgált állandólegelőparcellákat illetően a kiválasztott 18 parcella közül 12 esetben azt állapítottuk meg, hogy a MePAR-ban támogathatóként nyilvántartott terület továbbra is nagyobb volt a valósnál.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A MePAR adatainak javítását célzó cselekvési terv végrehajtása 2014-ben és 2015-ben is folytatódott, a Bizottság fokozott figyelme mellett (ellenőrzésekre került sor 2014 júliusában és novemberében).

Mivel a Bizottság nem ítélte a helyzetet teljesen kielégítőnek, a 2015. pénzügyi évre (a 2014. évre vonatkozó igények tekintetében) a Görögországnak szóló kifizetések csökkentése mellett döntött.

A görög hatóságok meghatározták a múltbeli túlfizetés miatt jogosulatlanul kifizetett összeget. Az összegek nyomon követése a szabályszerűségi záróelszámolási eljárás útján történik.

A Bizottság a spanyol hatóságok által megtett intézkedéseket részben kielégítőnek ítéli. Amint a Számvevőszék megjegyezte, további korrekciós intézkedés folyik 2014-re és 2015-re.

A Bizottság továbbra is figyelemmel kíséri a helyzetet, és a fennmaradó hiányosságok rendezésére a szabályszerűségi záróelszámolási eljárások keretében kerül majd sor annak érdekében, hogy az uniós költségvetés kockázatai megfelelően fedezettek legyenek.

⁽³⁹⁾ Lásd: a 2010-es éves jelentés 3.2. melléklete és a 2011-es éves jelentés 3.1. példájának első esete.

⁽⁴⁰⁾ A 2011-es éves jelentés 3.1. háttérmagyarázatában az első eset tárgya Andalúzia.

⁽⁴¹⁾ Lásd: a 2011-es éves jelentés 3.2. melléklete.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Megállapításaink hasznosulása a Bizottságnál

7.42. A Bizottság a saját ellenőrzései részévé tette az általunk azonosított hiányosságok nyomon követését. A Bizottság mindegyik tagállam esetében pénzügyi korrekciót szabott ki, vagy szabályszerűségi záróelszámolási eljárást kezdeményezett ⁽⁴²⁾. A részleteket a **7.1. táblázat** tartalmazza:

7.42. Spanyolország és Olaszország vonatkozásában a pénzügyi korrekciók még nem terjednek ki a feltüntetett pénzügyi évekre, mivel a szabályszerűségi záróelszámolási eljárás még mindig folyik.

7.1 táblázat – A Bizottság pénzügyi korrekciói a MePAR rendszerhiányosságai miatt

Tagállam	A pénzügyi év, amelyben a Számvevőszék beszámolt a rendszerhiányosságról	Az utolsó olyan pénzügyi év, amelyet érintett a rendszerhiányosság	Pénzügyi évek, melyekre nem vonatkoztak pénzügyi korrekciók	A pénzügyi korrekciók teljes összege (millió euró)	Pénzügyi évek, amelyekre a 2014 végi állapot szerint nem vonatkoztak pénzügyi korrekciók	Szabályszerűségi záróelszámolási eljárás folyamatban, de még nem fejeződött be
Bulgária	2008	2012	2008–2012	65,8	—	
Görögország	2009	2014	2007–2012	608,6	2013, 2014	igen
Spanyolország (Andalúzia)	2010	2014			2010, 2012, 2013, 2014	igen
Spanyolország (Kasztília–La Mancha)	2010	2014			2010, 2012, 2013, 2014	igen
Spanyolország (Extremadura)	2010	2014			2010, 2012, 2013, 2014	igen
Olaszország (Lombardia)	2011	2014	2009–2011	0,1	2012, 2013, 2014	igen, kivéve 2012
Portugália	2007	2013	2007–2012	186,4	2013	igen
Románia	2008	2014	2008–2012	80,8	2013, 2014	igen

Forrás: Európai Számvevőszék.

⁽⁴²⁾ Minden IIER-vonatkozású hiányosságra nézve, azokra is, amelyekről mi számoltunk be.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.43. Amellett, hogy a jelentősebb hiányosságok által érintett elmúlt pénzügyi évekre nézve pénzügyi korrekciókat ír elő, a Bizottság a KAP-ra vonatkozó új jogszabályok⁽⁴³⁾ szerinti szélesebb hatáskörével élve csökkentheti vagy felfüggesztheti azon tagállamok kifizetéseit, ahol jelentős és tartós hiányosságok állnak fenn a tagállami rendszerekben. Ez a megerősített eszköz a 2014-es pénzügyi évtől kezdve alkalmazható. 2015 májusáig a Bizottság egy ízben élt ezzel a lehetőséggel, amikor a 2015-ös pénzügyi évre nézve csökkentette Görögország EMGA-kifizetéseit.

A bizonyosság növelését célzó eljárás értékelése

7.44. 2010-ben a Bizottság bevezette a „bizonyosságnövelő eljárást”, amely önkéntes alapon alkalmazható a tagállamokban. Ennek az eljárásnak a keretében a tagállam által kijelölt független ellenőrző szerv (igazoló szervezet) nem csak arról ad véleményt, hogy megfelelően működnek-e a belső rendszerek, hanem tranzakciók reprezentatív mintájának részletes áttekintése alapján az Uniónak bejelentett kiadások jogszerűségéről és szabályszerűségéről is. A mintát a kifizető ügynökség által a helyszínen ellenőrzött kérelmekből véletlenszerűen állítják össze. A 2015-ös pénzügyi évtől kezdve az igazoló szervezeteknek véleményt kell adniuk az uniós költségvetésből igényelt kiadások alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségéről és szabályszerűségéről.

7.45. Amennyiben az önkéntes eljárás keretében a Bizottság arra a következtetésre jut, hogy a tagállam megfelelően alkalmazza ezeket az eljárásokat és a tagállam által megállapított fennmaradó hibaarány két egymást követő évben 2 %-nál kisebb, az adott tagállam jogosult a helyszíni ellenőrzések arányát 5 %-ról 1 %-ra csökkenteni⁽⁴⁴⁾.

7.46. A 2011–2013-as időszakban az eljárást önkéntes alapon alkalmazó hat tagállam, illetve régió közül ötben⁽⁴⁵⁾ ellenőriztük a bizonyosság növelését célzó eljárást. 2014-ben a fennmaradó tagállamban (Görögország) befejeztük az eljárás vizsgálatát.

7.47. Görögország a 2013-as és 2014-es pénzügyi évre nézve hajtotta végre a bizonyosság növelését célzó eljárást. Áttekintettük a 2014-es pénzügyi évre vonatkozóan elvégzett munkát, amely évre az igazoló szervezet hitelesítő véleményt adott, és az EMGA-nak az IIER alá tartozó támogatási programjainál 0,2 %-os hibaszintről számolt be.

7.44. A Bizottság pontosítani kívánja, hogy az 1306/2013/EU rendelet hatályba lépését követően a 7.44. és 7.50. bekezdésben ismertetett, a bizonyosság növelését célzó eljárás már nem alkalmazandó.

Az igazoló szervek által a 2015-ös pénzügyi évtől végzendő új tevékenység támogatására és ahhoz útmutatásként a Bizottság részletes iránymutatást dolgozott ki arra, hogy az eredetileg a kifizető ügynökségek által végzett elsődleges ellenőrzések igazoló szervek általi újraellenőrzése keretében milyen módszerrel kell elvégezni a mintavételt és jelentést készíteni az eredményekről. Ha az újbóli ellenőrzést megfelelően végzik, annak eredményei megfelelő alapot adnak a mögöttes tranzakciók jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozó, statisztikailag megalapozott véleményhez.

A Bizottság alapos magyarázatot nyújtott a részletes iránymutatáshoz a kifizető ügynökségek és az igazoló szervek számára, és fokozottan figyelemmel kíséri az iránymutatás végrehajtását.

⁽⁴³⁾ Az 1306/2013/EU rendelet 41. cikkének (2) bekezdése.

⁽⁴⁴⁾ A helyszíni ellenőrzések arányának csökkentéséhez szükséges további feltétel, hogy az adott tagállam megbízhatónak minősítse MePAR rendszerét.

⁽⁴⁵⁾ Bulgária, Románia (lásd: a 2011-es éves jelentés 3.38. bekezdése), Luxemburg, Egyesült Királyság (Észak-Írország) (lásd: a 2012-es éves jelentés 4.36. bekezdése) és Olaszország (lásd a 2013-as éves jelentés 3.30–3.35. bekezdése).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.48. Az igazoló szervezet nem tartotta be teljesen a Bizottság iránymutatásait a mintavétel, az ellenőrzés hatókörét és időpontjait illetően. Konkrétan a hibák számszerűsítések rendszeresen figyelmen kívül hagyta azokat a túlfizetéseket, amelyek a MePAR-ban helytelenül állandó legelőként, s így támogathatóként szereplő területek nyilvántartásából eredtek. Figyelmen kívül hagyta továbbá az abból eredő túlfizetéseket is, hogy a kifizető ügynökség megengedte a kedvezményezetteknek, hogy a határidő lejárta után a pályázataikban támogatható parcellákra cseréljék a nem támogatható parcellákat. Ez ellenében állt az igazoló szervezet által a 2013-as pénzügyi évben képviselt szemlélettel, amikor az ilyen túlfizetéseket tekintetbe vették az általános hibaszint számszerűsítésénél. Ez a szemléletváltás a fő oka annak, hogy az igazoló szervezet által 2013-ra jelentett 10,2 %-os hibaszint 2014-ben 0,2 %-ra csökkent.

7.49. Ha figyelembe vesszük ezeket a hiányosságokat, akkor a görög igazoló szervezet által a 2014-es pénzügyi évre jelentett hibaszint jelentősen alá van becsülve.

7.50. Az eljárás önkéntes alkalmazása mellett döntött hat tagállam esetében összességében azt állapítottuk meg, hogy Luxemburg kivételével a végrehajtás hiányosságai megbízhatatlanná teszik a bejelentett hibaszinteket.

A vidékfejlesztés terén a tranzakciók szabályszerűségét biztosító tagállami rendszerek

7.51. A tagállami hatóságok felelősek azért, hogy kialakítsák és működtessék a következőket:

- a) megfelelő igazgatási és kontrolleljárások, az igénylő által benyújtott nyilatkozatok pontosságának biztosítása és a támogathatósági követelmények teljesítése céljából;
- b) a támogatási programok kialakításától függően a kedvezményezettek vagy a releváns kiadások legalább 5 %-ára kiterjedő helyszíni ellenőrzések elvégzése ⁽⁴⁶⁾.

7.52. Az ezen a területen végzett rendszervizsgálataink részben a Bizottság (Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság) által elvégzett ellenőrzéseken alapultak (lásd még: 7.62. bekezdés). A Bizottság vidékfejlesztési téren végzett szabályszerűségi ellenőrzései közül kiválasztottunk 12-t dokumentációs áttekintésre, és felkerestünk ötöt az érintett kifizető ügynökségek közül ⁽⁴⁷⁾. A 12 érintett tagállami rendszer közül 9-re nézve a Bizottság jelentős hiányosságokról számolt be. Megállapításunk szerint a Bizottság munkájának minősége kielégítő volt.

7.48. A Bizottságnak tudomása van arról, hogy egyes – köztük görögországi – igazoló szervek nem tartották be a mintavételi iránymutatást. A Bizottság emiatt nem fogadta el a jelentett hibaarányokat, ehelyett a saját ellenőrzései keretében kapott eredményeket használta fel a hibaarány kiszámításához a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság 2014. évi éves tevékenységi jelentésében.

Lásd még a Bizottság 7.44. bekezdésre adott válaszát.

7.49. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság 2014. évi éves tevékenységi jelentésében saját ellenőrzésének eredményeit használta fel a korrigált 4,5 %-os hibaarány kiszámításához.

7.50. Lásd a Bizottság 7.44. bekezdésre adott válaszát.

7.51. Ugyanezeket az elveket alkalmazták az EMGA-ra 2007-től, 2014-től a közös horizontális rendelet (az 1306/2013/EU rendelet) irányadó az EMGA-ra és az EMVA-ra is.

⁽⁴⁶⁾ A vidékfejlesztési támogatási intézkedésekre vonatkozó ellenőrzési eljárások, valamint a kölcsönös megfeleltetés végrehajtása tekintetében az 1698/2005/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2011. január 27-i 65/2011/EU bizottsági rendelet (HL L 25., 2011.1.28., 8. o.) 12. és 25. cikke.

⁽⁴⁷⁾ Írország, Olaszország (Campania), Portugália, Románia és Svédország.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

7.53. Megállapításunk szerint a helyszínen vizsgált öt kifizető ügynökségnél a rendszerhiányosságok nagyon hasonlóak voltak a korábbi években talált és leírt hiányosságokhoz⁽⁴⁸⁾. Hiányosságokat észleltünk a jogosultsági feltételekkel kapcsolatos adminisztratív ellenőrzésekben, különösen a környezeti feltételekre és a társaságok maximális méretére vonatkozóakban. Az elmúlt évekhez hasonlóan megállapítottuk azt is, hogy továbbra is hiányosságok állnak fenn a közbeszerzési eljárások ellenőrzésében. A rendszerhibák a tranzakcióteszt során feltárt hibák egyik fontos okát jelentik (lásd: 7.27. bekezdés).

7.54. A közbeszerzés terén egy 32, közbeszerzés tárgyát képező projektből álló mintát vizsgáltunk meg a felkeresett öt tagállamban; ezek közül 15 (47 %) esetben merült fel hiba. Különösen a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztására irányuló eljárások vizsgálata tárt fel jelentős hiányosságokat. Egy nyolc olyan esetből álló mintát is megvizsgáltunk, amelyeknél a tagállamok nem alkalmaztak közbeszerzési eljárást. Ezek közül két esetben a közbeszerzési eljárás kötelező lett volna, ezért az Uniónak bejelentett kiadások nem részesülhettek volna támogatásban.

Cselekvési tervek

7.55. A vidékfejlesztési kiadások hibaszintjének csökkentése érdekében a Bizottság 2012-ben aktívan ösztönözte a tagállamokat, hogy dolgozzanak ki cselekvési tervet a hibák okainak feltárására, és csökkentsék célzott korrekciós intézkedésekkel a hibák előfordulásának kockázatát. Áttekintettük, hogy a gyakran előforduló hibák esetében szerepelt-e az érintett tagállam cselekvési tervében a hiba eredendő oka.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.53. Közös válasz a 7.53. és a 7.54. bekezdésekre:

A Bizottság tud az EMVA tagállami kontrollrendszereinek hiányosságairól, és hangsúlyozza, hogy elsődlegesen a tagállamok felelnek a szakpolitika és a kontrollrendszerek végrehajtásáért. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság 2014. évi éves tevékenységi jelentésében a kifizető ügynökségek 35 %-a tekintetében foglalmaztak meg fenntartást az EMVA-kiadások vonatkozásában (a még végrehajtás alatt álló korábbi cselekvési terveken felül) azon kérés kíséretében, hogy tegyék meg a szükséges korrekciós intézkedéseket. Amint azt a Számvevőszék a 7.52. bekezdésben említette, a tagállamok rendszereire vonatkozó saját értékelésének egy része a Bizottság szolgálatai által elvégzett szabályszerűségi ellenőrzések megállapításain alapul.

A Bizottság egyetért a Számvevőszék 23/2014. sz. különjelentésében tett azon következtetésével, hogy a tagállamoknak bővíteniük kell az adminisztratív ellenőrzések hatókörét.

A Bizottságnak tudomása van a támogathatósághoz kapcsolódó hiányosságokról, beleértve a beszerzési eljárásokat és a vállalatok legnagyobb méretét is. Elsősorban ezek a kérdések állnak a tagállamokban a beruházási intézkedésekre vonatkozóan lefolytatott ellenőrzések középpontjában. Emellett a Bizottság ezeknek a problémáknak a megoldásával eddig és jelenleg is foglalkozik a tagállamokkal a hibaarányok csökkentésére készített cselekvési tervek keretében.

⁽⁴⁸⁾ Lásd: a 2013-as éves jelentés 4.20. bekezdése, a 2012-es éves jelentés 4.21–4.25 bekezdése és a 2011-es éves jelentés 4.22–4.32. bekezdése.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

7.56. A tranzakcióesztelésünk során 14 tagállamban feltárt jelentősebb számszerűsíthető hibák közül 24-et közelebből is megvizsgáltunk⁽⁴⁹⁾. Ezek közül 9 hiba (37,5%) köthető a tagállami cselekvési terv egy konkrét fellépéséhez, míg 15-re (62,5%) nem ez jellemző. Megerősítette ezeket az arányokat a tagállami rendszerekre irányuló ellenőrzésünk keretében feltárt hiányosságok hasonló elemzése is. Ebből az következik, hogy az általunk áttekintett cselekvési tervek nem foglalkoztak a hibatípusok és a rendszerhiányosságok többségével (lásd: 7.9. háttérmagyarázat).

7.9. háttérmagyarázat – Példák arra, hogy a tagállami cselekvési tervek még nem teljesen hatásosak

Az írországi cselekvési terv 20 intézkedést tartalmaz, ezek közül az ellenőrzés időpontjáig egyet sem hajtottak végre. Ráadásul mind a 20 intézkedés a területalapú intézkedésekre irányul, pedig a beruházási intézkedések kockázatosabbak. Hat esetben tártunk fel rendszerhiányosságot, ezek közül öt tette a kiadásokat nem támogathatóvá. Mindegyik megállapításunk beruházási intézkedésekre vonatkozott, ezért a cselekvési terv nem foglalkozott velük.

A romániai cselekvési terv kutatja a vidékfejlesztés terén észlelt hibák eredendő okait; a romániai hatóságok célzott intézkedéseket tettek annak a kockázatnak a kiküszöbölésére, hogy a „Mezőgazdasági üzemek korszerűsítése” és a „Vállalkozások létrehozása és fejlesztése” intézkedések esetében mesterségesen hozzanak létre feltételeket.

Megállapításunk szerint a romániai hatóságok intézkedései alkalmasak a kérdés rendezésére az újonnan jóváhagyott projektek esetében, ám a régebben jóváhagyott projektek kifizetéseit továbbra is jelentős mértékben jellemzik majd szabálytalanságok. A fent említett két intézkedés 20 véletlenszerűen kiválasztott projektjéből hét projekt esetében utaltak egyértelmű jelek arra, hogy mesterségesen teremtettek meg egyes körülményeket az intézkedés céljaival ellentétes módon történő támogatásszerzésre. Jellemző példa volt erre, amikor egy beruházást két vagy több, egy időben végrehajtott részprojektre osztottak fel avégett, hogy így kijátsszanak egyes támogathatósági és kiválasztási kritériumokat, illetve hogy a megengedett felső korlátokat meghaladó nagyságú támogatást szerezzenek. A Bizottság hasonló hiányosságokról számolt be, és szabályszerűségi záróelszámolási eljárást kezdeményezett.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.56. A Bizottság részéről alkalmazott fokozott nyomon követés azt mutatja, hogy egyes tagállamok esetében a bizottsági és a számvevőszéki ellenőrzések során feltárt egyes hiányosságok nem nyertek kielégítő rendezést. A Bizottság felkérte az érintett tagállamokat cselekvési terveik megfelelő kiigazítására.

7.9. háttérmagyarázat – A tagállami cselekvési tervek még nem teljesen eredményes eszközök: néhány példa

Az intézkedések akkor kerülnek be a cselekvési tervekbe, miután a nemzeti hatóságok, a Bizottság vagy az Európai Számvevőszék hiányosságokat állapítanak és határoznak meg. A Bizottság fokozottan figyelemmel kíséri a cselekvési tervet és biztosítja, hogy a cselekvési tervek az új megállapításokra is kiterjedjenek.

A Bizottság által 2013-ban és 2014-ben Írország vonatkozásában elvégzett ellenőrzések az igazgatási és a helyszíni ellenőrzések hiányosságait is kimutatták. A tagállam cselekvési tervet vezetett be, és noha annak végrehajtása még nem teljes, előrehaladásról számolt be a Bizottságnak. A Bizottság felhívta az ír hatóságok figyelmét, hogy folytassák a cselekvési terv végrehajtását a közelmúltbeli ellenőrzéssel összefüggésben azonosított hiányosságok megoldása érdekében, valamint rendszeresen számoljanak be a végrehajtásról.

Írország esetében a Bizottság – mivel 2014-re nem térített meg EMVA-kiadásokat – nem tekintette szükségesnek a vidékfejlesztés tekintetében fenntartás megfogalmazását a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság 2014. évi éves tevékenységi jelentésében.

A román cselekvési tervet illetően Románia számos korrekciós intézkedést bevezetett, amelyek javították a helyzetet, de még nem eredményezték az irányítási és kontrollrendszerekben a Bizottság és a Számvevőszék ellenőrzései során talált valamennyi hiányosság megoldását. A Bizottság tisztában van azzal, hogy a beruházási intézkedések irányításában – ideértve a mesterséges körülmények létrehozásának értékelését – továbbra is fennállnak hiányosságok. A helyzet további javítása érdekében a román hatóságokat felkérték cselekvési tervük végrehajtásának megerősítésére, beleértve a projektek kifizetés előtti ellenőrzését, azon projektek kizárása érdekében, amelyeknél mesterséges körülmények állnak fenn.

⁽⁴⁹⁾ 5 % feletti hibák, a kölcsönös megfeleltetési hibák kivételével.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Az Európai Halászati Alap (EHA) terén a tranzakciók szabályszerűségét biztosító tagállami rendszerek

7.57. A tagállamok ellenőrző hatóságai ellenőrzik az EHA irányító és igazoló hatóságai által használt irányítás és kontrollrendszerek eredményes működését. Értékeljük az olaszországi ellenőrző hatóság által végzett ilyen ellenőrzések eredményességét. Ezenkívül ismételt elvégeztünk az EHA-finanszírozású műveletekre vonatkozóan végrehajtott ellenőrzéseket.

7.58. Egyrészt azt tapasztaltuk, hogy a művellet- és rendszerellenőrzések módszerei eredményesek voltak, másrészt hiányosságokat találtunk az ellenőrzési feladatok irányításában és dokumentációjában, valamint a támogathatósági feltételek ellenőrzésében. Az ellenőrző hatóság nem a tervek szerint végezte az ellenőrzési tevékenységét. Nem voltak hivatalos eljárások a minőség-ellenőrzés felülvizsgálatára, az ellenőrzési dokumentáció hiányos volt, és a mintavételi módszer nem felelt meg a Bizottság iránymutatásának. Ezeket a hiányosságokat, noha a Bizottság korábbi ellenőrzései során már azonosította őket, az ellenőrzés idején az ellenőrző hatóság még nem kezelte teljes körűen. Ráadásul egyes esetekben az ellenőrző hatóság nem végezte el az előírt helyszíni vizsgálatokat, és nem ellenőrizte megfelelő módon azon hajók támogathatósági feltételeit, amelyek tevékenységük végleges beszüntetéséért részeseültek támogatásban.

*A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság rendszerei és éves tevékenységi jelentése***A Bizottság záróelszámolási eljárása**

7.59. A legtöbb mezőgazdasági kiadás irányítását a tagállamok és a Bizottság megosztva végzik. A tagállami kifizető ügynökségek folyósítják a támogatást a mezőgazdasági termelőknek és egyéb kedvezményezetteknek; a Bizottság havonta (az EMGA esetében), illetve negyedévenként (az EMVA esetében) téríti meg a tagállamoknak ezeket a költségeket. Ahhoz, hogy a költségvetés végrehajtásáért vállalni tudja a végső felelősséget, a Bizottság két külön eljárást alkalmaz. Ezek:

- a) Az egyes akkreditált kifizető ügynökségek éves beszámolóira és belső rendszereire vonatkozó éves pénzügyi záróelszámolási eljárás. Az eljárás eredményeképpen meghozott határozat független tagállami igazoló szervezetek által végzett ellenőrzéseken alapul, amelyekről a jelentést a Bizottsághoz nyújtják be.
- b) Többéves szabályszerűségi záróelszámolási eljárás, amely a vonatkozó tagállamnál pénzügyi korrekciókhoz vezethet, ha az kiadásaival megszegte az uniós szabályokat. Az eljárás eredményeképpen hozott határozatok a Bizottság által elvégzett ellenőrzéseken alapulnak.

7.58. A Bizottság e kérdések legtöbbjét azonosította ellenőrzései során és azokat folyamatosan figyelemmel kíséri.

A végleges kizárást illetően a Bizottság fel fogja kérni az ellenőrző hatóságot a megfelelő ellenőrzések elvégzésére annak megerősítése érdekében, hogy a nemzeti támogathatósági követelményeket betartották.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.60. Megvizsgáltuk a 2014-es pénzügyi záróelszámolási eljárást. Akárcsak a korábbi években, ismét azt állapítottuk meg, hogy a Bizottság kielégítően kezeli ezt a feladatot.

7.61. A Bizottság szabályszerűségi ellenőrzések révén értékeli, hogy a tagállami rendszerek biztosítják-e a kedvezményezetteknek folyósított támogatási kifizetések szabályszerűségét. A feltárt rendszerhiányosságok pénzügyi korrekciókat eredményeznek, amelyek gyakran átalányalapon történnek és több költségvetési évhez kapcsolódó kiadásokra vonatkoznak. A jellemzően 2 %-os vagy 5 %-os átalánykorrekciókat a feltárt rendszerhiányosságok számától függetlenül alkalmazzák, s ezek nyomán ritkán kerül sor visszafizetésre a kedvezményezettek részéről (lásd még: 1.36 és 1.37. bekezdés).

7.62. Megvizsgáltuk, hogy betartották-e az ISSAI 4100 (ISSAI = a legfőbb ellenőrző intézmények nemzetközi standardjai), valamint egy 120⁽⁵⁰⁾ szabályszerűségi ellenőrzésből kiválasztott 26⁽⁵¹⁾ elemű minta fő szabályozási rendelkezéseit. A kulcselemek nagy többsége működött és megfelelt a fő szabályozási rendelkezéseknek, és véleményünk szerint a bizottsági ellenőrzések olyan minőségűek voltak, hogy azok eredményeit a tagállami rendszerekre vonatkozó értékelésünkhöz felhasználhattuk (lásd 7.38. és 7.52. bekezdés).

7.63. 2014-ben a Bizottság három szabályszerűségi határozatot hozott (56 külön pénzügyi korrekcióra nézve), amelyek 443,1 millió euró pénzügyi korrekciót eredményeztek (ebből 403,2 millió euró vonatkozott az EMGA-ra és 39,9 millió euró az EMVA-ra). 2015 januárjában újabb határozat fogadtak el, amely jelentős, 1 409 millió eurós (1 243 millió EMGA- és 166 millió EMVA-vonatkozású) korrekciót eredményezett, amelyet a 2014-es beszámolóban elhatárolt jövedelemként tüntettek fel (lásd még: 7.24. bekezdés és 1.3. háttérmagyarázat).

7.61. A pénzügyi korrekciók kiszámítása lehetőség szerint az uniós költségvetésnek ténylegesen okozott veszteség alapján történik. Amennyiben az nem lehetséges, a nemzeti kontrollrendszerek hiányosságainak súlyosságát tükröző átalányösszegeket alkalmaznak. Az átalánykorrekciók alkalmazását mint a szabályszerűségi ellenőrzésre vonatkozó jogi szabályoknak megfelelő intézkedést a Bíróság helybenhagyta. Az 1306/2013/EU rendelet megfelelőségi vizsgálatról szóló 52. cikke kifejezetten megerősíti, hogy amennyiben a véglegesen kizárandó összegek arányos mértékű erőfeszítéssel nem azonosíthatók, extrapolált vagy átalánykorrekció alkalmazható.

Emellett, mivel a mezőgazdasági kiadások végrehajtása megosztott irányítással történik, a tagállamok a Bizottságnál megfelelőbb helyzetben vannak az uniós költségvetést ért valós pénzügyi veszteség vagy e veszteség veszélyének értékelésére és bizonyítására. Ezért az uniós költségvetést ért veszteség pontosabb kiszámítása az érintett tagállamok aktív együttműködését igényli a szabályszerűségi záróelszámolási eljárás minden szintjén, mivel a számítás elvégzéséhez szükséges összes információval csak a tagállam rendelkezik. A Bíróság megerősítette különösen, hogy nem a Bizottság feladata a bekövetkezett veszteség pontos meghatározásához szükséges ellenőrzések elvégzése, hanem a tagállamok feladata annak bizonyítása, hogy a Bizottság becslése túlzó volt.

7.62. A Bizottság örömmel nyugtázza a Számvevőszék azon következtetését, hogy a bizottsági ellenőrzések minősége lehetővé teszi az eredmények felhasználását a Számvevőszék tagállami rendszerekre irányuló értékelésének részeként.

⁽⁵⁰⁾ 2014-ben ennyi ellenőrzésről számoltak be.

⁽⁵¹⁾ 14 EMGA-, valamint 12 EMVA-vonatkozású.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

7.64. Legutóbbi éves jelentéseinkben felhívtuk a figyelmet arra a tartós problémára, hogy a szabályszerűségi eljárások elhúzódnak, ami jelentős ügyhátralékhoz, a lezáratlan dossziék halmozódásához vezet⁽⁵²⁾. A lemaradás 2014 végén 15 %-kal kisebb volt, mint 2013 végén. A pozitív trend ellenére továbbra is nagy az elmaradás, 180 ellenőrzés lezáratlan.

A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság éves tevékenységi jelentése

7.65. 2014-es éves tevékenységi jelentésében a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság értékeli a fő kiadási területek kockázatosnak minősülő kiadásait. Az értékelés kiindulópontja a tagállami kontrollstatisztikákban (az egyes kifizető ügynökségekre nézve) szereplő hibaszint. Ezt követően a Bizottság korrigálja ezeket a hibaszinteket, elsősorban az elmúlt három évben végzett bizottsági és számvevőszéki ellenőrzések alapján. Az így kapott korrigált hibaarányokat ezután összesítik, és ennek alapján számítják ki, hogy mennyi az összes kockázatosnak minősülő kiadás, vagyis az uniós költségvetést a Bizottság becslése szerint befolyásoló hibaszint. Úgy véljük, hogy az alább leírt hiányosságoktól eltekintve ez a megközelítés általában helytálló, és elégséges alapot jelent az egyes kifizető ügynökségek szintjén alkalmazható fenntartásokhoz.

7.66. Az igazoló szervezeteknek értékelniük kell a kifizető ügynökség által végzett helyszíni ellenőrzések minőségét és azoknak a kontrollstatisztikákban tükröződő eredményeit. Míg 2014-ben az igazoló szervezetek az összes EMGA-IIER statisztikáról és az EMVA-statisztikák 88 %-áról pozitív véleményt adtak, a Bizottság a kockázatosnak minősülő kiadásokra vonatkozó értékelését túlnyomórészt a saját korrekcióira alapozta. Ez azt jelzi, hogy a Bizottság csak nagyon korlátozott mértékben támaszkodik a tagállami kontrollstatisztikákra. Ezt a helyzetet részletesebben a 18/2013. sz. különjelentés⁽⁵³⁾ ismerteti.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.64. A Bizottság külön erőforrásokat rendelt az ügyhátralék feldolgozására és továbbra is kiemelt fontossággal kezeli a lezáratlan ügyek kérdését. A konkrétan azonosított ügyhátralék (a legalább 2012 óta folyamatban lévő ügyek) tekintetében a Bizottság egyértelmű köztes célokat tűzött ki, amelyeket ez idáig teljesített, sőt túl is teljesített, és menettrend szerint halad az összes ügy kitűzött határidőn belüli lezárása felé.

7.66. A Bizottság pontosítani kívánja, hogy a 2014-es pénzügyi évig az éves igazoló jelentések részeként az igazoló szervezeteknek meg kellett állapítaniuk, hogy a kontrollstatisztikák összeállítása helyes-e, és megtörtént-e azoknak a kifizető ügynökségek adatbázisával megfelelő ellenőrzési nyomvonal mentén történő egyeztetése.

Ezen túlmenően és külön minta eredményei alapján az igazoló szervezeteknek jelentenie kellett a feltárt eltérések szintjét. Az igazoló szervezetek minden esetben azt jelentették, hogy a kontrollstatisztikák összeállítása helyes volt, és megtörtént azoknak a kifizető ügynökségek megfelelő adatbázisával való egyeztetése.

Ez a bizonyosság azonban nem elegendő azon következtetéshez, hogy a kontrollstatisztikák felhasználhatóak egy megbízható hibaarány becsléséhez, mivel előfordulhat, hogy a kifizető ügynökségek által elvégzett ellenőrzések nem eléggé eredményesek.

A 2015-ös pénzügyi évtől (a 2014. évre vonatkozó igények tekintetében) az igazoló szervezeteknek véleményt kell majd nyilvánítaniuk a tranzakciók jogszerűségéről és szabályszerűségéről, amely a kifizető ügynökség által már ellenőrzött tranzakciók reprezentatív mintájának újbóli ellenőrzésével fog járni. Ezzel egyebek mellett várhatóan megalapozott véleményt adhat az ellenőrzések minőségéről és nagyobb fokú bizonyosság szerezhető a tagállamok által jelentett hibaarányok vonatkozásában.

⁽⁵²⁾ A Bizottság az olyan ellenőrzést tekinti elmaradásban lévőknek, amelyet az elvégzését követő két éven belül nem zártak le.

⁽⁵³⁾ 18/2013. sz. különjelentés: „Megbízhatóak-e a mezőgazdasági kiadások tagállami ellenőrzése alapján kapott eredmények?”.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.67. A Bizottság korrekciókat végzett, hogy meghatározza a kiadások azon részére vonatkozó korrigált hibaarányokat, amelyekre nézve rendelkezésre álltak bizottsági vagy számvevőszéki ellenőrzési eredmények. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság azonban nem közölte éves tevékenységi jelentésében, hogy ilyen ellenőrzési eredmények hiányában a kiadások mely részére vonatkozóan nem végzett korrekciót. Ilyen esetekben a Bizottság a tagállamok kontrollstatisztikáira hagyatkozik, ami a korrigált hibaarány alábecsléséhez vezethet.

7.68. Az EMGA tekintetében az elmúlt három évben az átlagos pénzügyi korrekciók az érintett kiadások 1,2 %-ának felelnek meg, míg az EMVA tekintetében ez az arány 1 %. Ez azt mutatja, hogy összességében a Bizottság által alkalmazott pénzügyi korrekciók az EMGA-vonatkozású korrigált hibaarányának valamivel kevesebb, mint a felére vonatkoztak. Az EMVA-nál viszont a lefedettség egyötöd körül volt. Az EMVA-nál tapasztalt jóval kisebb arányszám egyik fő oka az egyedi rendszerek nagy száma.

7.69. Az EMVA rendszereinek nagy száma abból adódik, hogy ez a szakpolitika 46 különböző intézkedés, sőt gyakran az intézkedéseken belüli célprogramok révén valósul meg⁽⁵⁴⁾, és ezek mindegyike más-más körülmények között működik. Az intézkedések végrehajtása a vidékfejlesztési programok révén történik. Egyes tagállamoknak országos programjuk van, másoknak (ilyenek pl. Németország, Spanyolország vagy Olaszország) regionális programjaik. A 2007 és 2013 közötti időszakban a vidékfejlesztési politikát 94 nemzeti vagy regionális vidékfejlesztési program keretében hajtották végre⁽⁵⁵⁾. Ez bonyolult és széttagolt, számos rendszerrel bíró szakpolitika-megvalósítási struktúrához vezet, valamint ahhoz, hogy a Bizottság szabályszerűségi ellenőrzései csak korlátozottan fedik le az EMVA-kiadásokat.

7.70. A Bizottság szabályszerűségi ellenőrzései által lefedett kiadások kapcsolódnak a pénzügyi korrekciókhoz. Amennyiben a Bizottság rendszerhiányosságokat állapít meg egyedi kontroll-rendszerekben, a pénzügyi korrekciókat csak az ellenőrzött rendszerekre lehet extrapolálni. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság 2014-es éves tevékenységi jelentése szerint 2014-ben ezek az ellenőrzések az EMGA piaci intézkedéseinél a kiadások 24 %-ára, az EMGA közvetlen támogatásainál azok 35 %-ára, az EMVA-nál pedig 19 %-ra terjedtek ki. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság (DG AGRI) 2014-es éves tevékenységi jelentésének értékeléséhez felhasznált főbb adatok a **7.2. táblázatban** láthatók.

7.67. A Bizottság az egyes kifizető ügynökségek helyzetét nemcsak az előző három év során saját maga és a Számvevőszék által végzett ellenőrzések megállapításai alapján vizsgálja, hanem az érintett pénzügyi évre az egyes kifizető ügynökségek igazoló szervétől kapott vélemény alapján is. Ezért minden esetben rendelkezésre állnak ellenőrzési eredmények.

7.68. A Bizottság korrekciós kapacitásának részét képezik a pénzügyi korrekciók és a kedvezményezettektől a tagállamok által történő visszafizettetések. Az uniós költségvetésnek visszatérített visszafizetéseket vizsgálva a korrekciós kapacitás az EMGA esetében eléri a 1,5 %-ot, az EMVA esetében pedig az 1,8 %-ot – lásd a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság 2014. évi éves tevékenységi jelentésének 18. oldalán a hibaarányra és korrekciós kapacitásra vonatkozó táblázatot.

7.69. A rendelkezésre álló erőforrások korlátozott mértéke miatt a vidékfejlesztésre vonatkozó hatókör bármilyen bővítését egyensúlyba kellene hozni azzal az igénnyel, hogy a KAP költségvetésének 79 %-át adó EMGA megfelelő hatókörű vizsgálata is fenntartható legyen.

A vidékfejlesztés vonatkozásában a Bizottság megállapította, hogy 576 lehetséges ellenőrzési terület létezik (kifizető ügynökség/ellenőrzési rendszer párok). Ésszerű erőforrás-felhasználással nem lehetséges valamennyi ellenőrzési terület háromévente történő ellenőrzése. A Bizottság 2014-ben a tagállamokban 48 helyszíni vidékfejlesztési ellenőrzést tudott elvégezni. A vidékfejlesztési intézkedések sokfélesége miatt ezért korlátot jelent az, hogy az ellenőrzések a kiadásokat milyen mértékben fedik le, illetve az esetleg alkalmazott pénzügyi korrekciók mire terjednek ki.

⁽⁵⁴⁾ Lásd: 7.6. bekezdés.

⁽⁵⁵⁾ A 2014–2020-as programozási időszakra a tagállamok 118 nemzeti vagy regionális programot nyújtottak be.

7.2. táblázat – A DG AGRI 2014-es éves tevékenységi jelentésének értékeléséhez felhasznált főbb adatok

Fő kiadási terület	2014-es kiadások (millió euró)	A tagállamok által a 2014-es éves tevékenységi jelentésekben megadott átlagos hibaszint	Összesített korrigált hibaarány (DG AGRI) a 2014-es éves tevékenységi jelentésben	Korrekciós képesség a 2014-es éves tevékenységi jelentésben				
				Az elmúlt három év átlagos pénzügyi korrekciói a 2014-es éves tevékenységi jelentésben (millió euró)		Az elmúlt három év átlagos visszafizetései a 2014-es éves tevékenységi jelentésben (millió euró)		Összesen
EMGA	44 137,85	0,5 %	2,6 %	536,4	1,2 %	117,8	0,3 %	1,5 %
EMVA	11 186,0	1,5 %	5,1 %	113,6	1,0 %	95,6	0,9 %	1,9 %

Forrás: Európai Számvevőszék, a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság éves tevékenységi jelentése alapján.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

7.71. A Bizottság meghatározása szerint a korrekciós képesség a megtörtént hibák korrekciójára és az uniós költségvetés védelmére szolgáló mechanizmus. Az EMVA esetében a 2014-es számadatok szerint a korrekciós képesség nem elegendő ahhoz, hogy a programozási időszak végéig a lényegességi küszöb alá csökkentsék a kockázatosnak minősülő kiadásokat.

A Környezetvédelmi Főigazgatóság rendszerei és éves tevékenységi jelentése

7.72. Megvizsgáltuk a Környezetvédelmi Főigazgatóság belső kontrollrendszeit, elsősorban a késedelmes fizetések kezelését, a kifizetések felfüggesztését és a visszatérítetési eljárásokat. Hiányosságokat elsősorban a késedelmes fizetések kezelésében állapítottunk meg. Az elmúlt évekhez hasonlóan a kifizetések 11 %-ára 2014-ben is az előírt határidő után került sor.

7.73. Megvizsgáltuk a Környezetvédelmi Főigazgatóság 2014-es éves tevékenységi jelentését, arra összpontosítva, hogy a megadott információk összhangban voltak-e saját megállapításainkkal, és hogy ésszerűek voltak-e a Bizottság által az átlagos hibaszint meghatározásánál alkalmazott becslések. A rendelkezésre álló ellenőrzési megállapításaink nem kérdőjelezték meg az éves tevékenységi jelentésben megadott információkat, és a Bizottság által alkalmazott becslések is ésszerűek voltak.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.71. A 2014. évi éves tevékenységi jelentésben a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgató a KAP egésze tekintetében ad bizonyosságot, figyelembe véve az adott év tekintetében kockázattal érintett teljes összeget és a korrekciós kapacitást.

Az EMVA tekintetében a főigazgató megjegyezte, hogy a „vidékfejlesztés olyan terület marad, amely igényli az igen alapos ellenőrzést és annak folyamatos értékelését, hogy ésszerű erőfeszítéssel lehetséges lesz-e a korrigált hibaarány 2 % alá szorítása”.

Következtetés és ajánlások

A 2014. évre vonatkozó következtetés

7.74. Az ellenőrzési bizonyítékok összességükben arra mutatnak, hogy a „Természeti erőforrások” kiadásait és a külön értékelés tárgyát képező mindkét terület kiadásait (lásd: 7.18. és 7.25. bekezdés) lényegesen hibaszint jellemzi.

7.75. A többéves pénzügyi keret e fejezetére vonatkozóan a tranzakcióteszt alapján a sokaságban előforduló becsült hibaszint 3,6 % (lásd: **7.1. melléklet**).

Ajánlások

7.76. A korábbi éves jelentéseinkben tett ajánlások hasznosulására vonatkozó áttekintésünket a **7.2. melléklet** mutatja be. 2011-es és 2012-es éves jelentésünkben 21 ajánlást tettünk. A Bizottság és a tagállamok teljes mértékben megvalósítottak öt ajánlást, míg négy ajánlást a legtöbb tekintetben, 12-t pedig néhány tekintetben valósítottak meg.

7.77. Ezen áttekintés, valamint a 2014-re vonatkozó megállapítások és következtetések alapján a következő ajánlásokat tesszük az EMGA-ra nézve:

- **1. ajánlás:** a tagállamok tegyenek további erőfeszítéseket arra nézve, hogy MePAR-adatbázisaikban megbízható és naprakész információk szerepeljenek a mezőgazdasági földterületek – különösen az állandó legelők – méretéről és támogathatóságáról, s elemezzék és használják fel rendszeresen az adminisztratív ellenőrzések keretében rendelkezésükre álló összes információt, többek között a friss ortofotókat, hogy el lehessen kerülni a támogatásra nem jogosult földterületekre történő kifizetéseket;

7.75. A Bizottság tudomásul veszi a Számvevőszék által becsült legvalószínűbb hibaarányt, amely az előző évinél alacsonyabb. A Bizottság megítélése szerint ez a csökkenés a Bizottság és a tagállamok által az irányítási és kontrollrendszerek javítására tett összes korrekciós intézkedés eredménye.

A 0,6 százalékpontot kitevő kölcsönös megfeleltetés nélkül a legvalószínűbb hibaarány 3,0 %.

7.76. A Bizottság tudomásul veszi a Számvevőszék legutóbbi értékelését az előző éves jelentések ajánlásainak végrehajtása terén tett előrehaladás kapcsán.

A Bizottság továbbra is együtt fog működni a tagállamokkal, hogy javuljon az általuk a Számvevőszék ajánlásainak nyomom követésére alkalmazott eljárás.

7.77. Jellegükből és megfogalmazásukból adódóan a Számvevőszék egyes ajánlásai állandóak. A Bizottság véleménye szerint hosszú éveken át valósított meg hasonló ajánlásokat, és minden lehetséges intézkedést megtett a kért javulás elérésére.

A Bizottság támogatja ezt az ajánlást.

Annak érdekében, hogy segítse a tagállamokat és iránymutatást nyújtson számukra a területalapú közvetlen támogatások végrehajtásában, a Bizottság külön új egységet hozott létre a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóságon belül.

A tagállamok irányítási és kontrollrendszereinek hiányosságait szükség esetén célirányos és átfogó cselekvési tervekkel is orvosolják. Ha a Bizottság az ellenőrzés során ilyen problémát tár fel, az adott tagállamot korrekciós intézkedések megtételére kéri fel. Különösen súlyos problémánál a tagállamot korrekciós cselekvési terv végrehajtására kéri fel, amelyet a szolgálatok szigorúan nyomom követnek. Ezek a tervek az eddigiekben rendkívül hatékonyak bizonyultak.

Amikor a cselekvési terv végrehajtása nem tekinthető eredményesnek, az uniós költségvetés védelme érdekében a kifizetések csökkenthetők vagy felfüggeszthetők.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

a vidékfejlesztésre nézve, a Bizottság:

- **2. ajánlás:** tegyen megfelelő intézkedéseket, hogy a tagállamok cselekvési terveiben szerepeljenek a gyakran előforduló hibaokok orvoslására szolgáló helyesbítő intézkedések;

- **3. ajánlás:** vizsgálja felül a vidékfejlesztési szabályszerűségi ellenőrzéseire vonatkozó stratégiát annak megállapítása végett – különösen a beruházási intézkedésekre nézve –, hogy a regionális programokkal rendelkező tagállamok egy-egy régiójában talált rendszerhiányosságok a többi régióban is előfordulnak-e;

A Bizottság elfogadja az ajánlást. A Bizottság intenzíven dolgozik a tagállamokkal a politika megvalósításában jelentkező hibák okainak azonosítása és helyrehozatala érdekében. Ez a munka folytatódik, hogy a feltárt hiányosságok továbbra is megoldást nyerjenek, ideértve a Számvevőszék által feltárt hiányosságokat is.

A hibaarányokkal kapcsolatos cselekvési tervek 2014-ben lefolytatott nyomkövetési eljárása során a Bizottság már minden tagállamot arra kérte, hogy kössék a cselekvési terveket és enyhítő intézkedéseket a Bizottság vagy a Számvevőszék által közölt különböző ellenőrzési megállapításokhoz.

A Bizottság konkrétan felveti ezt a kérdést az irányító hatóságokkal tartott minden éves felülvizsgálati ülésen és monitoringbizottságban, ragaszkodva a cselekvési tervek teljességéhez és eredményességéhez.

A Bizottság új informatikai monitoringeszközt állított rendszerbe a szükséges korrekciós intézkedések nyomon követésére.

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

A Bizottság kiterjeszti a vidékfejlesztés ellenőrzésének hatókörét. Ebbe beletartozik annak ellenőrzése, hogy az egy régió vagy intézkedésen belül fellelt hiányosságok más régiókban/intézkedésekben is jelen lehetnek-e.

A Bizottság ezenkívül konkrét kérdésekben továbbra is igénybe veszi külső ellenőrök segítségét.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

mind az EMGA-ra, mind a vidékfejlesztésre nézve, a Bizottság:

- **4. ajánlás:** biztosítsa, hogy a tranzakciók jogszerűségéről és szabályszerűségéről való bizonyosság növelését célzó új eljárást, amely a 2015-ös pénzügyi évtől kezdve kötelező lesz, az igazoló szervezetek megfelelően alkalmazzák, és hogy az eljárás megbízható és felhasználható információkkal szolgáljon a hibaszintről.

7.78. Javasoljuk továbbá, hogy a halászat területén a Bizottság:

- **5. ajánlás:** biztosítsa, hogy a tagállami ellenőrző hatóságok alaposabban végezzék feladataikat, nevezetesen a szükséges helyszíni vizsgálatokat és a minőség-ellenőrzési eljárásokat, és hogy javítsák ellenőrzési dokumentációjukat.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

Az igazoló szervek új szerepkörére vonatkozó részletes iránymutatás elkészült, és annak megvitatása 2013–2014-ben megtörtént.

A Bizottság ezek végrehajtását fokozott figyelemmel kíséri. Ezzel összefüggésben félévente találkozóira kerül sor a kifizető ügynökségek, igazoló szervek és a szakértői csoport részvételével, ahol megvitatják a jogszerűségi és szabályszerűségi munka gyakorlati kérdéseit.

Rendszeresen sor kerül ellenőrző látogatásokra a tagállamokban az igazoló szervek által a tranzakciók jogszerűségének és szabályszerűségének ellenőrzése kapcsán alkalmazott munkamódszerek felülvizsgálata céljából.

Az igazoló szervek képviselői képzési céllal meghívást kapnak a rendszeres szabályszerűségi ellenőrzési eljárásokban való részvételre is.

Noha a Bizottság elfogadja az ajánlást, azt is hangsúlyozza, hogy az igazoló szervek tanulási folyamata időt vesz igénybe, és 2015-től az éves tevékenységi jelentésekben fog beszámolni az elért előrehaladásról.

A Bizottság elfogadja az ajánlást, és álláspontja szerint annak végrehajtása megvalósul folyó ellenőrzési munkájában és az útmutatások szükség szerinti kiadásában, és a megosztott irányítás keretében megteszi a szükséges lépéseket a tagállami ellenőrző hatóságok támogatására feladataik eredményes végrehajtása érdekében.

2. RÉSZ: A VIDÉKFEJLESZTÉS TELJESÍTMÉNNYEL KAPCSOLATOS TÉMÁI

A projektek teljesítményének értékelése

7.79. 2013-as éves jelentésünkben megállapítottuk, hogy a megosztott irányítás alá tartozó projektek kiválasztása – ami tagállami hatáskör – elsősorban is a rendelkezésre álló uniós pénzek elköltésére, másodsorban a szabályok betartására összpontosított, és csak harmadsorban – és akkor is csak korlátozott mértékben – vette figyelembe azok várt teljesítményét⁽⁵⁶⁾. Idei ellenőrzésünk a tranzakciók szabályszerűségén felül kísérletképpen néhány teljesítménnyel kapcsolatos témára is kiterjedt.

7.80. Ehhez a kísérleti eljáráshoz csak olyan projekteket választottunk ki, ahol a teljesítménnyel kapcsolatos szempontok ésszerű módon vizsgálhatóak voltak. Ezért a vidékfejlesztéssel kapcsolatos összesen 162 tranzakció közül 71 olyan projektre összpontosítottunk, ahol tárgyi eszközökbe történt beruházás. Az ellenőrzés időpontjáig e 71 projekt közül 42 fejeződött be. E tranzakciók szabályszerűségének ellenőrzése mellett minden egyes projekt teljesítménykritériumainak tesztelésével értékeltük a projektek gazdaságosságát és eredményességét is.

7.81. A vizsgálat tárgyát képező befejezett projektek esetében megvizsgáltuk, hogy a beruházást a tervek szerint hajtották-e végre⁽⁵⁷⁾. Ez a kritérium a legtöbb projekt (93 %) esetében teljesült. Általánosságban azonban a következő főbb problémákat állapítottuk meg a projektek teljesítményére nézve:

- hiányosságok voltak az intézkedések célzottságában és a projekt kiválasztásban;
- elégtelen bizonyíték volt arra, hogy a költségek ésszerűek.

⁽⁵⁶⁾ 2013-as éves jelentés, 10.10. bekezdés.

⁽⁵⁷⁾ Azt a teljesítménykritériumot, hogy „A helyszíni vizsgálat bizonyítékkal szolgált arra nézve, hogy a projektoutput terv szerint megvalósult”, akkor tekintettük teljesítettnek, ha a projektoutputot a tervek szerint sikerült elérni. A kritériumot akkor tekintettük nem teljesítettnek, ha a projekt – elfogadható indoklás nélkül – nem vagy csak részben fejeződött be.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Hiányosságok az intézkedések célzottságában és a projektkiválasztásban

7.82. Megvizsgáltuk, hogy a támogatást az azonosított strukturális és területi igényeket, valamint a strukturális hátrányokat tükröző, egyértelműen meghatározott célkitűzésekre összpontosítják-e⁽⁵⁸⁾. Ez a kritérium az ellenőrzött beruházási projektek 21 %-ánál nem teljesült. Vizsgáltuk az is, hogy a projektet átlátható eljárásban, a projektek érdemeinek összehasonlításával, releváns kiválasztási kritériumok alapján választották-e ki⁽⁵⁹⁾. Ez a kritérium az ellenőrzött beruházási projektek 51 %-ánál nem teljesült.

7.83. A célzottságot és a kiválasztási eljárásokat elégtelennek találtuk. Az esetek többségében a kifizető ügynökségeknek nem kellett szigorú célzottsági és kiválasztási kritériumokat alkalmazniuk. A nekik benyújtott projektekre elegendő forrás állt rendelkezésre. Ezeket a kifizető ügynökségeket semmi sem ösztönözte arra, hogy teljesítménykritériumokat alkalmazva kevesebbet költsenek el, mint amennyi költségvetés a rendelkezésükre állt. Csak egy esetben találtunk követendő példára. Példák a 7.10. háttérmagyarázatban olvashatók. A vidékfejlesztési beruházások nem megfelelő célzottságáról a közelmúltban több különjelentésünkben is beszámoltunk⁽⁶⁰⁾.

7.82. Ezt a kérdést a 2014–2020-as programozási időszakra vonatkozó kiválasztási kritériumokról szóló iránymutatás rendezte, amelyek szerint be kell vezetni a projektek rangsorolását és a minimális küszöbértékek rendszerét. Az iránymutatásban szemléltetésként szerepelnek egyes helytelen gyakorlatok, amelyek némelyike a Számvevőszék jelentéseiből származik.

⁽⁵⁸⁾ Ezt a kritériumot akkor tekintettük teljesítettnek, ha a célokat egyértelmű módon határozták meg, s ha az intézkedés támogathatósági feltételei és kiválasztási kritériumai a támogatásokat egyes kedvezményezettekre vagy egyes földrajzi régiókra szűkítették, a vidékfejlesztési tervben leírt valós igényekkel összhangban.

⁽⁵⁹⁾ Ezt a kritériumot akkor tekintettük teljesítettnek, ha versenyen alapuló, szabályosan dokumentált kiválasztási eljárásra került sor, és ha a kiválasztási kritériumok érdemek összehasonlításán alapultak és megfelelő súlyozás révén kapcsolódtak az intézkedések célkitűzéseikhez.

⁽⁶⁰⁾ Lásd pl.: 8/2012. sz. különjelentés: „A mezőgazdasági üzemek korszerűsítésére irányuló támogatás összpontosítása”; 1/2013. sz. különjelentés: „Eredményesnek és hatékonyak bizonyult-e az élelmiszer-feldolgozó iparnak nyújtott uniós támogatás a mezőgazdasági termékek értékének növelése tekintetében?”; 6/2013. sz. különjelentés: „A tagállamok és a Bizottság optimálisan használták fel a forrásokat a vidéki gazdaság diverzifikációjával kapcsolatos intézkedések megvalósításakor?”.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

7.10. háttérmagyarázat – Követendő és negatív példák a célzottág és a kiválasztás terén

Hollandiában a „Tudásmegosztás” célprogram keretében 3,6 millió euró költségvetésű pályázati felhívást tettek közzé. A 40 támogatható pályázatot négy független szakértő értékelte, akik több kiválasztási kritérium alapján pontozták az egyes projekteket. A projektek rangsorolása ezután súlyozott pontszámok alapján történt. Csak az első 13 helyre rangsorolt projektek kerültek jóváhagyásra és részesültek összesen 2,9 millió euróban, mivel a többi projekt ár-érték aránya elégtelennek ítéltetett. Ezt követendő példának találjuk, mivel a pénzeszközök elköltésénél itt fontosabbnak bizonyult a gondos pénzgazdálkodás elveinek betartása, amit az is mutat, hogy a költségvetés fennmaradó részét nem használták fel támogatható, de kevésbé eredményes projektek finanszírozására.

Bulgáriában a mezőgazdasági és erdészeti termékek értékének növelését célzó intézkedésre nyújtott támogatás nem volt célzott, mivel minden 750 főnél kevesebbet foglalkoztató vagy 200 millió eurónál kisebb éves forgalmú vállalkozás támogatható volt. Továbbá annak ellenére, hogy meghatároztak kiválasztási kritériumokat, ezeket nem használták fel a támogatások célzottá tételére, mivel a rendelkezésre álló keretből jutott valamennyi támogatható projekt finanszírozására.

20 további olyan esetet találtunk, amikor nem alkalmazták ténylegesen a kiválasztási kritériumokat, mivel a rendelkezésre álló forrásokból jutott valamennyi támogatható projekt finanszírozására. A kiadásokat mindegyik esetben 2014-ben a 2007–2013-as időszakra rendelkezésre álló költségvetésből fizették ki. Ilyen helyzet akkor állhat elő, ha a költségvetés meghaladja a tényleges igényeket.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.10. háttérmagyarázat – Követendő és negatív példák a célzottág és a kiválasztás terén

Az irányító hatóságok által kiválasztott projekteknek hozzá kell járulniuk a szakpolitikai célok eléréséhez. A vidékfejlesztési programok meghatározzák a műveletek adott jogi keretben történő támogathatóságát (elsődleges célzás), megállapítják a kiválasztási kritériumok elveit (másodlagos célzás), majd azokat a monitoring-bizottságban konkretizálják (harmadlagos célzás), és végezetül – ha a Bizottság által kérteteket betartják – a projekteket rangsorolják, ezzel kiejtve a küszöbértéket el nem érőket. Ezért a hatályos jogi keret már tartalmazza az ahhoz szükséges összes elemet, hogy az uniós pénzeszközök megfelelő célzottága biztosított legyen.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.84. A teljesítménykritériumot arra nézve is teszteltük, hogy a támogatás célzottá tételén és a kiválasztáson belül külön odafigyeltek-e a munkahelyteremtésre is⁽⁶¹⁾. Az Európa 2020 stratégia célkitűzéseire vonatkozó előrelépés mérésére öt kiemelt célt fogadtak el az egész Unióra nézve; az első ilyen cél az, hogy 2020-ra a 20 és 64 év közöttiek 75 %-a foglalkoztatott legyen. A Bizottság honlapjának⁽⁶²⁾ tájékoztatása szerint ezzel a céllal összhangban az uniós vidékfejlesztési politika három hosszú távú stratégiai célkitűzésének egyike a 2014–2020-as időszakban a vidéki gazdaságok és közösségek kiegyensúlyozott területfejlesztésének megvalósítása, munkahelyek létrehozását és fenntartását is beleértve. A vidékfejlesztési támogatások akkor összpontosulnának az Unió egyik fő problémájára, ha a munkahelyteremtés a támogatás elnyerésére jogosító feltétel volna, illetve ha a projektek annál előbbre kerülnének a rangsorban és a kiválasztási eljárásokban, minél nagyobb a vállalt új munkahelyek száma.

7.85. Úgy véljük, hogy 34 projekt esetében lehetséges lett volna támogathatósági feltételnek, illetve bírálati kritériumnak megtenni a munkahelyteremtést. Lengyelország például 932 millió eurót különített el az alapvető mezőgazdasági és erdészeti termékek értékének növelését célzó intézkedésre. A kedvezményezettek akár 12,8 millió euró EMVA-támogatásban is részesülhetnek tekintet nélkül arra, hogy jöttek-e létre munkahelyek.

7.86. A 34 beruházási projekt közül 24-nél (70 %) azonban a létrehozandó munkahelyek száma nem volt sem támogathatósági feltétel, sem bírálati kritérium. Egy olyan esettel sem találkoztunk, ahol a fiatalok munkahelyteremtését tűzték volna ki célul.

7.84. A munkahelyteremtés nem az egyetlen vizsgálandó teljesítménymutató. Ugyanilyen jelentős a munkahelyek megtartása az elnéptelenedés megfékezésére figyelemmel. Ezért a teljesítményt nem csak a munkahelyteremtés, hanem a megtartott munkahelyek vonatkozásában is értékelni kell. Emellett fontos megjegyezni, hogy a termelékenység innovációhoz és technológiához kapcsolódó növekedése hátrányos foglalkoztatási hatást fejthet ki a munkahelyteremtés terén, különösen a mezőgazdasági ágazatban. Mivel az elmúlt évtizedekben az elsődleges ágazatokban a foglalkoztatás csökken, a kapcsolódó szakpolitikai teljesítmény nem mérhető megfelelően pusztán a nettó hatások figyelembevételével.

Lásd még a Bizottság 7.86. bekezdésre adott válaszát.

7.85. A munkahely-teremtési mutatót újra kell értelmezni, hogy annak részét képezze a munkahelyek megtartása is, és az alkalmazási kört azokra az esetekre kell korlátozni, amelyeknél a teljesítmény ebben a vonatkozásban mérhető.

A tárgyi eszközökbe történő beruházás (korábbi 1. tengely) hozzájárul a gazdaságok életképességéhez és versenyképességéhez (az 1305/2013/EU rendelet 2. prioritása). A munkahelyteremtés jobbára a 6. prioritás alá tartozik: a társadalmi befogadás előmozdítása, a szegénység csökkentése és a gazdasági fejlődés támogatása a vidéki térségekben. Ezért helytelen a projektek teljesítményének azon az alapon történő kedvezőtlen értékelése, hogy ezt a kritériumot nem vették figyelembe. Ezt a kritériumot csak azon projektek vonatkozásában szabad értékelni, amelyek esetében az irányító hatóság konkrétan e kritériumnak a műveletek kiválasztásakor történő alkalmazásáról döntött.

Egyébként ellentmondásba kerülnek a vidékfejlesztés jogszabályszövegekben rögzített stratégiai prioritásai és a projektek teljesítményének Számvevőszék általi értékelése.

7.86. A Bizottság megjegyzi, hogy a munkahelyteremtés központi helyének hiányára vonatkozó észrevétel egyes intézkedésekre, és az intézkedéseken belül csak konkrét projekt típusokra korlátozódik, mivel ez nem minden beruházási intézkedésnél/projekt típusnál tartozik teljes mértékben a tárgyhoz.

⁽⁶¹⁾ Ezt a kritériumot akkor tekintettük teljesítettnek, ha a létrehozott munkahelyek száma támogathatósági feltétel vagy bírálati kritérium volt a projektben. A fiataloknak szánt munkahelyek létrehozására való összpontosítást követendő példának tekintettük.

⁽⁶²⁾ <http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020>

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

7.87. A támogatás odaítélésére vonatkozó döntésnek csak négy projekt esetében volt előfeltétele egy vagy több munkahely teremtése. Ilyen volt például Lengyelországban a „Mikrovállalkozások létrehozásának és fejlesztésének támogatása” intézkedés, ahol a kedvezményezett köteles volt két munkahelyet teremteni és azokat legalább két évig fenntartani. Ezenkívül csak 10 esetben volt a munkahelyteremtés bírálati kritérium. Amint azonban a 7.10. háttérmagyarázatban bemutatjuk, ezek az eljárások általában nem voltak eredményesek. Ráadásul a munkahelyteremtésre odaítélt pontszám többnyire túl alacsony volt ahhoz, hogy meghatározó legyen a projektek kiválasztásánál.

Elégtelen bizonyíték a költségek ésszerűségére

7.88. A 71 beruházási projekt közül 49-nél (69 %) elegendő bizonyítékot találtunk arra, hogy a projektköltségek ésszerűek voltak⁽⁶³⁾. 22 beruházási projektnél (31 %) azonban nem ez volt a helyzet. A 7.11. háttérmagyarázat két példával szolgál olyan beruházási projektekre, ahol nem volt bizonyíték a költségek ésszerű volta. Nemrég tettünk közzé egy ezt a témát részletesen vizsgáló különjelentést⁽⁶⁴⁾.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.87. A hibaarány tekintetében mikrovállalkozások esetében kockázatos lehet az EMVA-támogatást a munkahelyteremtés bizonyításához kötni. Ez további terhet róna a kedvezményezettekre, akik egyes esetekben esetleg külső körülmények miatt nem képesek munkahelyet teremteni. Ezen túlmenően szem előtt kell tartani azt is, hogy a mikrovállalkozások támogatása számos esetben több célkitűzéshez is hozzájárul, beleértve a diverzifikációt, a helyi fejlődést, az innovációt, a gazdasági teljesítményt, és a mezőgazdasági termékek értékének növelését.

7.88. A Bizottság a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó, az ellenőrzésekről és szankciókról szóló útmutatóba már felvette a költségek ésszerűségére vonatkozóan a Számvevőszék által készített és a 22/2014. sz. különjelentéshez mellékelt ellenőrző listát. A kifizető ügynökségek és az irányító hatóságok számára külön képzést szerveztek az EMVA keretében a költségek ésszerűsége és a közbeszerzés témakörében, amelyre Brüsszelben került sor 2015. március 17-én. Az eseményen a Számvevőszék is képviseltette magát.

⁽⁶³⁾ Azt a teljesítménykritériumot, hogy „Van bizonyíték a költségek ésszerű volta”, akkor tekintettük teljesítettnek, ha a legalacsonyabb árat vagy a legjobb ár-érték arányt figyelembe vevő versenypályázati eljárásra került sor, vagy ha megbízható referenciaköltségekkel számoltak.

⁽⁶⁴⁾ Lásd: 22/2014. sz. különjelentés: „A gazdaságosság elvének alkalmazása: az Unió által finanszírozott vidékfejlesztési projektekre nyújtott támogatások költségeinek ellenőrzés alatt tartása”.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

7.11. háttérmagyarázat – A költségek ésszerű voltára vonatkozó bizonyíték hiánya: két példa

Portugália referenciaköltségeket alkalmaz „A természeti katasztrófák által sújtott erdészeti termelési potenciál helyreállítása, valamint megfelelő megelőző eszközök bevezetése” intézkedés kapcsán. Egy beruházási projekt esetében hat különböző referenciaköltséget állapítottak meg a vegetáció ellenőrzés alatt tartására, kb. 47-től 1 138 euró/ha-ig terjedően, az erdészeti munkák típusától és a parcellák körülményeitől (pl. lejtős, növénytakaróval fedett) függően. Az ellenőrzött projekt esetében az árak 232 és 1 138 euró/ha között mozogtak. Megalapítottuk, hogy a kifizető ügynökség semmilyen ellenőrzést nem végzett a költségek ésszerűségére nézve. Külön említendő, hogy nem ellenőrizték a parcellák körülményeit, így lehetetlen volt következtetést levonni arra nézve, hogy ésszerű volt-e az erdészeti munka hektáronkénti ára.

Hollandiában a „Szakképzés a mezőgazdaságban és az erdészetben foglalkoztatottaknak” intézkedés projektjeit jóváhagyás előtt egy értékelő bizottság értékelt. Ennek az intézkedésnek az egyik ellenőrzött projektjéről a bizottság kijelentette, hogy a projektet drágának találja annak tartalmához és potenciális eredményéhez képest. A kifizető ügynökség nem foglalkozott ezzel a kérdéssel. Sőt, nem találtunk arra utaló bizonyítékot, hogy a kifizető ügynökség egyáltalán ellenőrizte volna a költségek ésszerűségét.

Következtetés

7.89. A vidékfejlesztési beruházási projektek teljesítménnyel kapcsolatos szempontjait megvizsgálva hiányosságokat találtunk a célzottság terén, a költségek ésszerűségére nézve pedig hiányoztak bizonyítékok. Ez megerősíti a több különjelentésünkben bemutatott következtetéseket, és arra mutat rá, hogy a problémák tartósan fennállnak.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.11. háttérmagyarázat – A költségek ésszerű voltára vonatkozó bizonyíték hiánya: néhány példa

Lásd a Bizottság 7.34. bekezdésre adott válaszát.

7.89. A Bizottság kiigazította a tagállamoknak a 2014–2020 közötti programozási időszakra nyújtott útmutatást, beleértve a projektek megfelelőbb célzottságát és kiválasztását, valamint a költségek ésszerűségének értékelésére irányuló módszert. Az útmutatás hatása ezért várhatóan csak a vidékfejlesztési programok új generációjának végrehajtásában fog megmutatkozni.

7.1. MELLÉKLET

A TRANZAKCIÓTESZTEK EREDMÉNYEI – „TERMÉSZETI ERŐFORRÁSOK”

	2014	2013 ⁽¹⁾
A MINTA MÉRETE ÉS ÖSSZETÉTELE		
Mezőgazdaság: piaci beavatkozások és közvetlen támogatások	183	180
Vidékfejlesztés, környezetvédelem, éghajlat-politika és halászat	176	171
„Természeti erőforrások”, összes tranzakció,	359	351
A SZÁMSZERŰSÍTHETŐ HIBÁK BECSÜLT HATÁSA		
Becsült hibaszint: Piaci beavatkozások és közvetlen támogatások	2,9 %	3,6 %
Becsült hibaszint: Vidékfejlesztés, környezetvédelem, éghajlat-politika és halászat	6,2 %	7,0 %
Becsült hibaszint: „Természeti erőforrások”	3,6 %	4,4 %
Felső hibahatár (UEL)	4,6 %	
Alsó hibahatár (LEL)	2,7 %	

Felső és alsó hibahatár, Mezőgazdaság: piaci beavatkozások és közvetlen támogatások: 2,6 % és 6,8 %.

Felső és alsó hibahatár, Vidékfejlesztés, környezetvédelem, éghajlat-politika és halászat: 3,2 % és 9,3 %.

⁽¹⁾ A 2013-as értékeket a 2014-es éves jelentés szerkezetének megfelelően újraszámítottuk, hogy a két év adatait össze lehessen hasonlítani. Az 1. fejezet **1.3. ábrája** bemutatja, hogyan lettek átsorolva a 2013-as eredmények a 2014-es éves jelentés felépítésének megfelelően.

7.2. MELLÉKLET

A KORÁBBI AJÁNLÁSOK HASZNOSULÁSA – „TERMÉSZETI ERŐFORRÁSOK”

Év	A Számvevőszék ajánlása	A hasznosulás számvevőszéki elemzése							A Bizottság válasza
		Maradék/alanul megvalósult	Folyamatban		Nem valósult meg	Már nem vonatkozik	Nincs elég bizonyíték		
			A legtöbb tekintetben	Néhány tekintetben					
2012	3.37. Ezen áttekintés, valamint a 2012. évre vonatkozó megállapítások és következtetések alapján a Számvevőszék azt ajánlja a Bizottságnak és a tagállamoknak, hogy fokozzák és gyorsítsák fel erőfeszítéseiket a következők biztosítása érdekében:								
	1. ajánlás: a földterületek, különösen az állandó legelők támogathatóságát megfelelően tartásuk nyílván a MePAR rendszerben, különösen azokban az esetekben, amikor azokat részben vagy egészben sziklák, cserjék, sűrű fák vagy bokrok borítják, illetve ha a területet több évre kivonták a művelés alól.			X					
	2. ajánlás: tegyenek azonnali helyesbítő intézkedéseket, ahol az igazgatási és kontrollrendszerek és/vagy IIER-adatbázisok hiányosak vagy nem naprakészek.		X						
	3. ajánlás: a kifizetések a vizsgálati eredményeken alapuljanak, és a helyszíni vizsgálatok megfelelő minőségűek legyenek a támogatható területek megbízható meghatározásához.		X						
	4. ajánlás: a kifizető ügynökségek igazgatói és az igazoló szervek által végzett, az általuk kiadott nyilatkozatokkal és beszámolókkal kapcsolatos tevékenységek megtervezése és minősége nyújtson megbízható alapot a mögöttes tranzakciók jogszerűségének és szabályszerűségének értékeléséhez.				X				
4.44. Ezen áttekintés, valamint a 2012. évre vonatkozó megállapítások és következtetések alapján a Számvevőszék a következő ajánlásokat teszi a vidékfejlesztés területére vonatkozóan:									
1. ajánlás: a tagállamok végezzék jobban meglévő adminisztratív ellenőrzéseiket, a kifizető ügynökségek számára elérhető minden releváns információ felhasználásával, mert ez lehetőséget teremt a hibák vagy részének feltárására és kijavítására.				X					

Év	A Számvevőszék ajánlása	A hasznosulás számvevőszéki elemzése						A Bizottság válasza
		Maradékalanul megvalósult	Folyamatban		Nem valósult meg	Már nem vonatkozik	Nincs elég bizonyíték	
			A legtöbb tekintetben	Néhány tekintetben				
2012	2. ajánlás: a Bizottság gondoskodik arról, hogy minden olyan esetet megfelelően nyomon kövessenek, ahol a Számvevőszék hibát talál.	X						
	3. ajánlás: a Bizottság Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóságának éves tevékenységi jelentésében alkalmazza az EMVA-ra hasonló koncepciót, mint a termeléstől függetlenül területalapú támogatásokra, ahol a Bizottság figyelembe veszi a saját szabályszerűségi ellenőrzéseinek eredményeit az egyes kifizető ügynökségek hibaarányának értékelésekor.	X						
	A KAP egészére:			X				
	4. ajánlás: a Bizottság gondoskodik a szabályszerűségi ellenőrzéseinek megfelelő hatóköréről.							
	5. ajánlás: a Bizottság orvosolja a szabályszerűségi ellenőrzései során feltárt hiányosságokat és a szabályszerűségi eljárásban általánosan előforduló hosszú kérdelmek állandó problémáját.		X					
	6. ajánlás: a Bizottság tökéletesítse tovább a pénzügyi korrekciókat meghatározó módszerét, hogy jobban figyelembe tudja venni a feltárt szabályszerűségeket jellemző és súlyosságát.	X						
	4.45. Az egészség- és fogyasztóvédelem szakpolitikai területre:							
7. ajánlás: a Bizottság orvosolja a közbeszerzési rendszerekben és támogatási megállapodásokban feltárt hiányosságokat.	X							

Év	A Számvevőszék ajánlása	A hasznosulás számvevőszéki elemzése						A Bizottság válasza
		Maradékalanul megvalósult	Folyamatban		Nem valósult meg	Már nem vonatkozik	Nincs elég bizonyíték	
			A legtöbb tekintetben	Néhány tekintetben				
2011	3.45. A jelen vizsgálat, valamint a 2011-es megállapítások és következtetések alapján a Számvevőszék a jelenlegi programozási időszakra vonatkozóan azt az ajánlást teszi, hogy a Bizottság és a tagállamok tegyenek megfelelő lépéseket az alábbiak érdekében:							
	1. ajánlás: az állandó leelőlk támogathatóságát mérjék fel megfelelően, főként olyan esetekben, amikor a területeket részben bokrok, cserjék, sűrű fák vagy sziklák borítják.		X					
	3. ajánlás: a helyszíni vizsgálatok minősége legyen elégséges a támogatható terület megbízható meghatározásához.	X						
	4. ajánlás: az igazoló szervek által végzett munka megtervezése és minősége biztosítsa, hogy a kifizető ügynökségek műveleteinek jogszerűsége és szabályszerűsége megbízhatóan legyen értékelhető.		X					
	4.53. Meg kell jegyezni, hogy a vidékfejlesztésre vonatkozó szabályok és feltételek további egyszerűsítésére vonatkozó számvevőszéki ajánlás továbbra is érvényes.		X					
	4.54. Ezen áttekintés, valamint a 2011. évre vonatkozó megállapítások és következtetések alapján a Számvevőszék a vidékfejlesztés területén a jelenlegi programozási időszakra vonatkozóan azt az ajánlást teszi, hogy:							
1. ajánlás: a tagállamok szigorúbban járjanak el az adminisztratív és helyszíni vizsgálatok során, és ezáltal csökkentse annak kockázatát, hogy támogatásra nem jogosult kiadásokat számolnak el az EU felé.			X					

8. FEJEZET

„Globális Európa”

TARTALOMJEGYZÉK

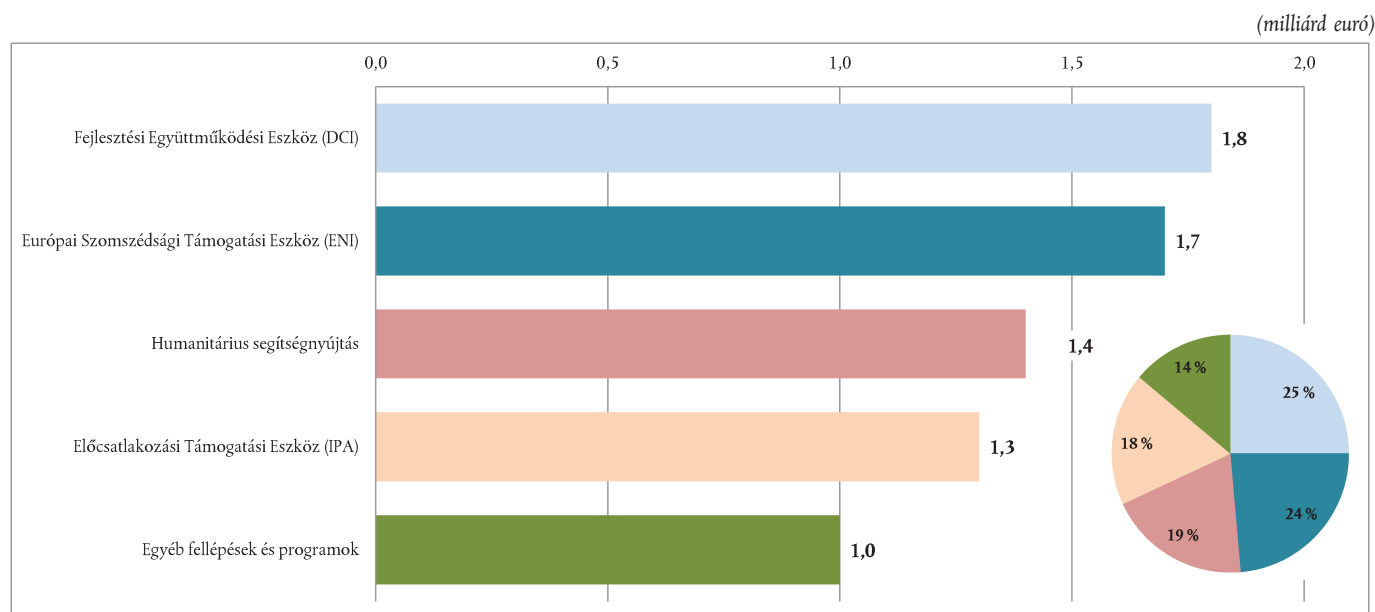
	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	8.1–8.10.
Egyedi jellemzők – „Globális Európa”	8.2–8.9.
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	8.10.
A tranzakciók szabályszerűsége	8.11–8.21.
A kiválasztott rendszerek és éves tevékenységi jelentések vizsgálata	8.22–8.25.
EuropeAid	8.22–8.23.
ECHO	8.24–8.25.
Következtetés és ajánlások	8.26–8.31.
A 2014. évre vonatkozó következtetés	8.26–8.27.
Ajánlások	8.28–8.31.
8.1. melléklet – A tranzakciótesztek eredményei – „Globális Európa”	
8.2. melléklet – A korábbi ajánlások hasznosulása – „Globális Európa”	

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

BEVEZETÉS

8.1. Ez a fejezet a Globális Európára vonatkozó különértékeléssel kapcsolatos megállapításokat mutatja be. A korábbi 7. fejezetnél (Külkapcsolatok, segítségnyújtás és bővítés)⁽¹⁾ nagyobb területet ölel fel, mivel idetartoznak a regionális politikával (300 millió euró), a vidékfejlesztéssel (150 millió euró), valamint a kutatással és a belső politikákkal (100 millió euró) kapcsolatos kiadások is. A vonatkozó tevékenységek és a 2014-es kiadások főbb adatait a **8.1. ábra** mutatja.

8.1. ábra – A többéves pénzügyi keret 4. fejezete – „Globális Európa”



Tárgyévi összes kifizetés:		7,2
— operatív kiadások	6,0	
— költségvetés-támogatás	0,9	
— igazgatási kiadások	0,3	
- előlegek ⁽¹⁾		4,3
+ előlegek elszámolása		4,5

Ellenőrzött sokaság összesen **7,4**

⁽¹⁾ Az alapul szolgáló tranzakciók harmonizált fogalom meghatározásával összhangban (részletesen lásd: **1.1. melléklet**, 7. bekezdés).

Forrás: az Európai Unió 2014-es konszolidált beszámolója.

⁽¹⁾ Éves jelentésünk új felépítését az Általános bevezetés 0.7. bekezdése ismerteti.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

Egyedi jellemzők – „Globális Európa”

8.2. A „Globális Európa” fejezet alá tartozik valamennyi, az uniós költségvetésből finanszírozott külső fellépés („külpolitika”). A „Globális Európa” fejezethez tartozó kifizetések összege 2014-ben 7,2 milliárd euró volt, és ez az összeg több különböző eszköz révén jutott el a kedvezményezettekhez. A Fejlesztési Együttműködési Eszköz (DCI), az Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz (ENI), az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA), valamint a humanitárius segítségnyújtás teszi ki együttesen a többéves pénzügyi keret e fejezete alá tartozó terület több mint 86 %-át.

8.3. A fejlesztési együttműködés terén az Unió elsődleges célja a szegénység mérséklése, idővel pedig annak felszámolása⁽²⁾. A szomszédságpolitika célja azoknak a partnereknek a támogatása, akik a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok érvényesülése felé vezető reformokat vezetnek be; az inkluzív gazdasági fejlődés elősegítése, valamint a kormányzatokkal fenntartott kapcsolatok mellett a civil társadalommal való partnerkapcsolatok erősítése. Az előcsatlakozási támogatások célja a tagjelölt és lehetséges tagjelölt országok támogatása az emberi méltóság, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság és az emberi jogok értékeinek tiszteletben tartásában. A humanitárius segítségnyújtás eseti támogatást, gyors segítséget és védelmet nyújt harmadik országok lakosainak, akik természeti vagy emberi okozta katasztrófák áldozatává váltak.

8.4. A külső fellépésekre vonatkozó költségvetés végrehajtását tekintve a legjelentősebb főigazgatóságok a következők: a Nemzetközi Együttműködés és a Fejlesztés Főigazgatósága (EuropeAid), a Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat (FPI), az Európai Szomszédságpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatósága (DG NEAR, korábban: DG ELARG) és a Humanitárius Segélyek és Polgári Védelem Főigazgatósága.

8.5. A többéves pénzügyi keret „Globális Európa” fejezete alá tartozó kiadások több mint 150 országban, együttműködési eszközök és teljesítési módszerek széles skáláján⁽³⁾ keresztül valósulnak meg. A szabályok és eljárások gyakran bonyolultak, többek között a pályázatra és szerződés-odaítélésre vonatkozóak is.

⁽²⁾ A Lisszaboni Szerződés és a fejlesztési politikáról szóló európai konszenzus (2005) alapján.

⁽³⁾ A külső fellépések elsősorban beszerzési szerződések, vissza nem térítendő támogatások, ezeken belül kamattámogatások, speciális hitelek, hitelgaranciák és pénzügyi támogatás, költségvetés-támogatás és a költségvetéshez nyújtott támogatás egyéb konkrét formáinak finanszírozását jelenthetik.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

8.6. Két területen az eszközök és a fizetési feltételek jellege miatt a tranzakciók tekintetében kisebb mértékben jelentkeznek hibák. Ezek: a költségvetés-támogatás⁽⁴⁾ és a nemzetközi szervezetek, többek között az ENSZ által végrehajtott többadományozós projektekhez nyújtott uniós támogatás⁽⁵⁾.

8.7. A költségvetés-támogatást egy adott állam általános költségvetésének, illetve egy konkrét szakpolitikára vagy célra szánt költségvetésének támogatására fordítják. Megvizsgáltuk, hogy a Bizottság betartotta-e az érintett partnerországnak szóló költségvetés-támogatás konkrét feltételeit, és igazolta-e, hogy azok eleget tettek az általános támogathatósági feltételeknek (mint például előrelépés a közpénzek kezelése terén).

8.8. A jogi rendelkezések azonban sokféle értelmezésre adnak lehetőséget, és a Bizottság meglehetősen szabadon ítélheti meg, hogy teljesültek-e az általános feltételek. Szabályszerűségi ellenőrzésünk csak addig a pontig terjedhet, amikor a támogatást kifizetik a partnerországoknak. Az átutalt pénzek azután beolvadnak a fogadó ország költségvetési forrásaiba. A fogadó ország pénzgazdálkodásának esetleges hiányosságai nem jelentkeznek hibaként szabályossági ellenőrzésünk során.

8.9. Ha a többadományozós projekthez nyújtott bizottsági hozzájárulásokat más adományozók hozzájárulásaival együtt kezelik és nem különítik el konkrétan meghatározható kiadási tételekre, a Bizottság mindaddig feltételezi, hogy az uniós támogathatósági szabályokat betartották, amíg az egyesített összegben van annyi támogatható kiadás, ami fedezi az uniós hozzájárulás összegét. Ezt nevezi a Bizottság „fogalmi megközelítésnek”. A Bizottság által alkalmazott fogalmi megközelítés behatárolja a számvevők munkáját abban az esetben, ha más adományozóktól jelentős hozzájárulások érkeznek, amelyeket azután a Bizottság elegendőnek tekint arra, hogy fedezzék az egyébként esetleg feltárható jogosulatlan kiadásokat.

⁽⁴⁾ A 2014-es általános költségvetésből történő költségvetés-támogatási kifizetések 850 millió eurót tettek ki.

⁽⁵⁾ A 2014-es általános költségvetésből a nemzetközi szervezeteknek történő kifizetések 1 640 millió eurót tettek ki.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

8.10. A Számvevőszék általános ellenőrzési módszerét és módszertanát az 1. fejezet **1.1. mellékletének 2. része** mutatja be. A „Globális Európa” fejezet ellenőrzését illetően külön megjegyzendők az alábbiak:

- a) Az ellenőrzés keretében egy 172 tranzakcióból álló mintát vizsgáltunk az **1.1. melléklet** 7. bekezdésében megadottak szerint. A mintát úgy terveztük meg, hogy a többéves pénzügyi keret fejezete alá tartozó területre jellemző tranzakciók teljes körére nézve reprezentatív legyen. 2014-ben a minta a következőket tartalmazta: 122, az uniós külképviseletek által 11 kedvezményezett államban ⁽⁶⁾ jóváhagyott tranzakció és 50, a Bizottság központja által jóváhagyott tranzakció.
- b) Az éves tevékenységi jelentések értékelésében szerepelt a Európa-id és az ECHO jelentése is.

A TRANZAKCIÓK SZABÁLYSZERŰSÉGE

8.11. A tranzakcióesetek eredményeit a **8.1. melléklet** foglalja össze. A 172 általunk vizsgált tranzakcióból 43-nál (25 %) merült fel hiba. Az általunk számszerűsített 28 hiba alapján 2,7 %-ra becsüljük a hibaarányt ⁽⁷⁾.

8.12. Ha az ellenőrzött mintából kizárjuk a 8.6–8.9. bekezdésben említett költségvetés-támogatási és többadományozós projektekhez kapcsolódó tranzakciókat, akkor a becsült hibaarány 3,7 % ⁽⁸⁾.

8.13. A számszerűsíthető hibák közül hét esetében a Bizottság elegendő információval ⁽⁹⁾ rendelkezett ahhoz, hogy a kiadások jóváhagyása előtt megakadályozza, vagy feltárja és korrigálja a hibákat. Ha az összes ilyen információt felhasználták volna a hibák korrekciójára, a becsült hibaarány 0,2 százalékponttal kisebb lett volna erre a fejezetre. Öt másik tranzakciónál olyan hibákat találtunk, amelyeket a kedvezményezettek által kijelölt ellenőrök nem tártak fel.

8.14. A **8.2. ábra** mutatja, hogy 2014-ben a különböző hibatípusok milyen mértékben oszlanak meg az általunk becsült hibaarány értékén belül.

8.11. Közös válasz a 8.11–8.20. pontra.

A Bizottság ellenőrzéseit oly módon alakították ki, hogy a hibák feltárása és kijavítása utólagos ellenőrzések révén – a záró kifizetések után – még mindig lehetséges. A külső támogatással foglalkozó főigazgatóságok minden évben megtervezik és végrehajtják az utólagos ellenőrzések átfogó programját egy hivatalos kockázatkezelési eljárás alapján.

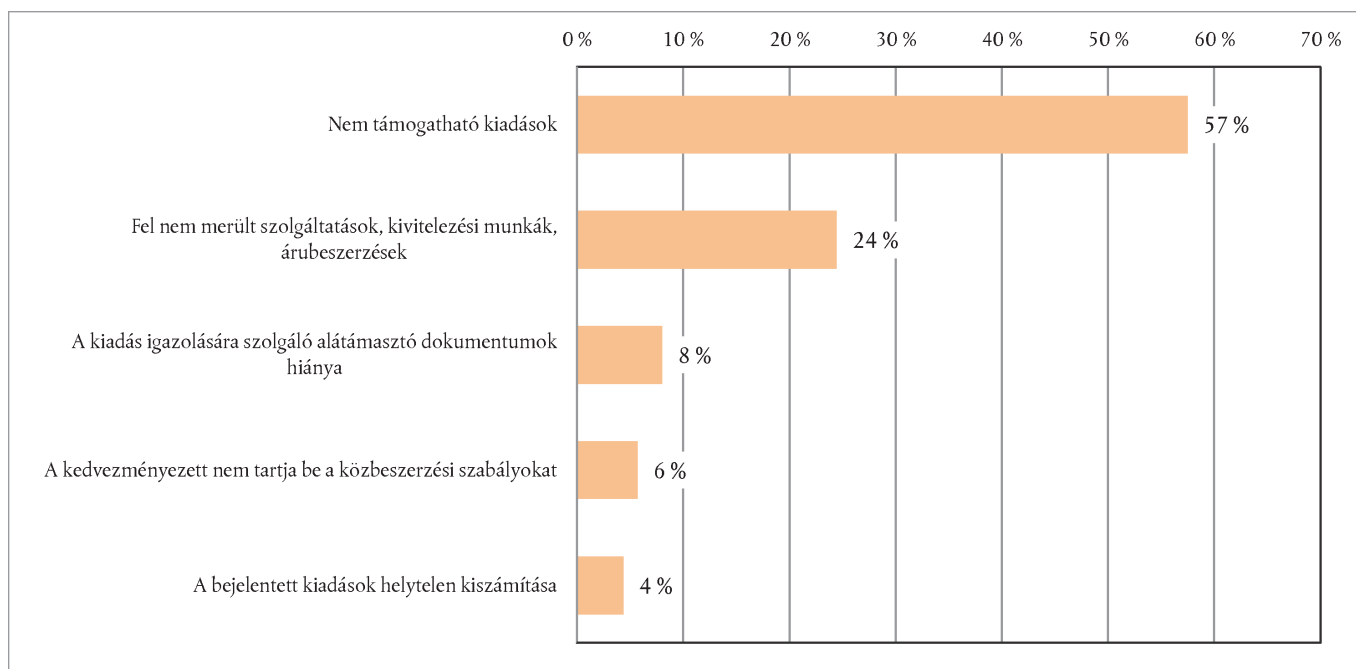
⁽⁶⁾ Belize, Bosznia-Hercegovina, Kolumbia, Jamaica, Laosz, Moldova, Niger, Palesztina, Szerbia, Thaiföld és Tunézia.

⁽⁷⁾ A becsült hibaarányt reprezentatív mintából számítjuk ki. Az itt feltüntetett szám a legnagyobb valószínűség elve alapján becsült érték. 95 %-os konfidenciaszint mellett állítjuk, hogy a sokaságban a hibaarány 0,9 % és 4,4 % (az alsó és a felső hibahatár) között van.

⁽⁸⁾ 129 tranzakció, alsó hibahatár (LEL) 1,3 %, felső hibahatár (UEL) 6,0 %, 95 %-os konfidenciaszint mellett.

⁽⁹⁾ Igazoló dokumentumok és a kötelező ellenőrzések alapján.

8.2. ábra – Hibatípusok megoszlása a becsült hibaarányon belül



Forrás: Európai Számvevőszék.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

8.15. A legjelentősebb hibatípus (28 esetből 14), amely a becsült hibaarány 57%-át teszi ki, a támogatásra nem jogosult kiadásokhoz kapcsolódik. E hibakategóriába az adott szerződés hatókörébe nem tartozó vagy a támogathatósági időszakon kívül felmerült kiadások, a támogatásra nem jogosult adók, a származásra vonatkozó szabály megszegése és a hibásan közvetlen költségként feltüntetett közvetett költségek tartoznak (lásd: a 8.1. háttérmagyarázatban szereplő példa). A beszámolóknak szereplő valamennyi ilyen eset támogatási szerződésekhez vagy nemzetközi szervezetek által végrehajtott szerződésekhez kapcsolódik.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

8.1. háttérmagyarázat – Támogatásra nem jogosult kiadások*EuropeAid – Laosz*

A Bizottság 150 000 eurós támogatási megállapodást kötött egy laoszi belföldi gazdasági szereplővel, a megállapodás átfogó célja a fel nem robbant hadianyagok okozta áldozatok számának – a veszélyekkel kapcsolatos képzés révén történő – csökkentése volt. A szerződésben meghatározott végrehajtási időszak 2009 januárjában kezdődött. A helyi munkatársakkal kapcsolatos, 2008. decemberi bérköltségeket kifizették, és azokat a Bizottság jóváhagyta. A jóváhagyott költségeket tehát a valóságnál magasabbnak tüntették fel.

8.16. A becsült hibaarány 24 %-a öt olyan esethez kapcsolódott, amelyben a Bizottság tévesen fogadott el (és számolt el) szolgáltatásokra, építési munkákra és árubeszerzésekre vonatkozó olyan kiadásokat, amelyek nem merültek fel addig, amikor a Bizottság elfogadta őket (lásd: a 8.2. háttérmagyarázatban szereplő példa).

8.2. háttérmagyarázat – Fel nem merült kiadás*EuropeAid – Belize*

A Bizottság 6,5 millió euró összegű hozzájárulási megállapodást kötött egy karib-tengeri bankkal rulírozó hitellehetőség létrehozásáról cukornád Belize-ben történő újratelepítésével kapcsolatban. A tevékenységet teljes egészében a Bizottság finanszírozta.

2014-ben a Bizottság jóváhagyott egy 2,3 millió eurós kiadást, amelyből 740 000 euró termelőkkel kötött olyan hitelszerződésekre vonatkozott, amelyeket a pénzügyi intézmény aláírt ugyan, de kifizetésre még nem került sor. A Bizottság azzal, hogy a teljes összeget felmerült kiadásként hagyta jóvá, tévesen túl sokat számolt el a korábban kifizetett előfinanszírozásból.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

8.17. A becsült hibaarány 8 %-a az alátámasztó dokumentumok hiányából eredt. A becsült hibaarány 4 %-át olyan esetek okozták, amelyekben az elszámolt kiadást számítási hibák vagy helytelen árfolyam miatt rosszul számolták ki.

8.18. A becsült hibaarány 6 %-a a kedvezményezettek által szabálytalanul alkalmazott közbeszerzési vagy szerződéskötési eljárásokra volt visszavehető (lásd: 8.3. háttérmagyarázat).

8.3. háttérmagyarázat – Szabálytalan szerződéskötési eljárás

EuropeAid – Tunézia

A Bizottság 230 000 euró összegű támogatási megállapodást kötött egy svájci civil szervezettel azzal a céllal, hogy a tunéziai forradalmat követő általános választások előkészületei során stabilizálják az országban a rádiós műsorszolgáltatást és széles hallgatói körben biztosítsák az információk terjesztését.

A civil szervezet 11 500 euró összegű szerződést kötött egy szolgáltatóval, de arra nézve nem volt bizonyíték, hogy a szerződés odaítélését három szolgáltatóval való tárgyalás előzte meg.

8.19. A 172 tranzakció közül 15 esetben főleg jogi vagy szerződéses kötelezettségek megszegéséből adódó, nem számserúsítható hiba merült fel.

8.20. A 20 vizsgált költségvetés-támogatási tranzakció mentes volt jogszerűségi és szabályszerűségi hibáktól.

8.21. 2013-as éves jelentésünkben rendszerszintű hibáról számoltunk be, mivel a Bővítési Főigazgatóság saját becslései alapján, nem pedig a felmerült, kifizetett és jóváhagyott költségek alapján fogadott el kiadásokat. Az idei ellenőrzés során azt tapasztaltuk, hogy ilyen elszámolásokra 2014-ben is sor került (96 millió euró értékben). 2014 májusában a Bővítési Főigazgatóság 2013-as és 2014-es beszámolójában javította a helytelen elszámolásokat. Átdolgozta továbbá a Főigazgatóság a Számviteli kézikönyvében szereplő utasításokat is, amelyek jelenleg kimondják, hogy az előfinanszírozás elszámolását a jóváhagyott támogatható kiadások alapján kell elvégezni.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

8.3. háttérmagyarázat – Szabálytalan szerződéskötési eljárás

Egy elszigetelt esetről van szó, amelyre a sürgős és azonnali szükség miatt került sor. A nem kormányzati szervezetet emlékeztették, hogy a jövőben kövesse a helyes közbeszerzési szabályokat.

8.21. A Számvevőszéknek a DAS 2013 folyamattal kapcsolatos észrevételei tekintetében a korábbi Bővítési Főigazgatóság azonnal jelentős változtatásokat eszközölt a rendszerben, amelyeket jelenleg is nyomon követnek.

Az Európai Szomszédságpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatósága által e területen tett előrelépésekről tájékoztatták a többi intézményt.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A KIVÁLASZTOTT RENDSZEREK ÉS ÉVES TEVÉKENYSÉGI JELENTÉSEK VIZSGÁLATA**EuropeAid**

8.22. A tranzakciótesztek alapján megállapítottuk, hogy a Bizottság előzetes ellenőrző rendszerei egyes esetekben nem működtek. A kedvezményezettek által kijelölt ellenőrök a kiadások ellenőrzése során nem mindig tárták fel a hibákat. Ebből adódóan a kedvezményezettek támogatásra nem jogosult kiadásokat is elfogadtak.

8.23. A EuropeAid rendszereinek értékelése során (ideértve a EuropeAid által a fennmaradó hibaarányra vonatkozóan készített tanulmányt és a EuropeAid éves tevékenységi jelentésének vizsgálatát is) kapott részletes eredményeket a 8., 9., 10. és 11. Európai Fejlesztési Alapról szóló éves jelentésünk 36–46. bekezdése tartalmazza.

ECHO

8.24. Rotációs elv alapján⁽¹⁰⁾ a „Globális Európa” fejezet tekintetében az ECHO éves tevékenységi jelentését vizsgáltuk meg.

8.25. 2014-es megbízhatósági nyilatkozatában az ECHO főigazgatója úgy nyilatkozott, hogy ésszerű bizonyossággal rendelkezik arról, hogy az alkalmazott kontrolleljárások biztosítják a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségéhez és szabályszerűségéhez szükséges garanciákat, valamint hogy a jelentésben található információk megbízhatóak, hiánytalanok és pontosak. A nyilatkozatot az ECHO 2014-ben végrehajtott tranzakcióinak számvevőszéki vizsgálata alapján megfogalmazott megállapítások és következtetések is alátámasztják.

⁽¹⁰⁾ A korábbi években a Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat 2013-as éves tevékenységi jelentését és a Bővítési Főigazgatóság 2012-es éves tevékenységi jelentését vizsgáltuk meg.

KÖVETKEZTETÉS ÉS AJÁNLÁSOK

A 2014. évre vonatkozó következtetés

8.26. Az ellenőrzési bizonyítékok összességükben azt mutatják, hogy a „Globális Európa” fejezet kiadásait lényeges hibaszint jellemzi.

8.27. A többéves pénzügyi keret e fejezetének kiadásait tekintve a tranzakciótesztek alapján a sokaságban előforduló legvalószínűbb hiba 2,7 % (lásd: **8.1. melléklet**).

Ajánlások

8.28. A korábbi éves jelentésekben⁽¹⁾ megfogalmazott ajánlások hasznosulásának számvevőszéki áttekintését a **8.2. melléklet** mutatja be. 2011-es és 2012-es éves jelentésünkben nyolc ajánlást tettünk. A Bizottság négy ajánlást valósított meg maradéktalanul, míg kettő másik a legtöbb tekintetben, kettő pedig néhány tekintetben valósult meg.

8.29. Amint a 8.22. bekezdésben megjegyeztük, a 2014-es tranzakciók tesztelése során kiderült, hogy a kiadások ellenőrzését hiányosságok jellemzik. Ezt a problémát már 2012-es éves jelentésünkben is tárgyaltuk, amelyben felhívtuk a Bizottságot, hogy tegyen eredményes lépéseket a kiadások külső ellenőrök általi minőségi ellenőrzésének biztosítása érdekében. Azóta a Európai intézkedéseket hozott a külső ellenőrzések és vizsgálatok hiányosságainak kezelése tekintetében. Az intézkedések hatását azonban még korai lenne megítélni, mivel néhányuk kidolgozása jelenleg is folyamatban van.

8.30. A tranzakciótesztek eredményei rámutattak, hogy a támogatási szerződések tekintetében egyes esetekben nem működtek a nem támogatható kiadások megelőzését és feltárását célzó kontrollok. 2011-es éves jelentésünkben ajánlást fogalmaztunk meg a támogatások felügyeletével kapcsolatban, de a Bizottság által hozott intézkedések megítélésünk szerint csak néhány tekintetben valósultak meg.

8.29. Mivel a kérdés gyakorlati szempontból a vártnál összetettebb, a kiadások ellenőrzésével kapcsolatos jelentésekre alkalmazandó minőségmátrixok kidolgozása a tervezettnél hosszabb időt vesz igénybe. A mátrixok várhatóan 2015 utolsó negyedévében már rendelkezésre állnak.

⁽¹⁾ A hasznosulásvizsgálat célja annak ellenőrzése volt, hogy ajánlásaink nyomán a Bizottság bevezetett-e helyesbítő intézkedéseket, és azok érvényben vannak-e. Az azonban, hogy végrehajtásuk eredményes volt-e, nem volt a vizsgálat célja. Egyes olyan intézkedések esetében, amelyek még folyamatban voltak, az ellenőrzés korainak bizonyult volna.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

8.31. A fenti áttekintés, valamint a 2014. évre vonatkozó megállapítások és következtetések alapján a következő ajánlásokat tesszük a Bizottságnak és elsősorban a Europaidnek:

- **1. ajánlás:** hozzanak létre és alkalmazzanak olyan belsőkontroll-eljárásokat, amelyek biztosítják, hogy az előfinanszírozás elszámolása csak a ténylegesen felmerült, a jogi kötelezettségvállalásokat nem tartalmazó kiadások alapján történjék;
- **2. ajánlás:** szigorítsák a támogatási szerződésekkel kapcsolatos előzetes kontrollokat, mégpedig úgy, hogy a EuropeAid életbe lépteti az EFA-kra vonatkozó 2011-es éves jelentésben a kockázatalapú tervezésre és az ellenőrzések és a helyszíni monitoringlátogatások eredményeinek módszeres figyelemmel kísérésére tett ajánlások szerinti tervezett intézkedéseket.

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság tovább pontosítja a Fejlesztési és Együttműködési Főigazgatóság és az Európai Szomszédságpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatósága tájékoztatójában szereplő, a hozzájárulási megállapodásokra vonatkozó elszámolási szabályokat.

A Bizottság elfogadja az ajánlást. Az intézkedések végrehajtása folyamatban van.

8.1. MELLÉKLET

A TRANZAKCIÓTESZTEK EREDMÉNYEI – „GLOBÁLIS EURÓPA”

	2014	2013 ⁽¹⁾
A MINTA MÉRETE ÉS ÖSSZETÉTELE		
Összes tranzakció:	172	182
A SZÁMSZERŰSÍTHETŐ HIBÁK BECSÜLT HATÁSA		
Becsült hibaszint	2,7 %	2,1 %
Felső hibahatár (UEL)	4,4 %	
Alsó hibahatár (LEL)	0,9 %	

⁽¹⁾ A 2013-as adatokat újraszámítottuk a 2014-es éves jelentés felépítése szerint, hogy a két év adatait össze lehessen hasonlítani. Az 1. fejezet **1.3. ábrája** bemutatja, hogyan lettek átsorolva a 2013-as eredmények a 2014-es éves jelentés felépítésének megfelelően.

8.2. MELLÉKLET

A KORÁBBI AJÁNLÁSOK HASZNOSULÁSA – „GLOBÁLIS EURÓPA”

Év	A Számvevőszék ajánlása	A hasznosulás számvevőszéki elemzése						A Bizottság válasza
		Maradékáltalánul megvalósult	Folyamatban		Nem valósult meg	Nem alkalmazható	Nincs elég bizonyíték	
			A legtöbb tekintetben	Néhány tekintetben				
2012	1. ajánlás: A Bizottság gondoskodik a kiadások időben történő elszámolásáról.		X					
	2. ajánlás: A Bizottság segítse elő a végrehajtott partnerek és kedvezményezettek jobb ügyiratkészítését.	X						
	3. ajánlás: A Bizottság javítsa a szerződés-odaítélési eljárások lebonyolítását azzal, hogy egyértelmű kiválasztási kritériumokat állít fel és jobban dokumentálja az elbírálási folyamatot.	X						
	4. ajánlás: A Bizottság tegyen hatáson lépéseket a külső ellenőrök által végzett kiadás-ellenőrzések minőségjavítása céljából.		X					
	5. ajánlás: A Bizottság alkalmazzon következetes és hatáson módosított a fennmaradó hibamarány kiszámítására a külkapcsolatokkal foglalkozó főigazgatóságok részére.	X						

Év	A Számvevőszék ajánlása	A hasznosulás számvevőszéki elemzése						A Bizottság válasza
		Maradékala- nul megvaló- sult	Folyamatban		Nem valósult meg	Nem alkal- mazható	Nincs elég bizonyíték	
			A legtovább tekintetben	Néhány tekintetben				
2011	<p>6. ajánlás: A EuropeAid, a DG ECHO és a Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat javítson a támogatási szerződések felügyeletén, jobban kihasználva a helyszíni ellenőrzéseket az elszámolt nem támogatható kiadások megelőzése és felárása érdekében, illetve bővítse a Bizottság megbízásából végzett ellenőrzések tárgykörét.</p> <p>7. ajánlás: A Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat gondoskodjék arról, hogy minden KKBP-missziót a „hatpilléres értékelés” elvével összhangban akkreditáljanak.</p> <p>8. ajánlás: A Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat gyorsítsa fel a régi KKBP-szerződések lezárását. (Ez egy 2009-es ajánlás 2011-es folyamánval aktualizálása).</p>			X				<p>A Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat támogatásával a régóta létrehozott missziók már megfelelnek a pénzügyi szabályzat 60. cikkében foglalt követelményeknek. Az ellenőrzés különböző megállapításaira válaszként adott cselekvési tervével összhangban a Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálatnak sikerült elérnie a három legnagyobb KKBP-misszió megfelelővé tételére vonatkozó célt. Ezen felül 2014 végéig értékelték egy közepes méretű missziót (EUPOL COPPS), amely esetében megállapították, hogy megfelel a követelményeknek. A 4 megfelelő misszió (EULEX Koszovó, EUMM Grúzia, EUPOL Afganisztán és EUPOL COPPS) körülbelül 192 millió EUR összeget, azaz a 2014. évi KKBP-kofinanszírozás 61 %-át használt fel. Az 5. misszió (EUCAP Nesztor) 2014-ben induló értékelése 2015-ben fejeződik be. Egy másik misszió (EUCAP Száhl Níger) értékelésére 2015-ben kerül sor.</p>

9. FEJEZET

„Igazgatás”

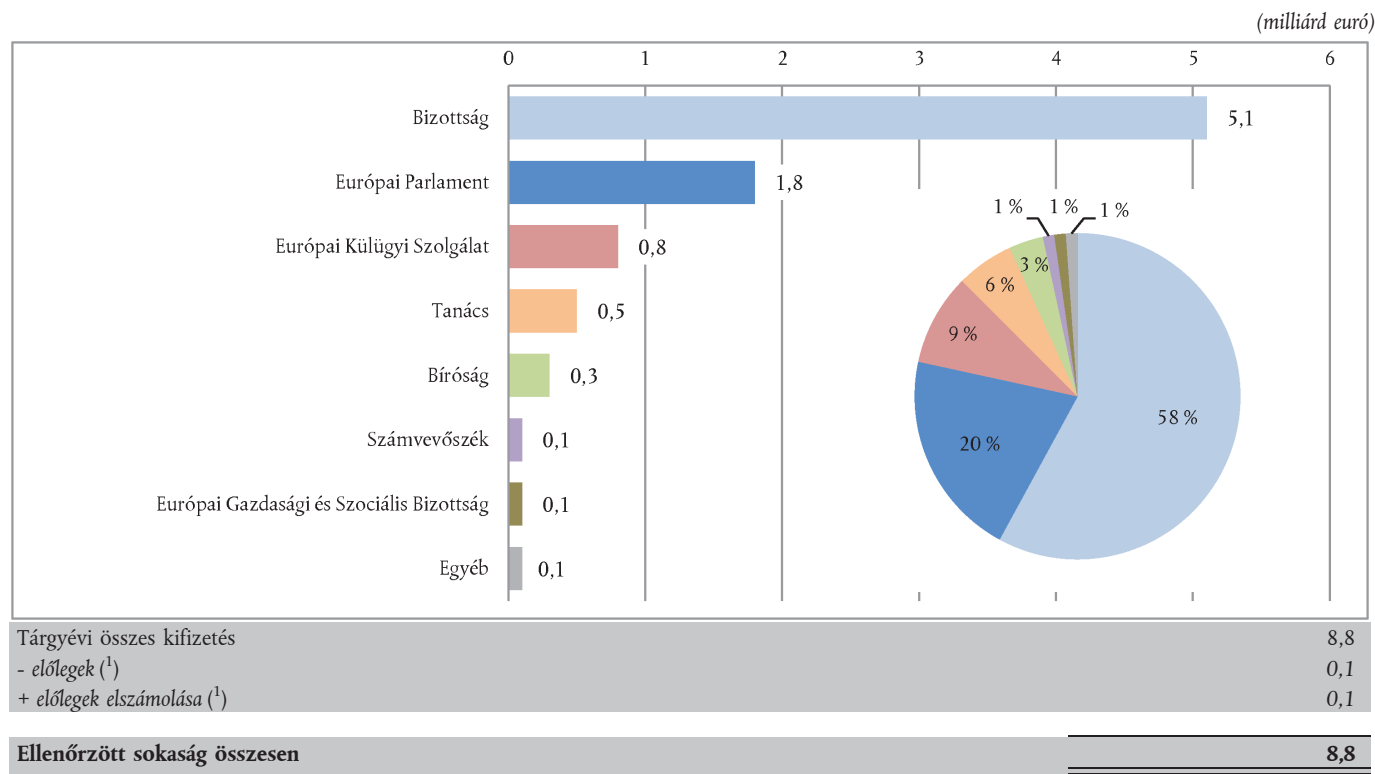
TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	9.1–9.6.
A többéves pénzügyi keret fejezete szerinti terület egyedi jellemzői	9.3–9.4.
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	9.5–9.6.
A tranzakciók szabályszerűsége	9.7–9.8.
A kiválasztott rendszerek és éves tevékenységi jelentések vizsgálata	9.9.
Észrevételek az egyes intézményekről és szervekről	9.10–9.14.
Európai Parlament	9.11.
Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB)	9.12.
Más intézmények és szervek	9.13.
Számvevőszék	9.14.
Következtetés és ajánlások	9.15–9.17.
A 2014. évre vonatkozó következtetés	9.15.
Ajánlások	9.16–9.17.
9.1. melléklet – A tranzakciótesztek eredményei – „Igazgatás”	
9.2. melléklet – A korábbi ajánlások hasznosulása – „Igazgatás”	

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

BEVEZETÉS

9.1. Ez a fejezet az „Igazgatás” fejezetre vonatkozó különértékelésünk megállapításait mutatja be⁽¹⁾. A vonatkozó tevékenységek és a 2014-es kiadások főbb adatait a **9.1. ábra** mutatja be.

9.1. ábra – A többéves pénzügyi keret 5. fejezete: „Igazgatás”⁽²⁾

⁽¹⁾ Az alapul szolgáló tranzakciók harmonizált fogalom meghatározásával összhangban (részletesen lásd: **1.1. melléklet**, 7. bekezdés).

Forrás: Az Európai Unió 2014-es előzetes konszolidált beszámolója.

9.2. Az uniós ügynökségekről és más szervekről különálló jelentéseket készítünk⁽³⁾. Az Európai Központi Bank pénzügyi ellenőrzése nem tartozik a feladatkörünkbe.

⁽¹⁾ Ez magában foglalja az összes uniós intézmény igazgatási kiadásait, a nyugdíjakat és az európai iskoláknak folyósított kifizetéseket. Ez utóbbira vonatkozóan külön éves jelentést teszünk közzé, amelyet az Európai Iskolák Igazgatótanácsának nyújtunk be. E jelentést másolatban megküldtük az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Bizottságnak.

⁽²⁾ Az igazgatási kiadások egy részét a többéves pénzügyi keret 5. fejezetén kívüli fejezetei tartalmazzák. Az említett fejezetek alatt 2014-ben felhasznált előirányzatok 1,3 milliárd eurót tesznek ki.

⁽³⁾ Az ügynökségekről és más szervekről szóló különálló éves jelentéseinket a Hivatalos Lapban tesszük közzé.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A többéves pénzügyi keret fejezete szerinti terület egyedi jellemzői

9.3. Igazgatási kiadások alatt a személyi ráfordítások (munkabérek, nyugdíjak és juttatások) – ezek az összes kiadás mintegy 60 %-át teszik ki –, valamint az épületekre, felszerelésekre, energiára, kommunikációra és informatikára fordított kiadások értendők.

9.4. Az igazgatási kiadásokat érintő főbb kockázatokat a közbeszerzésre, a szerződések végrehajtására, a munkaerő-felvételre, és a munkabérek, nyugdíjak és juttatások kiszámítására vonatkozó eljárások be nem tartása jelenti. Összességében a többéves pénzügyi keretnek ez a fejezete alacsony kockázatú területnek tekinthető.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

9.5. A Számvevőszék általános ellenőrzési módszerét és módszertanát az 1. fejezet **1.1. mellékletének 2. része** mutatja be. Az „Igazgatás” ellenőrzését illetően külön megjegyzendők az alábbiak:

- a) Az ellenőrzés keretében egy 129 kifizetési tranzakcióból álló mintát vizsgáltunk az **1.1. melléklet** 7. bekezdésében meghatározottak szerint. A mintát úgy terveztük meg, hogy a többéves pénzügyi keret e fejezetére jellemző tranzakciók teljes körére nézve reprezentatív legyen. 2014-ben a mintában munkabérekkel, nyugdíjakkal és kapcsolódó juttatásokkal kapcsolatos 92 kifizetés, épületekre vonatkozó szerződésekkel kapcsolatos 14 kifizetés, és egyéb kiadásokkal (energia, kommunikáció, informatika stb.) kapcsolatos 23 kifizetés szerepelt.
- b) Az ellenőrzés vizsgálta még ⁽⁴⁾ az ideiglenes és szerződéses munkatársak felvételi eljárását ⁽⁵⁾, valamint az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, a Régiók Bizottsága és az európai ombudsman beszerzési eljárásait ⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ A 2012 óta alkalmazott rotációs elv alapján a rendszerellenőrzések évente két vagy három intézményre vagy szervre terjednek ki, az egyes intézményre/szervre és rendszerre vonatkozóan vizsgált tranzakciómintával.

⁽⁵⁾ 2014-ben az ellenőrzés az Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottságának 15-15 felvételi eljárására, valamint az európai ombudsman 10 felvételi eljárására terjedt ki.

⁽⁶⁾ 2014-ben az ellenőrzés az Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottságának 15-15 közbeszerzési eljárására, valamint az európai ombudsman 10 közbeszerzési eljárására terjedt ki.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

c) Az éves tevékenységi jelentések értékelése a Bizottság az igazgatási kiadásokért elsősorban felelős főigazgatósága, illetve hivatala⁽⁷⁾, valamint az összes többi intézmény és szerv jelentésének áttekintését foglalta magában.

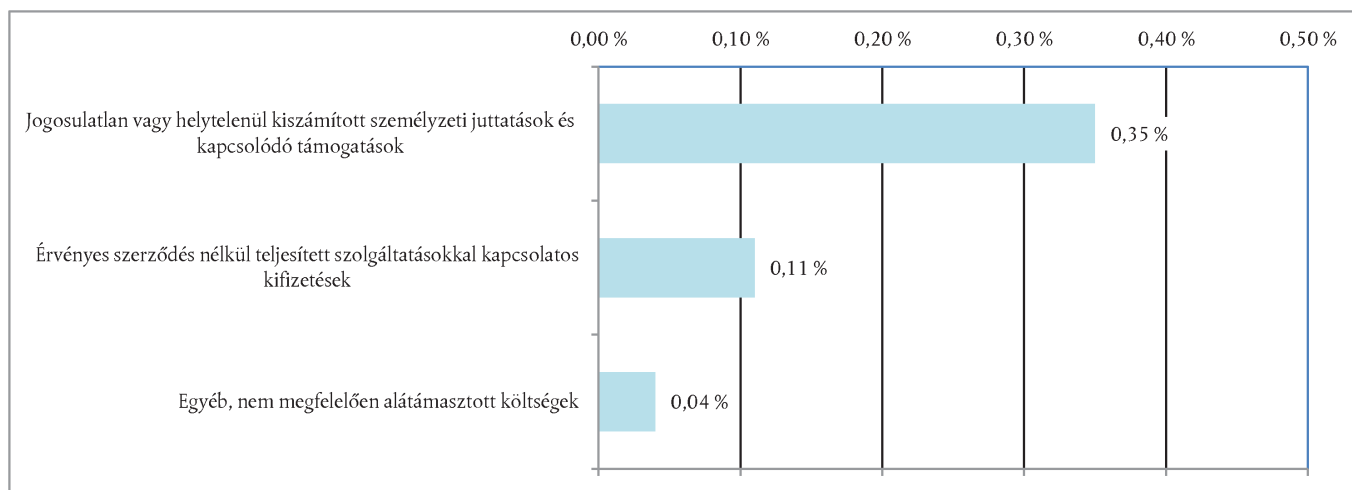
9.6. A Számvevőszék saját kiadásait külső könyvvizsgáló⁽⁸⁾ ellenőrzi. A 2014. december 31-én véget érő pénzügyi évre vonatkozó pénzügyi kimutatásainkra vonatkozóan a külső könyvvizsgáló által végzett ellenőrzés eredményeit a 9.14. bekezdés tartalmazza.

A TRANZAKCIÓK SZABÁLYSZERŰSÉGE

9.7. A tranzakciótesztek eredményeit a **9.1. melléklet** foglalja össze. A 129 vizsgált tranzakcióból 20 esetében (15,5 %) merült fel hiba. A számszerűsített 12 hiba alapján a Számvevőszék 0,5 %-ra becsüli a legvalószínűbb hibaarányt⁽⁹⁾.

9.8. A **9.2. ábra** bemutatja, hogy 2014-ben a különböző típusú hibák milyen mértékben járultak hozzá a legvalószínűbb hibaarány általunk becsült értékéhez.

9.2. ábra. A legvalószínűbb hibaarányhoz való hozzájárulás, hibatípusonként



Forrás: Európai Számvevőszék.

⁽⁷⁾ Humánerőforrásügyi és Biztonsági Főigazgatóság, Személyi Juttatásokat Kezelő és Kifizető Hivatal (PMO), a Brüsszeli Infrastrukturális és Logisztikai Hivatal és az Informatikai Főigazgatóság.

⁽⁸⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises (korlátolt felelősségű társaság, vállalati könyvvizsgáló).

⁽⁹⁾ A becsült hibaarányt reprezentatív mintából számítjuk ki. Az itt feltüntetett szám a legnagyobb valószínűség elve alapján becsült érték. 95 %-os konfidenciaszint mellett állítjuk, hogy a sokaságban a hibaarány 0,1 % és 0,9 % (az alsó és a felső hibahatár) között van.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A KIVÁLASZTOTT RENDSZEREK ÉS ÉVES TEVÉKENYSÉGI JELENTÉSEK VIZSGÁLATA

9.9. Az intézmények és szervek kiválasztott rendszereiben és éves tevékenységi jelentéseiben nem tártunk fel jelentős hiányosságokat.

ÉSZREVÉTELEK AZ EGYES INTÉZMÉNYEKRŐL ÉS SZERVEKRŐL

9.10. Nem találtunk jelentős hiányosságokat a Bíróság, a Régiók Bizottsága, az európai ombudsman és az európai adatvédelmi biztos esetében vizsgált területeken. Az alábbi konkrét intézményekkel és szervekkel kapcsolatos megállapításaink az igazgatási kiadások egészét tekintve ugyan nem lényegesek, az érintett intézmények, illetve szervek szempontjából azonban jelentősek.

Európai Parlament

9.11. Az Európai Parlament esetében az ellenőrzött 28 kifizetés közül egy 2013-as kifizetés egy európai politikai párt számára folyósított működési támogatáshoz kapcsolódott⁽¹⁰⁾ Hiányosságokat találtunk az Európai Parlament által az adott politikai pártok a hozzá kapcsolódó szervezetek⁽¹¹⁾ számára folyósított költségtérítéseire vonatkozóan végzett ellenőrzésekben és néhány általa szervezett közbeszerzési eljárásban (lásd: 9.1. háttérmagyarázat)⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ Az 1524/2007/EK rendelettel (HL L 343., 2007.12.27., 5. o.) módosított, az európai szintű politikai pártokra irányadó előírásokról és finanszírozásuk szabályairól szóló, 2003. november 4-i 2004/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 297., 2003.11.15., 1. o.) és az Európai Parlament Elnökségének 2004. március 29-i határozata az európai szintű politikai pártokra irányadó előírásokról és finanszírozásuk szabályairól szóló 2004/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó eljárások megállapításáról (HL C 112., 2011.4.9., 1. o.).

⁽¹¹⁾ A kapcsolódó szervezet definíciója a következő: az érintett európai párt hivatalosan elismerte azt; szerepel a párt alapszabályában, vagy a párt és a kapcsolódó szervezet közötti együttműködés tényleges, működő partnerség alapján történik; a pártoknak le kell írniuk az ilyen „kapcsolódást” a támogatás kérelmezési szakaszában.

⁽¹²⁾ Lásd még: az európai politikai pártok és az európai politikai alapítványok alapszabályáról és finanszírozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról, illetve a 966/2012/EU, Euratom rendeletet az európai politikai pártok finanszírozása tekintetében módosító európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról szóló 1/2013. sz. számvevőszéki vélemény (HL C 67., 2013.3.7., 1. o.).

EURÓPAI ADATVÉDELMI BIZTOS VÁLASZA

9.10. Az EDPS tudomásul veszi a Számvevőszék elemzésének eredményeit, és továbbra is fejleszteni fogja rendszerét a megfelelő időben történő nyomon követés és ellenőrzés biztosítása érdekében.

A PARLAMENT VÁLASZAI

9.11. A Parlament emlékeztet, hogy az európai szintű politikai pártok (a továbbiakban: a pártok) által folytatott közbeszerzési eljárások és az abból következő kifizetések csak korlátozott módon hasonlíthatók az intézmények engedélyezésre jogosult tisztviselői által közvetlenül folytatott közbeszerzési eljárásokhoz és kifizetésekhez. A Parlament engedélyezésre jogosult tisztviselője, bár nincs közvetlen hatással a pártok közbeszerzési eljárásaira, azokat széles körűen támogatja. Pénzügyi műveleteikért azonban maguk a pártok felelősek.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

9.1. háttérmagyarázat. Hiányosságok az Európai Parlament által az európai politikai pártok számára folyósított működési támogatásra vonatkozó ellenőrzéseiben

Az Európai Parlament nem győződött meg arról, hogy egy politika párt által a hozzá kapcsolódó szervezeteknek fizetett költségtérítések ténylegesen felmerült költségeken alapultak-e. Ezenkívül egy alkalommal túllépték az egyes kapcsolódó szervezeteknek nyújtható pénzügyi támogatás 60 000 eurós összeghatárát⁽¹³⁾.

Az Európai Parlament nem tett meg minden szükséges intézkedést annak érdekében, hogy a politikai pártok által aláírt szerződések megfelelő ajánlattételi eljárásokon alapuljanak. Egy közbeszerzési eljárást illetően egy politikai párt nem tudta megfelelően igazolni, hogy a szerződést a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot tevőnek ítélték oda. Egy másik esetben nem volt dokumentumokkal bizonyítható, hogy a szerződés odaítélésére ajánlattételi eljárás eredményeként került sor.

A PARLAMENT VÁLASZAI

9.1. háttérmagyarázat. – Hiányosságok az európai szintű politikai pártok működési támogatására történő kifizetésekkel kapcsolatosan az Európai Parlament által végzett ellenőrzésekben

A 60 000 eurós felső határt túllépő kapcsolódó szervezetek pénzügyi támogatását csak a 2013-as pénzügyi év átmeneti időszakára fogadták el, mert a költségvetési rendelet hatálybalépése éppen akkor történt, a harmadik feleknek nyújtható pénzügyi támogatásra vonatkozó szabályok értelmezése pedig csak az év folyamán stabilizálódott. 2014-től kezdve az ilyen jellegű túllépés mint elszámolható kiadás elfogadhatatlan. A Számvevőszék előzetes megállapításait követően az európai szintű pártok és alapítványok számára odaítélhető működési támogatásokról szóló útmutató 2015. június 1-jei felülvizsgált változatában a Parlament egyértelművé tette a kapcsolódó szervezetek pénzügyi támogatására és a közbeszerzésre vonatkozó követelményeket. A politikai pártok és alapítványok 2014-es pénzügyi évre vonatkozó elszámolásának lezárása keretében további pontosításokat nyújtanak be az Európai Parlament Elnöksége általi elfogadásra.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB)

9.12. A 15 vizsgált közbeszerzési eljárás között négy esetben találtunk hiányosságokat. Ebből három esetben az EGSZB nem értékelte megfelelően, hogy az ajánlatok teljesítik-e az előírt specifikációkat és számszaki hibákat vétettek az ajánlattevők ajánlatainak értékelése során. A negyedik esetben az EGSZB nem megfelelően alkalmazta a kizárási kritériumokat a szerződés odaítélése során.

A GAZDASÁG ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG VÁLASZA

9.12. Az említett hiányosságok többnyire formai jellegűek voltak, és két kivételtől eltekintve nem befolyásolták a közbeszerzési eljárás eredményét. A Számvevőszék észrevételei a Logisztikai Igazgatóságtól (az EGSZB és a Régiók Bizottsága közös igazgatósága, és évek óta egy speciális szolgálat segíti a pénzügyi szereplőket a közbeszerzési eljárások lebonyolításában) eltérő igazgatóságok által odaítélt beszerzési szerződésekre vonatkoznak. Az EGSZB nemrégiben létrehozott egy hasonló közbeszerzési támogató szolgálatot a többi igazgatóság segítségével. E szolgálatnál jelenleg két tisztviselő dolgozik, és teljes mértékben működőképes.

⁽¹³⁾ A 966/2012/EU, Euratom rendelet alkalmazási szabályairól szóló, 2012. október 29-i 1268/2012/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet (HL L 362., 2012.12. 31., 1. o.) 210. cikke.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

Más intézmények és szervek

9.13. A korábbi évekhez hasonlóan kis számban találtunk a személyzeti költség kiszámításához kapcsolódó hibákat és a családi támogatások kezelésében felmerülő hiányosságokat az Európai Parlament, a Tanács, a Bizottság és az Európai Külügyi Szolgálat esetében. Ezenkívül a személyzeti költségek kiszámításához kapcsolódó, a PMO, valamint az intézmények és szervek közötti szolgáltatásszint-megállapodásból adódó hiányosságokat találtunk⁽¹⁴⁾.

A PARLAMENT VÁLASZAI

9.13. A Parlament tudomásul vette a Számvevőszék észrevételeit. 2014 végére a Parlament visszamenőlegesen már korrigálta a Számvevőszék által említett esetekben fennálló juttatások összegét. Az indokolatlanul kifizetett összegeket 2015 első félévében behajtották. A többi intézmény által az emberi erőforrások kezelésére már használatban levő Sysper2 rendszer közeljövőben történő parlamenti bevezetése lehetővé fogja tenni az adatoknak a NAP rendszerbe (a személyi állomány fizetésének és juttatásainak kifizetésére használt rendszer) történő automatikus továbbítását, elkerülve így a manuális adattovábbításkor esetleg becsúszó emberi hibákat.

A TANÁCS VÁLASZAI

9.13. A Tanács úgy véli, teljes mértékben megfelelően járt el. Ennek ellenére a jövőben nagyobb figyelmet fordítunk a családi támogatások ellenőrzésére vonatkozó eljárások megerősítésére.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

9.13. Intézkedéseket hoztak a felderített hiányosságok kijavítására.

A PMO 2013 februárja óta új eljárást vezetett be (melyet 2014 augusztusában aktualizáltak): a jogosultságokat ideiglenesen nyújtják (az n. évben) egy korlátozott időtartamra (n+2).

A (2015–2016 évekre programozott) SysPer információs rendszer szükséges fejlesztéseit követően a munkatársak személyes helyzetének nyomon követését a rendszer szisztematikusan és rendszeresen fogja végezni, a munkatársaknak automatikusan küldött proaktív értesítések révén.

A más intézmények és szervek személyzeti költségeinek kiszámításához kapcsolódó hibákat illetően meg kell jegyezni, hogy az érintett szolgálatok (PMO) által elvégzett kontroll minősége függ a különböző, szolgáltatási szintre vonatkozó megállapodásokban delegált kinevező hatósági jogköröktől.

⁽¹⁴⁾ Az uniós ügynökségek ellenőrzése az ügynökségek által a PMO számára átadott hibás információkból adódó hibákat tárt fel a felülvizsgált 2004-es európai uniós személyzeti szabályzatra történő áttéréshez kapcsolódóan.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

Számvevőszék

9.14. A külső könyvvizsgáló jelentésében ⁽¹⁵⁾ adott vélemény szerint „a pénzügyi kimutatások valós és hű képet adnak az Európai Számvevőszék 2014. december 31-én fennálló pénzügyi helyzetéről, a tárgyévi pénzügyi teljesítményéről és a pénzforgalomról”.

KÖVETKEZTETÉS ÉS AJÁNLÁSOK**A 2014. évre vonatkozó következtetés**

9.15. Az ellenőrzési bizonyítékok összességükben arra mutatnak, hogy az „Igazgatás” fejezet kiadásait nem jellemzi lényeges hibaszint. A többéves pénzügyi keret e fejezetére vonatkozóan a tranzakciótesztek alapján a sokaságban előforduló legvalószínűbb hiba 0,5 % (lásd: **9.1. melléklet**).

Ajánlások

9.16. A korábbi éves jelentésekben megfogalmazott ajánlások hasznosulásának számvevőszéki áttekintését a **9.2. melléklet** mutatja be. 2011-es és 2012-es éves jelentésében a Számvevőszék 10 ajánlást tett. Ezek közül – rotációs elvünk miatt – kettőnek az áttekintésére idén nem került sor ⁽¹⁶⁾. Az érintett intézmények és szervek öt ajánlást a legtöbb tekintetben, három pedig néhány tekintetben megvalósítottak.

9.17. Az említett áttekintés, valamint a 2014. évre vonatkozó megállapítások és következtetések alapján a következő ajánlásokat tesszük:

9.17.

A PARLAMENT VÁLASZAI

- **1. ajánlás:** az Európai Parlament erősítse meg az európai politikai pártok által kapcsolódó szervezeteiknek nyújtott költségtérítésekre vonatkozó ellenőrzéseit. Ezenkívül az Európai Parlament dolgozzon ki a politika pártokra vonatkozó megfelelő szabályokat a közbeszerzésről és azok alkalmazását megfelelő ellenőrzésekkel és jobb iránymutatások nyújtásával kísérje figyelemmel (lásd: 9.11. bekezdés),

Lásd a 9.11. pontra adott választ.

⁽¹⁵⁾ Lásd a külső ellenőrnek a 9.6. bekezdésben említett, a pénzügyi kimutatásokra vonatkozó ellenőrzési jelentését.

⁽¹⁶⁾ Lásd: 4. lábjegyzet.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- **2. ajánlás:** az EGSZB megfelelő ellenőrzésekkel és jobb iránymutatások nyújtásával javítsa közbeszerzési eljárásainak kialakítását, koordinációját és lebonyolítását (lásd: 9.12. bekezdés),

- **3. ajánlás:** az intézmények és szervek javítsák a munkatársak személyes helyzetére vonatkozó olyan adatok naprakészen tartását figyelemmel kíséző rendszereiket, amelyek hatással lehetnek a családi juttatások kiszámítására (lásd: 9.13. bekezdés).

A GAZDASÁG ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG VÁLASZA

Lásd az EGSZB 9.12. ponthoz fűzött megjegyzéseit.

A PARLAMENT VÁLASZAI

Lásd a 9.11. pontra adott választ.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A Bizottság elfogadja az ajánlást és már hozott intézkedéseket az adatok naprakészen tartását figyelemmel kíséző rendszer javítására. Továbbá, a Bizottság a közeljövőben (2015/2016) biztosítani fogja a munkatársak személyes helyzetének szisztematikus nyomon követését. Lásd a 9.13. bekezdésre adott választ.

9.1. MELLÉKLET

A TRANZAKCIÓTESZTEK EREDMÉNYEI – „IGAZGATÁS”

	2014	2013 ⁽¹⁾
A MINTA MÉRETE ÉS ÖSSZETÉTELE		
Összes tranzakció:	129	135
A SZÁMSZERŰSÍTHETŐ HIBÁK BECSÜLT HATÁSA		
Becsült hibaszint	0,5 %	1,1 %
Felső hibahatár (UEL)	0,9 %	
Alsó hibahatár (LEL)	0,1 %	

⁽¹⁾ A 2013-as értékeket a 2014-es éves jelentés szerkezetének megfelelően újraszámítottuk, hogy a két év adatai összehasonlíthatóak legyenek. Az 1. fejezet **1.3. ábrája** bemutatja, hogyan lettek átsorolva a 2013-as eredmények a 2014-es éves jelentés felépítésének megfelelően.

9.2. MELLÉKLET

A KORÁBBI AJÁNLÁSOK HASZNOSULÁSA – „IGAZGATÁS”

Év	A Számvevőszék ajánlása	A hasznosulás számvevőszéki elemzése						Az intézmény válasza
		Maradéktalanul megvalósult	Folyamatban		Nem valósult meg	Nem vonatkoznak (*)	Nincs elég bizonyíték	
			A legtöbb tekintetben	Néhány tekintetben				
2012	<p>1. ajánlás (Európai Parlament): Közbeszerzés</p> <p>Az Európai Parlament gondoskodik arról, hogy az engedélyezésre jogosult tisztviselők megfelelő ellenőrzések és jobb iránymutatások által javítsák a közbeszerzési eljárások megtervezését, koordinálását és végrehajtását (lásd: 2012-es éves jelentés, 9.12. és 9.19. bekezdés, valamint a 2011-es éves jelentés, 9.15–9.17. bekezdés és 9.34. bekezdés).</p> <p>2. ajánlás (Európai Tanács és Tanács): Közbeszerzés</p> <p>A Tanács gondoskodik arról, hogy az engedélyezésre jogosult tisztviselők megfelelő ellenőrzések és jobb iránymutatások által javítsák a közbeszerzési eljárások megtervezését, koordinálását és végrehajtását (lásd: 2012-es éves jelentés, 9.14. és 9.19. bekezdés, valamint a 2011-es éves jelentés, 9.18. bekezdés).</p> <p>3. ajánlás (Európai Parlament): Az alkalmazottaknak juttatott támogatások és a személyes helyzet aktualizálása</p> <p>Az Európai Parlament gondoskodik arról, hogy alkalmazottai megfelelő időközönként a személyes helyzetüket igazoló dokumentumokat nyújtsanak be, és vezessen be rendszert ezeknek a dokumentumoknak az időbeni nyomon követésére (lásd: 2011-es éves jelentés, 9.12. és 9.34. bekezdés).</p>		Az ellenőrzés hiányosságokat tárt fel a közbeszerzési eljárásokban (lásd: 9.11. bekezdés).					Lásd a 9.11. pontra adott választ. A Számvevőszék észrevétele a 9.11. pontban kifejtetten az európai szintű politikai pártok közbeszerzési eljárásaira vonatkozik.
			X				A Tanács beszerzési eljárását megerősítettük, többek közt a következők révén: a kiadások megfélemlőségének szigorúbb ellenőrzése, az épületekre, az árubeszerzésre, a szolgáltatásokra és az építési beruházásokra irányuló szerződésekre vonatkozó belső szabályok felülvizsgálata, a szerződésminőség javítása, célzott képzések, valamint további iránymutatások kidolgozása.	
2011				Továbbra is hiányosságok vannak a csatládi támogatások kezelésében (lásd: 9.13. bekezdés).			Lásd a 9.13. pontra adott választ.	

Év	A Számvevőszék ajánlása	A hasznosulás számvevőszéki elemzése						Az intézmény válasza
		Maradéktalanul megvalósult	Folyamatban		Nem valósult meg	Nem vonatkozik (*)	Nincs elég bizonyíték	
			A legrosszabb tekintetben	Néhány tekintetben				
2011	<p>4. ajánlás (Bizottság): Az alkalmazottaknak juttatott támogatások és a személyes helyzet aktualizálása</p> <p>A Bizottság gondoskodik arról, hogy alkalmazottai megfelelő időközönként a személyes helyzetüket igazoló dokumentumokat nyújtsanak be, és vezessen be rendszert ezeknek a dokumentumoknak az időbeni nyomon követésére (lásd: 2011-es éves jelentés, 9.1.9. és 9.3.4. bekezdés).</p>			Továbbra is hiányosságok vannak a csatláti támogatások kezelésében (lásd: 9.1.3. bekezdés).				A Bizottság intézkedéseket hozott az adatok naprakészen tartását figyelemmel kísérendő rendszer javítására. Továbbá, a Bizottság a közeljövőben (2015/2016) biztositási jogia a munkatársak személyes helyzetének szisztematikus nyomon követését. Lásd a 9.1.3. bekezdésre adott választ.
	<p>5. ajánlás (Európai Külügyi Szolgálat): Az alkalmazottaknak juttatott támogatások és a személyes helyzet aktualizálása</p> <p>Az Európai Külügyi Szolgálat gondoskodik arról, hogy alkalmazottai megfelelő időközönként a személyes helyzetüket igazoló dokumentumokat nyújtsanak be, és vezessen be rendszert ezeknek a dokumentumoknak az időbeni nyomon követésére (lásd: 2011-es éves jelentés, 9.2.5. és 9.3.4. bekezdés).</p>			Továbbra is hiányosságok vannak a csatláti támogatások kezelésében (lásd: 9.1.3. bekezdés).				
	<p>6. ajánlás (Európai Parlament): Ideiglenes és szerződéses alkalmazottak felvétele</p> <p>Az Európai Parlament nem állandó alkalmazottai munkaszereződésének megközése, meghosszabbítása vagy módosítása esetén gondoskodik a vonatkozó szabályok betartásáról (lásd: 2011-es éves jelentés, 9.1.3. és 9.3.4. bekezdés).</p>		X					A megkívánt fellépéseket végrehajtották. A Parlament úgy véli, hogy felvételi eljárásai megfelelőek, amit az is megerősít, hogy ez idáig a Számvevőszék nem tárt fel ezzel kapcsolatos hiányosságot az elmúlt három év során.

Év	A Számvevőszék ajánlása	A hasznosulás számvevőszéki elemzése						Az intézmény válasza
		Maradéktalanul megvalósult	Folyamatban		Nem valósult meg	Nem vonatkozik (*)	Nincs elég bizonyíték	
			A legrosszabb tekintetben	Néhány tekintetben				
2011	<p>7. ajánlás (Európai Gazdasági és Szociális Bizottság): Ideiglenes és szerződéses alkalmazottak felvétele</p> <p>Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság nem állandó alkalmazottai munkaszervezésének megkötése, meghosszabbítása vagy módosítása esetén gondoskodják a vonatkozó szabályok betartásáról (lásd: 2011-es éves jelentés, 9.23., 9.24. és 9.34. bekezdés).</p>	X						2014 folyamán új határozatok és iránymutatások léptek érvénybe az ideiglenes és szerződéses alkalmazottak felvételére és besorozására vonatkozóan. A posztok kezelése már elektronikus, a Sysper2 rendszerben történik. Kiemelt figyelmet fordítanak a kiválasztási eljárások átláthatóságára.
	<p>8. ajánlás (Európai Külügyi Szolgálat): Ideiglenes és szerződéses alkalmazottak felvétele</p> <p>Az Európai Külügyi Szolgálat nem állandó alkalmazottai munkaszervezésének megkötése, meghosszabbítása vagy módosítása esetén gondoskodják a vonatkozó szabályok betartásáról (lásd: 2011-es éves jelentés, 9.26. és 9.34. bekezdés).</p>				X (*)			
	<p>9. ajánlás (Bizottság): Közbeszerzés</p> <p>A Bizottság gondoskodik arról, hogy az engedélyezésre jogosult tisztviselők megfelelő ellenőrzések és jobb iránymutatások által javítsák a közbeszerzési eljárások megtervezését, koordinálását és végrehajtását (lásd: 2011-es éves jelentés, 9.20., 9.21. és 9.34. bekezdés).</p>	X						Az érintett szolgálatok 2011 közepe óta több egyszerűsítő intézkedést hajtottak végre a közbeszerzés területén az ajánlattételi dokumentációk minőségének javítása céljából. A pénzügyi szabályzatnak való megfelelést biztosítja a józan ész szerinti eljárás, elősegítve ezáltal a nagyobb mértékű pályázói részvételt.

Év	A Számvevőszék ajánlása	A hasznosulás számvevőszéki elemzése						Az intézmény válasza
		Maradékalanul megvalósult	Folyamatban		Nem valósult meg	Nem vonatkozik (*)	Nincs elég bizonyíték	
		A legutóbbi tekintetben	Néhány tekintetben					
2011	<p>10. ajánlás (Európai Külügyi Szolgálat): Közbeszerzés</p> <p>Az Európai Külügyi Szolgálat gondoskodik arról, hogy az engedélyezésre jogosult tisztviselők megfelelő ellenőrzések és jobb iránymutatások által javítsák a közbeszerzési eljárások megtervezését, koordinálását és végrehajtását (lásd: 2011-es éves jelentés, 9.28. és 9.34. bekezdés).</p>				X (*)			

(*) Mivel az intézmények és szervek belső kontrollrendszerének beható vizsgálata rotációs elv alapján történik, ezen ajánlások hasznosulásának áttekintésére későbbi években fog sor kerülni.

**ÉVES JELENTÉS A NYOLCADIK, KILENCEDIK,
TIZEDIK ÉS TIZENEGYEDIK EURÓPAI
FEJLESZTÉSI ALAPBÓL (EFA) FINANSZÍROZOTT
TEVÉKENYSÉGEKRŐL**

(2015/C 373/02)

Éves jelentés a nyolcadik, kilencedik, tizedik és tizenegyedik Európai Fejlesztési Alapból (EFA) finanszírozott tevékenységekről

TARTALOMJEGYZÉK

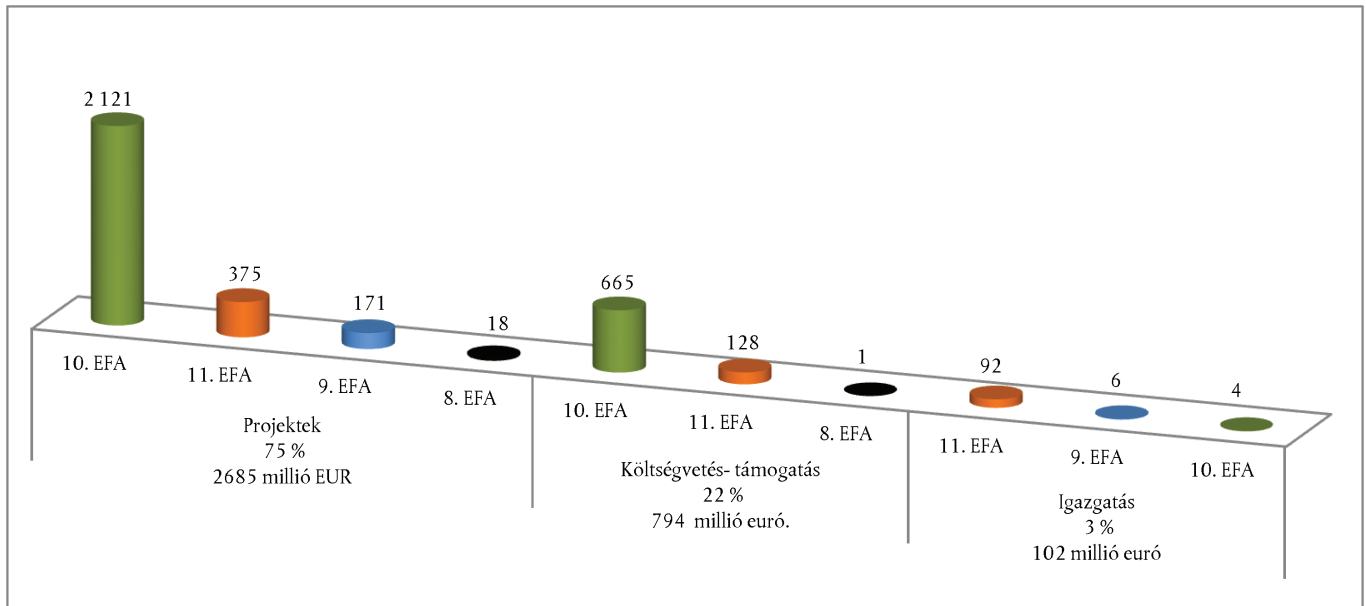
	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	1–12.
Az Európai Fejlesztési Alapok egyedi jellemzői	2–12.
A szabályszerűséget érintő kockázatok	8–12.
I. fejezet – A nyolcadik, kilencedik, tizedik és tizenegyedik Európai Fejlesztési Alap felhasználása	13–19.
Pénzügyi lebonyolítás	13–19.
II. fejezet – A Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozata az Európai Fejlesztési Alapokra vonatkozóan	20–46.
A Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozata az Európai Parlament és a Tanács részére a nyolcadik, kilencedik, tizedik és tizenegyedik Európai Fejlesztési Alapról (EFA) – Független ellenőri jelentés	I–IX.
A megbízhatósági nyilatkozatot alátámasztó információk	20–46.
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	20–23.
A beszámoló megbízhatósága	24–25.
A tranzakciók szabályszerűsége	26–35.
A kiválasztott rendszerek és éves tevékenységi jelentések vizsgálata	36–46.
Következtetés és ajánlások	47–50.
A 2014. évre vonatkozó következtetés	47–48.
Ajánlások	49–50.
1. melléklet – A tranzakciótesztek eredményei – Európai Fejlesztési Alapok	
2. melléklet – A korábbi ajánlások hasznosulása – Európai Fejlesztési Alapok	

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

BEVEZETÉS

1. Ez az éves jelentés az Európai Fejlesztési Alapok (EFA) számvevőszéki értékelését ismerteti. Az ellenőrzés hatókörébe tartozó tevékenységekkel és a 2014-es kiadásokkal kapcsolatos főbb adatokat az **1. ábra** tartalmazza.

1. ábra – Európai Fejlesztési Alapok – főbb adatok, 2014



	(millió euró)
Összes operatív kiadás (Projektok)	2 685
Összes operatív kiadás (Költségvetés-támogatás)	794
Összes igazgatási kiadás ⁽¹⁾	102
Összes kifizetés	3 581
– előlegek	2 105
+ előlegek elszámolása	1 597
Ellenőrzött sokaság	3 073
Összes egyedi kötelezettségvállalás ⁽²⁾	3 380
Összes globális kötelezettségvállalás ⁽²⁾	621

⁽¹⁾ Az Európai Fejlesztési Alapok hozzájárulása a Bizottságnál és az uniós külképviseleteknél felmerülő, az EFA-k keretében finanszírozott műveletek irányításához szükséges adminisztratív támogatásokra fordított kiadások fedezésére.

⁽²⁾ A globális kötelezettségvállalások a finanszírozási határozatoktól függenek. Az egyedi kötelezettségvállalások az egyes szerződésektől függenek.

Forrás: A nyolcadik, kilencedik, tizedik és tizenegyedik EFA 2014-es konszolidált beszámolója.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

Az Európai Fejlesztési Alapok egyedi jellemzői

2. Az Európai Unió által nyújtott fejlesztési együttműködési támogatások 1958 óta elsősorban az EFA-kon keresztül jutnak el az afrikai, karibi és csendes-óceáni (AKCS) államokhoz, illetve a tengerentúli országokhoz és területekhez (TOT). Jelenleg a 2000. június 23-án Cotonouban húsz évre aláírt partnerségi megállapodás (Cotonoui Megállapodás) biztosítja a keretet az Európai Uniónak az AKCS-országokkal, illetve a tengerentúli országokkal és területekkel fenntartott kapcsolataihoz. A megállapodás központi célja a szegénység mérséklése, majd végső soron felszámolása.

3. Az Európai Fejlesztési Alapok egyedi jellegűek,

- a) mivel – a Tanács keretében a tagállami kormányok közötti belső megállapodásban meghatározott, és az Unió általános költségvetésétől eltérő hozzájárulási kulcsok ⁽¹⁾ szerint – a tagállamok finanszírozzák őket;
- b) mert azokat az Európai Bizottság – az Unió általános költségvetésének keretén kívül – és az Európai Beruházási Bank (EBB) irányítja;
- c) mert az EFA-k kormányközi jellegéből adódóan az Európai Parlament szerepe működésüket tekintve korlátozottabb, mint az Unió általános költségvetéséből finanszírozott fejlesztési együttműködési eszközök esetében: az EFA-források megállapításakor és elosztásakor például nem avatkozik be. A zárszámadásért felelős hatóság azonban az Európai Parlament, az EBB által irányított Beruházási Keret kivételével ⁽²⁾ ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Az egyes EFA-k esetében a tagállamok hozzájárulási kulcsát a források teljes összegének a százalékos arányaként határozzák meg.

⁽²⁾ Lásd: a 10. Európai Fejlesztési Alapra alkalmazandó pénzügyi szabályzatról szóló 215/2008/EK rendeletnek a 10. Európai Fejlesztési Alap és a 11. Európai Fejlesztési Alap közötti, a 11. Európai Fejlesztési Alapra vonatkozó belső megállapodás hatálybalépéséig tartó átmeneti időszak alkalmazása tekintetében történő módosításáról szóló, 2014. május 26-i 567/2014/EU tanácsi rendelet (HL L 157., 2014.5.27., 52. o.) 43., 48–50. és 58. cikke. Lásd még: a tizedik Európai Fejlesztési Alapra alkalmazandó pénzügyi szabályzatról szóló tanácsi rendelettervezetről szóló, 9/2007. sz. számvevőszéki vélemény (HL C 23., 2008.1.28.) 5. és 6. bekezdése.

⁽³⁾ 2012-ben az EBB, a Bizottság és a Számvevőszék közötti háromoldalú megállapodás (a 215/2008/EK tanácsi rendelet (HL L 78., 2008.3.19., 1. o.) 134. cikke) létrehozta az e műveletek számvevőszéki ellenőrzéséről szóló szabályokat. A Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozata nem vonatkozik a Beruházási Keretre.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

4. Az egyes EFA-k saját pénzügyi szabályzattal rendelkeznek. A Számvevőszék korábban már több alkalommal javasolta, hogy minden jelenlegi és jövőbeni EFA-ra vonatkozóan egységes pénzügyi szabályzat legyen érvényes: ez az EFA-k felhasználásában bekövetkező megszakítások kockázata nélkül biztosítaná a folytonosságot és egyszerűsítene az irányítást⁽⁴⁾.

5. Bár az Európai Fejlesztési Alapokra alkalmazandó pénzügyi szabályzatokat fokozatosan az általános költségvetési rendelethez igazították⁽⁵⁾, közöttük még mindig jelentős különbségek vannak. Az egyik fő különbség abban áll, hogy az EFA-kra nem vonatkozik az évenkéntiség elve: Az EFA-megállapodásokat általában öt-hétéves kötelezettségvállalási időszakra kötik, és a kifizetések ennél jóval hosszabb időre is elnyúlhatnak. 2014-ben a kiadások folyósítása párhuzamosan összesen négy EFA-ból történt, kifizetésekre még az 1995-ben megnyitott nyolcadik EFA-ból is sor került.

6. Az EFA-kat szinte kizárólag a Nemzetközi Együttműködés és a Fejlesztés Főigazgatósága (EuropeAid) irányítja, amely egyébként az uniós költségvetés kiadásainak széles körét kezeli⁽⁶⁾ ⁽⁷⁾.

7. Az EFA intézkedéseinek megvalósítása projekteken és költségvetés-támogatáson⁽⁸⁾ keresztül történik, négy fő végrehajtási mód szerint. 2014-ben a kifizetések 38 %-ára közvetlen irányítás keretében került sor, és a teljes összeg 22 %-a vonatkozott költségvetés-támogatásra. A fennmaradó 62 %-ot közvetett irányítás keretében folyósították, 32 %-ot nemzetközi szervezeteken, 25 %-ot harmadik országokon, 5 %-ot pedig az uniós tagállamok szervein keresztül⁽⁹⁾.

⁽⁴⁾ Lásd: a tizenegyedik Európai Fejlesztési Alapra alkalmazandó pénzügyi szabályzatról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslatról szóló, 3/2013. sz. számvevőszéki vélemény (HL C 370., 2013.12.17.) 6. bekezdése.

⁽⁵⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2012. október 25-i 966/2012/EU, Euratom rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 298., 2012.10.26., 1. o.).

⁽⁶⁾ Az EFA-k 2014-es kiadásainak 3,4 %-át a Humanitárius Segélyek és Polgári Védelem Főigazgatósága (ECHO) kezelte.

⁽⁷⁾ Lásd: 2014-es éves jelentés az uniós költségvetés végrehajtásáról, 8. fejezet, Globális Európa.

⁽⁸⁾ Költségvetés-támogatás keretében a Bizottság pénzeszközöket utal a partnerország államkincstárába, hogy kiegészítő költségvetési forrásokat nyújtva támogassa a nemzeti fejlesztési stratégiát.

⁽⁹⁾ Közvetlen irányítás esetén a segélynyújtás közvetlenül a Bizottság (központi részlegei vagy külképviseletei) útján történik. Közvetett irányítás esetén a feladatok elvégzésével egy harmadik országot (korábban: decentralizált irányítás), egy nemzetközi szervezetet (korábban: közös irányítás) vagy egy tagállami szervet, pl. tagállami fejlesztési ügynökségeket (korábban: közvetett centralizált irányítás) bíznak meg.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A szabályszerűséget érintő kockázatok

8. Az ebben a jelentésben tárgyalt kiadások számos különböző végrehajtási módszerrel, 79 országban kerülnek teljesítésre. A szabályok és eljárások gyakran bonyolultak, többek között a pályázati és szerződés-odaítelési eljárások is. A tizenegyedik EFA-ra vonatkozó, önálló és felhasználóbarát pénzügyi szabályzat hiánya még inkább fokozza a eljárások bonyolultságát⁽¹⁰⁾.

9. Két területen, a költségvetés-támogatás⁽¹¹⁾ és a nemzetközi szervezetek, mint például az ENSZ által lebonyolított, több adományozó részvételével zajló projektekhez való uniós hozzájárulások⁽¹²⁾ terén az eszközök jellege és a fizetési feltételek korlátozzák a hibára hajlamos tranzakciók előfordulásának mértékét.

10. A költségvetés-támogatás egy állam általános költségvetéséhez, vagy egy konkrét szakpolitikára vagy célra szánt költségvetéséhez járul hozzá. Megvizsgáltuk, hogy a Bizottság betartotta-e az érintett partnerországnak szóló költségvetés-támogatás konkrét feltételeit, és ellenőrizte-e az általános támogathatósági feltételek betartását (például azt, hogy kielégítő előrelépés történt-e a közpénzek kezelése terén).

11. A jogi rendelkezések azonban sokféle értelmezésre adnak lehetőséget, és a Bizottság meglehetősen szabadon ítélni meg, hogy teljesültek-e az általános feltételek. Szabályszerűségi ellenőrzésünk csak addig a pontig terjedhet, amikor a támogatást kifizetik a partnerországoknak. Az átutalt pénzek azután bekerülnek a fogadó ország költségvetési forrásaiba. A pénzügyi irányítás esetleges hiányosságai nem jelentkeznek hibaként a Számvevőszék szabályossági ellenőrzése során.

8. A 11. Európai Fejlesztési Alapra saját pénzügyi szabályzata, azaz a Tanács által 2015. március 2-án elfogadott (EU) 2015/323 rendelet vonatkozik. A valódi egyszerűsítést az általános költségvetési rendelethez való igazítással sikerült elérni, oly módon, hogy a 11. EFA-ra alkalmazandó pénzügyi szabályzat átlátható és egyértelmű hivatkozásokot tartalmaz az általános költségvetési rendeletről és annak alkalmazási szabályaira. Így a 11. EFA-ra alkalmazandó pénzügyi szabályzat nemcsak az alkalmazandó pénzügyi eljárások koherenciáját és a nagyobb hatékonyságot biztosítja, hanem lehetővé teszi a kockázatok és hibák csökkentését is.

A vállalkozók európai szövetségei széles körben üdvözölték az általános költségvetésre és az EFA-ra vonatkozó pályázati és szerződés-odaítelési eljárásokat és mintákat, amelyeket a Fejlesztési és Együttműködési Főigazgatóság által kidolgozott, a támogatásokra és közbeszerzésekre vonatkozó gyakorlati útmutató (PRAG) foglal össze.

⁽¹⁰⁾ Lásd: a tizenegyedik Európai Fejlesztési Alapra alkalmazandó pénzügyi szabályzatról szóló tanácsi rendeletről irányuló javaslatról szóló, 3/2013. sz. számvevőszéki vélemény 3. és 4. bekezdése.

⁽¹¹⁾ 2014-ben az EFA-kból történő bruttó költségvetés-támogatási kifizetések 794 millió eurót tettek ki.

⁽¹²⁾ A nemzetközi szervezetek által végrehajtott többadományozós projektekre az EFA-kból 776 millió euró volt a bruttó kifizetés 2014-ben.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

12. Ha a többadományozós projekthez nyújtott bizottsági hozzájárulásokat más adományozók hozzájárulásaival együtt kezelik és nem különítik el konkrétan meghatározható kiadási tételekre, a Bizottság mindaddig feltételezi, hogy a támogathatósági szabályokat betartották, amíg az egyesített összegben van annyi támogatható kiadás, ami legalább egyenlő az uniós hozzájárulás összegével. Ezt nevezi a Bizottság „fogalmi megközelítésnek”. A Bizottság által alkalmazott fogalmi megközelítés korlátozza a számvevők munkáját abban az esetben, ha más adományozóktól jelentős hozzájárulások érkeznek, amelyeket azután a Bizottság elegendőnek tekint arra, hogy fedezzék az egyébként esetleg feltárható jogosulatlan kiadásokat.

**I. FEJEZET – A NYOLCADIK, KILENCEDIK, TIZE-
DIK ÉS TIZENEGYEDIK EURÓPAI FEJLESZTÉSI
ALAP FELHASZNÁLÁSA****Pénzügyi lebonyolítás**

13. A nyolcadik EFA (1995–2000) rendelkezésére álló összeg 12 840 millió euró, a kilencedik EFA (2000–2007) rendelkezésére álló összeg pedig 13 800 millió euró. A tizedik EFA (2008–2013) rendelkezésére összesen 22 682 millió euró áll. Ebből az összegből 21 966 millió eurót az AKCS-országoknak, 286 millió eurót pedig a tengerentúli országoknak és területeknek (TOT) különítettek el. Ezeknek az összegeknek része az azokba az EBB által kezelt beruházási keretekbe befizetett 1 500 millió euró, illetve 30 millió euró is, amelyek célja elsősorban az AKCS-országokban, illetve a tengerentúli országokban és területeken a magánszektor támogatása. Végül 430 millió euró arra van elkülönítve, hogy a Bizottságnál az EFA programozásával és felhasználásával kapcsolatban felmerülő költségeket fedezze.

14. A tizenegyedik Európai Fejlesztési Alapot (EFA) létrehozó belső megállapodást⁽¹³⁾ 2013 augusztusában fogadták el, és 2015. március 1-jén lépett hatályba, miután az Unió valamennyi tagállama ratifikálta. A tizenegyedik EFA rendelkezésére összesen 30 506 millió euró⁽¹⁴⁾ áll, ebből 29 089 millió eurót az AKCS-országoknak, 365 millió eurót pedig a tengerentúli országoknak és területeknek (TOT) különítettek el.

⁽¹³⁾ HL L 210., 2013.8.6., 1. o.

⁽¹⁴⁾ Ennek része egy az EBB által kezelt 1 139 millió eurós összeg.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

15. Ahhoz, hogy a források a 2014 januárja és a 11. EFA hatályba lépése közötti időszakban is rendelkezésre álljanak, a Tanács 2013 decemberében átmeneti intézkedéseket, ún. „áthidaló eszközt” fogadott el⁽¹⁵⁾. 2014-ben az áthidaló eszköz keretében rendelkezésre álló források 1 616 millió eurót tettek ki. Ezek finanszírozása a következő forrásokból történt:

- a nyolcadik és a kilencedik EFA 2013. december 31-ig visszavont előirányzatai (936 millió euró),
- a tizedik EFA 2013. december 31-ig le nem kötött egyenlegei (75 millió euró),
- a tizedik és a korábbi EFA-k 2014-ben visszavont előirányzatai (586 millió euró),
- kamatok és egyéb bevételek (19 millió euró).

Ezek elszámolása a tizenegyedik EFA terhére történik, nem számítanak azonban a tizenegyedik EFA kiegészítő forrásainak.

16. Az EFA-források 2014-es és összesített felhasználását a **2. táblázat** mutatja be.

⁽¹⁵⁾ A Tanács 2013. december 12-i 2013/759/EU határozata az EFA tekintetében a 2014. január 1-je és a 11. Európai Fejlesztési Alap hatálybalépése közötti átmeneti igazgatási intézkedésekről (HL L 335., 2013.12.14., 48. o.).

2. táblázat – Az EFA-források felhasználása 2014. december 31-én

	A 2013-as év végi állapot		Költségvetés-végrehajtás a 2014-es pénzügyi évben (nettó összegek) ⁽⁶⁾							A 2014-es év végi állapot					Felhasználási arány (%)
	Teljes összeg	Felhasználási arány (%)	8. EFA (€)	9. EFA (€)	10. EFA	11. EFA	Teljes összeg	8. EFA	9. EFA	10. EFA	11. EFA	Teljes összeg	Felhasználási arány (%)		
														8. EFA (€)	
A. FORRÁSOK ⁽¹⁾	49 026		-64	-373	-1 105	1 616	74	10 417	15 739	21 328	1 616	49 100			
B. FELHASZNÁLÁS															
1. Globális kötelezettségvállalások ⁽¹⁾	47 952	97,8 %	-63	-381	-95	1 160	621	10 415	15 703	21 294	1 160	48 573	98,9 %		
2. Egyedi kötelezettségvállalások ⁽¹⁾	41 410	84,5 %	-37	-1	2 687	731	3 380	10 400	15 407	18 252	731	44 790	91,2 %		
3. Kifizetések	35 384	72,2 %	16	145	2 760	595	3 516	10 379	14 941	12 985	595	38 900	79,2 %		
C. Kifizetendő összeg (B1 – B3)	12 568	25,6 %						36	762	8 309	565	9 673	19,7 %		
D. Rendelkezésre álló egyenleg (A – B1)	1 074	2,2 %						2	36	34	456	527	1,1 %		

⁽¹⁾ Tartalmazza a 8., 9., 10. és 11. EFA induló előirányzatait, a társfinanszírozást, kamatoit, egyéb forrásokat és a korábbi EFA-kból származó áthozatalt.

⁽²⁾ A források százalékában.

⁽³⁾ A negatív összegek a kötelezettségvállalás visszavonását jelentik.

⁽⁴⁾ A globális kötelezettségvállalások a finanszírozási határozatoktól függenek.

⁽⁵⁾ Az egyedi kötelezettségvállalások az egyes szerződésektől függenek.

⁽⁶⁾ Nettó kötelezettségvállalás a kötelezettségvállalások visszavonása után. Nettó kifizetések a visszatérítetések után.

Forrás: Európai Számvévszék, a pénzügyi végrehajtásról és a pénzügyi kimutatásokról szóló 2014. december 31-i EFA-jelentések alapján.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

17. A korábbi évekhez képest a 2014-ben tett nettó kötelezettségvállalások szintje rendhagyóan alacsony (621 millió euró) volt⁽¹⁶⁾. Ennek oka a tizenegyedik EFA késői hatályba lépése volt, ami korlátozta az áthidaló eszköz keretében a kötelezettségvállalásokra rendelkezésre álló forrásokat. Másfelől a 2014-ben folyósított kifizetések minden eddiginél magasabb összeget értek el (3 516 millió euró)⁽¹⁷⁾, elsősorban az áthidaló eszközökből – főleg nagy összegű költségvetés-támogatásra, valamint a Közép-afrikai Köztársaságban és Szomáliában az Afrikai Békekeret műveleteihez nyújtott előlegekre – kifizetett 595 millió eurós összeg miatt.

18. 2014 végére majdnem minden rendelkezésre álló forrást kötelezettségvállalásba vettek (a finanszírozási határozatok esetében 98,9 %-ot, az egyedi szerződések esetében 91,2 %-ot). A fennálló kötelezettségvállalások összege⁽¹⁸⁾ 2013 vége és 2014 vége között 12,5 milliárd euróról 9,7 milliárd euróra (23 %-kal) csökkent. Ez egyrészt a EuropeAid fennálló kötelezettségvállalások csökkentésére tett erőfeszítéseinek, másrészt annak köszönhető, hogy 2014-ben kisebb összegről született finanszírozási határozat.

19. A EuropeAid a hatáskörébe tartozó minden területen⁽¹⁹⁾ továbbra is törekedett arra, hogy csökkentse a régóta fennálló előfinanszírozások és felhasználatlan kötelezettségvállalások összegét⁽²⁰⁾, valamint a lezáratlan, de lejárt szerződések számát⁽²¹⁾. A régóta fennálló előfinanszírozások és felhasználatlan kötelezettségvállalások 2014-es célszámaikat jelentős mértékben túllépték⁽²²⁾. Ugyanakkor, bár a 2014-re a lejárt szerződéseknek az összes szerződéshez viszonyított arányára megállapított célszám a EuropeAid teljes portfólióját tekintve csaknem teljesült⁽²³⁾, az eredmény az EFA-k esetében kevésbé volt kielégítő⁽²⁴⁾.

⁽¹⁶⁾ 2013: 3 923 millió euró; 2012: 3 163 millió euró.

⁽¹⁷⁾ 2013: 2 963 millió euró; 2012: 3 209 millió euró.

⁽¹⁸⁾ Fennálló kötelezettségvállalások („Reste à liquider” – RAL).

⁽¹⁹⁾ EFA-k és az általános költségvetés együtt.

⁽²⁰⁾ Régi fennálló kötelezettségvállalások.

⁽²¹⁾ Egy szerződés akkor tekintendő lejártnak, ha több mint 18 hónappal az általa meghatározott operatív időszak végét követően még nem került sor a lezárására. A szerződés lezárását érintő késedelmek növelik a szabályszerűtlenségek veszélyét, mivel nem megfelelő archiválás esetén, valamint ha a projekt legfőbb munkatársai munkahelyet váltottak, nehézségeket okozhat az alátámasztó dokumentumok beszerzése. A szerződések késedelmes lezárása továbbá késleltetheti a felhasználatlan előfinanszírozási összegek és a támogatásra nem jogosult kiadások visszafizetettését is.

⁽²²⁾ A régóta fennálló, lezáratlan előfinanszírozások csökkentését tekintve elért: 46 % (cél: 25 %); régi fennálló kötelezettségvállalásokat tekintve elért: 51,24 % (cél: 25 %).

⁽²³⁾ Elért arány: 15,52 % (cél: 15 %).

⁽²⁴⁾ Az összesen 5,3 milliárd euró értékű lejárt szerződésből 3,7 milliárd euró (69 %) vonatkozik az EFA-kra. A lejárt szerződéseknek az összes lezáratlan EFA-szerződéshez viszonyított aránya 25 %, a teljes EuropeAid portfólió esetében azonban ez az arány 15,5 %. A lejárt 1 528 EFA-szerződésből 477 esetében (1,3 milliárd euró) (a számukat tekintve 31 %; értéküket tekintve 35 %) az operatív időszak még 2010 előtt véget ért.

II. FEJEZET – A SZÁMVEVŐSZÉK MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZATA AZ EURÓPAI FEJLESZTÉSI ALAPOKRA VONATKOZÓAN

A Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozata az Európai Parlament és a Tanács részére a nyolcadik, kilencedik, tizedik és tizenegyedik Európai Fejlesztési Alapról (EFA) – Független ellenőri jelentés

I. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 287. cikkének és a 10. Európai Fejlesztési Alapra alkalmazandó, a 10. Európai Fejlesztési Alap és a 11. Európai Fejlesztési Alap közötti, a 11. Európai Fejlesztési Alapra vonatkozó belső megállapodás hatálybalépéséig tartó átmeneti időszakra vonatkozó pénzügyi szabályzat 49. cikkének rendelkezései értelmében, amelyek a korábbi EFA-kra is vonatkoznak, a következőket ellenőriztük:

- a) a nyolcadik, kilencedik, tizedik és tizenegyedik Európai Fejlesztési Alapnak a Bizottság által 2015. július 24-én elfogadott éves beszámolója, amely a mérlegből, a gazdasági eredménykimutatásból, a készpénzforgalmi kimutatásból, a nettó eszközállomány változásainak kimutatásából, az Európai Fejlesztési Alapokba befizetendő tételek táblázatából és a 2014. december 31-én véget ért pénzügyi év pénzügyi műveleteinek végrehajtásáról szóló jelentésből áll;
- b) az EFA jogi keretén belül végrehajtott, a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége az EFA azon forrásaira vonatkozóan, amelyek pénzügyi irányításáért a Bizottság felel⁽²⁵⁾.

A vezetés felelőssége

II. Az EUMSZ 310–325. cikke és a vonatkozó pénzügyi szabályzatok⁽²⁶⁾ értelmében a vezetés felel az EFA-k éves beszámolójának elkészítéséért és bemutatásáért, a közszféra nemzetközileg elfogadott számviteli standardjainak⁽²⁷⁾ megfelelően, valamint a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségéért és szabályszerűségéért. A vezetés felelőssége magában foglalja az – akár csalásból, akár tévedésből eredő lényeges hibáktól mentes – pénzügyi kimutatások elkészítését és bemutatását lehetővé tevő belső kontrollrendszer kialakítását, megvalósítását és fenntartását. A vezetés felelős továbbá annak biztosításáért, hogy a pénzügyi kimutatásokban szereplő tevékenységek, pénzügyi műveletek és információk megfeleljenek az őket szabályozó hatóságok előírásainak. Az EFA beszámolójának alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségéért és szabályszerűségéért a végső felelősséget a Bizottság viseli (az EUMSZ 317. cikke).

Az ellenőr felelőssége

III. Feladatunk, hogy ellenőrzéseink alapján megbízhatósági nyilatkozatot nyújtsunk be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a beszámoló megbízhatóságára, valamint az annak alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozóan. Az ellenőrzést az IFAC nemzetközi ellenőrzési standardjai és etikai kódexe, valamint a legfőbb ellenőrző intézményeknek az INTOSAI által elfogadott nemzetközi standardjai szerint végezzük. Ezek a standardok megkövetelik, hogy az ellenőrzést úgy tervezzük meg és végezzük el, hogy kellő bizonyosságot szerezhessünk arra nézve, hogy az EFA-k éves beszámolója nem tartalmaz lényeges hibákat és az alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűek és szabályszerűek.

IV. Az ellenőrzés olyan eljárások elvégzését jelenti, amelyek révén ellenőrzési bizonyíték nyerhető a beszámolóban szereplő összegekről és információkról, valamint a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségéről és szabályszerűségéről. Az eljárások kiválasztása az ellenőr szakmai megítélésén alapul, mely magában foglal egy kockázatelemzést is arról, hogy milyen valószínűséggel fordulhat elő – akár csalás, akár tévedés okozta – lényeges hiba a beszámolóban, illetve az EFA jogszabályi keretének való lényeges meg nem felelés az azt alátámasztó tranzakciókban. Az említett kockázatértékeléskor az ellenőr figyelembe veszi a szervezetnek a beszámoló elkészítése és valós bemutatása szempontjából releváns belsőkontroll-mechanizmusait, valamint a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét biztosító felügyeleti és kontrollrendszerit. Ezt a körülményeknek megfelelő ellenőrzési eljárások megtervezése, és nem a belső kontroll eredményességével kapcsolatos vélemény kialakítása céljából teszi. Az ellenőrzés felméri továbbá, hogy az alkalmazott számviteli politika megfelelő-e, illetve a számviteli becslések ésszerűek-e, valamint kiterjed a beszámoló általános bemutatásának értékelésére is.

V. Úgy véljük, hogy az összegyűjtött ellenőrzési bizonyítékok elégségesek és megfelelőek véleményeink megalapozásához.

⁽²⁵⁾ A tizedik EFA-ról szóló pénzügyi szabályzat 16., 43., 48., 49., 50. és 58. cikke értelmében ez a megbízhatósági nyilatkozat nem vonatkozik az EFA forrásainak azon részére, amelyet az EBB kezel, és amelyért az EBB a felelős.

⁽²⁶⁾ A nyolcadik, kilencedik, és tizedik EFA-ra vonatkozó pénzügyi szabályzat. A tizedik EFA pénzügyi szabályzata vonatkozik az áthidaló eszközre is, amelynek az elszámolása a tizenegyedik EFA alatt történik.

⁽²⁷⁾ Az EFA számvitelért felelős tisztviselője által elfogadott számviteli szabályok a Nemzetközi Költségvetési Számviteli Standardokra (IPSAS), illetve ezek hiányában a Könyvvizsgálók Nemzetközi Szövetsége és a Nemzetközi Számviteli Standard Testület által kiadott Nemzetközi Pénzügyi Beszámolási Standardokra (IFRS) támaszkodnak.

A beszámoló megbízhatósága

Vélemény a beszámoló megbízhatóságáról

VI. Véleményünk szerint a nyolcadik, kilencedik, tizedik és tizenegyedik Európai Fejlesztési Alapnak a 2014. december 31-ével záruló évre vonatkozó beszámolója minden lényeges szempontból híven és az EFA-k pénzügyi szabályzata rendelkezéseinek, valamint a közszféra nemzetközileg elfogadott számviteli standardjain alapuló számviteli szabályoknak megfelelően tükrözi az EFA-k 2014. december 31-i pénzügyi helyzetét, a tárgyévi gazdasági események eredményét, a pénzforgalmat, és a nettó eszközállomány változásait.

A beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége

Bevételek

Vélemény a beszámoló alapjául szolgáló bevételek jogszerűségéről és szabályszerűségéről

VII. Véleményünk szerint a 2014. december 31-én véget ért pénzügyi évre vonatkozó beszámoló alapjául szolgáló bevételek minden lényeges szempontból jogszerűek és szabályszerűek.

Kifizetések

A beszámoló alapjául szolgáló kifizetések jogszerűségéről és szabályszerűségéről alkotott elutasító vélemény alapja

VIII. Becslésünk szerint a nyolcadik, kilencedik, tizedik és tizenegyedik EFA kifizetési tranzakcióit jellemző legvalószínűbb hibaarány 3,8 %.

Elutasító vélemény a beszámoló alapjául szolgáló kifizetések jogszerűségéről és szabályszerűségéről

IX. Véleményünk szerint a beszámoló alapjául szolgáló kifizetések jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozó elutasító vélemény alapján szóló bekezdésben tárgyaltak jelentősége miatt a 2014. december 31-én véget ért évre vonatkozó beszámoló alapjául szolgáló kifizetéseket lényeges hibaszint jellemzi.

2015. július 16.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

elnök

Európai Számvevőszék

12, rue Alcide de Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBURG

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A megbízhatósági nyilatkozatot alátámasztó információk*Az ellenőrzés hatóköre és módszere*

20. Az általunk alkalmazott ellenőrzési koncepciót és módszertant átfogóan a Számvevőszéknek a költségvetés végrehajtásáról szóló 2014-es éves jelentése 1. fejezetében az **1.1. melléklet 2. része** írja le. Az EFA-k ellenőrzését illetően külön megjegyzendőek az alábbiak.

21. Az EFA-beszámoló megbízhatóságát illető észrevételeink a nyolcadik, kilencedik, tizedik és tizenegyedik EFA-nak⁽²⁸⁾ a Bizottság által az EFA-k pénzügyi szabályzata⁽²⁹⁾ szerint jóváhagyott pénzügyi kimutatásaira⁽³⁰⁾ vonatkoznak, amelyek a Számvevőszékhez a számvitelért felelős tisztviselő teljességi nyilatkozatával együtt 2015. július 24-én érkeztek be. Az ellenőrzés keretében teszteléssel megvizsgáltuk az összegeket és a közölt adatokat, és értékeltük az alkalmazott számviteli alapelveket, a vezetés lényegesebb becsléseit és a beszámoló általános bemutatását.

22. A tranzakciók szabályszerűségének ellenőrzése a következőkre terjedt ki:

- a) az összes tagállami hozzájárulás, valamint más típusú bevételi tranzakciókból vett minta vizsgálata;
- b) egy 30 kötelezettségvállalásból álló minta⁽³¹⁾ vizsgálata;
- c) egy 165 tranzakcióból⁽³²⁾ álló minta vizsgálata. A mintát úgy terveztük meg, hogy az EFA-kifizetések teljes körére nézve reprezentatív legyen. A minta 28 uniós külképviselet⁽³³⁾ által engedélyezett 127 kifizetésből és a bizottsági részlegek⁽³⁴⁾ által engedélyezett 38 kifizetésből állt. Ahol hiba merült fel, ott elemeztük a vonatkozó rendszereket, a konkrét rendszerhiányosságok feltárása céljából;

⁽²⁸⁾ Lásd: az 567/2014/EU rendelet 44. cikke: a pénzügyi kimutatások tartalmazzák a mérleget, a gazdasági eredménykimutatást, a pénzforgalmi kimutatást és a nettó eszközállomány változásainak kimutatását.

⁽²⁹⁾ Lásd: az 567/2014/EU rendelet 44. cikke: a pénzügyi végrehajtásra vonatkozó jelentésekben szerepelnek az előirányzatokat, a kötelezettségvállalásokat, a célhoz kötött pénzügyi összegeket és a kifizetéseket tartalmazó táblázatok.

⁽³⁰⁾ Lásd: az 567/2014/EU rendelet 43. cikke.

⁽³¹⁾ Globális pénzügyi kötelezettségvállalások és a megfelelő jogi kötelezettségvállalások (finanszírozási megállapodások) a finanszírozásról rendelkező bizottsági elfogadását követően.

⁽³²⁾ A költségvetés végrehajtásáról szóló 2014-es éves jelentés **1.1. mellékletének** 7. bekezdésében leírtak szerint.

⁽³³⁾ Afrikai Unió, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Kamerun, Közép-afrikai Köztársaság, Kongói Demokratikus Köztársaság, Dominikai Köztársaság, Eritrea, Etiópia, Fidzsi Köztársaság, Bissau Guinea, Haiti, Elefántcsontpart, Lesotho and Sváziföld, Libéria, Madagaszkár, Mali, Maurítánia, Mauritius, Mozambik, Niger, Nigéria, Ruanda, Szenegál, Sierra Leone és Uganda.

⁽³⁴⁾ EuropeAid: 34 kifizetés; ECHO: négy humanitárius segélyezési projekt keretében folyósított kifizetések.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- d) a EuropeAidnél és az uniós külképviselőkénél vizsgált rendszerek értékelése, ami a következőkre terjedt ki: i. a Bizottság személyzete, külső ellenőrök vagy felügyelők által a kifizetéseket megelőzően végzett előzetes ellenőrzések, és ii. monitoring és felügyelet, különösen a külső ellenőrzések, helyszíni ellenőrző látogatások és monitoringlátogatások hasznosulásvizsgálata, és a EuropeAidnek a fennmaradó hibaarányról szóló 2012-es, 2013-as és 2014-es tanulmányai;
- e) a EuropeAid főigazgatója éves tevékenységi jelentésének értékelése;
- f) korábbi ajánlásaink hasznosulásának vizsgálata.

23. Amint azt a 6. bekezdésben említettük, az általános költségvetésből és az EFA-kból finanszírozott külső támogatási eszközöket legnagyobb részben a EuropeAid kezeli. Azon észrevételeink, amelyek a rendszerekkel, valamint az éves tevékenységi jelentésnek és a főigazgató 2014-es nyilatkozatának megbízhatóságával kapcsolatosak, a EuropeAid hatáskörébe tartozó minden területre érvényesek.

A beszámoló megbízhatósága

24. Az EFA-számvitel 2007-es korszerűsítése óta a pénzügyi évek elkülönítésekor a Bizottság által használt becslési módszer nem veszi figyelembe azokat a költségvetés-támogatási szerződésekkel kapcsolatos elhatárolt költségeket, amelyekre vonatkozóan az AKCS-országok nem nyújtottak be kifizetési kérelmet az év során. A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a költségvetés-támogatás jellege miatt a költségként való elismerés kiváló eseménye a folyósítás. A Bizottságnak valóban széles körű mérlegelési lehetősége van annak értékelésekor, hogy teljesülnek-e a jogosultsági feltételek. A költségvetés-támogatás azonban nem önkényesen adott támogatás, hanem jogosultság, amely a Bizottság számviteli szabályai alá esik: mint más nem visszerthes költségeknél is, a Bizottságnak kötelező fizetnie, amikor a jogosultsági feltételek teljesülnek.

25. A 750 000 eurót meghaladó előfinanszírozási kifizetések esetében a Bizottságnak évi rendszerességgel vissza kell fizetnie a kamatot (2014-ben 3 millió euró, 2013-ban 5,7 millió euró visszafizetésére került sor). Amint az előző években is beszámoltunk róla⁽³⁵⁾, megállapítottuk, hogy az átruházott felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselők még mindig nem követik módszeresen ezt a szabályt, és a pénzügyi kimutatások 3.5. megjegyzésében szereplő kamatbevételek összege részben becsléseken alapul. A 250 000 és 750 000 euró közötti előfinanszírozási összegekre kapott kamatot ráadásul továbbra sem tekintik pénzügyi bevételnek a pénzügyi kimutatásokban, mert a közös külkapcsolati információs rendszer (CRIS) fejlesztése csak 2014 végén fejeződött be.

24. A Bizottság ezt a megközelítést a 2006. évi számviteli szabályok alapján 2007 óta alkalmazza a költségvetés-támogatási műveletekre.

A Bizottság úgy ítélte meg, hogy a ráfordításként történő elszámolásra akkor kerülhet sor, ha kifizetés történik, mivel ebben a szakaszban a Bizottság szolgálatai már alaposan megvizsgálták az összes támogathatósági feltételt. A Bizottság az elkülönítéskor figyelembe veszi az AKCS-országok által az év során benyújtott, de még ki nem fizetett kifizetési kérelmeket, mivel a Bizottság megítélése szerint amikor egy AKCS-ország költségvetés-támogatással kapcsolatos kifizetési kérelmet nyújt be, nagy a valószínűsége annak, hogy teljesülnek a támogathatóság szerződéses feltételei.

25. Az elmúlt három évben előrelépést jegyeztek fel az előfinanszírozás után járó kamatok megfelelőbb beszédése tekintetében, amely inkább éves szinten, mintsem a szerződés lejártakor megy végbe.

Az engedélyezésre jogosult tisztviselők rendszeresen kapnak utasítást, emlékeztetve őket az előfinanszírozás után járó kamatok beszédésére vonatkozó kötelezettségre. Nyomon követési rendszer bevezetésére is sor került.

⁽³⁵⁾ A 2012-es éves jelentés 19. bekezdése és a 2013-as éves jelentés 20. bekezdése.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A tranzakciók szabályszerűsége**Bevételek**

26. A bevételi tranzakciókban ellenőrzésünk nem talált lényeges hibát.

Kifizetések

27. A kifizetési tranzakciók tesztjeinek eredményeit az **1. melléklet** foglalja össze. A 165 általunk vizsgált kifizetési tranzakcióból 54-nél (33%) merült fel hiba. A 36 általunk számszerűsített hiba alapján 3,8 %-ra becsüljük a hibaarányt ⁽³⁶⁾.

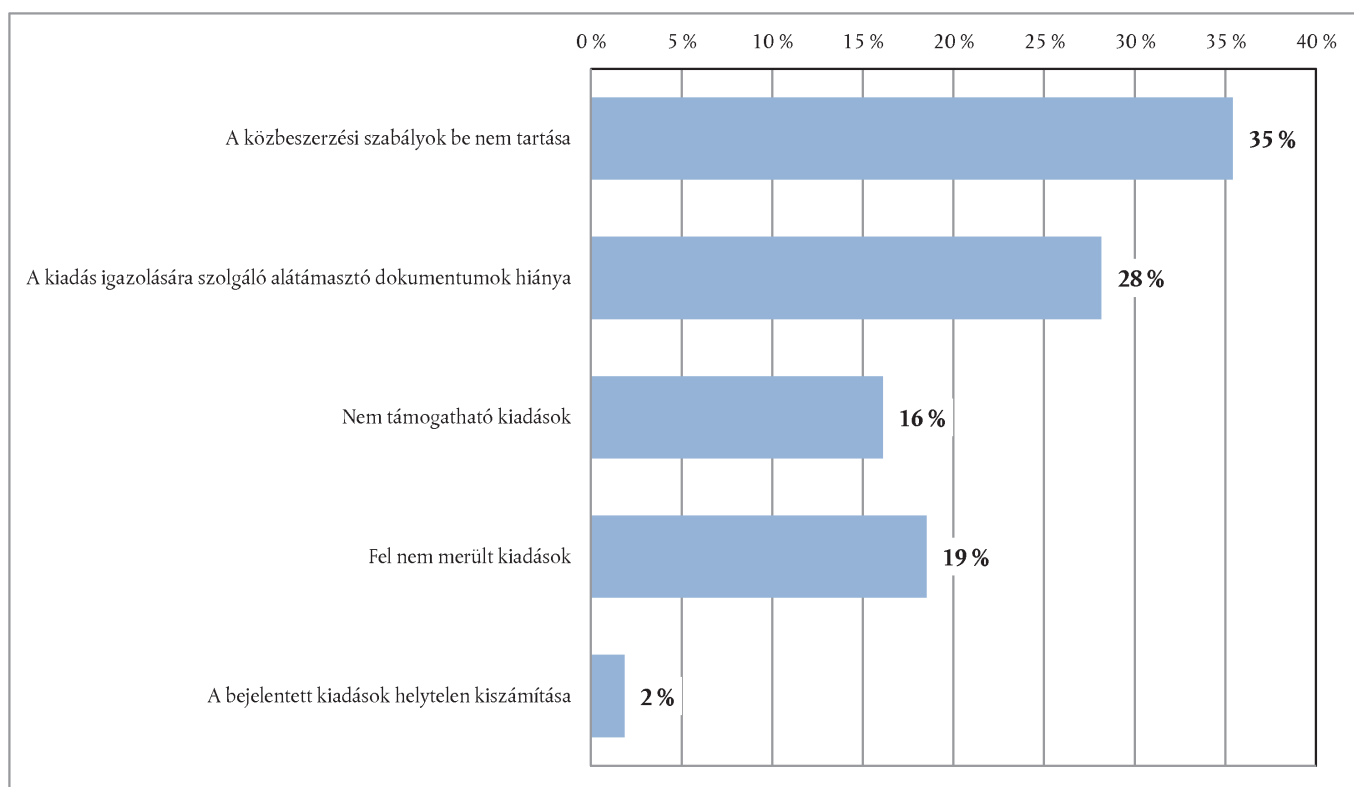
28. Ha az ellenőrzött mintából kizárjuk a 9–12. bekezdésben említett költségvetés-támogatási és többadományozós projektekhez kapcsolódó tranzakciókat, a becsült hibaarány 4,8 % ⁽³⁷⁾.

29. A **2. ábrán** látható, hogy 2014-ben a különböző hibatípusok milyen mértékben oszlanak meg az általunk becsült hibaarány értékén belül. A közbeszerzési szabályok be nem tartásával és az alátámasztó dokumentumok hiányával kapcsolatos hibák a becsült hibaarány 63 %-át teszik ki.

⁽³⁶⁾ A becsült hibaarányt reprezentatív mintából számítottuk ki. Az itt feltüntetett szám a legnagyobb valószínűség elve alapján becsült érték. 95 %-os konfidenciaszint mellett állítjuk, hogy a sokaságban a hibaarány 2,1 % és 5,6 % (alsó és felső hibahatár) között van.

⁽³⁷⁾ A megadott szám egy 127 tranzakcióból álló reprezentatív mintán alapuló legjobb becslés. 95 %-os konfidenciaszint mellett állítjuk, hogy a sokaságban a hibaarány 2,7 % és 6,9 % (alsó és felső hibahatár) között van.

2. ábra – Hibatípusok megoszlása a becült hibaarányon belül



Forrás: Európai Számvevőszék.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

Projektek

30. Az általunk vizsgált 133 kifizetési tranzakció közül 52-nél (39 %) fordult elő hiba, ebből 34 (65 %) volt számszerűsíthető hiba. A számszerűsíthető hibák által érintett 34 kifizetési tranzakcióból 14 olyan végső tranzakció volt, amelyet az összes előzetes ellenőrzés végrehajtása után engedélyeztek.

31. Mint az előző években is⁽³⁸⁾, gyakrabban derült fény hibákra a programbecslésekkel, támogatásokkal, illetve a Bizottság és nemzetközi szervezetek közötti hozzájárulási megállapodásokkal kapcsolatos tranzakciókban, mint más támogatási formáknál. A 66 ilyen típusú vizsgált tranzakcióból 29-nél (44 %) merült fel számszerűsíthető hiba, amelyek a becült hibaarányon belül 75%-ot tesznek ki.

32. A projektekkel kapcsolatos kifizetési tranzakciókban észlelt számszerűsíthető hibák fő típusai a következőkhöz kapcsolódtak:

- a) a kedvezményezett nem tartotta be a közbeszerzési szabályokat (nyolc tranzakció);

⁽³⁸⁾ A 2013-as éves jelentés 25. bekezdése.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- b) azoknak az alátámasztó dokumentumoknak a hiánya, melyek igazolnák, hogy támogatható tevékenység folyt (11 tranzakció)⁽³⁹⁾;
- c) támogatásra nem jogosult kiadás, pl. a végrehajtási időszakon kívül felmerülő kiadás (három tranzakció), el nem számolható hea (két tranzakció), a szerződésben nem szereplő tevékenységekhez kapcsolódó kiadás (egy tranzakció), vagy közvetlen költségként bejelentett közvetett költségek (egy tranzakció);
- d) kedvezményezettél fel nem merült kiadás (tíz tranzakció);
- e) a kiadások helytelen kiszámítása (két tranzakció).

1. háttérmagyarázat – Példák projektekhez kapcsolódó tranzakciókban talált számszerűsíthető hibákra

A kedvezményezett nem tartja be a közbeszerzési eljárásokat

Megvizsgáltuk egy az AKCS-országok közötti mezőgazdasági együttműködésért felelős szervezetre vonatkozó támogatási megállapodás keretében felmerült kiadások végelszámolását, és egy informatikai szolgáltatás beszerzésében 225 900 euró értékű hibát találtunk. A támogatás hollandiai kedvezményezettje nem tartotta be a nemzetközi korlátozott közbeszerzési eljárást, amelynek értelmében ajánlati felhívást kell közzétenni. A meghívót mindössze az általa választott három holland vállalatnak küldte ki. A támogatási megállapodásban szereplő beszerzési szabályok be nem tartása korlátozta a versenyt.

A kiadás igazolására szolgáló alátámasztó dokumentumok hiánya

Megvizsgáltuk a Csendes-óceáni régióban végrehajtott „A mezőgazdasági árukereskedelem elősegítése” elnevezésű program keretében felmerült kiadások végelszámolását. 20 kiadási tételt teszteltünk. Közülük hét esetében, amelyek összesen 22 117 euró összegű építési munkákra, személyzeti költségekre, napidíjakra és szállodai szállásokra vonatkoztak, nem kaptuk meg a kiadásokat igazoló alapvető alátámasztó dokumentumokat (például számlák, kifizetési bizonylatok, a személyzeti költségek és a projekttevékenységek közötti kapcsolatot alátámasztó bizonyítékok, továbbá az utazások és az üléseken való részvétel igazolása a napidíjak és a szállodai szállások alátámasztásához)⁽³⁹⁾.

1. háttérmagyarázat – Példák projektekhez kapcsolódó tranzakciókban talált számszerűsíthető hibákra

A kedvezményezett nem tartja be a közbeszerzési eljárásokat

A Bizottság végrehajtja a vonatkozó korrekciós intézkedéseket, azaz visszafizetési határozatot rendel el a 251 124 euró összegű végleges szerződési érték teljes összegére vonatkozóan. 2015. június 1-jén a kedvezményezettnek előzetes tájékoztató levelet küldtek.

⁽³⁹⁾ Egy hibát akkor tekintünk számszerűsíthetőnek, ha egyáltalán nem áll rendelkezésre dokumentáció, ha nem támasztja alá bizonyíték, hogy a beszámolóban szereplő tevékenységet végrehajtották, illetve ha az elszámolt kiadás és a benyújtott dokumentáció nem egyeztethető össze. A hiánynak két fő oka lehet: i. a dokumentum soha nem létezett, amit az előzetes ellenőrzések során fel kellett volna tárni; vagy ii. a dokumentum létezik ugyan, de azt nem lehetett visszakeresni, ami a dokumentumok kezelésének hiányosságaira utal.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

Nem támogatható kiadások

Megvizsgáltuk az EFA TerrAfrica vagyongazdálkodási alaphoz (TerrAfrica Leveraging Trust Fund) nyújtott hozzájárulásának elszámolását. A vagyongazdálkodási alaphoz vonatkozó igazgatási megállapodást 2012 novemberében írták alá. A Bizottság az elszámoláshoz a vagyongazdálkodási alaphoz 2006 és 2013 közötti teljes időtartama alatt végrehajtott összes kifizetést vette alapul. A Bizottság által jóváhagyott 6 714 489 euróból 4 664 666 euró összegű kiadás még az igazgatási megállapodás hatályba lépése előtt merült fel. Továbbá ezt az összeget a Bizottság már a korábbi vagyongazdálkodási alaphoz is elszámolta, ezért a kifizetésre kétszeresen került sor.

A kedvezményezettnél nem felmerült kiadás

Megvizsgáltuk a „Humanitárius aknamentesítő műveletek végrehajtása Szenegálban (Casamance)” program előfinanszírozásának elszámolását. A programot végrehajtó nemzeti szervezettel való kiadásként az aknamentesítési szolgáltatási szerződés összegét jelentette be, amely összeg azonban még nem került teljes mértékben kifizetésre. A beszerzési szakasz még nem zárult le (a projekthelyszínről még nem szállították el a berendezéseket és az anyagokat, és azokat nem adták át a tagállami hatóságoknak, a vállalkozó még nem nyújtotta be a záró beszámolót), és az ehhez a szakaszhoz tartozó, 207 437,87 USA dollár összegű kiadás még nem merült fel a kedvezményezettnél.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Nem támogatható kiadások

A Bizottság teljes mértékben végrehajtotta a vonatkozó korrekciós intézkedéseket. A vizsgált elszámolást törölték és a túlzott összeget figyelembe véve rögzítették újra.

A kedvezményezettnél fel nem merült kiadások

A Bizottság végrehajtja a vonatkozó korrekciós intézkedéseket, azaz megindította a visszafizetési eljárást. Ezen felül helyszíni ellenőrzést terveznek a projekt lezárásakor.

33. 21⁽⁴⁰⁾ számszerűsíthető hiba esetében a Bizottság, rendszerei révén, elegendő információval⁽⁴¹⁾ rendelkezett ahhoz, hogy a kiadás jóváhagyása előtt megakadályozza, feltárja és korrigálja a hibákat. Ha mindezeket az információkat felhasználta volna a hibák korrekciójára, a becsült legvalószínűbb hibaarány 2,3 százalékponttal alacsonyabb lett volna.

34. A nem számszerűsíthető hibák elsősorban a következők voltak: a közbeszerzési eljárások hiányosságai (nyolc tranzakció) és a közbeszerzési dokumentumok elégtelensége (hét tranzakció).

Költségvetés-támogatás

35. A 32 vizsgált költségvetés-támogatási tranzakcióból kettőnél csekély hatású (0,1 százalékpontnál kisebb) számszerűsíthető hibát találtunk, amely abból adódott, hogy a kedvezményezett kormányok a költségvetés-támogatás helyi pénznemre történő átváltásához használt árfolyam tekintetében nem tartották be a finanszírozási megállapodások rendelkezéseit.

35. Tekintettel arra, hogy egyik hiba esetében sem hivatkoznak a finanszírozási megállapodások egyértelműen az alkalmazandó árfolyamra, a Bizottság megítélése szerint e hibák nehezen számszerűsíthetők.

⁽⁴⁰⁾ Beleértve egy ismert, a mintán kívül észlelt hibát is.

⁽⁴¹⁾ Igazoló dokumentumok és a kötelező ellenőrzések alapján.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A kiválasztott rendszerek és éves tevékenységi jelentések vizsgálata

36. A korábbi évekhez hasonlóan az általunk talált hibák gyakorisága (ideértve az olyan kiadási végelszámolásokban talált hibákat is, amelyeknél korábban történt külső ellenőrzés és költségvizsgálat) azt mutatja, hogy ezeket az előzetes ellenőrzéseket hiányosságok jellemzik.

37. 2013 májusában a EuropeAid cselekvési tervet fogadott el a EuropeAid-rendszer alkalmazásában talált hiányosságok orvoslására ⁽⁴²⁾. 2013-ban, illetve 2014-ben mind a 23 tervezett intézkedés megkezdődött. 2014 végére 15 intézkedés végrehajtása történt meg teljes mértékben, nyolc pedig még folyamatban volt ⁽⁴³⁾. A cselekvési terv hatását még korai lenne megítélni, mivel néhány intézkedés még fejlesztés alatt van.

38. A külső ellenőrzés és a költségvizsgálat hatékonyabbá tétele érdekében a következő intézkedésekre került sor:

- a) az uniós külképviseletek és a EuropeAid szolgálati számára kötelezővé vált a kockázatelemzés az éves ellenőrzési terv elkészítésekor;
- b) a támogatási szerződésmintákat átdolgozták úgy, hogy a EuropeAid közvetlenül választhassa ki és bízhatta meg az ellenőröket;
- c) felhívták a figyelmet a leggyakoribb hibatípusokra, valamint képzéseket szerveztek a EuropeAid alkalmazottai és a kedvezményezettek részére, megerősítendő a pénzügyi és ellenőrzési készségeiket.

39. Bár 2013 decemberére tervezte, a EuropeAid mindeddig nem dolgozta ki a költségvizsgálati jelentések megbízhatóságát értékelő és meg nem felelés esetére útmutatást adó minőség/támogathatóság mátrixokat.

40. Amint azt korábbi éves jelentéseinkben is jeleztük ⁽⁴⁴⁾, a EuropeAid vezetői információs rendszerében továbbra is hiányosságok vannak a külső ellenőrzések, a kiadásellenőrzés és a monitoringlátogatások eredményeivel és azok hasznosításával kapcsolatban. Ez megnehezíti a főigazgató számára, hogy az azonosított rendszerhiányosságokra és hibákra időben történő reagálással és azok kiigazításával kapcsolatban biztosítsa a szervezeti egységek, illetve uniós külképviseletek vezetőinek elszámoltathatóságát. A EuropeAid az ellenőrzési jelentések hasznosulásának javítása céljából új ellenőrzési alkalmazás kifejlesztésén dolgozik.

39. Mivel a kérdés a gyakorlati szempontból a vártnál összetettebb, a kiadások ellenőrzésével kapcsolatos jelentésekre alkalmazandó minőségmátrixok kidolgozása a tervezettnél hosszabb időt vesz igénybe. A mátrixok várhatóan 2015 utolsó negyedévében már rendelkezésre állnak.

40. Az ellenőrzések, kiadásellenőrzések és a Bizottság megbízásából végzett hasonló tevékenységek tekintetében idővel várhatóan jelentős előrelépést hoz a külső ellenőrzések, kiadásellenőrzések és hasonló tevékenységek eredményeire és nyomon követésére vonatkozó új vezetői információs rendszer bevezetése.

⁽⁴²⁾ Lásd: a EuropeAid 2013-as éves tevékenységi jelentése, 188–190. és 195–196. o.

⁽⁴³⁾ Lásd: a EuropeAid 2014-es éves tevékenységi jelentése, 114–115. o.

⁽⁴⁴⁾ A 2010-es éves jelentés 42. bekezdése, a 2011-es éves jelentés 43. bekezdése, a 2012-es éves jelentés 35. bekezdése és a 2013-as éves jelentés 35. bekezdése.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Tanulmány a fennmaradó hibaarányról, 2014

41. A EuropeAid elkészítette a fennmaradó hibaarányról szóló harmadik tanulmányát, mely felméri, hogy a hibák megelőzése, feltárása és kiigazítása érdekében végzett vezetői ellenőrzések ellenére mennyi hiba marad feltáratlan. A tanulmány megfelelő módszertanon nyugszik és hasznos információkat nyújt, amelyek lehetővé teszik a EuropeAid számára, hogy meghatározza, hol van szükség a kontrollrendszerek alkalmazásának javítására.

42. A tanulmány keretében a 2013 szeptembere és 2014 augusztusa közötti időszakban lezárt szerződésekhez tartozó tranzakciók egy reprezentatív mintáját vizsgálták, és az eredményeket bemutatták az éves tevékenységi jelentésben⁽⁴⁵⁾. 2013-as éves jelentésünk egyik ajánlásának⁽⁴⁶⁾ megfelelően az éves tevékenységi jelentésben szerepel a fennmaradó hibaarányra vonatkozó tanulmány hatóköre, csakúgy, mint a becsült alsó és felső hibahatárok. A vizsgálat becslése szerint a fennmaradó hibaarány 2,81 %, vagyis átlépi a Bizottság által meghatározott 2 %-os lényegességi küszöböt. A tanulmányban leírt főbb hibatípusok a következők:

- a) a kedvezményezett szervezetek nem elegendő dokumentációt nyújtottak be a támogathatóság alátámasztására (a fennmaradó hibaarány 42,70 %-a);
- b) jogalap nélküli kifizetések, túligénylések és egyéb szabályszerűségi problémák (a fennmaradó hibaarány 32,83 %-a);
- c) a hibaarányok egy része becslés alapján született, mert nem állt rendelkezésre megfelelő bizonyíték a tranzakciók szabályszerűségének ellenőrzéséhez (a fennmaradó hibaarány 16,76 %-a);
- d) egyes összegeket nem fizettettek vissza, illetve nem vonatkozott rájuk pénzügyi korrekció (a fennmaradó hibaarány 7,71 %-a);

43. A fennmaradó hibaarányról szóló 2014-es tanulmány vizsgálata során megállapítottuk, hogy azt összességében a vonatkozó módszertannak megfelelően készítették el, és elégséges bizonyítékot nyújt arról, hogy a fennmaradó hibaarány lényeges. Néhány vizsgált tranzakciónál azt találtuk, hogy számos tekintetben van lehetőség a jobbításra, a következőket illetően:

- a) azoknak a feltételeknek a teljesülése, amelyek mellett hagyatkozni lehet korábbi kontrollmunkákra;
- b) a következtetéseket alátámasztó ellenőrzési bizonyítékok megfelelő dokumentálása;
- c) az olyan döntés indokolása, hogy a tesztelt mintában talált hibát nem extrapolálják a tranzakció teljes összegére;
- d) az egyes tranzakciók hibaarányának becslésekor túl nagy mérlegelési mozgásteret hagytak.

43. A Bizottság üdvözi a Számvevőszék következtetését, amely szerint a fennmaradó hibaarányról szóló tanulmány a megfelelő módszertanon alapul, hasznos információkkal szolgál és összességében a vonatkozó módszertannak megfelelően készítették el. A Bizottság a vállalkozóval együtt megvizsgálja a Számvevőszék által felvetett kérdéseket.

⁽⁴⁵⁾ Lásd: a EuropeAid 2014-es éves tevékenységi jelentése, 84–86. o.

⁽⁴⁶⁾ A 2013-as éves jelentés 51. bekezdése és 5. ajánlása.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Az éves tevékenységi jelentés áttekintése

44. Bizonyossági nyilatkozatában a főigazgató fenntartással él a tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét illetően, mivel a kockázatosnak minősülő összeg (205,7 millió euró) magasabb a EuropeAid 2014-ben folyósított kifizetéseinek 2 %-ánál. A főigazgató azonban azt is kijelenti, hogy az alkalmazott kontroll eljárások a szükséges módon garantálják a mögöttes tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét. A tavalyi évhez hasonlóan⁽⁴⁷⁾ úgy véljük, hogy ez nem logikus következtetés, hiszen ha a kontrollrendszerek nem előzik meg, nem tárják fel, illetve nem javítják a lényeges hibákat, akkor azok nem hatások.

45. A fenntartás a EuropeAid által kezelt összes kiadás jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozik. Egy fenntartás akkor megfelelő, ha a kontrollrendszerek hiányosságai meghatározott bevételi vagy kiadási területekre vonatkoznak⁽⁴⁸⁾, akkor azonban nem, ha azok a kontrollrendszer egészének működését érintik és a pénzügyi hatás a főigazgató illetékessége alá tartozó költségvetés egészére nézve meghaladja a lényeges-ségi küszöböt. A Bizottságnak a 2014-es éves tevékenységi jelentésre vonatkozó állandó utasításaiban azonban nem szerepel egyértelmű utalás az ilyen helyzetekre.

46. Az éves tevékenységi jelentés szerint a EuropeAid kontrollmechanizmusai minden, a közvetlen és a közvetett irányítás alá tartozó belsőkontroll-sablonok tekintetében hatékonyak, továbbá a 370,6 millió euróra becsült teljes ellenőrzési költség az elért haszonhoz képest ésszerűnek tekinthető⁽⁴⁹⁾. Az éves tevékenységi jelentésben szereplő széles körű információ azt mutatja, hogy a EuropeAid jelentős erőfeszítést tett az általános költségvetési rendeletben⁽⁵⁰⁾ előírt követelmények betartására. A kontrollmechanizmusok hatékonyságával és költség-hatékonyságával kapcsolatos állítások bizonyítása a következők miatt azonban nem kielégítő:

- a) nem alkalmazták a „teljes költség” koncepciót, ugyanis nem minden közvetlen költséget vettek figyelembe⁽⁵¹⁾, az általános költségeket pedig kihagyták. Ráadásul nem egyértelmű, hogy mit vettek alapul a közvetett személyzeti költségek esetében alkalmazott elosztási kulcsokhoz;

44. Tekintettel a kockázati környezetre, amelyben a Fejlesztési és Együttműködési Főigazgatóság működik, és arra, hogy a fennmaradó hiba nem a kontrollrendszer felépítésének, hanem inkább annak nem megfelelő végrehajtásának következménye, továbbra is ésszerű az a következtetés, hogy a kialakított kontroll eljárások biztosítják a szükséges garanciákat a mögöttes tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége tekintetében. Voltaképpen a fennmaradó hibaarány nem bizonyítja a kontroll eljárások rendszerhibájának meglétét. A Fejlesztési és Együttműködési Főigazgatóság azonban elismeri, hogy a végrehajtásban vannak hiányosságok, amelyek orvoslása folyamatban van.

45. A Bizottság mérlegeli, hogy a Fejlesztési és Együttműködési Főigazgatóság ellenőrzéseinek eredményeit miként vehetné még inkább figyelembe annak érdekében, hogy a kockázatok szempontjából differenciáltabb megbízhatóságot nyújtson.

46. A költségvetési rendelet 66. cikkében foglalt irányítási és jelentéstételi kötelezettségek közül néhány még mindig új kihívást jelent a Bizottság számára. A központi szolgálatok fontos szerepet játszanak annak biztosításában, hogy a kontrollrendszerek és a kapcsolódó jelentéstételi gyakorlatok a Bizottságon belül következetesen fejlődjenek tovább. A Bizottság a fenntartható javulás elérése érdekében figyelembe veszi a Számvevőszék megállapításait, értékelve azoknak a források felhasználására gyakorolt hatását.

⁽⁴⁷⁾ A 2013-as éves jelentés 43. és 44. bekezdése.

⁽⁴⁸⁾ Lásd: a 966/2012/EU, Euratom rendelet 66. cikkének (9) bekezdése, és a 215/2008/EK rendelet 38. cikke.

⁽⁴⁹⁾ Lásd: a EuropeAid 2014-es éves tevékenységi jelentése, 86–89. és 93–95. o.

⁽⁵⁰⁾ A 966/2012/EU, Euratom rendelet 66. cikkének (9) bekezdése.

⁽⁵¹⁾ Pl. a kivitelezési szerződések felügyeletével kapcsolatos személyzeti költségek és külső költségek értékelése.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- b) a számszerűsíthető hasznokat illetően a EuropeAid vezetői információs rendszerei egyelőre még nem nyújtanak pontos információkat a külső ellenőrzések és a költségvizsgálatok, illetve a Bizottság saját ellenőrzései nyomán feltárt és javított hibákról (lásd: 40. bekezdés);
- c) A EuropeAid nem határozott meg objektíven ellenőrizhető mutatókat, beleértve a célértékeket is, amelyekhez képest értékelhető lenne a kontrollmechanizmusok hatékonysága és költséghatékonysága.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- b) Az ellenőrzések, kiadásellenőrzések és a Bizottság megbízásából végzett hasonló tevékenységek tekintetében idővel várhatóan jelentős előrelépést hoz a külső pénzügyi ellenőrzések, kiadásellenőrzések és hasonló tevékenységek eredményeire és nyomon követésére vonatkozó új vezetői információs rendszer bevezetése.
- c) A jelentéstétel már ellenőrizhető mutatókon alapul, bizonyos esetekben ideértve a célértékeket is. A központi szolgálatok iránymutatásával a Bizottság rendszere továbbra is javul és tökéletesedik.

KÖVETKEZTETÉS ÉS AJÁNLÁSOK

A 2014. évre vonatkozó következtetés

47. Következtetésünk az, hogy az EFA-k 2014. december 31-én véget ért pénzügyi évre vonatkozó beszámolója minden lényeges szempontból híven és a pénzügyi szabályzat előírásainak, valamint a számvitelért felelős tisztviselő által elfogadott számviteli szabályoknak megfelelően tükrözi az EFA-k tárgyévi pénzügyi helyzetét, a tárgyévi gazdasági események eredményét, a pénzforgalmat és a nettó eszközállomány változását.

48. A 2014. december 31-én véget ért pénzügyi évre vonatkozóan megállapítjuk az alábbiakat:

- a) az EFA-k bevételei mentesek voltak lényeges hibától;
- b) az EFA-k kifizetési tranzakcióiban lényeges hibák merültek fel (lásd: 27–32. bekezdés). A tranzakciótesztet alapján a sokaságban előforduló becsült hiba 3,8 % (lásd: **1. melléklet**).

Ajánlások

49. **Áttekintésünket a korábbi éves jelentésekben megfogalmazott ajánlások hasznosulásáról**⁽⁵²⁾ a 2. melléklet mutatja be. 2011-es és 2012-es éves jelentésünkben 12 ajánlást tettünk. Ezen ajánlások közül egy már nem aktuális. A EuropeAid négy ajánlást valósított meg maradéktalanul, öt másik a legtöbb tekintetben, kettő pedig néhány tekintetben valósult meg. A csak néhány tekintetben megvalósult ajánlások közül egyet illetően a EuropeAid a következők terén hozott intézkedéseket:

- a) egy olyan eszköz kifejlesztése, amelynek segítségével az uniós külképviseletek projektállományuk hatásosabb szűrésével rangsorolhatják a figyelemmel kísérendő projekteket aszerint, hogy a kockázatértékelés alapján hol van erre különösen nagy szükség;
- b) új iránymutatások kidolgozása a külképviseleteken tett helyszíni ellenőrző látogatásokra vonatkozóan, kockázatalapú tervezés és az ilyen látogatások hasznosulásvizsgálatának bevezetésével.

50. Az említett áttekintés, valamint a 2014. évre vonatkozó megállapítások és következtetések alapján a következő ajánlásokat tesszük a EuropeAidnek:

- **1. ajánlás:** alakítson ki és alkalmazzon belsőkontroll-eljárásokat, és ezzel biztosítsa, hogy az előfinanszírozás a ténylegesen felmerült kiadások alapján kerül elszámolásra, a jogi kötelezettségvállalások figyelembe vétele nélkül,
- **2. ajánlás:** erősítse meg annak módszeres ellenőrzését, hogy a partnerországok helyes árfolyamot alkalmaznak-e a költségvetés-támogatások nemzeti valutára történő átváltásakor,
- **3. ajánlás:** a fennmaradó hibaarányra vonatkozó tanulmány elkészítésével megbízott vállalkozóval együtt biztosítsa az általunk megállapított hiányosságok kezelését,
- **4. ajánlás:** a célértékek tekintetében használjon jobb mutatókat, amelyek alapján értékelni lehet a kontrollok hatását és költséghatékonyaságát, továbbá javítsa az költségkoncepciót, és a kontrollok hasznának mérésére szolgáló eljárásokon és vezetői információs rendszereken.

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság tovább pontosítja a Fejlesztési és Együttműködési Főigazgatóság tájékoztatójában szereplő, a hozzájárulási megállapodásokra vonatkozó elszámolási szabályokat, és ragaszkodik ahhoz a kötelezettséghez, mely szerint az elszámolást a ténylegesen felmerült kiadásokra kell alapozni, figyelmen kívül hagyva a jogi kötelezettségvállalásokat.

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság ezt az ajánlást a központi szolgálatok által meghatározott keretrendszerben fogadja el.

⁽⁵²⁾ A hasznosulásvizsgálat célja annak ellenőrzése volt, hogy ajánlásaink nyomán bevezettek-e helyesbítő intézkedéseket és azok érvényben vannak-e. Ezek végrehajtásának eredményességét nem vizsgáltuk. Bizonyos, még kidolgozás alatt lévő intézkedések esetében az ellenőrzés túl korai lett volna.

1. MELLÉKLET

A TRANZAKCIÓTESZTEK EREDMÉNYEI – EURÓPAI FEJLESZTÉSI ALAPOK

	2014	2013
A MINTA MÉRETE ÉS ÖSSZETÉTELE		
Összes tranzakció:	165	165
A SZÁMSZERŰSÍTHETŐ HIBÁK BECSÜLT HATÁSA		
Becsült hibaszint	3,8 %	3,4 %
Felső hibahatár (UEL)	5,6 %	
Alsó hibahatár (LEL)	2,1 %	

2. MELLÉKLET

A KORÁBBI AJÁNLÁSOK HASZNOSULÁSA – EURÓPAI FEJLESZTÉSI ALAPOK

Év	A Számvevőszék ajánlása	A hasznosulás számvevőszéki elemzése						A Bizottság válasza
		Maradéktalanul megvalósult	Folyamatban		Nem valósult meg	Nem alkalmazható (*)	Nincs elég bizonyíték	
			A legtöbb tekintetben	Néhány tekintetben				
2012	1. ajánlás: A EuropeAid vizsgálja felül a fennmaradó hibaaányra vonatkozó módszertanát (lásd: 2012-es éves jelentés, 51. bekezdés, 1. ajánlás.)	x						
	2. ajánlás: A EuropeAid az éves tevékenységi jelentésben számoljon be pontosan a fennmaradó hibaaányra vonatkozó tanulmányok eredményeiről (lásd: 2012-es éves jelentés, 51. bekezdés, 2. ajánlás).	x						
	3. ajánlás: A EuropeAid biztosítsa a kiadások időben történő elszámolását (lásd: 2012-es éves jelentés, 51. bekezdés, 3. ajánlás).			x				
	4. ajánlás: A EuropeAid segítse elő a végrehajtó partnereknél és a kedvezményezetteknel a jobb dokumentumkezelést (lásd: 2012-es éves jelentés, 51. bekezdés, 4. ajánlás).	x						
	5. ajánlás: A EuropeAid tegyen eredményes intézkedéseket annak érdekében, hogy javuljon a külső ellenőrök által végzett költségvizsgálatok minősége (lásd: 2012-es éves jelentés, 51. bekezdés, 5. ajánlás).			x				
	6. ajánlás: A EuropeAid biztosítsa, hogy teljesüljenek a költségvetés-támogatási kifizetések konkrét feltételei (lásd: 2012-es éves jelentés, 51. bekezdés, 6. ajánlás).	x						
	7. ajánlás: A EuropeAid biztosítsa, hogy évente bocsássanak ki a 750 000 eurót meghaladó előfinanszírozási kamattal kapcsolatos visszafizetési felszólításokat (lásd: 2012-es éves jelentés, 51. bekezdés, 7. ajánlás).					x		

Év	A Számvevőszék ajánlása	A hasznosulás számvevőszéki elemzése						A Bizottság válasza
		Maradékalanul megvalósult	Folyamatban		Nem valósult meg	Nem alkalmazható (*)	Nincs elég bizonyíték	
			A legtöbb tekintetben	Néhány tekintetben				
2011	1. ajánlás: A EuropeAid javítsa a szerződés-odaitelési eljárásainak lebonyolítását azzal, hogy egyértelmű kiválasztási kritériumokat állít fel és jobban dokumentálja az elbírálatási folyamatot (lásd: 2011-es éves jelentés, 59. bekezdés a) pontja).	x						
	2. ajánlás: A EuropeAid az ellenőrző látogatásokra és a helyszíni monitoringlátogatásokra vezessen be dokumentált kockázatalapú tervezést és szisztematikus nyommon követést (2011-es éves jelentés, 59. bekezdés b) pontja).		x					
	3. ajánlás: A EuropeAid a külképviselerek és a EuropeAid központja által készített éves ellenőrzési tervekhez tegye kötelezővé a kockázatelemzésről szóló útmutatások használatát (2011-es éves jelentés, 59. bekezdés c) pontja).		x					
	4. ajánlás: A EuropeAid tekintse át a fő teljesítménymutatók kialakítását, hogy azok egyértelműek és könnyen értelmezhetőek legyenek (2011-es éves jelentés, 59. bekezdés d) pontja).		x					
	5. ajánlás: A EuropeAid értékelje, hogy az IAC mennyire eredményesen képes ellátni a feladatait (2011-es éves jelentés, 59. bekezdés e) pontja).					x		

(*) A EuropeAid belső ellenőrző részlegét integrálták a Belső Ellenőrzési Szolgálatba. A belső ellenőrző részleg működése 2015 februárjának végén megszűnt.

ISSN 1977-0979 (elektronikus kiadás)
ISSN 1725-518X (nyomtatott kiadás)



Az Európai Unió Kiadóhivatala
2985 Luxembourg
LUXEMBURG

HU