



EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK

6. sz. különjelentés

2013

ISSN 1831-0893

A TAGÁLLAMOK ÉS A BIZOTTSÁG OPTIMÁLISAN
HASZNÁLTÁK FEL A FORRÁSOKAT **A VIDÉKI
GAZDASÁG DIVERZIFIKÁCIÓJÁVAL KAPCSOLATOS
INTÉZKEDÉSEK** MEGVALÓSÍTÁSAKOR?



6 // 2013. sz. különjelentés

A TAGÁLLAMOK ÉS A BIZOTTSÁG OPTIMÁLISAN HASZNÁLTÁK FEL A FORRÁSOKAT A VIDÉKI GAZDASÁG DIVERZIFIKÁCIÓJÁVAL KAPCSOLATOS INTÉZKEDÉSEK MEGVALÓSÍTÁSAKOR?

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

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

6 // 2013. sz. különjelentés

Bővebb tájékoztatást az Európai Unióról az interneten talál (<http://europa.eu>).

Katalógusadatok a kiadvány végén található.
Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2013

ISBN 978-92-9241-297-5
doi:10.2865/89222

© Európai Unió, 2013
A sokszorosítás a forrás megjelölésével megengedett.

Printed in Luxembourg

TARTALOMJEGYZÉK

Bekezdés

GLOSSZÁRIUM

I–VIII **ÖSSZEFOGLALÓ**

1–10 **BEVEZETÉS**

11–13 **AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS KONCEPCIÓJA**

14–84 **ÉSZREVÉTELEK**

14–43 **ELSŐ RÉSZ: AZ INTÉZKEDÉSEKET ÚGY TERVEZTÉK ÉS ÚGY HAJTOTTÁK VÉGRE, HOGY AZOK EREDMÉNYESEN JÁRULJANAK HOZZÁ A NÖVEKEDÉSHEZ ÉS MUNKAHELYTEREMTÉSHEZ?**

18–22 A KITŰZÖTT CÉLOK TÁGAK VOLTAK, ÉS NEM MINDIG KAPCSOLÓDTAK A NÖVEKEDÉSI ÉS FOGLALKOZTATÁSI LEHETŐSÉGEK FELTÉTELEINEK MEGTEREMTÉSÉHEZ

23–24 A BIZOTTSÁG A HIÁNYOSSÁGOK DACÁRA IS HAGYOTT JÓVÁ VIDÉKFEJLESZTÉSI PROGRAMOKAT

25–26 AZ ELLENŐRZÖTT TAGÁLLAMOK ÁLTAL MEGHATÁROZOTT TÁMOGATHATÓSÁGI FELTÉTELEK/KRITÉRIUMOK NEM SZŰKÍTIK A DIVERZIFIKÁLÁS CÉLJÁBÓL NYÚJTOTT TÁMOGATÁSOK KÖRÉT

27–38 A KIVÁLASZTÁSI ELJÁRÁSOK NEM A LEGJOBB PROJEKTEK FELÉ TERELTÉK A TÁMOGATÁSOKAT

39–40 AZ INTÉZKEDÉSEKET NEM PROAKTÍV MÓDON IRÁNYÍTOTTÁK

41–43 A BIZOTTSÁG NEM HASZNÁLTA FEL KELLŐ MÉRTÉKBEN A TELJESÍTMÉNYADATOKAT A DIVERZIFIKÁCIÓS INTÉZKEDÉSEK HATÉKONYSÁGÁNAK ÉS EREDMÉNYESSÉGÉNEK JAVÍTÁSA ÉRDEKÉBEN

44–71 **MÁSODIK RÉSZ: KELLŐEN MÉRSÉKELTÉK A HATÉKONYSÁGRA ÉS GAZDASÁGOSSÁGRA VONATKOZÓ KOCKÁZATOKAT?**

49–62 **HATÉKONYSÁG**

49–50 A TAGÁLLAMI ELLENŐRZÉSEK CSAK KORLÁTOZOTTAN TÁMASZTJÁK ALÁ A PROJEKTEK PÉNZÜGYI FENNTARTHATÓSÁGÁT

51–57 AZ INTÉZKEDÉS TAGÁLLAMOK ÁLTALI PROGRAMOZÁSA ÉS VÉGREHAJTÁSA NEM CSÖKKENTI EREDMÉNYESEN A TALÁLT PÉNZ EFFEKTUS KOCKÁZATÁT...

58–62 ...SEM A KISZORÍTÓ HATÁS KOCKÁZATÁT

63–71 **GAZDASÁGOSSÁG**

64–66 **A KÖLTSÉGEK ÉSSZERŰSÉGÉT KEVÉSSÉ ELLENŐRIZTÉK**

67–71 **AZ ADMINISZTRATÍV TEHER AKADÁLYOZZA A PROGRAMOK EREDMÉNYES ÉS HATÉKONY MEGVALÓSÍTÁSÁT**

72–84 **HARMADIK RÉSZ: VALÓBAN A HATÉKONY ÉS EREDMÉNYES PROJEKTEK KAPTAK TÁMOGATÁST?**

75–81 **A MONITORINGINFORMÁCIÓ HIÁNYOS VOLT, ÉS A PROJEKTEREDMÉNYEK VEGYES KÉPET MUTATTAK A HATÉKONYSÁG ÉS EREDMÉNYESSÉG SZEMPONTJÁBÓL**

82 **A DIVERZIFIKÁCIÓS PROJEKTEK JAVÍTJÁK A GAZDÁLKODÓK PÉNZÜGYI TELJESÍTMÉNYÉT...**

83 **...DE AMIKOR MUNKAHELYTEREMTÉSRE IRÁNYULNAK, CSAK RÉSZBEN EREDMÉNYESEK...**

84 **...ÉS NEM TUDNI, HOGY MILYEN HATÁST GYAKOROLNAK A MUNKAHELYEK MEGTARTÁSÁRA**

85–97 **KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK**

I. MELLÉKLET — A III. INTÉZKEDÉS DIVERZIFIKÁCIÓS INTÉZKEDÉSEINEK KERETÉBEN PROGRAMOZOTT, ILLETVE ELKÖLTÖTT UNIÓS FORRÁSOK (2012 FEBRUÁRJÁBAN)

II. MELLÉKLET — A SZÁMVEVŐSZÉK ÉRTÉKELÉSE AZ ELLENŐRZÖTT PROJEKTEKRŐL

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

GLOSSZÁRIUM

311. intézkedés: „Nem mezőgazdasági tevékenységekre történő diverzifikálás”-ról szóló intézkedés.

312. intézkedés: „Mikrovállalkozások létrehozásának és fejlesztésének támogatása”-ról szóló intézkedés.

313. intézkedés: „Turisztikai tevékenységek”-ről szóló intézkedés.

BHÉ: Bruttó hozzáadott érték.

CMEF: Közös Felügyeleti és Értékelési Keretrendszer.

EMVA: Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap.

FTE: Teljes munkaidős egyenérték, olyan mértékegység, amelynek segítségével az alkalmazottakat úgy veszik figyelembe, hogy összehasonlíthatóak legyenek, dacára annak, hogy heti munkaidejük esetleg eltér egymástól. A mértékegységet úgy kapjuk, hogy összehasonlítjuk, hogy egy alkalmazott munkában töltött átlagos óraszámra hogy viszonyul egy teljes munkaidőben foglalkoztatott dolgozó munkában töltött átlagos óraszámához.

Intézkedés: Egy szakpolitika gyakorlatba ültetését szolgáló támogatási rendszer. Az intézkedés határozza meg, hogy a projektek adott tengelyen belül milyen szabályok mellett finanszírozhatók.

Kiszorító hatás: A kiszorító hatás azt mutatja meg, hogy a közpénzből támogatott tevékenységek miatt milyen mértékben csökkennek más tevékenységek.

Közösségi stratégiai iránymutatások: A Tanács e stratégiai iránymutatások útján határozza meg az Európai Unió (EU) prioritásait az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) keretében. A Tanács így kapcsolatot teremt a lisszaboni és a götebörgi Európai Tanács által megállapított célkitűzésekkel, és azok figyelembevételével alakítja ki a vidékfejlesztési politikát. A Tanács elképzelése, hogy – különösen a kohéziós és a környezetpolitika területén – biztosítja a vidékfejlesztés és más uniós szakpolitikák összhangját, emellett figyelemmel kíséri az új közös agrárpolitika (KAP) és a felmerülő szerkezetátalakítás végrehajtását.

MTE: Féligős értékelő jelentések.

NST: A nemzeti stratégiai terv egy tagállam által készített olyan dokumentum, amely azt hivatott biztosítani, hogy a vidékfejlesztésre adott közösségi támogatás összhangban legyen a közösségi stratégiai iránymutatásokkal, és hogy a közösségi, tagállami és regionális prioritások egymással koordináltak legyenek. A nemzeti stratégiai terv referenciaeszköz az EMVA programozás előkészítéséhez. A stratégia végrehajtása a vidékfejlesztési programok révén történik.

Programozási időszak: Az uniós szakpolitikák, például a vidékfejlesztési politika megtervezésének és végrehajtásának többéves keretrendszere; a jelenlegi időszak 2007-től 2013-ig tart.

Talált pénz: Olyan helyzet, amikor a támogatott projekt a támogatás nélkül is részben vagy egészében megvalósult volna.

Tengelyek: A 2007–2013-as programozási időszakban a vidékfejlesztés három, összefüggő intézkedéscsomagot alkotó tematikus tengely és egy a Leader-megközelítésnek szentelt horizontális tengely mentén valósul meg (Leader tengely).

Vidékfejlesztési program: Az uniós vidékfejlesztési politika megtervezését és gyakorlatba ültetését szolgáló, a tagállam által elkészített és a Bizottság által jóváhagyott programozási dokumentum. Vidékfejlesztési program készülhet regionális vagy országos szinten.

ÖSSZEFOGLALÓ

I.

Az uniós vidékfejlesztési politika célja olyan vidéki problémák kezelése, mint az elnéptelenedés, a gazdasági lehetőségek hiánya és a munkanélküliség. Finanszírozást nyújt a vidéki területeken a növekedés, a foglalkoztatás és a fenntartható fejlődés támogatására.

II. Az uniós vidékfejlesztési politika három tematikus tengelye közül az egyik a vidéki életminőség javítását és a vidéki gazdaság diverzifikációját célozza, ez a III. tengely. E tengely mentén három konkrét intézkedés szolgálja a vidéki gazdaság diverzifikálását:

- nem mezőgazdasági tevékenységekre történő diverzifikálás (**311. intézkedés**),
- mikrovállalkozások létrehozásának és fejlesztésének támogatása a vállalkozási kedv ösztönzése és a gazdasági szerkezet fejlesztése céljából (**312. intézkedés**), és
- turisztikai tevékenységek ösztönzése (**313. intézkedés**).

III.

III. Ezen intézkedésekre az uniós költségvetésben 5 milliárd eurót különítettek el a 2007–2013-as időszakra. Ezt az uniós támogatást a programozás szerint további 2 milliárd euróval egészítik ki tagállami forrásokból.

IV.

A számvevőszéki ellenőrzés azt vizsgálta, hogy a tagállamok és a Bizottság optimálisan használták-e fel a forrásokat a vidéki gazdaság diverzifikációjával kapcsolatos intézkedéseinek megvalósításakor? A Számvevőszék főleg azt értékelte, hogy ezt a három intézkedést úgy tervezték-e meg és úgy hajtották-e végre, hogy azok eredményesen járuljanak hozzá a növekedéshez és a munkahelyteremtéshez, és hogy a leghatékonyabb és legeredményesebb projekteket választották-e ki támogatásra? A Számvevőszék azt is értékelte, hogy a rendelkezésre álló monitoring- és értékelési információk megbízható, teljeskörű és időszzerű tájékoztatást nyújtottak-e ezen intézkedések eredményeiről.

V.

A Számvevőszék megállapítja, hogy a Bizottság és a tagállamok csak korlátozott mértékben használták fel optimálisan a pénzt a vidéki gazdaságok diverzifikálására szolgáló intézkedéseken keresztül, mivel a támogatás nem szisztematikusan irányult azon projektekre, amelyek leginkább szolgálták volna az intézkedések céljainak megvalósulását. Ez annak volt betudható, hogy a vidékfejlesztési programokon belül nem voltak mindig világosan meghatározva, hogy mikor kell beavatkozni, és nem voltak mindig konkrét célok, olyan tág támogathatósági feltételeket írtak ki, amelyek a projektek körét nem a diverzifikációt leginkább megvalósítóakra szűkítették le, és a bírálati kritériumok sem a leginkább eredményes projekteket kiválasztását szolgálták, vagy nem is alkalmaztak ilyeneket. Túl gyakran, és leginkább a programozási időszak elején a projektek kiválasztását nem maguk a projektek minősége, hanem a rendelkezésre álló költségvetés elköltésének igénye motiválta. Néhány tagállamban, ha volt elegendő költségvetési keret, az összes támogatható projektet támogatták, függetlenül attól, hogy a projektet milyenre értékelték.

VI.

A tagállamok nem mérsékeltek eléggé a talált pénz és a kizorító hatás kockázatát, így nem biztosították a források leghatékonyabb felhasználását. A tagállamoknak a költségek ésszerűsége tekintetében folytatott ellenőrzései nem csökkentették eléggé a mesterségesen megnövelt költségek kockázatát, és esetenként túlzott adminisztratív terhet róttak egyes pályázókra, és fizetési késedelmek léptek fel.

VII.

Az intézkedések eredményes nyomkövetése és értékelése csak részben valósult meg, így valós a kockázata annak, hogy a projektekre kiosztott támogatások eredményeiről nem áll majd rendelkezésre semmilyen adat. Az Unió munkahelyteremtést célzó stratégiai prioritását nem jól célozták be, és nem volt aktív irányítás, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy a kitűzött célokat nem lehet elérni.

ÖSSZEFOGLALÓ

VIII.

A Számvevőszék ezért a következőket ajánlja:

- Vidékfejlesztési programjaik keretében a tagállamoknak világosan adják meg, hogy nem mezőgazdasági tevékenységekbe való beruházást célzó közpénzek hogyan és miért segítik majd például a foglalkoztatást és növekedést gátló akadályokból adódó piaci hiányosságok leküzdését. A tagállamok ezután fogalmazzanak meg konkrét és mérhető célkitűzéseket e szükségletekkel összefüggésben. A Bizottság csak olyan vidékfejlesztési programokat hagyjon jóvá, amelyek olyan indokolt és átfogó stratégiákat tartalmaznak, amelyek világos okfejtéssel kimutatják, hogy a szakpolitikai beavatkozások hogy járulnak hozzá a növekedési feltételek és a foglalkoztatási lehetőségek létrehozásának stratégiai céljához.
- A tagállamok fogalmazzanak meg és alkalmazzanak folyamatosan olyan pályázati kritériumokat, amelyek biztosítják, hogy a tagállamok konkrét céljaival összhangban lévő leginkább hatékony és fenntartható projekteket válasszák ki. A Bizottság biztosítsa, hogy ezeket a kritériumokat helyesen és folyamatosan – ne csak szűk költségvetési keretek esetén – alkalmazzák.
- A Bizottság és a tagállamok mozdítsák elő a talált pénz és a kizorítás kockázatának enyhítése tekintetében bevált gyakorlatok bevezetését. A Bizottság ösztönözze a tagállamokat annak a gyakorlatnak az alkalmazására, amely szerint a beruházási kiadások csak a támogatás jóváhagyásának napjától támogathatók.
- A Bizottság biztosítsa azt, hogy a tagállamok a költségek ésszerűségének ellenőrzésére eredményes rendszerekkel rendelkeznek.
- A Bizottság és a tagállamok gondoskodjanak arról, hogy a következő programozási időszakban releváns és megbízható információk álljanak rendelkezésre az intézkedés hatékony lebonyolításához és az eredmények figyelemmel kíséréséhez, továbbá annak bemutatásához, hogy a nyújtott támogatás milyen mértékben járul hozzá az uniós prioritások megvalósításához. A munkahely-teremtési célok legyenek reálisak és a létrejött munkahelyek számát pontosan kövessék nyomon, az intézkedéseket irányítsák jobban a teljes programozási időszak alatt, főleg akkor, ha a kiderül, hogy a kitűzött célok nem teljesülnek.
- A Bizottság és a tagállamok fokozzák az adminisztratív terhek csökkentését és az ésszerű időn belül megvalósuló kifizetések biztosítását célzó törekevéseiket.

BEVEZETÉS

1. Az uniós vidékfejlesztési politika célja olyan vidéki problémák kezelése, mint az elnéptelenedés, a gazdasági lehetőségek hiánya és a munkanélküliség. Finanszírozást nyújt a vidéki területeken a növekedés, a foglalkoztatás és a fenntartható fejlődés támogatására.
2. A 2007–2013-as időszakra szóló uniós vidékfejlesztési szakpolitika három témára koncentrál (ezek az ún. „tematikus tengelyek”). Ezek a következők:
 - o I. tengely: a mezőgazdasági és erdészeti ágazat versenyképességének javítása,
 - o II. tengely: a környezet és a vidék fejlesztése;
 - o III. tengely: a vidéki élet minőségének javítása és a vidéki gazdaság diverzifikálásának ösztönzése¹.
3. A III. tengely nyolc egyedi intézkedését úgy határozták meg, hogy azok következő célokat² szolgálják:

„gazdálkodási tevékenységek nem mezőgazdasági tevékenységek felé történő diverzifikálása, a nem mezőgazdasági ágazatok fejlesztése és a foglalkoztatás elősegítése, az alapszolgáltatások javítása, beleértve az információs és kommunikációs technológiákhoz való helyi hozzáférést, és a vidéki területeket vonzóbbá tévő beruházások végrehajtása révén a gazdasági és társadalmi visszaesés és a vidék elnéptelenedése felé mutató tendenciák visszafordítása érdekében (...)”.
4. A III. tengely részeként az Unió célját, a vidéki gazdaság diverzifikációját három konkrét intézkedés támogatja:
 - i) Nem mezőgazdasági tevékenységekre történő diverzifikálás. (**311. intézkedés**),
 - ii) mikrovállalkozások létrehozásának és fejlesztésének támogatása a vállalkozói kedv ösztönzése és a gazdasági szerkezet fejlesztése céljából (**312. intézkedés**), és
 - iii) turisztikai tevékenységek ösztönzése (**313. intézkedés**).

¹ A Tanács 2005. szeptember 20-i 1698/2005/EK rendelete az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról (HL L 277., 2005.10.21., 1. o.), 4. cikk c) pontja, amely a következő általános célt tűzi ki: „Az életminőség javítása a vidéki területeken és a gazdasági tevékenység diverzifikálásának ösztönzése”.

² Az 1698/2005/EK rendelet (46) preambulumbekezdése.

5. A Tanács által elfogadott közösségi stratégiai iránymutatások³ meghatározzák az Európai Uniónak az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) keretében kitűzött prioritásait. Ezek az iránymutatások rögzítik azt, amit a III. tengely kiadásaival el kívánnak érni, azaz:

„A III. tengely forrásainak segítségével elő kell mozdítani a foglalkoztatási lehetőségek és a növekedési feltételek megteremtésének mindenek feletti prioritását (...)”.

Az iránymutatások azt a tagállamok által követendő stratégiai megközelítést fogalmazzák meg, amelyek nyomán azoknak ki kellett dolgozniuk nemzeti stratégia tervüket (NST) majd azt követően vidékfejlesztési programjaikat a 2007–2013-as időszakra. A vidéki növekedéshez és munkahelyteremtéshez elvárt hozzájárulás, a lisszaboni stratégiával összhangban, a végrehajtási szabályok eredménymutatóiban is megjelenik⁴.

6. A diverzifikációs intézkedéseket a Bizottság és a tagállamok megosztott irányítással kezelik, a vidékfejlesztési politika részeként. A tagállamok által javasolt vidékfejlesztési programokat a Bizottság hagyja jóvá. Ezt követően a tagállamok a benyújtott programok alapján kiválasztják azokat a projekteket, amelyekhez támogatást különítenek el. Az **1. ábra** azt mutatja, hogy a szabályozási keretrendszer hogyan nyújt támogatást diverzifikációs projektekre.

³ Az 1698/2005/EK rendelet 9. cikkének megfelelően a vidékfejlesztésre vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatásokról (2007–2013 közötti programozási időszak) szóló, 2006. február 20-i 2006/144/EK tanácsi határozat (HL L 55., 2006.2.25., 20. o.) meghatározza a vidékfejlesztés prioritásait, a melléklet 3.3. pontjában.

⁴ A Bizottság 2006. december 15-i 1974/2005/EK rendelete (az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1698/2005/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról (HL L 368., 2006.12.23., 15. o.), VIII. melléklet III. pontja.

1. ÁBRA



- 7.** Ezekre az intézkedésekre a 2007–2013-as időszakra az uniós költségvetésből 5 milliárd eurót különítettek el és ezenkívül címzetten 2 milliárd eurót irányoztak elő a tagállamok nemzeti forrásaiból. Mivel néhány intézkedés esetén az érdeklődés a vártnál kisebb volt, a programozási időszak során néhány tagállamban csökkentették az ezen intézkedésekre beállított támogatást, összesen 0,3 milliárd euróval (lásd: **I. melléklet**).
- 8.** A finanszírozást a beadott projektekre adott támogatás formájában nyújtják, és ezért a támogatást a kedvezményezetteknek maguknak kell kiegészíteniük. A III. tengely keretében finanszírozott tipikus projektek például a következők:
- o A 311. intézkedés keretében szolgáltatások (szállás reggelivel, falusi turizmus, oktatási és társadalmi tevékenységek a gazdaságban...), kézműves tevékenységek (fazekasság, helyi termékek előállítás...), és kereskedelem (a gazdasághoz kapcsolódóan olyan üzletek kialakítása, ahol a termékeket közvetlenül a fogyasztónak értékesítik...)⁵.
 - o A 312. intézkedés alatt: fejlesztési támogatás nyújtása nem mezőgazdasági ágazatban tevékenykedő, meglévő mikrovállalkozásoknak vagy olyan magánszemélyeknek, akik új mikrovállalkozást (10 főnél kevesebbet foglalkoztató, és kétmillió eurónál kisebb árbevételt hozó vállalkozás) kívánnak létrehozni.
 - o A 313. intézkedés alatt: turisztikai infrastruktúra, létesítmények, illetve látnivalók, szabadidős létesítmények kiépítése vagy felújítása, turisztikai termékek fejlesztése és marketingje, turisztikai marketingstratégiák, tájékoztatóanyagok kidolgozása.
- 9.** **Az 1. háttérmagyarázat** bemutat egy-egy olyan, a három diverzifikációs intézkedés alatt finanszírozott projektípust, amely a számvevőszéki ellenőrzés tárgyát képezte.
- 10.** Az ellenőrzött projektek sora összköltségüket tekintve 10 000 eurótól 3 millió euróig terjed, ebből a köztámogatás 2500 eurótól 1,1 millió euróig terjedő összeget tett ki. Ezen intézkedésekre az 1698/2005/EK határozat nem határozta meg sem a támogatás felső összeghatárát, sem a maximálisan megengedhető támogatásintenzitási arányt. A tagállamok az állami támogatások általános uniós szabályaival összhangban állapítják meg vidékfejlesztési programjaik támogatási arányát és a felső támogatási összeghatárt.

⁵ Ahhoz, hogy a 311. intézkedés szerint az üzlet támogatható legyen, csak saját mezőgazdasági termékét szabad értékesítenie.

1. HÁTTÉR MAGYARÁZAT

PÉLDÁK A DIVERZIFIKÁCIÓS INTÉZKEDÉSEKBŐL FINANSZÍROZOTT BERUHÁZÁSTÍPUSOKRA

© Európai Számvevőszék



Szálláshellyé diverzifikált gazdaság
(311. intézkedés)



© Európai Számvevőszék

Virágüzlet Svédországban
(312. intézkedés)

© Európai Számvevőszék



Vadaspark és kávézó Nagy-Britanniában
(313. intézkedés)

AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS KONCEPCIÓJA

- 11.** A Számvevőszék azt kívánta értékelni, hogy az ellenőrzött intézkedéseket úgy alakították-e ki, és úgy hajtották-e végre, hogy optimális legyen a pénzfelhasználás, továbbá, hogy az ellenőrzött finanszírozott projektek megvalósították-e az intézkedések céljait. A Számvevőszék ezenfelül vizsgálta azt is, hogy az intézkedés eredményeit oly módon követték-e nyomon és értékelték-e, hogy a tagállamok és a Bizottság azonosíthassák és kezelhessék a felmerülő problémákat, és objektív információkat szerezhessenek az intézkedés révén elért eredményekről.

⁶ Ezeket a tagállamokat azért választottuk ki, mert jó földrajzi lefedettséget biztosítottak, és mert mind a három diverzifikációs intézkedést végrehajtották, elegendő számú befejezett projekttel.

- 12.** Az ellenőrzés elsősorban a következő kérdésre kíván választ adni:

A tagállamok és a Bizottság optimálisan használták-e fel a forrásokat a vidéki gazdaság diverzifikálásával kapcsolatos intézkedéseik megvalósításakor?

A fő alkérdések a következők voltak:

- A diverzifikációs intézkedéseket úgy alakították-e ki és úgy hajtották-e végre, hogy azok eredményesen járuljanak hozzá a növekedéshez és a munkahelyteremtéshez?
- Kellően mérsékeltek a hatékonyságra és gazdaságosságra vonatkozó kockázatokat?
- Valóban hatékony és eredményes projektekre fordították a támogatást?

- 13.** Az ellenőrzés kiterjedt a Bizottságra, tartalmazott hat tagállami látogatást (Cseh Köztársaság, Franciaország – Aquitania, Olaszország – Campania, Lengyelország, Svédország (Västra Götaland) és Egyesült Királyság – Anglia (Yorkshire and Humber))⁶ és magában foglalta diverzifikációs intézkedések kapcsán az intézkedések kialakításának, a projektek teljesítése nyomán született eredményeknek, valamint a pénzügyi támogatás nyomon követésének vizsgálatát. Ez a három diverzifikációs intézkedést lefedő 129 projekt dossziéból álló minta vizsgálatát ölelte fel. A projektek közül 57 esetben történt helyszíni ellenőrzés, melyek alkalmával sor került az alapul szolgáló dokumentáció elemzésére és a kedvezményezettek kikérdezésére. 72 projekt ellenőrzése a dokumentáció áttekintése révén valósult meg.

ÉSZREVÉTELEK

ELSŐ RÉSZ: AZ INTÉZKEDÉSEKET ÚGY TERVEZTÉK ÉS ÚGY HAJTOTTÁK VÉGRE, HOGY AZOK EREDMÉNYESEN JÁRULJANAK HOZZÁ A NÖVEKEDÉSHEZ ÉS MUNKAHELYTEREMTÉSHEZ?

- 14.** „A III. tengely intézkedéseinek segítségével elő kell mozdítani vidéken a nem mezőgazdasági tevékenységekkel és szolgáltatásokkal kapcsolatos foglalkoztatási lehetőségek és a növekedési feltételek megteremtésének mindenek felett álló prioritását. Ez válasz azon tendenciákra, amelyek Európa számos táján a gazdasági és társadalmi hanyatlás, valamint a vidék elnéptelenedése terén jelentkeznek. Diverzifikálás szükséges a vidéki területeken a növekedés, a foglalkoztatás és a fenntartható fejlődés megteremtéséhez, és ennek következtében a jobb területi egyensúly kialakításához, mind gazdasági, mind társadalmi értelemben...”⁷.
- 15.** A tagállamoknak strukturális és területi igényeiket világos és konkrét célok⁸ formájában kell megfogalmazniuk a nemzeti stratégiai tervükkel összhangban lévő vidékfejlesztési programjaikban. Ezt követően olyan intézkedéseket kell kialakítaniuk, amely ezen célok elérését szolgálják.
- 16.** Ahhoz, hogy ezen szakpolitikák egyszerre legyenek eredményesek és célzottak, a tagállamoknak meg kell ismerniük mind a foglalkoztatás és a növekedés mozgatórugóit a vidéki területeken, mind az azokat akadályozó tényezőket. Azt is biztosítaniuk kell, hogy a beavatkozás indoklása világos magyarázattal szolgáljon a tekintetben, hogy a közfinanszírozás hogyan segítheti például a piac nem megfelelő működésének orvoslását. A tagállamoknak azt is pontosan meg kell adniuk, hogy milyen eredményt terveznek elérni (vagyis a diverzifikálás hogyan tud/fog a fenntartható fejlődéshez hozzájárulni, és milyen változásokat kell elérni), ezzel egyszersmind világos kereteket és világos útmutatást adnak a program zökkenőmentes irányításához (pl. beazonosítják, hogy szükség esetén miben kell javulni).
- 17.** A Számvevőszék az uniós jogszabályok és a tagállamok rendszerei, eljárásai és dokumentumai áttekintésével igyekezett bizonyítékokat szerezni arra nézve, hogy a diverzifikációs intézkedéseket nagy valószínűséggel mind uniós, mind tagállami szinten úgy alakították ki és hajtották végre, hogy azok növekedésre és munkahely-teremtésre irányuló eredményes projektek hatékony finanszírozását eredményezze. Az ellenőrzés különösen azt vizsgálta, hogy a tagállamoknak van-e olyan ésszerű indoka, amely igazolja, hogy az intézkedések köztámogatásból valósuljanak meg, azokra vonatkozóan világos célokat és releváns támogathatósági kritériumokat fogalmaztak-e meg, valamint eredményes kiválasztási eljárásokat alakítottak-e ki. Az ellenőrzés értékelt továbbá, hogy a Bizottság és a tagállamok az intézkedések irányításában milyen mértékben vették figyelembe a már elért eredményeket.

⁷ Kézikönyv a közös felügyeleti és értékelési keretszabályozásról – E Útmutató magyarázat – intézkedésekre vonatkozó adatlap, Mezőgazdasági Főigazgatóság, 2006.

⁸ Az 1974/2006/EK rendelet 43. cikke: „A beruházási intézkedések tekintetében a tagállamok biztosítják, hogy a támogatást az azonosított strukturális és területi igényeket, valamint a strukturális hátrányokat tükröző, egyértelműen meghatározott célkitűzésekre nyújtják.”

A KITŰZÖTT CÉLOK TÁGAK VOLTAK, ÉS NEM MINDIG KAPCSOLÓDTAK A NÖVEKEDÉSI ÉS FOGLALKOZTATÁSI LEHETŐSÉGEK FELTÉTELEINEK MEGTEREMTÉSÉHEZ

- 18.** Az 1698/2005/EK rendelet⁹ 16. cikkének megfelelően az ellenőrzött tagállami/regionális vidékfejlesztési programok valóban beazonosították vidéki gazdaságaik számos erősségét és gyengeségét. A vidékfejlesztési és egyéb programozási dokumentumok azonban nem tartalmazták az ezen problémák hátterében rejlő okok további elemzését, hogy kidolgozzák, hogy az adott intézkedés mire összpontosuljon¹⁰ (lásd **2. háttérmagyarázat**).
- 19.** A megvizsgált vidékfejlesztési programok meghatároztak ugyan olyan potenciális előnyöket, amelyek a 311., 312. és 313. intézkedések nyomán elérhetőek lettek volna, azonban egyikük sem fogalmazott meg világos, a következők mentén alkalmazandó beavatkozási logikát: *beazonosított szükségletek – konkrét célok – ezen célok eléréséhez szükséges tevékenység* Svédországban például a vidékfejlesztési program számos olyan területet felsorolt, amelyeken esetleg szükség volna közintézkedésre a vidéki gazdaság diverzifikálásának és a növekedés támogatásának elérése céljából (nők munkavállalását gátló tényezők felszámolása, hitelgarancia-egyesületek létrehozása stb.), de sem olyan konkrét célokat nem fogalmaz meg, sem olyan konkrét tevékenységtípusokat nem azonosít be, amelyek támogatást kaphatnának ezen szükségletek kielégítése céljából.

⁹ „Valamennyi vidékfejlesztési program tartalmazza a következőket: a) helyzetelemzés az erősségek és gyengeségek tekintetében, az ezek kezelésére kiválasztott stratégia és a 85. cikkben említett előzetes értékelés”.

¹⁰ Az 1974/2006/EK rendelet II. mellékletének Az 5.2. pontja előírja, hogy legyen „bizonyíték arra vonatkozóan, hogy a beruházási intézkedésekre nyújtott támogatás meghatározott területi igényeket és strukturális hátrányokat tükröző, egyértelműen kijelölt célkitűzésekre irányul”.

2. HÁTTÉR MAGYARÁZAT

PÉLDA EGY OLYAN VIDÉKFEJLESZTÉSI PROGRAMRA, AMELYBEN NEM IGAZOLJÁK EGYÉRTELMŰEN A DIVERZIFIKÁCIÓS INTÉZKEDÉSEK FINANSZÍROZÁSÁNAK SZÜKSÉGESSÉGÉT

Egyesült Királyság – Anglia: A vidékfejlesztési program értelmében minden régióknak fokozott figyelmet kell szentelnie a gazdasági alulteljesítésre és hátrányokra az intézkedések bevezetése során. A Yorkshire-i és Humberi regionális végrehajtási terv azzal érvel, hogy a régióban az országos átlagnál kisebb a diverzifikált gazdaságok aránya, de sem azt nem tárja fel, hogy valóban szükség van-e a vidéki gazdaság nagyobb diverzifikálására – akár a gazdaságok bevételeiből, a gazdaságok életképességéből, a jövedelmek ingadozásából vagy egyéb tényezőkből kifolyólag – sem azt, hogy miért kisebb a diverzifikáció ebben a régióban, illetve nem tér ki arra, hogy a közintézkedések ezen hogyan tudnának segíteni.

- 20.** A megadott célok minden vizsgált tagállami/regionális vidékfejlesztési programban (egy olaszországi különleges példa kivételével – lásd: 21. bekezdés) annyira általánosak és nyitottak voltak, hogy a nemzeti/regionális hatóságok nem tudtak ezekre mérhető célokat kidolgozni (lásd: **3. háttérmagyarázat**). Ezért minden egyes intézkedés operatív célokhoz való hozzájárulása csak az Unió közös felügyeleti és értékelési keretszabályozásában megfogalmazott monitoring-mutatószámok tekintetében megfogalmazott célok szintjén került számszerűsítésre¹¹. Ezen „célok” azonban úgy kerültek kialakításra, hogy a tervezett kiadások volumene alapján számolták ki a várható eredményeket, ahelyett, hogy előbb meghatározták volna egy szükséglet kielégítéséhez vagy egy cél eléréséhez megkívánt eredményeket, és ezután határozták volna meg azt, hogy a rendelkezésre álló támogatásból az adott célt mennyiben tudják megvalósítani.
- 21.** A 311. intézkedés Olaszországban – Campaniában kivételt képezett, mert egy olyan konkrét célt tűzött ki („a gazdaság háztartását képező tagok főállású foglalkoztatásának elősegítése”), amelyhez egy további számszerű mutatót (azaz célértéket) társított: „a gazdaság háztartását képező tagok közül a támogatott tevékenységi területeken dolgozók száma”.

¹¹ A végrehajtási rendelet meghatározza a közös felügyeleti és értékelési keretszabályozás részét képező következő eredménymutatókat:

- a nem mezőgazdasági bruttó hozzáadott érték növekedése a támogatott vállalkozásoknál (311., 312., 313. intézkedés)
- a megteremtett munkahelyek bruttó száma (a gazdaságon belüli / gazdaságon kívüli munkahelyek, nemek és életkor szerinti megoszlás) (311., 312., 313. intézkedés)
- ldelátogatók számának növekménye (a vendégéjszakák / egynapos látogatások szerinti megoszlás) (313. intézkedés).

3. HÁTTÉR MAGYARÁZAT

PÉLDA A DIVERZIFIKÁCIÓS INTÉZKEDÉSEK KERETÉBEN TÚL TÁGAN KITŰZÖTT CÉLOKRA

A Cseh Köztársaságban azonos célokat tűztek ki mind a három intézkedésre: „mezőgazdasági tevékenységekről nem mezőgazdasági tevékenységekre történő diverzifikálás, a nem mezőgazdasági termelés fejlesztése és a munkahelyteremtés támogatása”, „diverzifikáció a vidéki gazdaságban”, „az életminőség javítása vidéki területeken és gazdasági diverzifikáció”. Ezeket a célokat az 1698/2005/EK rendelet (46) preambulumbekkezdéséből vették át, minden további pontosítás nélkül, így ezek általánosak és nyitva hagyottak. A „vidéki gazdaság diverzifikációja” például nem adja meg, hogy a jelen helyzet, amelynek javítását az intézkedés el kívánja érni, milyen mértékben javul, és ezért azt nem lehet minőségi vagy mennyiségi mutatóval kifejezni.

A **lengyelországi** vidékfejlesztési programban a 313. intézkedés (turizmus) céljait csak tágan, egy integrált intézkedés¹² keretében fogalmazták meg: „ az intézkedés javítani fogja a vidéki területek életfeltételeit”, „ez hozzá fog járulni a vidéki lakosság identitásának fejlesztéséhez”, „ez hozzá fog járulni (...) a vidéki területek jellegzetességeinek (...) megőrzéséhez...”. Ez az általános megfogalmazás nem pontosítja azt, hogy ezen intézkedés hogyan járul hozzá a turisztikai tevékenységek élénkítéséhez.

¹² A 313. intézkedést „turisztikai tevékenységek ösztönzése”, a 322. intézkedést „a falvak megújítása és fejlesztése” és a 323. intézkedést „a vidéki örökség megőrzése és korszerűsítése” összevonták egy intézkedésbe.

- 22.** Az, hogy az ellenőrzött tagállamok és régiók nem adták meg világosan, hogy mit szeretnének elérni, inkább igényvezérelt, és nem célvezérelt stratégiára utal. Ennek következtében számos különböző tevékenység és szektor támogatható marad, és így fennáll az a kockázat, hogy a támogatást nem kellő mértékben irányítják a beazonosított szükségletek, valamint a többek között a növekedést és munkahelyteremtést gátló strukturális hátrányok (vagyis a beavatkozás indokai) felé.

A BIZOTTSÁG A HIÁNYOSSÁGOK DACÁRA IS HAGYOTT JÓVÁ VIDÉKFEJLESZTÉSI PROGRAMOKAT

- 23.** Az 1974/2006/EK rendelet kimondja, hogy a tagállamoknak meg kell határozniuk a beavatkozás indokolását, az intézkedés céljait, hatókörét és cselekvéseit. Ezenkívül a vidékfejlesztési programnak bizonyítania kell, hogy beruházási intézkedések tekintetében támogatás meghatározott területi igényeket és strukturális hátrányokat tükröző, egyértelműen kijelölt célkitűzésekre irányul. A tagállamok vidékfejlesztési programjainak jóváhagyása előtt ezért a Bizottságnak ellenőriznie kell, hogy a vidékfejlesztési program célkitűzései összhangban vannak-e az uniós és nemzeti stratégiákkal, valamint az azonosított szükségletekkel és hiányosságokkal.
- 24.** Mivel azonban az ellenőrzött vidékfejlesztési programok ilyen általánosan fogalmazták meg a célkitűzéseiket, az összhangot vizsgáló ellenőrzés kimenetele csak korlátozott haszonnal járhatott. Mindazonáltal a Bizottság ezen hiányosságok ellenére is fogadott el vidékfejlesztési programokat, és nem tett kritikai észrevételeket a beavatkozást alátámasztó érvek tekintetében. Azzal sem foglalkozott, hogy a javasolt intézkedések milyen eredményesen vagy hatékonyan tudnának növekedést generálni és fenntartható módon munkahelyeket teremteni.

AZ ELLENŐRZÖTT TAGÁLLAMOK ÁLTAL MEGHATÁROZOTT TÁMOGATHATÓSÁGI FELTÉTELEK/KRITÉRIUMOK NEM SZŰKÍTIK A DIVERZIFIKÁLÁS CÉLJÁBÓL NYÚJTOTT TÁMOGATÁSOK KÖRÉT

- 25.** Miután a tagállamok kitűzték céljaikat, meg kell határozniuk a támogathatósági feltételeket (pl. a beruházástípusokat, a kedvezményezeti kategóriákat és a támogatás jellegét), biztosítandó, hogy a támogatás a kijelölt konkrét célkitűzésekre irányuljon.

26. Ezen támogathatósági feltételek a támogatások hatókörét hivatottak szűkíteni. A Számvevőszék megállapította, hogy a tagállamok támogathatósági kritériumai is nagyon tágak voltak, így a projektekhez rendelt támogatások ténylegesen nem a konkrét intézkedéseket szolgálták, még akkor sem, ha a helyi lakosságnak volt előnye belőlük (lásd: **4. háttér-magyarázat**). A Számvevőszék még olyan projekteket is talált a Cseh Köztársaságban és Svédországban, amelyek az uniós rendeletek értelmében nem voltak támogathatók (lásd: **II. melléklet**).

A KIVÁLASZTÁSI ELJÁRÁSOK NEM A LEGJOBB PROJEKTEK FELÉ TERELTÉK A TÁMOGATÁSOKAT

27. A céljaik és támogathatósági kritériumaik megfogalmazását követően a tagállamoknak ki kell alakítaniuk a támogatható projektek közül a támogatandó műveletek és projektek kiválasztását célzó eljárásokat. A kiválasztási kritériumoknak lehetővé kell tenniük, hogy a tagállamok meg tudják határozni azokat a műveleteket és projekteket, amelyek leginkább hozzájárulnak a célokhoz, és a rendelkezésre álló forrásokat ilyenekre tudják fordítani. A kiválasztási kritériumok eredményes alkalmazását előírják a vonatkozó uniós jogszabályok¹³.

¹³ Az 1698/2005/EK rendelet 71. cikkének (2) bekezdése értelmében: „A kiadások csak abban az esetben jogosultak az EMVA-ból támogatásra, ha azok a kérdéses programot irányító hatóság által vagy annak felelősségi körében meghatározott műveletek kapcsán merültek fel, az illetékes testület által rögzített kiválasztási szempontokkal összhangban”.

4. HÁTTÉRMAGYARÁZAT

A TÁG TÁMOGATHATÓSÁGI KRITÉRIUMOK KÖVETKEZMÉNYEKÉNT NÉHÁNY OLYAN PROJEKT IS KAPOTT TÁMOGATÁST, AMELY NEM AZ INTÉZKEDÉSEK CÉLJAIT SZOLGÁLTA

Lengyelország Jóllehet a 311. intézkedés célja, hogy nem mezőgazdasági tevékenységek felé diverzifikáljon gazdaságokat, és hogy növelje a vidéki területeken a mezőgazdaságon kívüli foglalkoztatást, a kis-lengyelországi (Małopolska) régióban a kedvezményezettnek 42%-a vásárolt olyan eszközöket (pl. traktort), amelyekkel a saját gazdaságukban is végzett mezőgazdasági műveletek végezhetőek alapszolgáltatásként harmadik felek számára, így ez a vidéki gazdaság diverzifikálásához semmilyen módon nem járult hozzá.

Szintén Lengyelországban, az ellenőrzés idején a 313. intézkedés (turizmus) keretében támogatott projektek 68%-a helyi sportlétesítmény- vagy játszótér-építési beruházásokra irányult. Például a 313. intézkedés keretében korszerűsítettek egy iskola melletti futballpályát. Ez a projekt korszerű sport- és szabadidős infrastruktúra létrehozásával és általános iskolás gyerekek számára sportlétesítmények kialakításával a vidéki közösség életminőségének a javítását célozta. Ez a projekt típus ugyanakkor valószínűleg nem diverzifikálja turisták odavonásával a gazdaságot, jóllehet ez lenne az intézkedés célja¹⁴.

¹⁴ Az 1698/2005/EK rendelet 55. cikke meghatározza a 313. intézkedés keretében támogatható beruházástípusokat a *Turisztikai tevékenységek ösztönzése* címszó alatt: „Az 52. cikk a) pontjának iii. alpontjában említett támogatás a következőkre vonatkozik: a) kisméretű infrastruktúra, mint például a tájékoztatói központok és a turisztikai helyszínek táblával való jelzése; b) rekreációs infrastruktúra, amelyek például a természeti területekhez nyújtanak hozzáférést, valamint kis kapacitású szálláshelyek; c) a vidéki turizmussal kapcsolatos turisztikai szolgáltatások fejlesztése és/vagy marketingje.”

- 28.** A kiválasztási kritériumoknak lehetővé kell tenniük, hogy az egyes projektjavaslatok egymáshoz viszonyított érdemi értékelése tárgyilagos és átlátható legyen, valamint biztosítaniuk kell, hogy a források nem optimális felhasználásával járó projektek ne kapjanak támogatást. Előfordulhat, hogy több projekt is eleget tesz a feltételeknek, ám egyesek közülük jobban megfelelnek a vidéki területek szükségleteinek kielégítése végett kitűzött céloknak, míg mások kevésbé. Például, lévén, hogy a felhasználható támogatások korlátozottak, és feltéve, hogy minden egyéb feltétel megegyezik, ha egy beruházási projekt vidéki területeken több munkahelyet teremt, mint egy másik, akkor azt kell kiválasztani.
- 29.** Az ellenőrzött tagállamok közül kettőben nem fogalmaztak meg kiválasztási kritériumokat, és kizárólag a tág támogathatósági kritériumokra hagyatkoztak a támogatandó projektek listájának felállításakor. Ez történt Franciaországban (Aquitaniában) és Lengyelországban a programozási időszak (2007–2010) első éveiben. Ezen időszak alatt Lengyelország tulajdonképpen vagy „érkezési sorrendben” vagy véletlenszerűen választott ki projekteket¹⁵. Egy másik tagállamban, Svédországban („Västra Götaland”), az alkalmazott kiválasztási eljárásban nem pontozták vagy rangsorolták a projekteket, hogy idővel azok tárgyilagosan összehasonlíthatóak legyenek, biztosítandó a legnagyobb prioritású projektek következetes kiválasztását.
- 30.** A többi három tagállam (Olaszország – Campania, a Cseh Köztársaság és az Egyesült Királyság – Anglia) kiválasztási kritériumokat és számos különböző pontozási rendszert alkalmazott, jóllehet a Cseh Köztársaság 2009-ben felfüggesztette a kiválasztási kritériumainak alkalmazását. Olaszország Campania tartományában és a Cseh Köztársaságban is azonban ezek értelmetlenné váltak, mivel e két tagállam/régió egyike sem állított fel olyan eredményes alsó minimális küszöbértéket, amelyet egy projektnek el kellett volna érnie ahhoz, hogy kiválasszák. Ez azt jelenti, hogy amíg volt támogatás, projektek akkor is kiválasztásra kerülhettek, ha azok, értékelésük szerint, a nemzeti/regionális prioritások szempontjából nem bírtak különösebb relevanciával (lásd: **5. háttérmagyarázat**).
- 31.** Az ellenőrzött tagállamok közül négy (Franciaország (Aquitania), Olaszország Campania tartománya, Svédország (Västra Götaland) és a Cseh Köztársaság) annyi támogatható projektet választott ki, amennyit a rendelkezésre álló források csak lehetővé tettek, függetlenül attól, hogy ezek hozzájárulhattak-e az intézkedések céljainak eléréséhez. Az ellenőrzés ugyanakkor megállapította, hogy a későbbiekben, ha a költségvetés nem volt elegendő az összes támogatható pályázat finanszírozásához, a tagállamok szigorúbban választották ki a projekteket. Ennek következtében később a folyamat során jobb projekteket utasítottak vissza, pusztán költségvetési okokból (lásd: **6. háttérmagyarázat**).

¹⁵ Lengyelországban, a kiválasztási kritériumokat csak a 2011-es ajánlattételi felhívásban alkalmazták az M311, a 2010-es és 2011-es ajánlattételi felhívásokban az M312, és a 2009-es és 2010-es ajánlattételi felhívásokban az M313 intézkedésekre.

5. HÁTTÉRMAGYARÁZAT

PÉLDÁK OLYAN KIVÁLASZTÁSI RENDSZEREKRE, AMELYEK NEM RELEVÁNS PROJEKTEKET VÁLASZTOTTAK KI

Olaszország (Campania): A rendszer felépítése úgy tűnt, hogy jó gyakorlatot mutat, tekintve, hogy a támogatható beruházási projektek értékelése olyan kiválasztási kritériumrendszer alapján zajlott, amely szerint egy minimális pontszámot (küszöböt) el kellett érniük a támogatható projekteknek, a „projektminőség” küszöböt is ideértve. Azonban a rendszer nem csak akkor adott pontokat, ha egy projekt megfelelt a kritériumoknak, hanem akkor is, ha nem.

A „projektminőség” kategóriában az a projekt, amely nem tesz eleget semmilyen kritériumnak 20 pontot kap (ez az elérendő „minimumküszöb”) és ezért mégiscsak támogatásban részesül. Ez ténylegesen értelmetlenné teszi a projektminőség alapján történő kiválasztást, mivel minden projekt automatikusan továbbjut, amennyiben elegendő támogatás áll rendelkezésre.

Franciaország (Aquitania): Kiválasztási kritériumok hiányában, az a pusztán tény, hogy egy projekt támogatható volt és volt rendelkezésre álló finanszírozás, azt jelentette, hogy ki is választották. Ennek eredményeképpen egy új borkóstoló helyiség létrehozását célzó projekt is támogatást kapott, jóllehet már léteztek ilyenek. A projekt nem diverzifikálta/szélesítette a gazdaság tevékenységét, és ezért nem járult hozzá azon intézkedés céljainak megvalósításához, amely címén támogatást kapott.

6. HÁTTÉRMAGYARÁZAT

PÉLDÁK EREDMÉNYTELEN KIVÁLASZTÁSI FOLYAMATOKRA

Cseh Köztársaság: Az első két évben (2007 és 2008) minimális küszöb nélkül és az összes támogatható pályázat finanszírozására elegendő költségvetés birtokában, a benyújtott projekteket nem rangsorolták az elsőbbségi kritériumok szerint. Ennek következtében a maximális 35 pontból 0 pontra és a maximális 106 pontból 1 pontra értékelt projekteket is finanszíroztak. 2010 óta a támogatható projekteknek sokkal magasabb pontszámot kellett elérniük ahhoz, hogy támogatásban részesüljenek: legalább 25 pontot 40-ből és 54-et 101-ből.

Olaszország (Campania): A 312-es intézkedés tekintetében az első pályázati időszak alatt (2009. július/augusztus) mind a 163 támogatható pályázatot finanszírozták. A második időszakban (2009. szeptember/október) 322 pályázat volt elfogadható, de csupán 70-et finanszíroztak, mert az intézkedésre rendelkezésre álló költségkeretet már kimerítették. Ez azt jelentette, hogy a második időszakban voltak olyan projektek, amelyeket visszautasítottak, dacára annak, hogy sokkal több pontot értek el, mint néhány, az első időszakban támogatást elnyerő projekt. Például a második időszakban pénzühiány miatt visszautasított projektek közül az első helyre rangsorolt projekt pontszáma 85%-kal magasabb volt, mint az első időszakban finanszírozottaké.

Svédország: 2011-ig nem volt olyan eset, hogy támogatható projektekre szóló pályázatokat kis prioritás miatt visszautasítottak volna. A prioritások kialakításának hiánya ahhoz vezetett, hogy 2011-ben az intézkedéseket részben felfüggesztették, mert kimerült a költségvetés és projekteket utasítottak el, mondván, hogy „a projektekre szánt pénz véges, és rangsorolnunk kell”. Bár ez azt eredményezte, hogy a költségvetés fennmaradó részét szigorúbban osztották el, a nagyobb részét addigra már elköltötték.

A MUNKAHELYTEREMTÉS AZ INTÉZKEDÉSEK ÁTFOGÓ PRIORITÁSÁNAK RÉSZE VOLT, DE EZ NEM MINDIG TÜKRÖZÖDÖTT ABBAN, AHOGY A TÁMOGATÁSOKAT IRÁNYÍTOTTÁK

- 32.** Ahogy azt fent is említettük (lásd:14. bekezdés), a munkahelyteremtés a III. tengely átfogó prioritásának része volt. Ezért a tagállamoknak a vidékfejlesztési céljaiknak megfelelő projektek fontossági sorrendbe rendezésekor törekedniük kell olyan projekteket kiválasztaniuk, amelyek feltehetően leginkább alkalmasak munkahely-teremtésre. Nem csak magára a munkahely-teremtésre kell törekedniük, hanem a támogatás pénzügyi eredményességét és hatékonyságát is szem előtt kell tartaniuk, például a munkahelyenkénti költségek és a munkaminőség figyelembevételével.
- 33.** Az ellenőrzés feltárta, hogy Franciaország kivételével minden ellenőrzött tagállam figyelembe vette a munkahely-teremtési lehetőségeket a projektjavaslatok értékelése során. A kiválasztási rendszerek fentebb bemutatott hiányosságai miatt azonban néhány tagállamban a gyakorlatban a rendszer nem tudta eredményesen rangsorolni a munkahelyeket teremtő projekteket (lásd: 30. és 31.bekezdés). Például annak ellenére, hogy Olaszország Campania tartományában a 311. intézkedésre vonatkozó kiválasztási rendszer lehetővé tette, hogy egy, a gazdaság háztartásában élő tag teljes munkaidőben való elhelyezkedését ösztönző projektek prioritást kapjanak (lásd: 21. bekezdés), ezen kritérium alkalmazásával kapcsolatban voltak hiányosságok (lásd: **7. háttérmagyarázat**).

7. HÁTTÉR MAGYARÁZAT

PAPÍRON JÓ A RENDSZER, DE A GYAKORLATBAN NEM

Olaszország Campania tartományában a háztartás tagjának teljes munkaidőben való elhelyezkedésének céljához rendelt kritériumként a beruházási költség/munkavállalók száma arányt határozták meg. Az értékelésben azonban a gazdaság háztartásának tagjai közül a teljes munkaidőben elhelyezkedettek százalékos arányát számították ki és ezt alakították át pontokká.

Az ajánlattételi felhívások nem adtak semmilyen utasítást arra nézve, hogy ezt a százalékot hogyan kell kiszámolni. Ennek következtében a számításokat nem végezték el, és a pontozás a technikai jelentésben foglalt megalapozatlan állítások alapján történt.

Például egy falusi turizmussal kapcsolatos projekt esetén a kedvezményezett várható eredményként azt adta meg, hogy „a családtagok munkaideje megnő”, és ennek alapján a projekt megkapta a lehető legnagyobb pontszámot. Az ezen kritériumnak való megfelelést a helyszíni ellenőrzések során a hatóságok nem ellenőrizték a végkifizetés előtt, és a kedvezményezett nem tudott a számvetőszéki ellenőröknek semmilyen bizonyítékkal szolgálni ezen állítás alátámasztására.

- 34.** A munkahelyteremtést célzó projektek tekintetében a létrejött munkahelyenkénti költség a mutatószáma a pénzügyi hatékonyságnak. A Számvevőszék ezt a mutatószámot¹⁶ mind a 26 olyan ellenőrzött projektre kiszámolta, amelyeknek sikerült munkahelyeket teremteniük (lásd: **II. melléklet**). Ez a számítás azt mutatta, hogy az egy létrejött munkahelyre vetített költségek az egyes projektnél nagyon különbözőek: a skála 3 000 eurótól 215 000 euróig terjed. Míg a Számvevőszék elismeri, hogy projektek más olyan célokat is szolgálhatnak, amelyeket figyelembe kell venni a kiválasztási folyamat során, az egy hasonló tevékenységre / hasonló tevékenységi körön belül létrejött munkahelyre vetített költségek közötti jelentős különbségek, hogy e tekintetben nagyobb odafigyelésre van szükség.
- 35.** Az ellenőrzött tagállamok közül három vette figyelembe a benyújtott projektjavaslatok pénzügyi hatékonyságát, az egy munkahelyre eső költség alapján. Projektjeik értékelése során a brit hatóságok a projekthez kötődő tervezett munkák betöltéséhez szükséges szakképzettségi szintet, és az azokkal kapcsolatos optimális pénzfelhasználást értékelték és pontozták (vagyis az egy munkahelyre vetített költségek és a szakképzettségi szintre vetített költségek is feltételét képezték a támogatásnak).
- 36.** Lengyelországban a támogatási összeg attól függ, hogy a kedvezményezett hány munkahely teremtésére vállalkozik, míg Olaszországban az egy munkahelyre vetített költséget csak a 312. intézkedés kapcsán értékelték, és az összes kiadást (azaz a teljes beruházási költséget) úgy veszik figyelembe, hogy a hatóságok által meghatározott átlagértékhez hasonlítják. Többletpontokat adnak az egy munkahelyre jutó költségek kiszámításának alapján.
- 37.** Csak Lengyelországban, a Cseh Köztársaságban és az Egyesült Királyságban szabták a támogatás feltételéül a munkahelyteremtést, ha az szerepelt a projektben. Lengyelországban és az Egyesült Királyságban a kifizetési kérelemmel együtt bizonyítékot is be kellett nyújtani (habár az Egyesült Királyság várható eredményeket is elfogadott), míg a Cseh Köztársaságban a projektgazdánál a projekt végrehajtását követően célzott ellenőrzéseket végeztek. Lengyelországban és a Cseh Köztársaságban a létrehozott munkahelyek fenntartására vonatkozóan világosan szabályozott vállalási kötelezettséget írtak elő: ennek időtartama a végkifizetéstől számított két év volt, illetve az ötéves vállalási időszak lejártáig tartott¹⁷.
- 38.** Olaszország Campania tartományában a hatóságok ellenben arra a munkahely-teremtési becslésre hagyatkoztak, amelyet a kedvezményezett a pályázatában feltüntetett. Ezen munkahelyek létrehozása nem képezte feltételét a kifizetésnek és sem a végkifizetéskor, sem később, a tevékenységek nyomon követése során nem ellenőrizték azt. Az ellenőrzés feltárta, hogy az ellenőrzött kilenc projektből csak négy ösztönözte a munkahelyteremtést és ezek közül kettőnél a munkahelyteremtés jóval alacsonyabb lett a vártnál.

¹⁶ A kedvezményezettnek fizetendő összes köztámogatás és az összes létrejött munkahely (teljes munkaidős egyenértékben) hányadosaként számítandó ki.

¹⁷ Az 1698/2005/EK rendelet 72. cikke.

AZ INTÉZKEDÉSEKET NEM PROAKTÍV MÓDON IRÁNYÍTOTTÁK

- 39.** Még ha a nyomon követési és értékelési adatok azt is mutatták, hogy az intézkedések céljai nem valósultak meg, a tagállamok hatóságai nem dolgozták át a beavatkozásokat azok hatásmaximalizálása céljából: hogy olyan eredményesebb és hatékonyabb projektek kapjanak támogatást, amelyek a kitűzött célok tekintetében valós eredményeket tudnak felmutatni.
- 40.** Ez különösen a Cseh Köztársaságban volt látható, ahol részben a hatóságok által kitűzött irreális/ambiciózus célok folytán a munkahely-teremtési célokat jelentősen alulteljesítették, és ennek ellenére sem tettek semmit a munkahelyteremtő projektek előtérbe helyezése érdekében. Svédországban a III. tengely költségvetésének megyék közötti részbeni újraosztása során a kiadások szintjét vették figyelembe, nem pedig az eredmények elérését. Olaszországban arányában nagy támogatást adtak a források felvételének ösztönzése céljából, de anélkül, hogy ezt összekapcsolták volna az eredmények elérésével. (lásd: **8. háttérmagyarázat**).

8. HÁTTÉRMAGYARÁZAT

PÉLDÁK A PROAKTÍV IRÁNYÍTÁS HIÁNYÁRA

Cseh Köztársaság: A 2010-ben kiadott félidős értékelés rávilágított a három ellenőrzött intézkedés korlátozott hatására. Az értékelő úgy találta, hogy a 311. intézkedés csak a bruttó munkahely-teremtési mutatószám 0,8%-át valósította meg. A 312. intézkedés az eredetileg kitűzött munkahely-teremtési célok csupán 1,4%-át, a 313. intézkedés pedig a programvégrehajtás három évét követően azok mindössze 1%-át érte el. A sikertelenség ellenére a Cseh Köztársaság nem változtatott az intézkedéseken. Ehelyett a cseh hatóságok, miközben fenntartották az intézkedésenként programozott kiadások szintjét, közel 90%-kal, azaz 29 000-ről 2700-ra csökkentették a „bruttó létrejött munkahelyek” teljesítménymutatóra vonatkozó céljaikat.

Olaszország (Campania): Az intézkedés pénzügyi végrehajtásának élénkítése céljából, 2010-ben a hatóságok a maximális állami támogatások arányát 100%-ra növelték az 50 000 euró alatti, a 311. és 312. intézkedés keretében megvalósuló projektekre. Azt, hogy a kedvezményezettnek már nem kellett hozzájárulnia a projekthez, nem kapcsolták össze a projektek optimálisabb forrásfelhasználásával, a megvalósítandó eredmény szempontjából.

Svédország: Annak ellenére, hogy a közös felügyeleti és értékelési keretszabályozáson belül a létrejött munkahelyek mutatószáma szerint a 2010-es célok csupán 6,6%-a valósult meg, az intézkedéseket vagy a kiválasztási kritériumokat nem alakították át oly módon, hogy azok eredményesebben biztosítsák a cél elérését. Tájékoztatták továbbá a megyéket, hogy ha a rájuk vonatkozó költségkeret legalább 50%-át nem kötik le 2011 októberéig, úgy azt szétosztják azon más megyék között, amelyek gyorsabban tudták elkölteni a támogatásokat.

**A BIZOTTSÁG NEM HASZNÁLTA FEL KELLŐ MÉRTÉKBEN
A TELJESÍTMÉNYADATOKAT A DIVERZIFIKÁCIÓS INTÉZKEDÉSEK
HATÉKONYSÁGÁNAK ÉS EREDMÉNYESSÉGÉNEK JAVÍTÁSA ÉRDEKÉBEN**

- 41.** A Bizottság nyomon követi és felügyeli a programok végrehajtását, nevezetesen monitoringbizottsági üléseken¹⁸ való részvétel, az éves eredményjelentések vizsgálata és tagállami helyszíni ellenőrzések révén. Továbbá az, hogy a Bizottság felelős a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásért azt is megköveteli, hogy megfelelően javítson a programvégrehajtáson. Az 1698/2005/EK rendelet 77. cikkének (2) bekezdése lehetőséget biztosít a Bizottságnak arra, hogy tanácsadói minőségben részt vegyen a monitoringbizottság ülésein.
- 42.** A Bizottság a programozási időszak teljes időtartama alatt ragaszkodik annak szükségességéhez, hogy az intézkedés végrehajtása szelektívebb és célzottabb legyen, függetlenül attól, hogy „elegendő-e a költségvetés”. Az ellenőrzés azonban feltárta, hogy a Bizottság nem mindig biztosította azt, hogy tagállamok megfelelő kiválasztási kritériumokat határozzanak meg, illetve következetesen alkalmazzák azokat. A Bizottság valójában nem lépett fel eredményesen, annak ellenére, hogy Franciaország, Lengyelország és a Cseh Köztársaság (2009-ben) nem alkalmazott semmilyen kiválasztási kritériumot. Más vidékfejlesztési intézkedések tekintetében ugyanakkor a Bizottság hasonló jellegű hiányosságok esetén cselekedett és pénzügyi korrekciókat javasolt.
- 43.** A Bizottság továbbá nem tett megfelelő lépéseket a monitoring-bizottsági ülések vagy a programok éves értékelése során¹⁹ annak biztosítására, hogy a tagállamok eredményesen válasszák ki és hagyják jóvá a kitűzött célok elérésére alkalmas projekteket. A **8 háttérmagyarázatban** bemutatott esetről a Bizottság nem követelte meg a cseh köztársaságbeli diverzifikációs intézkedések eredményességének javítását, hanem elfogadta azt, hogy egyszerűen lecsökkentették a bruttó megteremtett munkahelyek számára vonatkozó célokat.

¹⁸ Az 1698/2005/EK rendelet 78. cikke értelmében: „A monitoringbizottság meggyőződik a vidékfejlesztési program végrehajtásának eredményességéről”. Ehhez megfontolja és felülvizsgálja a kiválasztási kritériumokat, nyomon követi, hogy mennyiben teljesültek a kitűzött célok, elérték-e azokat stb.

¹⁹ Az 1698/2005/EK rendelet 83. cikke értelmében: „Minden évben az éves időközi jelentés benyújtását követően a Bizottság és az irányító hatóság az érintett tagállammal és irányító hatósággal egyetértésben megállapítandó eljárásokkal összhangban megvizsgálja az előző év főbb eredményeit”.

MÁSODIK RÉSZ: KELLŐEN MÉRSÉKELTÉK A HATÉKONYSÁGRA ÉS GAZDASÁGOSSÁGRA VONATKOZÓ KOCKÁZATOKAT?

- 44.** Az optimális támogatásfelhasználás lényege a szándékolt eredmények megvalósítása a források optimális felhasználásával. Az eredményesség mellett a gondos pénzgazdálkodás általános kockázatai a hatékonysági és a gazdaságossági kockázat.
- 45.** A hatékonysági kockázat annak eshetősége, hogy egy tevékenység:
- adott erőforrás tekintetében nem maximalizálja a kibocsátást vagy maximalizálja ugyan, de anélkül, hogy kellő mértékben ügyelne a megfelelő minőségre; vagy
 - adott kibocsátás tekintetében nem minimalizálja az erőforrást, vagy minimalizálja ugyan, de anélkül, hogy kellő mértékben ügyelne a megfelelő minőségre.
- 46.** A gazdaságossági kockázat annak eshetősége, hogy egy tevékenység:
- nem minimalizálja az erőforrás-költségeket vagy minimalizálja ugyan, de anélkül, hogy kellő mértékben ügyelne a megfelelő minőségre.
- 47.** Jó programozással a hatékonysági és gazdasági kockázatok már eleve jelentősen csökkenthetők. Ez azonban nem menti fel a hatóságokat annak felelőssége alól, hogy a végrehajtás során releváns ellenőrzéseket végezzenek.
- 48.** Ezért, és az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete²⁰ 30. cikkének (2.) bekezdésében megfogalmazott hatékonysági és gazdaságossági elvekkel összhangban, a Számvevőszék úgy ítéli meg, hogy a tagállamoknak:
- biztosítaniuk kell, hogy a pályázók még a támogatás odaítélése előtt be tudják mutatni, hogy projektjeik pénzügyi szempontból életképesek és fenntarthatók,
 - a „talált pénz” és a kizorító hatás kockázatát csökkentő eljárásokat kell alkalmazniuk²¹,
 - biztosítaniuk kell, hogy a projektek ésszerű költségekkel járnak,
 - biztosítaniuk kell, hogy a projektek ésszerű időn belül végrehajthatók legyenek, felesleges bürokratikus teher és költségek nélkül.

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete (2012. október 25.) 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.).

²¹ A definíciókat lásd: 51. és 58. bekezdés.

HATÉKONYSÁG

A TAGÁLLAMI ELLENŐRZÉSEK CSAK KORLÁTOZOTTAN TÁMASZTIK ALÁ A PROJEKTEK PÉNZÜGYI FENNTARTHATÓSÁGÁT

- 49.** Annak elkerülésére, hogy köztámogatásokat pazaroljanak sikertelen projektekre, a tagállamoknak arányos pénzügyi életképességi ellenőrzéseket kell végezniük, elemezniük kell a pályázók pénzügyi helyzetének és üzleti terveinek megalapozottságát, valamint dokumentálni kell értékelésüket.
- 50.** A jelenlegi jogszabályok nem írják kifejezetten elő ilyen jellegű életképességi ellenőrzések elvégzését²², és az ellenőrzött tagországok közül csupán három (Lengyelország, Svédország és az Egyesült Királyság) ellenőrizte rendszeresen a pályázók pénzügyi helyzetét. Főleg Lengyelországban és Svédországban azonban az ellenőrzés számos gyenge pontot tárt fel, elsősorban felületes és megbízhatatlan értékelések és dokumentálási hiányosságok kapcsán. A többi ellenőrzött tagállam vagy nem végzett rendszeres életképességi ellenőrzéseket (Franciaország (Aquitania) és Olaszország Campania tartománya) vagy felfüggesztette azokat (Cseh Köztársaság) (lásd: **9. háttérmagyarázat**).

²² Az 1698/2005/EK rendelet 72. cikke azonban kimondja, hogy a projekteknak abban az értelemben fenntarthatónak kell lenniük, hogy a tagállamnak biztosítania kell, hogy a beruházási művelet a finanszírozási határozatot követő öt éven belül nem módosul lényegesen, ideértve termelő tevékenység megszüntetését vagy áthelyezését. A Bizottság ráadásul elismerte (EU Rural Review No. 1), hogy projektértékelésnek tartalmaznia kellene ilyen kritériumokat. „Ügyelünk arra, hogy a III. tengely keretéből nyújtott jelentős támogatás lehető legjobb elköltése és a gazdasági fenntarthatóság fő értékelési szempont legyen az összes EMVA projektjavaslat értékelése során (31. oldal) (lásd: http://enrd.ec.europa.eu/publications-and-media/eu-rural-review/en/eu-rural-review_en.cfm).

9. HÁTTÉR MAGYARÁZAT

ÉLETKÉPESSÉGI ELLENŐRZÉSEK: PÉLDÁK JÓ GYAKORLATOKRA ÉS HIÁNYOSSÁGOKRA

Egyesült Királyság – Anglia: A hatóságok többféle eljárást alkalmaznak, a támogatás nagyságának függvényében, ami jó gyakorlatnak tekinthető: pénzügyi mutatókat számítanak ki számviteli adatok és készpénzforgalmi előrejelzések alapján, független könyvvizsgálói véleményt kérnek, és értékesítési előrejelzést tartalmazó üzleti tervet és piacelemzést kell benyújtani. Az alapul szolgáló feltevéseket az értékelő kritikus szemmel átvizsgálja és figyelembe veszik a projektvezetési és -teljesítési kockázatokat.

Lengyelország: Volt egy olyan eset, hogy a kedvezményezett első üzleti tervében negatív nettó jelenérték szerepelt, ami a projektet kizárta volna a támogatható projektek köréből. Amikor a lengyel hatóságok megkérték a kedvezményezettet, hogy magyarázza meg a negatív nettó jelenértéket, az csupán egy új tervet adott be, melyben jelentősen megnövelte az értékesítési előrejelzéseket. A nettó jelenérték negatívról pozitívrá változott, és a projektet elfogadták. A Számvevőszék megállapította, hogy a projekt eredményei jelentősen alulmaradnak mind az első, mind az átdolgozott előrejelzéshez képest.

Franciaország (Aquitania): Néhány projektről pénzügyi elemzéseket és megvalósíthatósági tanulmányokat kértek, jóllehet ezen dokumentumok alapján nem végeznek formális életképességi ellenőrzést. Volt egy olyan eset, hogy a projektet elfogadták és az támogatást kapott, annak ellenére, hogy a megvalósíthatósági tanulmány kimutatta, hogy a vállalat pénzügyi nehézségekkel küzd, mert az általános fizetőképessége rossz, jelentős rövidtávú kockázatokat mutat, és nagyon korlátozott a pénzügyi önállósága. A számvevőszéki ellenőrzés feltárta, hogy a támogatott vállalkozás csődben volt.

Cseh Köztársaság: Kezdetben a kétféle CZK (körülbelül 78 000 euró) feletti összeggel támogatható projektek esetén vizsgálták a pályázó hitelképességét. A gazdasági válságra tekintettel, és annak elkerülése céljából, hogy a támogatható pályázók száma csökkenjen a válság ideje alatt, a cseh hatóságok úgy döntöttek, hogy a 2009-es év közepétől kezdve már nem értékelik a kedvezményezettek hitelképességét.

AZ INTÉZKEDÉS TAGÁLLAMOK ÁLTALI PROGRAMOZÁSA ÉS VÉGREHAJTÁSA NEM CSÖKKENTI EREDMÉNYESEN A TALÁLT PÉNZ EFFEKTUS KOCKÁZATAIT...

- 51.** A talált pénz effektus azt jelenti, hogy a kedvezményezett milyen mértékben hajtotta volna végre a beruházást **támogatás nélkül** is. Ilyen esetekben a támogatás nyújtása csökkenti az uniós és tagállami költségvetésből történő finanszírozás hatékonyságát, mivel a közkiadások nem szükségesek a kívánt hatás eléréséhez.
- 52.** A „talált pénz” kockázat csökkentésének fő eszköze a 311–313. intézkedés oly módon történő kialakítása és programozása, hogy a köztámogatás oda irányuljon, ahol van rá beazonosított igény (pl. piaci hiányosságok), vagy hogy ösztönözze pozitív externáliák és közjavak megteremtését (pl. költségtámogatás révén környezeti szempontból fenntartható technológiák bevezetése vagy szélesebb társadalmi előnyöket nyújtó projektek megvalósítása). Mindazonáltal még akkor is, ha a rendszert úgy alakították ki, hogy ösztönözze közjavak megteremtését magánszférában tevékenykedő kedvezményezetteknek nyújtott támogatáson keresztül, néhány esetben a potenciális pozitív hatás a gyakorlatban nem jelentkezett (lásd: **10. háttérmagyarázat**).
- 53.** A tagállamok a projektek kiválasztási eljárásának szintjén is csökkenteni tudják a talált pénz kockázatát. A tagállamok megkérhették volna a pályázókat, hogy igazolják, hogy szükségük van támogatásra, az életképességi ellenőrzésből nyert pénzügyi, marketing- és vezetési adatok alapján. Ha egy pályázó a teljes projekt finanszírozásához elegendő tőkével vagy tőkéhez való hozzáféréssel rendelkezne, vagy ha a projekt sikerkilátásai nagyon jók lennének, akkor a beruházás rendszerint amúgy is megvalósulna, függetlenül attól, hogy van rá támogatás vagy sem. Ez a szűkös közforrások nem hatékony felhasználását jelentené.

PÉLDA A GYAKORLATBAN NEM JELENTKEZŐ POTENCIÁLIS POZITÍV HATÁSRA

Olaszország (Campania): A projektértékelési rendszer előírta, hogy a környezeti kritériumokat pontozni kell. Az ellenőrzés azonban megállapította, hogy a „víztakarékosság” kritériumra adható tíz pontot vagy a „hagyományos hulladékkezelésen túlmutató megajánlás”-ra adható öt pontot akár a legalapvetőbb eszközök megajánlásával is meg lehetett szerezni, mint például víztakarékos vízöblítéssel végző vagy olcsó komposztáló tartályok beszerzésével (például egy komposztáló tartály költsége 350 euró volt, szemben a 247 000 eurós projektössz-költséggel). Nem kellett átfogó víztakarékossági intézkedést megajánlani, és nem is értékelték azt. Így tehát (a sok esetben döntő) 15 pontot akkor is meg lehetett szerezni, ha jelentéktelen víztakarékossági vagy környezeti hatást ígért a projekt.

- 54.** A hat ellenőrzött tagállamból kettő vidékfejlesztési programjában (Svédország, és Egyesült Királyság – Anglia) hangsúlyozták azt, hogy a talált pénz komoly kockázatot jelent a hatékony és eredményes gazdálkodásra nézve. Csak az Egyesült Királyságban követelték meg azonban a hatóságok, hogy a kedvezményezettek mutassák ki, hogy szükségük van a támogatásra, és visszautasítottak olyan projekteket, ahol a köztámogatás szükségessége nem volt bizonyított. Az Egyesült Királyság hatóságai a projektek értékelése során a következő szempontokat vették figyelembe: a pályázat milyen meggyőzően indokolta a támogatás szükségességét, milyen piaci hiányosságokat kíván a projekt orvosolni, van-e finanszírozási hiány (például összehasonlítják az alternatív készpénzforgalmi előrejelzéseket, megnézik, mi lenne, ha a vállalkozás kölcsönt venne fel, és mi lenne ha köztámogatást kapna), és mekkora eredményeket hozna a projekt a régió számára (megbecsülik, hogy az eredmények aránya mekkora lenne a támogatás hiányában).
- 55.** A Számvevőszék korábban már rámutatott arra (például a Leader-megközelítésről, a 121. és 123. intézkedésről szóló jelentéseiben), hogy erősen a talált pénz effektusra utal az, ha a beruházást még a támogatás odaítéléséről szóló döntés előtt megkezdték, netán be is fejezték. Ezekben az esetekben a kedvezményezett beruházással kapcsolatos eredeti döntése azt mutatja, hogy támogatás nélkül is hajlandó és képes a beruházás megvalósítására. Következésképpen a tagállamok számára jó gyakorlatnak az tekinthető, ha csak a támogatási jóváhagyás dátumától kezdve ítélik a projekteket támogathatónak.
- 56.** Az Egyesült Királyság (Anglia) alkalmazta e jó gyakorlatot. A többi ellenőrzött tagállamban a beruházások általában a pályázat benyújtásának dátumától kezdve voltak támogathatók. Az ellenőrök megállapították, hogy az 57 vizsgált projektből 25 (44%) megvalósítását kezdték meg még a támogatási döntés meghozatala előtt (lásd: **táblázat**).
- 57.** A talált pénz kockázatát alaposabban is megvizsgálta a Számvevőszék, a kedvezményezettek kikérdezése, és a projektvégrehajtáshoz felhasznált forrásokkal, a beruházás jövedelmezőségével és a támogatásról hozott döntés időpontjához képesti ütemezéssel kapcsolatos írásos dokumentumok alapján. Az elemzés azt mutatja, hogy az 57 projekt közül 35 (a minta 61%-a) egyébként is megvalósult volna, bár egyes esetekben kisebb léptékben vagy hosszabb idő alatt (lásd: **II. melléklet**). Ez főleg azokra az esetekre igaz, ahol a támogatási összeg nagyon kicsi volt, mint például Svédországban, ahol az elnyert támogatások harmada 10 000 euró vagy annál kisebb összeg volt. Ráadásul Svédországban a Számvevőszék talált egy olyan esetet is, ahol a projektet annak teljesítését követően hagyták jóvá (lásd: **11. háttérmagyarázat**).

TÁBLÁZAT

TÁMOGATÁSI JÓVÁHAGYÁS NÉLKÜL MEGKEZDETT PROJEKTEK

Tagállam	Az ellenőrzés során vizsgált projektek száma	A jóváhagyás előtt megkezdett projektek száma
Cseh Köztársaság	11	4
Franciaország (Aquitania)	10	8
Olaszország (Campania)	9	3
Lengyelország	8	3
Svédország (Västra Götaland)	10	7
Egyesült Királyság – Anglia (Yorkshire és Humber)	9	0
Összesen	57	25

11. HÁTTÉRMAGYARÁZAT

TALÁLT PÉNZ EFFEKTUS ALAPOS GYANÚJA UNIÓS TÁMOGATÁS ELNYERÉSE MÁR TELJESÍTETT PROJEKTRÉ

Svédországban 240 000 SEK (22 000 euró) támogatást adtak egy meglévő, erdészeti munkagépekkel foglalkozó szolgáltató és javító vállalkozás műszaki telephelyének bővítésére. A kedvezményezett 2008 májusában hiányos támogatási kérelmet adott be a projekt egysoros leírásával, üzleti terv nélkül. Ezt követően 2009 májusának elején kiegészítette támogatási kérelmét a Megyei Testület által kért információkkal. A pályázat odíteléséről szóló döntést egy héttel később meghozták, és ugyanebben a hónapban a kedvezményezett benyújtotta kifizetési kérelmét. A projekt már 2009 áprilisára elkészült, még a teljes pályázati anyag beadása előtt.

A Számvevőszék helyszíni ellenőrzése során a kedvezményezett előadta, hogy már azelőtt elhatározta, hogy megvalósítja a projektet, mielőtt értesült volna a támogatási lehetőségről. 1,2 millió SEK (kb. 110 000 EUR) értékben kötött banki hitelfelvételi megállapodást, amit sikertelen pályázat esetén a teljes projekt finanszírozására fordított volna.

...SEM A KISZORÍTÓ HATÁS KOCKÁZATÁT

- 58.** A kiszorító hatás azt mutatja meg, hogy egy közpénzből támogatott tevékenységből származó előnyök miatt máshol milyen mértékben csökkennek tevékenységek. Az olyan támogatás, amely egy kedvezményezett piaci részesedésének növekedését valamely versenytársa rovására teszi lehetővé, nem feltétlenül lesz eredményes például a munkahelyteremtéssel kapcsolatos szakpolitikai célok elérésében. Az ilyen támogatások ezért *eleve* nem hatékonyan használják fel az uniós forrásokat és helyi szinten piactorzító lehet. Mindamellet bizonyos fokú kiszorítás indokolt lehet, amennyiben a szakpolitikai célok tekintetében elegendő nettó hatás érhető el.
- 59.** A talált pénz effektushoz hasonlóan az indokolatlan kiszorítás kockázata is elsősorban a program megfelelő kialakításával csökkenthető. A vidékfejlesztési tervnek meg kell határoznia a kiadási igényeket (pl. a várt kereslet elemzésével, és az olyan szektorok kizárásával, ahol a piac telítettnek tűnik), azonosítania kell azokat a szükségleteket, amelyek kellőképpen jelentősek ahhoz, hogy indokolják az esetleges kiszorítást, és e szükségleteknek megfelelően kell meghatározni a konkrét célokat és támogathatósági feltételeket. Amint a jelentés I. részéből kitűnik, az ellenőrzött tagállamokban ez nem történt meg. Svédország és Nagy-Britannia vidékfejlesztési programjai azonban megemlítik a kiszorítást, mint a hatékony és eredményes gazdálkodást fenyegető potenciális kockázatot.
- 60.** A tagállami hatóságoknak a projektek jóváhagyási folyamata során a kiszorító hatás szempontjából is értékelniük kellene a projektjavaslatokat. Amennyiben a kiszorítás valószínűsége nagy, a tagállamoknak meg kellene bizonyosodniuk arról, hogy a projekt olyan nagy mértékben járul hozzá az intézkedés céljaihoz, hogy az mégis indokolja a támogatást.
- 61.** Csak az Egyesült Királyság²³ tett megfelelő lépéseket a kiszorító hatás értékelése és csökkentése céljából, kimondottan olyan szabályokat hoztak, amelyek kizárják azokat a javaslatokat, amelyek „azon gazdasági ágazatokból érkeznek, amelyek már elérték a telítettségi pontot, és amelyekben ennél fogva túlkínálat, romló termelékenység és hasonló tevékenységet folytató vállalkozások kiszorítása jelentkezik.” A Számvevőszék az egyesült királyságbeli értékelési rendszerben további jó gyakorlatokat talált: A kedvezményezett számára előírják, hogy bizonyítsa a piaci kereslet meglétét és mutassa be a versenytársakra gyakorolt hatásokat. A projektértékelés és -kiválasztás részét képezi a kiszorítás kockázatának értékelése, és azon projektek amelyeknél valószínű a kiszorító hatás, nem kapnak támogatást.

²³ Egy konkrét, kempingkialakítási beruházás kapcsán Franciaország (Aquitania) is alkalmazta a kiszorító hatás kockázatának értékelését.

- 62.** A Számvevőszék a kizorítás kockázata szempontjából a dokumentumok vizsgálata, illetve a kedvezményezettekkel a vállalatuk termékeiről, piacairól és versenytársairól, valamint a beruházás által ezekre gyakorolt hatásokról folytatott megbeszélés alapján értékelte az 57 ellenőrzött projektet. 19 projekt esetében jelentkeztek kizorító hatás kockázatára utaló jelek (lásd: **II. melléklet**). A **12. háttérmagyarázat** kizorító hatás jeleit mutató példákat tartalmaz. Három projekt esetében úgy találták, hogy nem lépett fel a kizorító hatás kockázata, míg négy projekt esetében a Számvevőszéknek nem állt rendelkezésére elég bizonyíték annak értékelésére.

GAZDASÁGOSSÁG

- 63.** A gazdaságosság elve megköveteli, hogy a pénzügyi forrásokat időben bocsássák rendelkezésre, megfelelő mennyiségben és minőségben és a legjobb áron. Fennáll a kockázata annak, hogy a kedvezményezettek esetleg nem a szükséges minőségnek megfelelő lehető legkisebb költséggel igyekeznek a projekteket megvalósítani. Ez esetben az uniós és tagállami költségvetéseket feleslegesen megnövelt költségek terhelhetik. Ez egyszerre gazdaságtalan és nem hatékony, és elveszi a támogatást más projektek elől. A Bizottságnak és a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a 311–313. intézkedés keretében a pályázók ajánlatában szereplő projektköltségek ésszerűek, az adminisztratív eljárások pedig a lehető legegyszerűbbek legyenek, hogy a projektek eredményesen és hatékonyan valósuljanak meg, és a vidéki területek javát szolgálják.

PÉLDA KIZORÍTÓ HATÁS KOCKÁZATÁT MUTATÓ PROJEKTEKRE

Svédország: A 313. intézkedés keretében egy látogatóközpont konferenciatermeinek építése kapott támogatást. A kedvezményezett kétnapos konferenciákat szervez, mely során kb. 15 résztvevőt a közeli szállodában helyez el. Egy uniós támogatásból megvalósuló és a látogatóközpont által szorgalmazott új beruházási projekt 20 ember elhelyezését biztosító szálláshely építését tartalmazta. A svéd hatóságok nem mérlegelték a kizorító hatás kockázatát a támogatás jóváhagyásakor, annak ellenére, hogy a projekt következtében az a közeli szálloda, ahol a résztvevők jelenleg megszállnak, valószínűleg piaci részesedést fog veszíteni.

Az ellenőrzés azonban jó gyakorlatokra is talált példát

Egyesült Királyság – Anglia: Egy gazdaság boltjának esetében a regionális fejlesztési ügynökség a projekt értékelés részeként azt is értékelte, hogy a milyen messze vannak a legközelebbi versenytársak, és a bolt vajon hatást gyakorolhat-e azok üzleti tevékenységére. A kizorító hatást alacsony szintjét indokoltak tekintették, lévén, hogy a regionális turisztikai hatóságok pozitív értékelést adtak.

A KÖLTSÉGEK ÉSSZERŰSÉGÉT KEVÉSSÉ ELLENŐRIZTÉK

- 64.** Például a 65/2011/EK rendelet²⁴ 24. cikke (2) bekezdésének d) pontja kimondja, hogy a tagállamoknak a támogatási kérelmek adminisztratív ellenőrzése részeként ellenőrizniük kell a benyújtott ajánlatokban szereplő projektköltségek ésszerűségét is. Ezt az értékelést megfelelő rendszer alkalmazásával kell elvégezni, például referenciaköltségek felhasználásával, több ajánlat összehasonlításával, vagy bíráló bizottság felállításával.
- 65.** A Számvevőszék megállapította, hogy Franciaország nem alkalmazott ilyen eljárást. Ez annál is inkább súlyos mulasztás, mert a Bizottság (2008-ban) már kérte a francia hatóságokat, hogy vezessenek be az adminisztratív ellenőrzéseik részeként egy, a projektköltségek ésszerűségét vizsgáló rendszert, és a múltban más beruházási intézkedéseknél ilyen jellegű hiányosság miatt már alkalmazott pénzügyi korrekciót.
- 66.** A többi ellenőrzött tagállam alkalmazott konkrét közbeszerzési szabályokból, költségnormán alapuló ellenőrzésekből, vagy a kettő kombinációjából álló releváns rendszereket. Ezen ellenőrzések minősége azonban nagy szórást mutatott. A Számvevőszék Svédországban több olyan esetet talált, amikor az uniós jogszabályokat nem tartották be, és jelentős hiányosságokat tapasztalt a Cseh Köztársaságban, Olaszország Campania tartományában és Lengyelországban: hiányos, felületes és gyengén dokumentált ellenőrzéseket tárt fel (lásd: **13. háttérmagyarzat**). A számvevőszéki látogatást követően, az olasz hatóságok visszavonásról szóló határozatot adtak ki a helyi önkormányzatnak nyújtott támogatás (46 780 euró) tekintetében, részben a kiválasztott pályázattal kapcsolatos problémák, részben a támogatott szolgáltatás elfogadott árával kapcsolatban.

²⁴ A Bizottság 2006. december 7-i 65/2006/EK rendelete a vidékfejlesztési támogatási intézkedésekre vonatkozó ellenőrzési eljárások, valamint a kölcsönös megfeleltetés végrehajtása tekintetében az 1698/2011/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 25, 2011.1.28., 8. o.).

PÉLDÁK A TAGÁLLAMOKBAN TALÁLT HIÁNYOS, ILLETVE „JÓ GYAKORLAT”-NAK TEKINTHETŐ SZABÁLYOKRA ÉS ELLENŐRZÉSEKRE

Svédország: A költségek ésszerűségének vizsgálatához alkalmazott módszer rendszerint abban áll, hogy a végösszeg legalább 25%-át kitevő költségek tekintetében a pályázóktól két árajánlat benyújtását kérik. Ez azt jelenti, hogy a projektgazdának a megajánlott végösszeg 75%-ára vonatkozóan nem kell kimutatnia a költségek ésszerűségét.

A támogatható kiadások tehát nem korlátozódnak csak az ajánlati összegekre és a kedvezményezettek ezért kérhetik az adott („ésszerű”-nek elfogadott) összegeket meghaladó költségeik kifizetését is, és így megkaphatják a teljes támogatást, amennyiben más (az „ésszerűség” tekintetében nem ellenőrzött) tételekre alacsonyabb árakat érnek el, vagy ha más, a pályázatban szereplő tételek beszerzését elhagyják. Ez az uniós költségvetés tekintetében nem eredményez megtakarítást, mert a kedvezményezett az elfogadott projekt-összköltség erejéig kiegészítő tételek vásárlására fordíthatja a „megtakarítást”.

Az ellenőrzött projektek egyikénél nem voltak árajánlatok egy 2,5 million SEK-ás, azaz 290 000 eurós, egy új étterem és különálló vendégház építését és felszerelését tartalmazó tételre (a támogatás összege: 900 000 SEK, azaz 94 000 euró, a támogatási ráta: 30%). A projektdosszié nem említett olyan intézkedést, amely a költségek ésszerűségének ellenőrzését szolgálta volna.

Olaszország (Campania): Olaszországban az egyetlen ellenőrzés, amelyet a tartományi hatóságok az általános költségek ésszerűségének tekintetében végeztek, azt vizsgálta, hogy azok mértéke nem haladja-e meg az ajánlattételi felhívásban megadott maximális értéket; a megajánlott (többnyire tanácsadói) szolgáltatások részletes jellegét és tárgyát nem vizsgálták. Például egy egyszerű, új busz beszerzését célzó projektnél a tanácsadó 15 000 eurós díjat számított fel (ami a busz árának 5,1%-át teszi ki), és e díjat köztámogatásból fedezték.

Ezenkívül néhány projekt esetében a független szakértő által kiválasztott és a szakértő bíráló által jóváhagyott vállalatoktól eltérő társaságok szállították a gépeket, illetve berendezéseket. Volt olyan eset, hogy a kedvezményezett előadta, hogy egy olyan barátjával szerződött honlapkészítésre, aki ugyanolyan áron vállalta a munkát, mint a szakértő által kiválasztott cég. Az ellenőrök azonban megállapították, hogy az ellenőrzés időpontjában (2012 márciusa) a honlap még nem volt teljesen működőképes, jöllehet a számlát már 2010. augusztus 9-én kifizették. A hiányos honlapot a kifizetés előtti ellenőrzés részét képező helyszíni ellenőrzés során nem vették észre.

A Számvevőszék a következő jó gyakorlatokat találta: **Angliában** az 1975/2006/EK rendelet 27. és 30. cikkének értelmében (5% kifizetési és 1% utólagos) lefolytatott szemlék a jóváírások vagy kedvezmények ellenőrzésére is kiterjedtek. **Olaszország Campania** tartományában a régió a 2011-es ajánlattételi felhívásában azt is előírta, hogy az ajánlattevők csatolják a kereskedők nyilvános árlistáját is, és jelölik meg, hogy mekkora árengedményt kaptak.

AZ ADMINISZTRATÍV TERHEK AKADÁLYOZZA A PROGRAMOK EREDMÉNYES ÉS HATÉKONY MEGVALÓSÍTÁSÁT

- 67.** Mint a 63. bekezdésben említettük, a tagállami eljárásoknak nem szabad sem túl hosszúnak lenniük, sem túlzott terhet nem róhatnak a pályázókra, nehogy eltántorítsák őket a projektjavaslatok benyújtásától. Ez a kockázat különösen azon potenciális kedvezményezettek esetében nyilvánvaló, akik nem engedhetik meg maguknak, hogy megkockáztassák a pályázatuk elutasítását, és így azt, hogy teljes egészében maguknak kelljen finanszírozniuk a projektet, vagy el kelljen halasztaniuk a beruházást, esetleg elszalasztva így egy üzleti lehetőséget.
- 68.** Az adminisztratív terhek és az ahhoz kapcsolódó bürokratikus költségek és késedelmek kiemelkedően olyan tényezők, amelyek akadályozzák a program céljainak megvalósítását, főleg akkor, ha azokat nem indokolja az eredményesebb projektek kiválasztása (lásd: **14. háttérmagyarázat**).

14. HÁTTÉR MAGYARÁZAT

EGY A PÁLYÁZÓ ADMINISZTRATÍV TERHEIT CSÖKKENTŐ, ÉS EGY NEM CSÖKKENTŐ RENDSZER

Egyesült Királyság – Anglia: Az angol hatóságok hetente átnézték a rövid pályázati szándéknyilatkozat nevű formanyomtatványokat és visszajelzést adtak a pályázóknak arról, hogy feltehetően támogathatók-e projektjeik, és arról, hogy milyen mértékben felelnek meg a régió prioritásainak. Ezzel az eljárással a pályázók megtakarították a valószínűleg visszautasításra kerülő teljes pályázat előkészítési költségeit, és egyúttal csökkentek az értékeléssel kapcsolatos adminisztratív terhek stb. Vidékfejlesztési üzleti tanácsadókat jelöltek ki minden egyes projekthez, hogy támogassák az ajánlattevő pályázatának elkészítésében.

Nagyjából kilenc héttel a pályázat benyújtását követően a kiválasztási eljárás befejeződött. Az értékelés kiterjedt a regionális prioritásokkal összhangban lévő stratégiai alkalmasságra, innovációra, a multiplikátorhatásra, a termék/szolgáltatás iránti keresletre, a pénzügyi életképességre, a költségek ésszerűségére, a javaslat eredményeire és következményeire, a talált pénz effektusra és arra, hogy a köztámogatást optimálisan használták-e fel.

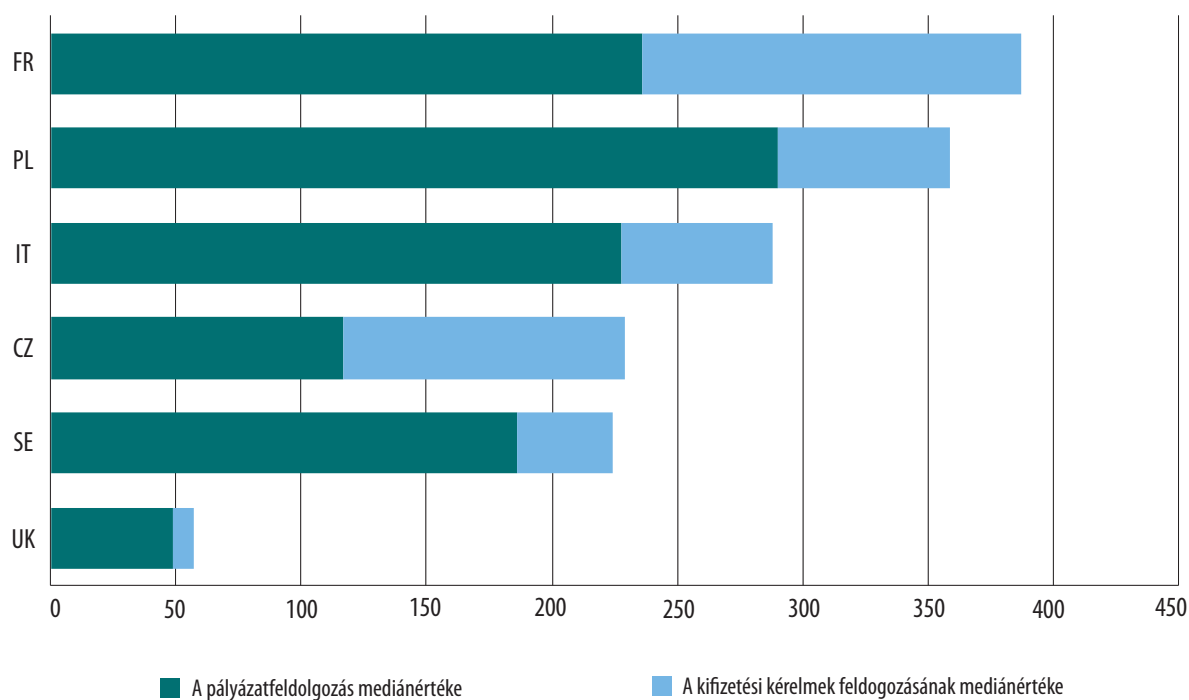
Lengyelország: Lengyelországban a pályázatok többségénél a jóváhagyási eljárás hat hónapnál hosszabb ideig tartott – és a 312. intézkedés keretében beadott pályázatok esetében több mint egy évig. Ennek fő oka a pályázatok rossz minősége/hiányossága volt és az, hogy a rugalmas szabályok megengedték a kedvezményezettek számára, hogy az értékelés minden egyes szakaszában kétszer módosítsák pályázataikat. A lengyel hatóságok által felállított kiválasztási kritériumok nem az „egyes projektek minőségét” értékelték, hanem a gazdaság jellemzőivel kapcsolatos számszerű mutatókat (pl. méret, kaptak-e már korábban uniós támogatást) vagy a földrajzi elhelyezkedésüket vették figyelembe. A projektjavaslatok relatív érdemeit nem értékelték.

69. Franciaországban, Olaszország Campania tartományában, Lengyelországban és Svédországban a támogatási pályázatok feldolgozása hét-nyolc hónapig tartott²⁵ (lásd: **1. grafikon**). A francia hatóságoknak ráadásul nagyjából öt hónapba telt a kifizetési kérelmek feldolgozása és a végkifizetések teljesítése, sőt egyes rendkívüli esetekben ez egy évnél is hosszabb volt. A Számvevőszék ezt aránytalanul hosszúnak tekinti, tekintve hogy a 311–313. intézkedések keretében támogatott projektek többsége kis költségvetésű és kevésbé bonyolult.

²⁵ Mediánérték (naptári napokban).

1. GRAFIKON

PÁLYÁZATI ÉS KIFIZETÉSI KÉRELMEK FELDOLGOZÁSA (NAPTÁRI NAPOKBAN)



- 70.** A projektértékelés és a kifizetések késedelmei negatív hatást gyakorolhatnak a projekt időben történő teljesítésére és a támogatott projektek tárgyára, végül pedig a pályázó gazdasági helyzetére is (lásd: **15. háttérmagyarázat**).
- 71.** Olaszország Campania tartományában, Franciaországban (Aquitania) és a Cseh Köztársaságban a megkérdezett projektfelelősök a saját országaik eljárásait túl terhesnek ítélték meg. Ráadásul meg kell jegyezni, hogy a Számvevőszék csak olyan projekteket ellenőrzött, amelyeket sikeresen véghezvittek, így az ellenőrök nem találkoztak olyan pályázóval, akit az adminisztratív terhek vagy késedelmek visszatartottak a pályázattól. A legtöbb kedvezményezett ráadásul tanácsadót vett igénybe a pályázat összeállításához, néha jelentős költségek árán, részben azért, mert úgy ítélték meg, hogy önállóan nem képesek azt elvégezni.

A KIFIZETÉSI RENDSZEREK SEGÍTHETIK VAGY GÁTOLHATJÁK A KEDVEZMÉNYEZETTEKET

Egyesült Királyság (Anglia): Az Egyesült Királyságban a rendszer viszonylag bizonyosságot nyújtott a kedvezményezetteknek a projektértékelés és a kifizetési határidők tekintetében, így lehetővé tett rövidtávú finanszírozást és ösztönözte, hogy olyan társaságok részesüljenek támogatásban, amelyek egyébként talán nem bírták volna el a projektköltségeket. Ráadásul a pályázókat előre értesítették a bíráló bizottság üléseinek időpontjairól és úgy ütemezték pályázatokat, hogy azokat egy adott ülésre kelljen benyújtani. A kifizetési kérelmekkel kapcsolatban a projektgazdákat tájékoztatták arról, hogy számolhatnak azzal, hogy a támogatást a kérelmük leadását követő hónapban folyósítják. A Számvevőszék ezeket jó gyakorlatoknak tekinti.

Olaszország (Campania): Előlegkifizetéshez a kedvezményezetteknek biztosítási kötvényt kellett bemutatniuk a kért összeg garanciájaként. Az olasz kifizetési ügynökség (AGEA) garanciafeldolgozási eljárása csak 2010 májusától volt teljesen működőképes, jóllehet az ajánlattételi felhívás már 2008-ban megjelent. Ez számos késést okozott az előlegek kifizetésében, aminek jelentős hatása volt a programvégrehajtásra a 2008–2011-es időszakban elfogadott 430 projekt közül 2012-ben csak 27 projekt (6%) volt a végkifizetési szakaszban. A kedvezményezettek további, a garanciák felszabadításával kapcsolatos problémákkal szembesültek, ami olyan esetekhez vezetett, hogy néhány kedvezményezettnél az ellenőrzéskor, 2012 márciusában a garanciákkal kapcsolatban még mindig jelentős költségek merültek fel, annak ellenére, hogy a végkifizetések már 2011-ben megtörténtek.

HARMADIK RÉSZ: VALÓBAN A HATÉKONY ÉS EREDMÉNYES PROJEKTEK KAPTAK TÁMOGATÁST?

- 72.** A vidékfejlesztési kiadások eredményességéről és hatékonyságáról szóló teljesítményadatok szükségesek ahhoz, hogy be lehessen mutatni, hogy az uniós költségvetésből mi valósult meg, és hogy azt jól költötték-e el (elszámoltathatóság); ezek az adatok a mindenkor programirányítók tájékoztatása (ajánlattételi felhívások vagy támogatási döntések meghozatala), az aktuális programozási időszakban elvégzendő továbbfejlesztések beazonosítása és a további szakpolitikáról döntést hozók tájékoztatása révén az uniós költségvetés hatékonyságának és eredményességének fejlesztésére is szolgálnak.
- 73.** Annak bemutatására, hogy a diverzifikációs intézkedésekre fordított uniós költségvetésből mi valósult meg, a tagállamoknak adatokat kell gyűjteniük a projektek révén megvalósított eredményekről. A közös monitoring- és értékelési keretszabályozás (CMEF) keretében a tagállamoknak információt kell gyűjteniük legalább a közös teljesítmény- és eredménymutatókhoz (lásd: 12. lábjegyzet). A 311–312. intézkedésre kialakított két közös eredménymutatónak tájékoztatnia kell arról, hogy a nem mezőgazdasági bruttó hozzáadott érték²⁶ növekedésében és a bruttó munkahelyteremtésben kifejezve hogyan teljesítettek a projektek.
- 74.** A Számvevőszék megvizsgálta a hat tagállam adatgyűjtési és monitoringrendszerét és megállapította azt, amit a korábbi jelentéseiben²⁷ is, hogy hiányoztak releváns és megbízható információk ahhoz, hogy ezen intézkedések eredményessége megállapítható legyen. Az ellenőrök így a konkrét projektcélok (fenti két CMEF mutatóban kifejezett) projekteredményeit és megvalósításait a projektlátogatások során nyert bizonyítékok alapján mérték, ahol ezt lehetett.

A MONITORINGINFORMÁCIÓ HIÁNYOS VOLT, ÉS A PROJEKTEREDMÉNYEK VEGYES KÉPET MUTATTAK A HATÉKONYSÁG ÉS EREDMÉNYESSÉG SZEMPONTJÁBÓL

- 75.** Tekintve, hogy társfinanszírozásról van szó, nemcsak a közös keretszabályozás (CMEF) írja elő amúgy is a monitoringot és értékelést, hanem a tagállami hatóságoknak külön is érdekükben áll a projektek monitoringja, hiszen jelesül ily módon lehetséges nyomon követni a projektek előrehaladását és tájékozódni arról, hogy teljesülnek-e az elvárt eredmények, illetve a vidékfejlesztési programok céljai. Ez úgy érhető el, ha a tagállamok felhasználják a hozzáférhető adminisztratív és kontrollinformációkat, és ha rendszeresen releváns információkat gyűjtnek a kedvezményezettektől, legalább az 1698/2005/EK rendelet 72. cikkében meghatározott öt éves pénzvisszatartási időszak lejártáig.

²⁶ A támogatott üzleti tevékenységek bruttó hozzáadott értékének mérése céljából a CMEF útmutatásaiban szereplő I. útmutatás a következő számítás alkalmazását javasolja: „Összes kibocsátás – összes folyó termelőfelhasználás”. Az útmutató magyarázat elismeri, hogy az évek során a bruttó hozzáadott érték változását a támogatási eszköztől eltérő tényezők is okozhatják.

²⁷ Lásd: 8/2012. és 1/2013. különjelentés (<http://eca.europa.eu>).

- 76.** Az ellenőrzés megállapítása szerint a tagállamok nem követték nyomon a projektek rövid- és középtávú sikerét, sem a vidékfejlesztési programok általánosabb, sem az egyes projektek konkrét céljainak megvalósítását illetően, már csak azért sem, mert a pályázatban, illetve a támogatási döntésben hiányoztak a világos, konkrét és reális célok és célkitűzések (lásd: **16 háttérmagyarázat**). Franciaországban (Aquitániában) az ellenőrzés időpontjáig még a közös keretszabályozásban kötelezően előírt monitoringinformációt sem adták le.
- 77.** Az ellenőrök megállapítása szerint az ellenőrzött tagállamok által nyújtott monitoringinformációk nem megbízhatóak. A tagállamok által gyűjtött adatok főként olyan becsléseken alapulnak, amelyek vagy a pályázat beadásakor (Olaszország, Svédország és a Cseh Köztársaság), vagy a végső kifizetési kérelem benyújtásakor (Egyesült Királyság) készültek. Ezenfelül a kedvezményezettek monitoringfelméréseiből származó adatokat a hatóságok nem ellenőrizték (Lengyelország és a Cseh Köztársaság). Az ellenőrök több ellentmondást és hibát találtak a bejelentett adatokban, elsősorban az előrejelzések és a tényleges számadatok közötti eltéréseket (lásd: **17. háttérmagyarázat**).
- 78.** Jóllehet a tagállami hatóságok a helyszíni ellenőrzések és utólagos vizsgálatok során megbízható adatokat szerezhettek volna a projektcélok megvalósításáról és a projektek eredményeiről, a számvevőszéki ellenőrzés feltárta, hogy ilyen ellenőrzés nem képezte az eljárások részét. Például annak ellenére, hogy egy olaszországi projekt a teljesítést követően több komoly, a beszerzések és a munkák elvégzését vizsgáló ellenőrzés tárgyát képezte, ezek egyike sem tárta fel azt, hogy a tényleges jövedelem nagymértékben elmaradt a pályázatban megadott előrejelzéstől.
- 79.** Tekintettel arra, hogy nem állt rendelkezésre megbízható monitoringinformáció, és arra, hogy programozási szinten kevés biztosíték volt arra, hogy a III. tengely keretében nyújtott támogatások olyan projektekre irányulnak, amelyek a legjobban megfelelnek az intézkedések céljainak, a Számvevőszék ellenőrei az 57 ellenőrzött projekt hatékonyságát és eredményességét a helyszíni vizsgálatok során kapott információk alapján értékelték. Az elemzés azt mutatta, hogy a legtöbb projekt céljai megvalósultak a fizikai eredményt és a bruttó hozzáadott értékre gyakorolt pozitív hatást illetően, viszont a munkahelyteremtést célzó programok csak mérsékelt sikert hoztak a foglalkoztatás növelése terén (lásd: **II. melléklet**).

16. HÁTTÉR MAGYARÁZAT

A CÉLKITŰZÉSEK ÁLTALÁNOS JELLEGE ODA VEZETETT, HOGY EGY CUKRÁSZDA CÉLJAKÉNT IS ELFOGADTÁK A „BIODIVERZITÁS ÖSZTÖNZÉSÉT”

Egy **Olaszország Campania** tartománybeli cukrászda felújítására vonatkozó projekt pályázatában (312. intézkedés) a következő, láthatólag a tárgyhoz nem kapcsolódó célok szerepeltek: „...ellensúlyozni olyan nagy kockázatú helyzeteket, mint például a vidék elnéptelenedése; a fejlett területekhez képest megfigyelhető különbségek csökkentése (...), a biodiverzitás növelése, nemkülönben a hagyományos gazdálkodási ismeretek ápolása.” Ezek a célok nem számszerűsíthetők vagy nem mérhetők egy ilyen projekt esetén.

17. HÁTTÉR MAGYARÁZAT

A TAGÁLLAMOK ÁLTAL GYŰJTÖTT MONITORINGADATOKBAN TALÁLT ELLENTMONDÁSOK: NÉHÁNY PÉLDA

Svédország: A közös keretszabályozás mutatóit a támogatás pályázati szakaszában a kedvezményezettekől kért projektinformációkból (az üzleti tervből és a pénzügyi előrejelzésekből) származó adatokból állították össze, és az adatokat nem frissítették a tényleges teljesítés alapján. Egy étteremmel és vendégházzal kapcsolatos projektnél a helyszíni vizsgálat során szerzett bizonyítékok tanúsága szerint a közös keretszabályozás adatai túlbecsülték a bruttó hozzáadott értéket, a tényleges összeggel (238 000 SEK, 27 000 euró) szemben 1 800 000 SEK (azaz 202 000 EUR) összegre, valamint három teljes munkaidős állást jelentettek le a CMEF-adatbázisba, pedig a tényleges eredmény szerint a támogatott beruházás egy teljes munkaidős állást hozott létre.

Egyesült Királyság – Anglia: A projektlátogatások során szerzett bizonyosság azt mutatja, hogy a CMEF-adatbázisban rögzített eredmények nem voltak pontosak. A kilenc vizsgált esetből ötnél a megőrzött és a létrejött munkahelyekről szóló adatokat túlbecsültnek, a többi esetben pedig alulbecsültnek mutatkozott.

Lengyelország: A monitoringfelmérésben egy kedvezményezett olyan nem mezőgazdasági bruttó hozzáadott értéket jelentett le, amelyet nem lehetett összeegyeztetni a helyszíni vizsgálat során gyűjtött adatokkal. A jelelt bruttó hozzáadott érték magasabb volt, mint a támogatott tevékenységből származó összes kibocsátás, ami a bruttó hozzáadott érték definíciójának értelmében nem lehetséges.

- 80.** Míg a projektek láthatóan megvalósították a várt fizikai outputot (pl. megépült egy épület, beszereztek egy járművet), addig a vidéki gazdaság diverzifikálását szolgáló intézkedések céljait nem feltétlenül sikerült elérni. Így történt ott, ahol a beruházás célja nem (vagy csak részben) volt összhangban az intézkedés célkitűzéseivel (összesen 11 projekt esetében: három projekt Franciaországban és Lengyelországban, kettő Svédországban és Olaszországban, valamint egy a Cseh Köztársaságban), illetve ott, ahol erősen arra utaltak a jelek, hogy a projekt nem fenntartható (két eset a Cseh Köztársaságban), valamint ahol csődbe ment a vállalkozás (egy franciaországi projekt).
- 81.** A Számvevőszék egyes esetekben talált arra utaló jeleket, hogy a turisztikai szektor vagy mikrovállalkozások támogatására szánt uniós forrásokat olyan beruházásokra fordítottak, amelyek legalább részben magáncélokot szolgáltak (lásd: **18. háttérmagyarázat**).

OLYAN BERUHÁZÁSOK, AMELYEK NEM JÁRULTAK HOZZÁ EREDMÉNYESEN A TURISZTIKAI SZÉKTOR FEJLESZTÉSÉHEZ ÉS A VÁLLALKOZÓI KEZDEMÉNYEZÉSEK TÁMOGATÁSÁHOZ

Olaszország (Campania): Egy agrárturisztikai projekt helyszíni ellenőrzése alkalmával egy a 311. intézkedés keretében felújított lakást a kedveményezett egy családtagja használt, ami azt jelenti, hogy a projekt nem teljes mértékben járult hozzá az intézkedés azon céljának megvalósításához, hogy diverzifikált tevékenységek révén növekedjék a nem mezőgazdasági hozzáadott érték.

Lengyelország: Ellenőreink egy a 312. intézkedés keretében támogatott projektnél irodaberendezés beszerzését vizsgálva magáncélú felhasználásra utaló jeleket találtak. Támogatásból szereztek be egy bőrkanapét ügyfélfogadás céljára a kedvezményezett otthonába (amely egyben vállalkozásának székhelyeként is szolgált), és ő azt a nappalijában használta. Ennél a projektnél nem került sor kifizetés előtti bejárásra, amelynek alapján az ellenőrökben felmerülhetett volna a kétely, hogy támogatott javakat itt esetleg magáncélra használnak.

A DIVERZIFIKÁCIÓS PROJEKTEK JAVÍTHATJÁK A GAZDÁLKODÓK PÉNZÜGYI TELJESÍTMÉNYÉT...

- 82.** A támogatott vállalkozások közül 33-nak (58%) sikerült növelnie nem mezőgazdasági hozzáadott értékét, ebből nyolc esetben csak gyenge összefüggés állt fenn az értéknövekedés és a támogatott beruházás között. A bruttó hozzáadott értéket nem lehetett kiszámítani öt Lengyelországban és a Cseh Köztársaságban ellenőrzött projekt esetén, mert azokra egyszerűsített számviteli szabályok vonatkoztak. A hatóságok ennek ellenére nem vezettek be megbízható adatokat gyűjtő rendszert. A bruttó hozzáadott érték növekedését további hat (lengyelországi és olaszországi) projektnél sem lehetett értékelni, vagy mert még túl korán volt a pénzügyi hatásuk értékeléséhez, vagy mert a kedvezményezett nem szolgáltatta a releváns pénzügyi adatokat. Hat projekt nem generált nem mezőgazdasági bruttó hozzáadott értéknövekedést.

...DE AMIKOR MUNKAHELYTEREMTÉSRE IRÁNYULNAK, CSAK RÉSZBEN EREDMÉNYESEK...

- 83.** A 27 munkahelyteremtést célzó projektből csak 13 érte el a kitűzött célokat (és a Számvevőszék ezek közül két esetben kétli a létrehozott munkahelyek fenntarthatóságát), 9 projekt csak részben, 5 pedig sehogy sem teremtette meg a tervezett számú munkahelyet. Az ellenőrzés feltárta, hogy főként azokban a tagállamokban jöttek létre munkahelyek, ahol a támogatást munkahelyteremtéshez kötötték, és ennek a feltételnek a teljesülését célzott ellenőrzésekkel is vizsgálták. Ez történt Lengyelországban, a Cseh Köztársaságban (néhány alintézkedés tekintetében), és az Egyesült Királyságban (lásd: 37. bekezdés). Franciaországban, Olaszországban és Svédországban ellenőreink ezzel szemben azt észlelték, hogy az ellenőrzött projekteknél csekély volt a munkahelyteremtésre gyakorolt hatás: azokban az országokban tehát, ahol nem szabtak ilyen feltételeket, és nem folytattak célzott ellenőrzéseket sem (lásd: **II. melléklet**).

...ÉS NEM TUDNI, HOGY MILYEN HATÁST GYAKOROLNAK A MUNKAHELYEK MEGTARTÁSÁRA

- 84.** Bár nem mindegyik projekt irányul munkahelyteremtésre, a beruházásoknak lehet munkahelyfenntartó vagy -megőrző hatása. A monitoring- és értékelési keretszabályozás azonban nem követeli meg a tagállamoktól erre vonatkozó adatok gyűjtését. Csupán az Egyesült Királyság (Anglia) határozott meg egy olyan kiegészítő mutatót a CMEF-adatbázisában, amely a „megőrzött munkahelyeket” méri, vagyis az olyan munkahelyek számát, amelyek a támogatott beruházás nélkül megszűntek volna – ám még ennek a meghatározásnak az alkalmazása sem egységes. Egy projekt esetében két megőrzött munkahelyről szólt a jelentés, pedig a Számvevőszék megállapítása szerint a jelentésben nullának kellett volna szerepelnie. Lengyelországban az ellenőrzés azt tárta fel, hogy a megőrzött munkahelyek adatait ugyan lejelentették, de a munkahelyteremtési adatokkal egybevéve. Ennek következtében az ellenőrök nem tudták megállapítani, hogy a projektek milyen hatással voltak a munkahelyfenntartásra és -megőrzésre, mivel ellenőrzési bizonyíték híján ez nem volt tagállami és kedvezményezetti szinten értékelhető.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

- 85.** A tagállamok vidékfejlesztési politikájuk keretében használhatják az uniós költségvetést azon projekteik finanszírozására, amelyek a vidéki gazdaságok diverzifikálására törekednek a vidéki területek növekedésének, foglalkoztatásának és fenntartható fejlődésének támogatása céljából. Az Unió és a tagállamok ennek érdekében olyan projekteket társfinanszíroznak, amelyek ösztönzik a nem mezőgazdasági tevékenységek irányába történő diverzifikálást, mikrovállalkozások létrehozását és a turisztikai tevékenységeket.
- 86.** Az ellenőrzés azt vizsgálta, hogy a tagállamok és a Bizottság vajon optimálisan használták-e fel a pénzt a vidéki gazdaság diverzifikációjával kapcsolatos intézkedések megvalósításakor. A Számvevőszék általános következtetése az, hogy a Bizottság és a tagállamok pénzfelhasználása a vidéki gazdaságok diverzifikálására szolgáló intézkedések során csak korlátozott mértékben nevezhető optimálisnak, mivel a támogatás nem irányult rendszeresen azokra a projektekre, amelyek leginkább szolgálták volna az intézkedések céljainak megvalósulását. Ezt annak lehet betudni, hogy a vidékfejlesztési programok nem rögzítettek világos beavatkozási szükségleteket és konkrét célokat, hogy a tágra szabott támogathatósági feltételek nem szűkítették a projektek körét azokra, amelyek legjobban megvalósítják a diverzifikációt, valamint hogy a bírálati szempontok vagy nem jól szolgálták a legeredményesebb projektek kiválasztását, vagy nem is kerültek alkalmazásra.
- 87.** Túl gyakran – leginkább a programozási időszak elején – fordult elő, hogy a projektek kiválasztását kevésbé motiválta a projektek minősége, mint inkább az, hogy el kellett költeni a rendelkezésre álló költségvetést. Néhány ellenőrzött tagállamban, ahol elegendő volt a költségvetési keret, az összes támogatható projekt finanszírozásban részesült, függetlenül attól, hogy kiválasztási rendszereik hogyan értékelték a projektet. Nem összpontosítottak kellően a munkahelyteremtés elsőrendű prioritására, a monitoring nem tette lehetővé valós kép alkotását a létrejött munkahelyekről, és nem került sor aktív fellépésre akkor sem, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy a kitűzött célokat nem lehet elérni.
- 88.** A tagállamok nem mérsékeltek eléggé a talált pénz és a kizorító hatás kockázatait, így tehát nem biztosították a források leghatékonyabb felhasználását. A tagállamok költségésszerűségi ellenőrzései nem csökkentették eléggé a túlköltés kockázatát, és esetenként túlzott adminisztratív terhet róttak a pályázókra, és kifizetési késedelmeket okoztak.
- 89.** Ezeket a hiányosságokat és a vonatkozó számvevőszéki megállapításokat a következőkben fejtjük ki:

- 90.** A vidékfejlesztési támogatás célzottabbá tétele kulcsfontosságú abban, hogy az intézkedések szintjén javuljon a hatékonyság. Mivel a célirányok kiválasztása annak alapján történik, hogy mely területek, kedvezményezettek, tevékenység- vagy eredménytípusok kapnak prioritást, ennek eredményessége elsősorban a program alapjául szolgáló stratégia minőségén múlik. A célirányosság javításához ezért jobb stratégiakialakítás szükséges, mindenekelőtt világos keretek arra vonatkozóan, hogy a diverzifikáció hogyan tud, illetve hogyan fog hozzájárulni a fenntartható növekedéshez (vagyis a beavatkozás motivációja). Az ellenőrzött vidékfejlesztési programok többségében azonban nem volt rögzítve, hogy milyen eredményt terveznek elérni, és nem szerepelt indoklás arra nézve, hogy a diverzifikációs intézkedések keretében nyújtott támogatás hogyan fogja javítani a vidéki térség gazdasági fenntarthatóságát. A Bizottság mégis jóváhagyta ezeket a vidékfejlesztési programokat.

1. AJÁNLÁS

Videkfejlesztési programjaik keretében a tagállamok tegyék világossá, hogy a nem mezőgazdasági tevékenységekbe való beruházást célzó köztámogatás miért és hogyan segít majd például a foglalkoztatást és a növekedést gátló nem megfelelő piaci működés javításában.

A vidékfejlesztési programok határozzanak meg konkrét és mérhető célokat e szükségletekkel összefüggésben.

A Bizottság csak olyan vidékfejlesztési programokat hagyjon jóvá, amelyek jól megindokolt és átfogó stratégiák révén, világosan leírják, hogy a szakpolitikai beavatkozások hogyan járulnak hozzá a növekedési feltételek és foglalkoztatási lehetőségek teremtésének mint stratégiai céloknak a megvalósításához.

- 91.** Egyes tagállamok olyan támogathatósági feltételeket alakítottak ki, amelyek nem tudták a támogatást csupán a mezőgazdasági tevékenységekről nem mezőgazdasági tevékenységekre történő diverzifikálást segítő tevékenységekre korlátozni. Az uniós jogszabályok értelmében a tagállamoknak olyan kiválasztási kritériumokat kell kialakítaniuk, amelyek elősegítik, hogy a támogatható projektek közül a legeredményesebbek és leghatékonyabbak élvezzenek prioritást, s amelyek alapján el lehet utasítani a forrásokat nem optimálisan felhasználó projekteket. A hat ellenőrzött tagállamból/régióból csak négy határozott meg kiválasztási kritériumokat, és a gyakorlatban még ezeket sem alkalmazták.

- 92.** Ott, ahol az ellenőrzött tagállamok még rendelkeztek a költségvetésben beállított összegből adható támogatásokkal, minden támogatható projektet finanszíroztak, tekintet nélkül azok eredményességére és hatékonyságára. Később, amikor a források már szűkösebbé váltak, ezeknél jobb projekteket is visszautasítottak.

2. AJÁNLÁS

A tagállamok fogalmazzanak meg és alkalmazzanak következetesen olyan kritériumokat, amelyek biztosítják, hogy a nem mezőgazdasági tevékenységek fejlesztése és a foglalkoztatás elősegítése céljából a tagállamok konkrét céljaival összhangban lévő legeredményesebb és leginkább fenntartható projektek kerülnek kiválasztásra. A projektek foglalkoztatásra és jövedelemteremtésre gyakorolt lehetséges pozitív hatásait figyelembe kell venni a jövőbeni szakpolitika kialakításakor, és a tagállamoknak fokozottabban be kell építeniük azokat a projektkiválasztási rendszereikbe. Ezeknek a kiválasztási rendszereknek mindig legyen része egy a „projektminőséget” figyelembe vevő minimumküszöb. Az ilyen jellegű kritériumok betartását biztosítandó, célzott kontrollokat kell működtetni, például helyszíni vagy utólagos ellenőrzések során.

A Bizottság biztosítsa, hogy ezeket a kritériumokat helyesen és folyamatosan – ne csak költségvetési kerethiány esetén – alkalmazzák.

- 93.** A Számvevőszék megállapítása szerint a tagállamok a finanszírozást nem minden esetben irányították olyan projektekre, amelyek esetében kimutathatóan szükség volt közpénzből nyújtott támogatásra. Következésképpen magas a talált pénz valószínűsége, és a projektek által elért eredmények nem tulajdoníthatók egyértelműen a támogatás hatásának. Az ilyen jellegű támogatások továbbá a szűkös közpénzek pazarlásának minősülhetnek, amikor lokális szinten piactorzításokhoz vezetnek (pl. kiszorító hatás.) Ezeket a kockázatokat csak egy tagállam vette figyelembe a projektértékelés során.

3. AJÁNLÁS

A Bizottság és a tagállamok mozdítsák elő a talált pénz és a kiszorítás kockázatának enyhítése tekintetében bevált gyakorlatok bevezetését. Ehhez az szükséges, hogy a tagállamok olyan projekteket válasszanak ki, amelyek kimutathatóan rászorulnak a köztámogatásra (és amelyek hozzáadott értéket teremtenek.) A tagállamok mind a vidékfejlesztési programjaik kidolgozása, mind a projektek kiválasztása során vegyék figyelembe a talált pénz és a kiszorítás kockázatát. A Bizottság ösztönözze a tagállamokat annak a gyakorlatnak az alkalmazására, amely szerint a beruházási kiadások csak a támogatás jóváhagyásának napjától támogathatók.

- 94.** A Számvevőszék hiányosságokat talált a projektköltségek ésszerűségének értékelésére kialakított tagállami rendszerekben. Ezek a hiányosságok növelték annak kockázatát, hogy köztámogatásokat a gazdaságosság elvének kellő figyelembevétel nélkül költenek el.

4. AJÁNLÁS

A tagállamok mérsékeljék a gazdaságosságot fenyegető kockázatot azáltal, hogy rendszeresen és nem csupán támogathatósági kérdésekre szorítkozva értékelik a költségeket; dokumentálják megfelelően ennek az értékelésnek az eredményeit. Ahol lehet, dolgozzanak ki referenciaértékeket a közös költségtelekre, és ezzel könnyítsék meg a projektjavaslatok költségértékelését.

A Bizottság biztosítsa, hogy a tagállamok a költségek ésszerűségének ellenőrzésére eredményes rendszerekkel rendelkezzenek.

- 95.** A CMEF közös keretszabályozást monitoring- és értékelőeszközként állították fel az ellenőrzött tagállamokban és a Bizottságnál. A Számvevőszék megállapítása szerint a CMEF nem generált olyan megbízható adatokat, amelyeket fel lehetne használni az intézkedések eredményes végrehajtásának nyomon követése, illetve a problémák és megoldások időben történő azonosítása céljából. Ráadásul a Bizottság és a tagállamok nem használták fel a monitoringinformációkat arra, hogy hathatósan fel tudjanak lépni ezen intézkedések eredményességének javítása végett.
- 96.** A III. tengelyátfogó prioritásának részét képező munkahelyteremtés tekintetében az ellenőrzött tagállamok nem tudtak pontos információval szolgálni a létrejött vagy megtartott munkahelyek számáról, ott pedig, ahol nem érték el a célokat, nem alakították át úgy a kiadástervezeteiket, hogy azok ezt figyelembe vegyék.

5. AJÁNLÁS

A Bizottság gondoskodjon arról, hogy a következő programozási időszakban releváns és megbízható információk álljanak rendelkezésre az intézkedések hatékony lebonyolításához és az eredmények figyelemmel kíséréséhez, továbbá annak bemutatásához, hogy a nyújtott támogatás milyen mértékben járul hozzá az uniós prioritások megvalósításához. A tagállamok biztosítsák továbbá világos, konkrét célok kialakítását azon projektek tekintetében, amelyekre támogatási szerződést kötöttek. Ahol lehetséges, számszerűsíteni kell a célokat a projektek kivitelezésének és nyomon követésének megkönnyítése céljából, és azért, hogy az irányító hatóságnak hasznos visszajelzéseket lehessen adni.

A munkahelyteremtési célok legyenek reálisak, és pontosan kövessék nyomon a létrejött munkahelyek számát; az intézkedéseket irányítsák jobban a programozási időszak alatt, főleg akkor, ha kiderül, hogy a kitűzött célok nem teljesülnek.

A tagállamok kapjanak ösztönzést arra, hogy saját irányítási és értékelési céljaikhoz szabott mutatókat dolgozzanak ki, amelyek tükrözik saját környezetüket és igényeiket.

- 97.** Amennyire csak lehet, csökkenteni kell az adminisztratív terheket, főleg kisebb projektek tekintetében, hiszen a túlzott fizetési késedelmek eltántoríthatják a kedvezményezetteket.

6. AJÁNLÁS

A Bizottság és a tagállamok fokozzák az adminisztratív terhek csökkentését és a kifizetések ésszerű időn belüli megvalósulásának biztosítását célzó törekvéseiket. Megfontolandó egy „gyorsított”, kisebb mértékű beruházásokra szabott eljárás kialakítása (rövidebb pályázat-feldolgozási időszakok és gyorsabb kifizetések).

Ezt a jelentést Ioannis SARMAS számvevőszéki tag elnökletével az I. kamara 2013. június 5-i ülésén Luxembourgban fogadta el.

a Számvevőszék nevében

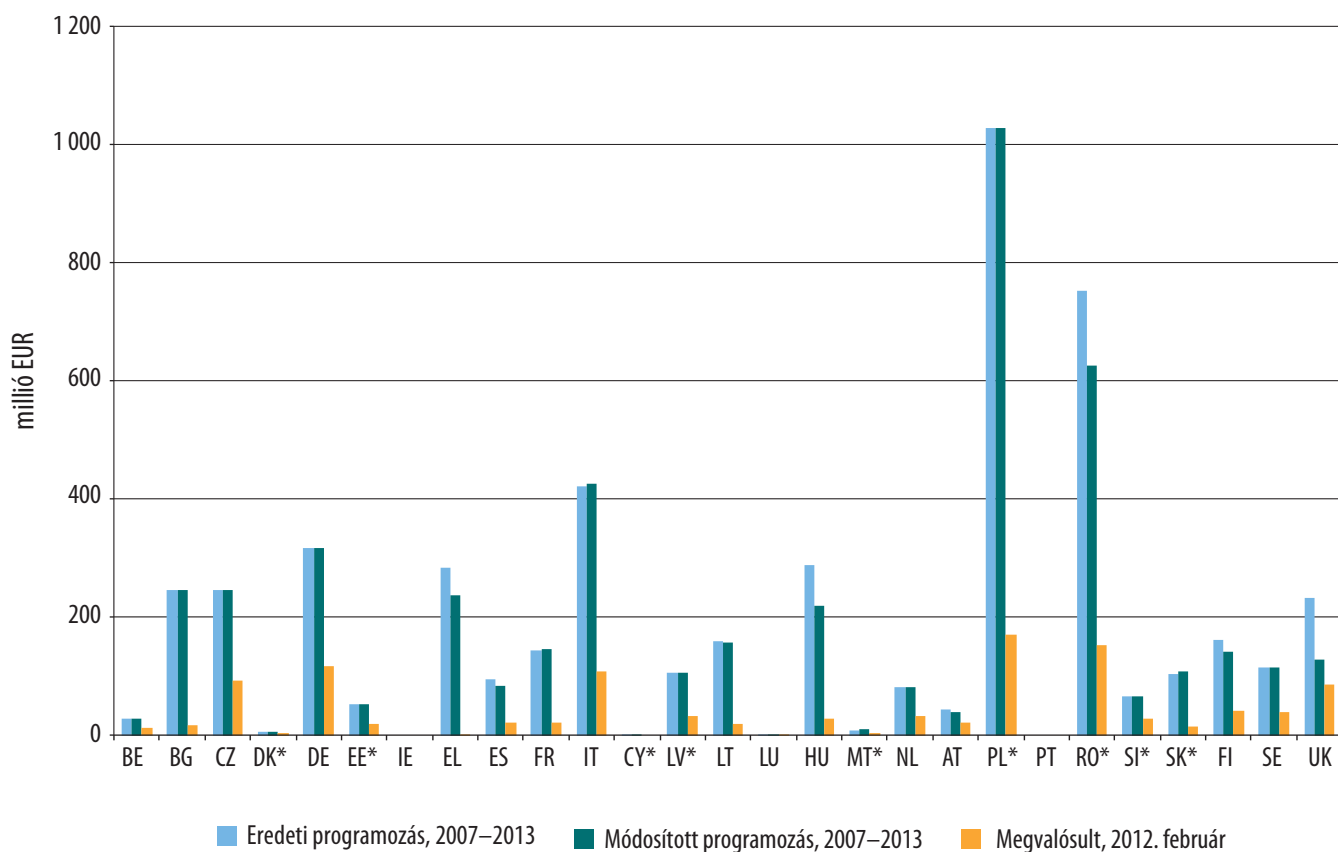


Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
elnök

I. MELLÉKLET

A III. INTÉZKEDÉS DIVERZIFIKÁCIÓS INTÉZKEDÉSEINEK KERETÉBEN PROGRAMOZOTT, ILLETVE ELKÖLTÖTT UNIÓS FORRÁSOK (2012 FEBRUÁRJÁBAN)

- Eredetileg programozott kiadások (2007–2013): 4 922 400 000 EUR
- Módosított programozott kiadások (2007–2013): 4 619 133 731 EUR¹
- Végrehajtott kiadások (2007-től 2012. decemberig): 1 090 970 738 EUR



¹ 2011. december 31-ére

Forrás: Az Európai Számvevőszék gyűjtése az Európai Vidékfejlesztési Hálózat honlapján közzétett adatok alapján. Pénzügyi és fizikai mutatók (http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rural-development-policy-in-figures/rdp-monitoring-indicator-tables/financial-and-physical-indicators/en/financial-and-physical-indicators_en.cfm). Írország és Portugália nem programoztak semmit a 311., 312. és 313. intézkedések keretében. A „*” szimbólum azt jelenti, hogy a tagállamok (Dánia, Észtország, Ciprus, Lettország, Málta, Lengyelország, Románia, Szlovénia és Szlovákia) nem programozták e három intézkedés mindegyikét. Ciprus 2012 februárjáig nem számolt el kiadást.

II. MELLÉKLET

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉRTÉKELÉSE AZ ELLENŐRZÖTT PROJEKTEKRŐL

Tagállam	Intézkedés	A projekt leírása	Támogatható költségek (euró, kerekítve)	A támogatható költségekben belül a köztámogatás aránya	Az intézkedés általános céljainak megfelelő projekt-eredmény	Projekteredmények		Talált pénzre utaló jelek	Kiszorító hatásra utaló jelek
						Nem mezőgazdasági bruttó hozzáadott érték	Létrejött/tervezett munkahelyek száma (teljes munkaidős egyenérték)		
Cseh Köztársaság	312	Nyomatatócsarnok létrehozása	200 000	60%			0 / 0	erős	néhány
	312	Könyvkötő termelősor beszerzése	95 000	49%			1 / 1	erős	néhány
	313	Egy borút mentén tájékoztató táblák felszerelése és pihenő területek kialakítása	20 000	90%			0 / 0	kevés	nincs
	313	Egy meglévő borpince bővítésével turisztaszálló létesítése	75 000	60%			0 / 0	néhány	néhány
	312	Új varrógép és kiegészítő berendezés beszerzése	45 000	50%			2 / 2 **	kevés	kevés***
	311	Biogázüzem építése (500 kW)	1 600 000	35%			0 / 0	kevés	nincs elég bizonyíték
	311	Biogázüzem bővítése (250 kW-tal) és egyéb építési munkák elvégzése	550 000	30%			0 / 0	erős	nincs elég bizonyíték
	312	Gyártócsarnok újjáépítése és fémfeldolgozó berendezés beszerzése	190 000	50%	*		6 / 6 **	erős	erős
	311	Biogázüzem építése (537 kW)	2 380 000	45%			0 / 0	kevés	nincs elég bizonyíték
	311	Faszárító berendezés beszerzése és helyszíni előkészítő munkák elvégzése	155 000	60%			0 / 0	kevés	kevés
	311	Biogázüzem építése (526 kW)	1 890 000	46%			0 / 0	kevés	nincs elég bizonyíték

 pozitív értékelés

 negatív értékelés

 n.a. nem alkalmazandó

 inkább pozitív értékelés

 nincsenek létrejött / tervezett munkahelyek

 inkább negatív értékelés

 nincs elég bizonyíték / túl korai lenne az értékelés

II. MELLÉKLET

Tagállam	Intézkedés	A projekt leírása	Támogatható költségek (euró, kerekítve)	A támogatható költségekben belül a közfinanszírozás aránya	Az intézkedés általános céljainak megfelelő projekt-eredmény	Projekteredmények		Talált pénzre utaló jelek	Kiszorító hatásra utaló jelek
						Nem mezőgazdasági bruttó hozzáadott érték	Létrejött/tervezett munkahelyek száma (teljes munkaidős egyenérték)		
Franciaország (Aquitania)	311	Helyi termékeket áruló bolt kialakítása	135 000	29%			0,8 / 0	erős	kevés
	311	Borkostoló helyiség kialakítása	130 000	21%			0 / 0	erős	néhány
	311	Saját készítésű terméket (sajtot) értékesítő bolt kialakítása	60 000	38%			0 / 0	néhány	néhány
	311	Saját készítésű terméket (sajtot) értékesítő bolt kialakítása	55 000	50%			0 / 0	kevés	néhány
	312	Bolt áttelepítése új kereskedelmi területre	35 000	25%			0 / 0	erős	néhány
	312	Elektromos berendezéseket árusító bolt létrehozása	35 000	25%			0 / 0	erős	kevés
	312	Elektromos kenyérsütő beszerzése	35 000	25%			-3,3 / 0	néhány	kevés
	313	Ökohostel építése és fejlesztése	3 000 000	10%			0 / 1	néhány	néhány
	313	Ökocamping létesítése	625 000	16%			2,58 / 2	kevés	néhány
	313	Fogadócsarnok/ bolt építése egy állami tulajdonban lévő kastély felújítási munkáinak részeként	200 000	50%			1,2 / 0	erős	n.a.

 pozitív értékelés

 inkább pozitív értékelés

 inkább negatív értékelés

 negatív értékelés

 nincsenek létrejött / tervezett munkahelyek

 nincs elég bizonyíték / túl korai lenne az értékelés

n.a. nem alkalmazandó

II. MELLÉKLET

Tagállam	Intézkedés	A projekt leírása	Támogatható költségek (euró, kerekítve)	A támogatható költségekben belül a közfinanszírozás aránya	Az intézkedés általános céljainak megfelelő projekt-eredmény	Projekteredmények		Talált pénzre utaló jelek	Kiszorító hatásra utaló jelek
						Nem mezőgazdasági bruttó hozzáadott érték	Létrejött/tervezett munkahelyek száma (teljes munkaidős egyenérték)		
Olaszország (Campania)	311	Falusi üdülőhely újjáépítése és kertészeti berendezések beszerzése	400 000	50%			0 / 0	erős	kevés
	311	„Falusi turizmus”- ház újjáépítése	245 000	50%			0,75 / 0	kevés	néhány
	311	Vállalat külső területeinek burkolása és egy tangazdaság oktatótermének berendezése	125 000	50%			0 / 0	erős	kevés
	313	Vidéki rendezvények és fesztiválok szervezése és honlap létrehozása	45 000	100%	****	n.a.	n.a.	kevés	n.a.
	312	Mozgássérültek szállítására alkalmas busz beszerzése, turisztikai látóvalók megtekintése céljából	305 000	50%			1,2 / 3	erős	kevés
	312	Cukrászda átalakítása és napelemek és cukrászati berendezés beszerzése	205 000	40%			1 / 1	néhány	kevés
	312	Vendéglő átalakítása és fatüzelésű szabadtéri tűzhellyel rendelkező pizzéria létrehozása	50 000	50%			1 / 3	néhány	néhány
	311	Házikók restaurálása falusi turizmus céljára	190 000	50%			0 / 0	néhány	kevés
	311	Gazdálkodóépület restaurálása falusi turizmus céljára	400 000	50%			0,92 / 1	kevés	néhány

 pozitív értékelés

 inkább pozitív értékelés

 inkább negatív értékelés

 negatív értékelés

 nincsenek létrejött / tervezett munkahelyek

 nincs elég bizonyíték / túl korai lenne az értékelés

n.a. nem alkalmazandó

II. MELLÉKLET

Tagállam	Intézkedés	A projekt leírása	Támogatható költségek (euró, kerekítve)	A támogatható költségekben belül a köztámogatás aránya	Az intézkedés általános céljainak megfelelő projekt-eredmény	Projekteredmények		Talált pénzre utaló jelek	Kiszorító hatásra utaló jelek
						Nem mezőgazdasági bruttó hozzáadott érték	Létrejött/tervezett munkahelyek száma (teljes munkaidős egyenérték)		
Lengyelország	311	Traktor beszerzése, a szomszédos területen mezőgazdasági szolgáltatások végzése céljából	25 000	50%			0 / 0	kevés	kevés
	311	Árokásó-rakodógép beszerzése nem mezőgazdaságból származó jövedelemtermelés alternatív forrásának létrehozása céljából	55 000	43%			0 / 0	néhány	kevés
	312	Irodai berendezés és személyautó vásárlása	15 000	50%			1 / 1	erős	kevés
	312	Árokásó gép beszerzése az építési szolgáltatások körének bővítése céljából	175 000	37%			4 / 3	néhány	kevés
	313	Sport- és strandróplabdapálya építése	90 000	100%		n.a.	n.a.	kevés	kevés
	311	Falusi vendéglással foglalkozó vállalkozás újjáépítése és felszerelése	40 000	56%			0 / 0	néhány	kevés
	312	Tehergépkocsi beszerzése és egy nagykereskedő épületének felújítása	30 000	50%			1 / 1	erős	néhány
	313	Előadóterem újjáépítése	140 000	100%		n.a.	n.a.	kevés	n.a.

 pozitív értékelés

 negatív értékelés

 n.a. nem alkalmazandó

 inkább pozitív értékelés

 nincsenek létrejött / tervezett munkahelyek

 inkább negatív értékelés

 nincs elég bizonyíték / túl korai lenne az értékelés

II. MELLÉKLET

Tagállam	Intézkedés	A projekt leírása	Támogatható költségek (euró, kerekítve)	A támogatható költségekben belül a köztámogatás aránya	Az intézkedés általános céljainak megfelelő projekt-eredmény	Projekteredmények		Talált pénzre utaló jelek	Kiszorító hatásra utaló jelek
						Nem mezőgazdasági bruttó hozzáadott érték	Létrejött/tervezett munkahelyek száma (teljes munkaidős egyenérték)		
Svédország	312	Egy vidéki vállalkozókat összefogó hálózatot létesíteni kívánó egyesület munkaerő- és rezsiköltségei	120 000	62%	*	n.a.	0 / 4	kevés	kevés
	312	kézműves termékeket árusító és takarító szövetkezet létrehozása	65 000	98%		n.a.	1 / 0	kevés	kevés
	312	Lovardaépítés	170 000	30%			0 / 2	néhány	néhány
	312	Pajta átalakítása virágüzletté	10 000	30%			1 / 1	erős	néhány
	312	Virágüzlet kibővítése virágkötő-tanfolyam tartására alkalmas helyiséggel	10 000	25%			0 / 0	erős	kevés
	313	Ajándékboltot, művészeti galériát/konferenciatermeket tartalmazó fogadócsarnok építése	160 000	30%			4 / 1,5	erős	néhány
	313	Turisztikai célpont kávézójának bővítése kapacitásnövelés céljából	190 000	25%		n.a.	0 / 0	kevés	kevés
	311	Műhelybővítés emelőberendezéssel	90 000	25%	*		0 / 0,25	erős	kevés
	311	Falusi turizmusra szakosodott utazási iroda számára üzleti tanácsadás és marketinganyag készítése	10 000	30%			0 / 1	erős	kevés
	311	Új étterem és egy különálló szálláshely létesítése	315 000	30%			1 / 4	erős	néhány

 pozitív értékelés

 negatív értékelés

 n.a. nem alkalmazandó

 inkább pozitív értékelés

 nincsenek létrejött / tervezett munkahelyek

 inkább negatív értékelés

 nincs elég bizonyíték / túl korai lenne az értékelés

II. MELLÉKLET

Tagállam	Intézkedés	A projekt leírása	Támogatható költségek (euró, kerekítve)	A támogatható költségekben belül a köztámogatás aránya	Az intézkedés általános céljainak megfelelő projekt-eredmény	Projekteredmények		Talált pénzre utaló jelek	Kiszorító hatásra utaló jelek
						Nem mezőgazdasági bruttó hozzáadott érték	Létrejött/tervezett munkahelyek száma (teljes munkaidős egyenérték)		
Egyesült Királyság (Anglia)	312	Pajta átalakítása vállalkozási telephellyé és néhány IT berendezés beszerzése	105 000	40%			2 / 3	néhány	kevés
	312	Épületfelújítás befejezése és fogorvosi rendelőnek való berendezése	140 000	40%			4,8 / 5,3	erős	néhány
	311	Meglévő gazdálkodás boltta / kávézóvá való kibővítése és felszerelése, honlap készítése	320 000	40%			5,9 / 5,5	kevés	néhány
	313	Induló turisztikai látványosságok helyszínén kávézó, udvar és sétálóutak létesítése	315 000	40%			3,5+ / 4	kevés	kevés
	313	Kávézó építése és berendezése, és biztonságos tárolóhely kialakítása	205 000	40%			1,25 / 6	erős	kevés
	311	Szélérőművek beszerzése és felállítása egy gazdaságban	75 000	50%			0 / 0	kevés	nincs
	313	Új kerti bejárat és üzlet építése és felszerelése	155 000	50%		n.a.	1,5 / 2,5	kevés	kevés
	311	Pajta kávézóvá és boltta alakítása és felszerelése	220 000	50%			2,5 / 4	kevés	kevés
	312	Szálláshelyeknek mosodai szolgáltatást nyújtó induló vállalkozás felszerelése	30 000	40%			4,5 / 2,5	erős	néhány

 pozitív értékelés

 inkább pozitív értékelés

 inkább negatív értékelés

 negatív értékelés

 nincsenek létrejött / tervezett munkahelyek

 nincs elég bizonyíték / túl korai lenne az értékelés

 n.a. nem alkalmazandó

II. MELLÉKLET

- * A Számvevőszék megállapította, hogy négy projekt nem volt támogatható. Két svédországi projekt azért nem volt támogatható, mert az egyik esetben a kedvezményezett nem mikroállalkozás volt (az 1698/2005/EK rendelet (54.) cikkének megfelelően), a másik esetben pedig a kedvezményezett nem a gazdaság háztartásának tagja volt (az 1698/2005/EK rendelet (53.) cikkének megfelelően). A Cseh Köztársaságban az ellenőrzés megállapította, hogy egy, az M 312. intézkedés keretében támogatott fémfeldogozó vállalkozás nem mikroállalkozás volt: közel 97 000 euróra vonatkozó visszafizetési felszólítást adtak ki.
- ** A Számvevőszék kételkedik a munkahelyek fenntarthatóságában.
- *** A projekt célja a korábban a termelési láncból kiszervezett tevékenységek visszaszerzése volt, de ezt nem sikerült elérnie az ellenőrzés időpontjáig.
- **** A számvevőszéki ellenőrzést követően az olasz hatóságok visszafizetési felszólítást adtak ki, mert a kedvezményezett (az önkormányzat) nem biztosította a Számvevőszék számára a dokumentumokhoz való hozzáférést.

II. MELLÉKLET

Értékelési kritériumok	
Az intézkedés céljaival összhangban lévő projekteredmények¹	<p>A projekt eredményei a következők szempontjából:</p> <ul style="list-style-type: none"> – a fő uniós rendeletben (1698/2005/EK) előírt intézkedések céljaihoz való hozzájárulás; a magáncélra való felhasználás figyelembevétele – a finanszírozott tevékenység fenntarthatósága az ellenőrzés időpontjában (mint a célok elérésének előfeltétele)
Nem mezőgazdasági bruttó hozzáadott érték növelése	<p>A projekt eredménye nem mezőgazdasági (bruttó hozzáadott érték) tekintetében, ahol $\text{Bruttó hozzáadott érték} = \text{Összes kibocsátás} - \text{Összes folyó termelőfelhasználás}$ $\text{Összes kibocsátás} = \text{árbevétel} + \text{raktárkészlet} + \text{saját felhasználás vagy fogyasztás}$ $\text{Összes folyó termelőfelhasználás} = \text{közvetlen erőforrások} + \text{rezsiköltségek}$ (azaz a termeléshez, de nem konkrét termelési sorhoz kötődő tevékenységek) pl. gép- és épületkarbantartás, energia, víz, épületbiztosítás, egyéb rezsiköltségek)</p> <p><i>Megjegyzés:</i> a bruttó hozzáadott érték változását a kapott támogatástól eltérő tényezők is okozhatják. Ahol kicsi a támogatott projekttel való ok-okozati viszony, azt sárgával jeleztük.</p>
Munkahelyteremtés	<p>A projekt eredményei a következők szempontjából:</p> <ul style="list-style-type: none"> – létrejött munkahelyek száma (teljes munkaidő-egyenértékben kifejezve) a pályázat beadásakor tervezetthez képest – létrejött munkahelyek típusa (állandó munkahely, szezonális munkahely, ideiglenes munkahely stb.)
„Talált pénz” jelei	<ul style="list-style-type: none"> – A kedvezményezett önértékelése arról, hogy a beruházás létrejött-e volna támogatás nélkül – támogatási pályázat / támogatási döntés előtt megkezdett vagy megvalósított projekt – nagy részben vagy egészben saját forrásból elő-finanszírozott projekt – a vállalat pénzügyi helyzete a pályázati szakaszban nagyon jó – a beruházási értékelés nagyfokú megtérülést (vagy rövid megtérülési időt) mutat, és nincs arra utaló jel, hogy a kedvezményezett nehezen tudna tőkét szerezni
Kiszorító hatás jelei	<ul style="list-style-type: none"> – A kedvezményezett önértékelése a kiszorító hatásról – a kedvezményezett stabil vagy romló piaci körülmények között vállalkozik vagy kevés differenciált terméket kínál és a projekt fő célja kapacitás vagy piaci részesedés növelése vagy hatékonyságnövelés/költségcsökkentés

¹ Az 1698/2005/EK rendelet 4. cikkének c) pontja szerint: „A vidékfejlesztés támogatásának az alábbi célkitűzések eléréséhez kell hozzájárulnia: ... gazdasági tevékenység diverzifikálásának ösztönzése” és az 52. cikk a) pontja szerint: „A támogatás a következőket tartalmazza:

a) a vidéki gazdaság diverzifikálására irányuló intézkedések, amelyek az alábbiakat tartalmazzák:

- i) nem mezőgazdasági tevékenységgé történő diverzifikálás;
- ii) a mikrovállalkozások létrehozásának és fejlesztésének támogatása (...),
- iii) a turisztikai tevékenységek ösztönzése.”

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

ÖSSZEFOGLALÓ

IV.

A Bizottság meg kívánja jegyezni, hogy a Számvevőszék ellenőrzésének tárgyát képező intézkedések koncepciója tág.

A diverzifikációs intézkedések célkitűzései nem kizárólag és szigorúan a növekedéshez és a munkahelyteremtéshez kapcsolódnak. A szóban forgó intézkedések a tagállamok vidékfejlesztési programjaiban foglalt más célokat is szolgálhatnak.¹

A Bizottság felhívja a figyelmet arra, hogy a vidékfejlesztési politika harmadik fő célkitűzése a vidéki élet minőségének javítása és a vidéki gazdaság diverzifikálásának ösztönzése.

V.

A jelenleg hatályos jogi keret az intézkedések körét és célját tágan határozza meg, amely a végrehajtás során nagy rugalmasságot biztosít.

A szubszidiaritás és a megosztott irányítás elve jelentős mozgásteret biztosít a tagállamoknak és a régióknak. Ezen elvek szerint a projektek kiválasztása – beleértve a kiválasztási kritériumok meghatározását is – a tagállamok feladata.

A Bizottság mindazonáltal felügyeleti szerepkörében többször jelezte annak szükségességét, hogy nagyobb szelektivitásra² és célzottságra van szükség az intézkedés végrehajtása során.

¹ A Tanács 2006. február 20-i 2006/144/EK határozata a vidékfejlesztésre vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatásokról (2007–2013 közötti programozási időszak), 3.3. szakasz.

² Például az éves találkozók során – konkrétan a programozási időszak elején – a Bizottság levelet küldött valamennyi program irányító hatóságának, melyben felkérte azokat, hogy vegyék figyelembe a megfelelően meghatározott kiválasztási kritériumoknak a teljes végrehajtási időszak hatékonysága tekintetében fennálló jelentőségét. Emellett a Bizottság 2009-ben újabb levélben fordult a tagállamokhoz annak nyomtatékosítására, hogy a pénzeszközök elosztásához megfelelő kiválasztási kritériumokat határozzanak meg és alkalmazzanak.

A Bizottság meglátása szerint a szükségleteket és lehetőségeket kellő egyértelműséggel ismertették ahhoz, hogy az ellenőrzött intézkedések programozása megfelelő és lehetséges legyen még akkor is, ha a szóban forgó elemzéseken még lehetett volna néhány esetben javítani. A Bizottság álláspontja szerint a tagállamok által meghatározott támogathatósági feltételek célja önmagában nem lehet az, hogy egy gazdasági ágazat egy konkrét vállalkozását kizárja az uniós támogatásból. Ehelyett a támogathatósági feltételek rendeltetésének – a támogatott művelet szintjén – annak kellene lennie, hogy a támogatást a stratégiai programozás és a SWOT-elemzés alapján az adott terület tényleges igényeire irányítsák. A jogszabály már ma is a mikrovállalkozásokat, a vidéki turizmust és a mezőgazdasági termelés diverzifikációját részesíti előnyben. Ami pedig a célzottságot illeti, a Bizottság egyetért a Számvevőszékkel abban, hogy a tagállamok szintjén javulást kell elérni a támogatások célzottabbá tételében.

A célzottság jelentkezhethet részletes támogathatósági szabályok, regionális és ágazati differenciálás, a támogatási intenzitások differenciálása, valamint a támogatásokra vonatkozó felső korlátok formájában, melyek alapján a tagállamok előszűrést végezhetnek a lehetséges kedvezményezettek körében.

A Bizottság megjegyzi, hogy az ellenőrzés tárgyát képező intézkedéseknek a foglalkoztatást és a növekedést gátló akadályok leküzdésénél tágabb célkitűzéseik vannak, de egyetért azzal, hogy a vidékfejlesztési programoknak a szakpolitikai célok eléréséhez hozzájáruló, mérhető célkitűzéseket kell felvonultatniuk.

A Bizottság – a terület több gyengeségének tudatában – javasolta az EMVA-nak, hogy a 2014–2020 közötti következő programozási időszakban erősítse meg a jogi keretet abból a célból, hogy előzetesen számszerűsített célkitűzések vonatkozzanak az uniós prioritások valamennyi kiemelt területére. A programnak tartalmaznia kell a stratégia ismertetését és az uniós prioritásokkal összefüggésben kiválasztott intézkedéseknek előzetes értékeléssel támogatott józan beavatkozási logikán kell alapulniuk.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

VI.

A beruházási támogatás célzottságára vonatkozó kifejezett követelményt (lásd a 1974/2006/EK bizottsági rendelet 43. cikkét) először ebben a programozási időszakban vezették be, többek között a „talált pénz” effektus és a kizorító hatás ellensúlyozására.

A projekteknek azon értékelés alapján kellene támogatást biztosítani, hogy az adott projekt hozzájárul-e a vidékfejlesztési program céljainak megvalósításához.

A Bizottság is úgy látja, hogy a jelenlegi keret javítható. A kedvezményezettek pénzügyi helyzetének a „talált pénz” effektus értékelését célzó elkülönült vizsgálata azonban azzal a kockázattal járhat, hogy életképtelen projektek nyerne támogatást, továbbá megnövekednek a hatóságok adminisztrációs költségei és a kedvezményezettek adminisztrációs terhei.

A túlköltekezés veszélye sem hagyható figyelmen kívül. A támogatásintenzitási arányoknak hozzá kell járulniuk a fenti kockázatok csökkentéséhez.

Az adminisztrációs terhek kérdéséről a Bizottság arra tett javaslatot, hogy a következő, 2014–2020-as programozási időszakban a Számvevőszék által ellenőrzött három intézkedést egyetlen intézkedéssé egyesítsék úgy, hogy a kedvezményezettre nagyobb figyelem háruljon, javuljanak a támogathatósági feltételek és a kifizetési szabályok, mert így csökkenthető az ezekhez a intézkedésekhez kapcsolható igazgatási teher. A Bizottság az adminisztrációs terhek további enyhítését tervezi, egyszerűsített költségelszámolás bevezetésének formájában.

A Bizottság szorgalmazza, hogy a tagállamok (pl. a monitoringbizottságokban és az éves felülvizsgálati találkozók) csökkentsék a projektjövahagyás és a kedvezményezetteknek történő kifizetés késedelmét, és azt a tájékoztatást kapja, hogy a helyzet javul. Mindazonáltal a tagállam feladata nemzeti, illetve regionális szinten a hatékony végrehajtott mechanizmusok és az olajozott igazgatási eljárások biztosítása.

VII.

A Bizottság leszögezi, hogy a CMEF³ általában megfelelő eszköz az EU vidékfejlesztési politikájának célkitűzései terén elért előrehaladás monitoringjára és értékelésére, és több szempontból is erőteljesnek tekinthető, de alkalmazása során bizonyos nehézségek is felmerültek.

A Bizottság 2010-ben módszertani iránymutatást készített a tagállamok által egyes mutatók értékelésére kidolgozott módszerek hiányosságainak megszüntetése érdekében, és ezt magyarázatokkal együtt eljuttatta a tagállamokon belül értékeléssel megbízott személyeknek. Így megbízhatóbb számadatokra lehet számítani.

A megfelelő nemzeti stratégiai terv határozza meg a vidékfejlesztés stratégiai, illetve egyes tagállamokra vonatkozó megközelítését.

Elvárás, hogy a vidékfejlesztési programok megfeleljenek a nemzeti stratégiai tervekben meghatározott stratégiai megközelítésnek, és olyan, az uniós jognak megfelelő támogatási lehetőségek kidolgozására törekedjenek, amelyek képesek hozzájárulni az Unió és a tagállamok stratégiai prioritásaihoz, ideértve a vidéki területeken történő munkahelyteremtés prioritását.

A következő programozási időszakra a Bizottság a közös monitoring- és értékelési keretszabályozás egy új változatát dolgozza ki a tagállamokkal együtt, amely minden egyes vidékfejlesztési program tekintetében lehetővé teszi a végrehajtás előrehaladásának a prioritások és a programhoz választott kiemelt területek vonatkozásában közösen meghatározott célmutatók szerinti értékelését. Ennek alapja egy mutatókat tartalmazó terv, amely mindegyik kiemelt terület vonatkozásában megállapítja a program célszámainak és célkitűzéseinek eléréséhez használt intézkedésre a számszerűsített célt, a tervezett eredményt és kiadásokat. A mutatókat tartalmazó terv pontosabban tükrözi az egyes egyedi programok számszerűsített intervenció logikáját, mint a jelenlegi merev tengelystruktúra.

³ CMEF: közös felügyeleti és értékelési keretszabályozás.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

VIII.

A Bizottság megjegyzi, hogy az alábbi ajánlások jelentős részének címzettjei a tagállamok, és a szubszidiaritás és a megosztott irányítás elve jelentős mérlegelési jogkört biztosít a tagállamoknak és a régióknak.

– A vidékfejlesztési programok jóváhagyásakor a Bizottság elemzést készít annak értékelésére, hogy a programok és az intézkedések összhangban állnak-e a közösségi stratégiai iránymutatásokkal és a vonatkozó nemzeti stratégiai tervekkel, továbbá, hogy megfelelnek-e a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek⁴.

A Bizottság megjegyzi, hogy az ellenőrzés tárgyát képező intézkedéseknek a foglalkoztatást és a növekedést gátló akadályokkal kapcsolatos piaci nehézségek leküzdésénél tágabb célkitűzéseik vannak, de egyetért azzal, hogy a vidékfejlesztési programoknak a szakpolitikai célok eléréséhez hozzájáruló, mérhető célkitűzéseket kell tartalmazniuk.

A Bizottság – a terület több gyengeségének tudatában – javasolta az EMVA-nak, hogy a 2014–2020 közötti következő programozási időszakban erősítse meg a jogi keretet abból a célból, hogy előzetesen számszerűsített célkitűzések vonatkozzanak az uniós prioritások valamennyi kiemelt területére. A programnak tartalmaznia kell a stratégia ismertetését és az uniós prioritásokkal összefüggésben kiválasztott intézkedéseknek előzetes értékeléssel támogatott józan beavatkozási logikán kell alapulniuk. Ha a javasolt program nem tartalmaz ilyen stratégiát és megfelelő célszámokat, a Bizottság nem fogja a programot jóváhagyni.

⁴ A Tanács 1698/2005/EK rendelete és a Bizottság 1974/2006/EK rendelete (az 1698/2005/EK tanácsi rendelet 18. cikke).

– Az ellenőrzött intézkedések széles hatókörét el kell ismerni, mivel ezek az intézkedések nem kizárólag a foglalkoztatást és a jövedelmeket érintik, hanem a vidéki területek fenntarthatóságához is hozzájárulnak.

A Bizottság a jelenlegi programozási időszak során többször jelezte a nagyobb szelektivitás alkalmazásának szükségességét, és készen áll arra, hogy ezt a továbbiakban is szorgalmazza a tagállamoknál.

A Bizottság az ellenőrző látogatásai során vizsgálja a kiválasztási feltételek vagy az azokkal egyenértékű célirányosító mechanizmusok alkalmazását, és e körben több megfigyelését megosztotta a tagállamokkal. A Bizottság szükség esetén pénzügyi korrekciókra tesz javaslatot.

A Bizottság egyetért az ajánlással és a 2014–2020 közötti programidőszakra vonatkozó uniós vidékfejlesztési politikával kapcsolatos javaslatában⁵ előrevetítette, hogy a kiválasztási kritériumokat valamennyi intézkedés vonatkozásában meg kell határozni, és a kritériumoknak valamennyi pályázó tekintetében biztosítaniuk kell az egyenlő bánásmódot, a pénzügyi források jobb kihasználását, valamint az intézkedéseknek a vidékfejlesztésre vonatkozó uniós prioritásoknak megfelelő célzottságát. A kiválasztási kritériumok alkalmazása a javaslat szerint – bizonyos kompenzációs területekkel és állatokkal kapcsolatos intézkedések kivételével – általánosan kötelező lesz, még akkor is, ha a felhasználható pénzügyösszeg elegendő.

A Bizottság azzal is egyetért, hogy a tagállamok projektkiválasztási rendszerének figyelembe kellene vennie a projektek minőségét, és egy minimumpontoszámra épülő rendszert kellene alkalmaznia. A Bizottság a következő programozási időszakra nézve iránymutatásokat fog előterjeszteni a tagállamok számára a támogathatósági és kiválasztási kritériumok használatával kapcsolatban.

⁵ A jogalap a vidékfejlesztési rendelet iránti javaslat és annak 49. cikke, illetve a kapcsolódó végrehajtási és felhatalmazáson alapuló jogi aktusok. Lásd: COM(2011) 627 végleges/2 (2011.10.19.).

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

– A Bizottság egyetért az ajánlással, és kész arra, hogy megszervezze a „talált pénz” effektus és a kiszorító hatás kockázatának csökkentésével kapcsolatos bevált gyakorlatok tagállamok közötti megosztását.

A jogszabályok előírják, hogy az állami támogatásokra vonatkozó általános szabályok vonatkoznak az 1698/2005/EK rendelet 52. cikkének a) pontja szerinti támogatásra. Ezek a szabályok úgy rendelkeznek, hogy a kiadások a támogatási kérelem benyújtásától kezdődően támogathatóak. Az állami támogatásra vonatkozó szabályok azért tartalmazzák ezt a követelményt, hogy a szükséges ösztönző elem meghatározásával a „talált pénz” effektus megelőzhető legyen.⁶ Ugyanazok a szabályok vonatkoznak a társfinanszírozott intézkedésekre, mint az állami támogatási rendszer keretében bejelentett külön támogatási programokra.

A kedvezményezettek pénzügyi helyzetének a „talált pénz” effektus értékelését célzó elkülönült vizsgálata azzal a kockázattal járhat, hogy életképtelen projektek nyernek támogatást, továbbá megnövekednek a hatóságok igazgatási költségei, valamint a kedvezményezettek adminisztrációs terhei.

– A Bizottság a beruházási intézkedésekkel kapcsolatos ellenőrző látogatásai során vizsgálja a költségek ésszerűsége értékelésének kérdéskörét. Ennek során ellenőrzi, hogy a tagállam hatékony rendszert hozott-e létre a költségek ésszerűségének értékelésére. A tárgykör összetettségére figyelemmel a Bizottság ellenőrző látogatásai alkalmával a kérdést tovább fogja vizsgálni. A Bizottság a számlaelszámolási kereten kívül is folytatni fogja az eszmecsere-t a tagállamokkal.

A rendelkezésre álló munkatársak számára tekintettel az ellenőrző látogatások száma korlátozott. Ennek megfelelően a látogatások számát és az ellenőrzés körét minden esetben kockázatelemzés alapján állapítják meg.

– A célokat és a hozzájuk tartozó célszámokat a program szintjén az irányító hatóság határozza meg a program stratégiájának részeként. A projekt szintjén a kedvezményezetteknek a pályázataikban előre meg kell határozniuk azokat a becsült/előrejelzett eredményeket/hatásokat, amelyek révén az adott projekt hozzájárul a program céljainak eléréséhez. A kijelölt célszámok elérésével kapcsolatban azonban mindig fennállnak bizonytalanságok és külső tényezők, így azokat úgy kell megállapítani, hogy szükség esetén kiigazíthatók legyenek.

⁶ A 800/2008/EK bizottsági rendelet 8. cikke. A (2) bekezdés kimondja: A kkv-k részére e rendelet alapján nyújtott támogatást akkor kell ösztönző hatásúnak tekinteni, ha a projekttel kapcsolatos munkálatok vagy tevékenységek megkezdése előtt a kedvezményezett támogatás iránti kérelmet nyújtott be az érintett tagállamhoz.

A Bizottság egyetért az ajánlással, és gondoskodik arról, hogy a közös felügyeleti és értékelési keretszabályozásnak a következő időszakra történő, most folyamatban levő⁷ kidolgozásakor az ebben az időszakban észlelt hiányosságokat figyelembe vegyék. Így a következő programozási időszak vonatkozásában az eredménymutatókat inkább a vidékfejlesztési program értékelésének részeként fogják értékelni. Az értékelést emellett az egyes mutatókra vonatkozó pontosabb magyarázó dokumentumok (adatlapok) kidolgozásával fogják végezni, az adatgyűjtés hibás értelmezésből eredő esetleges inkonzisztenciák elkerülése érdekében.

A következő, 2014 és 2020 közötti programozási időszakra a Bizottság közös monitoring- és értékelési keretszabályozást dolgoz ki a tagállamokkal együtt, amely minden egyes vidékfejlesztési program tekintetében lehetővé teszi a végrehajtás előrehaladásának a prioritások és a programhoz választott kiemelt területek vonatkozásában közösen meghatározott célmutatók szerinti értékelését. Ennek alapja egy mutatókat tartalmazó terv, amely mindegyik kiemelt terület vonatkozásában megállapítja a program célszámainak és célkitűzéseinek eléréséhez használt intézkedésre a számszerűsített célt, a tervezett eredményt és kiadásokat. A mutatókat tartalmazó terv pontosabban tükrözi az egyes egyedi programok számszerűsített intervenciók logikáját, mint a jelenlegi merev tengelystruktúra.

– A Bizottság különböző fórumokon szorgalmazza, hogy a tagállamok (pl. a monitoringbizottságokban és az éves felülvizsgálati találkozókon) csökkentsék a projektjövahagyás és a kedvezményezetteknek történő kifizetés késedelmét, és azt a tájékoztatást kapta, hogy a helyzet a mostani programozási időszakban javul.

A következő, 2014-től 2020-ig tartó programozási időszakban a Bizottság az adminisztrációs terhek további enyhítését tervezi, egyszerűsített költségelszámolás bevezetésének formájában. Ennek eredményeként a kifizetések igénylésének, adminisztrációjának és visszatérítésvizsgálatának folyamata egyszerűbb lesz a kedvezményezettek, és maguk az igazgatási szervek számára egyaránt.

⁷ A javaslat jogalapja a horizontális szabályozás 110. cikke, a vidékfejlesztési rendelet VII. címe, illetve a kapcsolódó végrehajtási és felhatalmazáson alapuló jogi aktusok. Lásd: COM(2011) 628 végleges/2 (2011. okt. 19.) és COM(2011) 627 végleges/2 (2011. okt. 19.).

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

BEVEZETÉS

3.

Az 1698/2005/EK tanácsi rendelet (47) preambulumbekzdése a III. tengelyre is vonatkozik.

A Bizottság felhívja a figyelmet arra, hogy az 1698/2005/EK tanácsi rendelet (11) preambulumbekzdése, továbbá 4. cikke határozza meg, hogy a vidékfejlesztési politika harmadik fő célkitűzése a vidéki élet minőségének javítása és a vidéki gazdaság diverzifikálásának ösztönzése.

5.

A közösségi stratégiai iránymutatások továbbá kimondják, hogy „A képzés, a tájékoztatás és a vállalkozói szellem előmozdítása során figyelembe kell venni a nők, a fiatalok és az idősebb dolgozók különleges igényeit.”

8. harmadik francia bekezdés

A III. tengely értékelése szempontjából fontosak a tipikus projektek is, pl. a rekreációs, illetve kisméretű infrastruktúrával (mint például a tájékoztatási központok és a turisztikai helyszínek táblával való jelzése) kapcsolatos, az 1698/2005/EK tanácsi rendelet 55. cikkében meghatározott projektek.

ÉSZREVÉTELEK

16.

A diverzifikációs intézkedések céljai nem kizárólag és szigorúan a növekedéshez és a munkahelyteremtéshez kapcsolódnak. A szóban forgó intézkedések a tagállamok vidékfejlesztési programjaiban foglalt más célokat is szolgálhatnak.⁸ Ennek megfelelően a helyzet erősségek és hiányosságok szempontjából történő elemzése általános jellegű, kiterjed az egész programozási területre, és nem csak a foglalkoztatás és a növekedés mozgatórugóira koncentrálnak (1974/2006/EK bizottsági rendelet, II. melléklet, 3.1. szakasz).

⁸ Lásd a vidékfejlesztési közösségi stratégiai iránymutatások (a 2007–2013 közötti programozási időszakra) 3.3. szakaszát.

18.

A vidékfejlesztési programok jóváhagyásakor a Bizottság elemzést készít, melyben azt vizsgálja, hogy a programok és az intézkedések összhangban állnak-e a közösségi stratégiai iránymutatásokkal és a vonatkozó nemzeti stratégiai tervekkel, továbbá, hogy megfelelnek-e a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek. A Bizottság az észrevételeit közölte a tagállamokkal, ami a programok javulásához vezetett. Az egyes vidékfejlesztési programokat jellemző beavatkozási logika a program teljes szerkezetére és végrehajtó mechanizmusára kiterjed, így mindegyik vidékfejlesztési program tartalmazta a jogi keret alapján történő jóváhagyáshoz szükséges információkat.

A Bizottság szerint a szükségleteket és lehetőségeket általában kellő érthetőséggel ismertették ahhoz, hogy az ellenőrzött intézkedések programozása mindegyik esetben megfelelő és lehetséges legyen.

„A 2007–2013 közötti vidékfejlesztési programok előzetes értékeléseinek összegzése”⁹ című, 2008-ban lezárt tanulmány szerint „tagállamok jelentős erőfeszítéseket tettek a szükségletek beazonosítása érdekében és ezeket körültekintően figyelembe vették a programozási szakaszban”. A tagállamok „jelentős erőfeszítéseket tettek stratégiáik kidolgozása érdekében, amelyet megelőzően elvégezték (...) szükségleteik alapos felmérését”.

A legtöbb vidékfejlesztési program-szintű előzetes jelentés azt állapította meg, hogy az intézkedések kiválasztása megfelelő és stratégiai szemléletű volt.

2. háttérmagyarázat

Az Egyesült Királyság (Anglia) vidékfejlesztési programja megállapítja, hogy a helyi/regionális hatóságoknak „különös figyelmet kell fordítaniuk a vidéki gazdaság alulteljesítésére és hátrányos helyzetére (...) akkor, amikor arról döntenek a helyi és regionális partnerekkel közösen, hogy mely területek jussanak forráshoz (5.3.1.3. szakasz, 553. bekezdés).

19.

Lásd a 18. pontra adott választ.

⁹ „A 2007–2013 közötti vidékfejlesztési programok előzetes értékeléseinek összegzése” c. tanulmány, mely elérhető a következő címen: http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/rurdev/index_en.htm.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

20.

A szubszidiaritás és a megosztott irányítás elve jelentős mozgásteret biztosít a tagállamoknak és a régióknak. Ezen elvek alapján a nemzeti vagy regionális szintű célok meghatározása a tagállamok feladata.

A jogi keret nem tiltja, hogy a programnak alkalmazási kör és mérhetőség szempontjából különböző célkitűzései legyenek. A tagállamok szükség esetén bármikor meghatározhatnak a közös monitoring- és értékelési keretszabályozásban foglaltakon kívüli egyéb mutatókat.

A Bizottság azt javasolta, hogy a következő programozási időszakban a közös mutatók alapján határozzák meg a megfelelő célokat az uniós prioritások minden egyes kiemelt területére, és hogy az uniós prioritásokhoz kapcsolódó kiválasztott intézkedések előzetes értékeléssel alátámasztott józan beavatkozási logikán alapuljanak.

3. háttérmagyarázat – Cseh Köztársaság

Mindhárom intézkedés a III. tengelyen belül ugyanahhoz a prioritáshoz tartozik (munkahelyteremtés és megújuló energiaforrások használatának támogatása), így a globális célkitűzései megegyeznek. Ennek ellenére az egyes intézkedések sajátosságaira tekintettel a három intézkedés adatlapjai az „intézkedés profilja” cím (az intézkedés jellemzői) alatt mutatják be a finanszírozandó projektek alapvető jellegét.

22.

A jogszabály a III. tengely alapján támogatható tevékenységek és ágazatok vonatkozásában tág értelmezésnek enged teret.

A célzottság nem kizárólag a támogatható tevékenységek vagy gazdasági ágazatok korlátozásával érhető el, hanem regionális és ágazati differenciálással, valamint a támogatásokra vonatkozó felső korlátok formájában, melyek alapján a tagállamok előszűrést végezhetnek a lehetséges kedvezményezett körében.

24.

Lásd a 18., 20. és 22. bekezdésre adott válaszokat.

Ami a tagállamok által javasolt, a növekedést és a foglalkoztatást elősegítő intézkedések hatékonyságát és eredményességét illeti, a Bizottság úgy véli, hogy ez előzetesen nem állapítható meg teljes bizonyossággal (tekintettel pl. a fennálló pénzügyi és gazdasági válság vidéki vállalatokra gyakorolt hatásaira).

Az Európai Unió vidékfejlesztési politikájának III. tengelye nem kizárólag a növekedés és a foglalkoztatás elősegítését tartalmazza célként, és a tagállamok a vidékfejlesztési politikájukban nem kizárólag ezeket a területi vagy strukturális szükségleteket azonosíthatják.

25.

Lásd a 22. bekezdésre adott választ.

26.

Lásd a 16. bekezdésre adott választ.

A III. tengely intézkedéseit az általános uniós állami támogatási szabályok korlátaira figyelemmel lehet csak megvalósítani. A jogi szabályozás nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy korlátozó jellegű támogathatósági szabályokat fogadjanak el, kivéve azt az esetet, ha a SWOT-elemzés és a szükségletek felmérése alapján nemzeti vagy regionális szinten ilyen lépésekre van szükség.

A Bizottság a következő programozási időszakra (2014–2020) nézve további útmutatást ad majd a tagállamok számára a támogathatósági és kiválasztási kritériumokkal kapcsolatban.

A Számvevőszéknek a nem támogatható projektekkel kapcsolatban tett észrevételeit illetően a következőket érdemes figyelembe venni:

Cseh Köztársaság: A nemzeti hatóságok tájékoztatása szerint a projekt jelenleg felülvizsgálat alatt áll.

Svédország: Az 1698/2005/EK rendelet 54. cikke mindössze annyi rendelkezést tartalmaz, hogy a támogatás mikrovállalkozásokra vonatkozik, de ez nem jelenti azt, hogy kizárólag mikrovállalkozások lehetnek az intézkedés kedvezményezettjei.¹⁰

¹⁰ A vidékfejlesztési politikára vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatások (2007–2013) részletesebben leírják, hogy az 1698/2005/EK tanácsi rendelet 52. cikke a) pontjának ii. alpontja szerinti támogatás mögött milyen stratégiai szándékok húzódnak meg. A 4. kulcsintézkedés a 3.3. szakaszból: „a mikrovállalkozások és kézműipari vállalkozások fejlesztése építhet a hagyományos szakismeretekre vagy új szakértelmet vezethet be, különösen abban az esetben, ha eszközbeszerzéssel, képzéssel és betanítással jár együtt, így előmozdítva a vállalkozói szellem fejlesztését és a gazdaság szövetének kiépülését.”

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

4. háttérmagyarázat

Lásd a 26. bekezdésre adott választ.

Lengyelország a 313. intézkedést a falvak megújítására és fejlesztésére (322. intézkedés) és a vidéki örökség megőrzésére és korszerűsítésére (323. intézkedés) irányuló intézkedésekkel integráltan hajtja végre. Az integrált intézkedés célja az egy faluval vagy falucsoporttal kapcsolatos alapszolgáltatások létrehozása, ideértve a kulturális és szabadidős tevékenységeket, valamint az azzal összefüggő, az 1698/2005/EK tanácsi rendelet 56. cikkében meghatározott kisméretű infrastruktúráját.

29.

Lásd a 20. bekezdésre adott választ.

A szubszidiaritás és a megosztott irányítás elve szerint a kiválasztási kritériumok meghatározása, és a tényleges projektkiválasztás a tagállam felelőssége.

A Bizottság a folyó programozási időszakban többször jelezte a nagyobb szelektivitás alkalmazásának szükségességét. Például az éves vagy a monitoringbizottsági találkozók során – konkrétan a programozási időszak elején – a Bizottság levelet küldött valamennyi program irányító hatóságának, melyben felkérte azokat, hogy a teljes időszakban vegyék figyelembe a megfelelően meghatározott kiválasztási kritériumok hatékony végrehajtás tekintetében fennálló jelentőségét. Emellett a Bizottság 2009-ben újabb levélben fordult az összes tagállamhoz annak nyomtatékosítására, hogy a pénzeszközök elosztásához megfelelő kiválasztási kritériumokat határozzanak meg és alkalmazzanak.

A következő programozási időszakra nézve a Bizottság a javaslatai¹¹ alapján arra számít, hogy kiválasztási kritériumok valamennyi intézkedés vonatkozásában meghatározásra kerülnek. A kiválasztási kritériumok alkalmazása általánosan kötelező lesz, még akkor is, ha a felhasználható pénzes összeg elegendő.¹²

Svédország: Svédország a monitoringbizottságban 2007. október 9-én elfogadta a program kiválasztási kritériumait.

¹¹ A jogalap a vidékfejlesztési rendelet iránti javaslat 49. cikke, illetve a kapcsolódó végrehajtási és felhatalmazáson alapuló jogi aktusok.

¹² A kiválasztási kritériumok alkalmazása elegendő pénzes összeg esetében csak bizonyos olyan éves és többéves intézkedések esetén lesz opcionális, amelyek végrehajtása egyenlő környezeti vagy állatjóléti hatással járó szokásos műveletekkel történik (ilyen például az agrár-környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos intézkedés).

30.

Lásd a 29. bekezdésre adott választ.

Olaszország (Campania) Lásd az 5. háttérmagyaráznál található választ.

5. háttérmagyarázat – Olaszország (Campania)

A számvevőszéki ellenőrzést követően az irányító hatóság elismerte az egyes projektek pontozásával kapcsolatban feltárt hiányosságot, és azonnal intézkedést tett a támogatást igénylő projektek elbírálásával kapcsolatos hibák orvoslása érdekében. Ennek keretében egyértelmű instrukciókat küldött a támogatásra javasolt projekteket vizsgáló munkatársaknak. A hatóság elsősorban azt tette egyértelművé, hogy nem adható pont (azaz 0 pont jár) annak a pályázónak, amely nem teljesíti a kiválasztási kritériumokat.

5. háttérmagyarázat – Franciaország (Aquitania)

A regionális hatóságok álláspontja szerint a 311. intézkedés alapján támogatás adható olyan beruházásokhoz, melyek célja egyebek mellett a „Destination Vignobles” elnevezésű regionális program keretében meghatározott követelmények teljesítése. Ez megfelel a régióra vonatkozó általános stratégiának, amelynek célja a szőlőskerti turisztikai létesítmények színvonalának javítása azáltal, hogy a vezető tisztségviselőket a minőségi chartának való megfelelés érdekében szükséges beruházások végrehajtására ösztönzi.

Az 1698/2005/EK tanácsi rendelet előírásai szerint a támogatási feltételek teljesülése esetén a meglévő vidéki vállalkozások is támogathatók.

5. háttérmagyarázat – Olaszország (Campania)

A Bizottság emlékeztette az olasz hatóságokat, hogy a kiválasztási eljárások fontos szerepet töltenek be annak biztosításában, hogy az intézkedések és a program céljai teljesüljenek (lásd még az 5. háttérmagyarázatra adott választ).

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

6. háttérmagyarázat – Cseh Köztársaság

A Bizottság kifogásolta ezt a gyakorlatot, és az irányító hatóság képviselőivel folytatott megbeszéléseken, valamint 2010 elején írásban is felvetette a problémát.¹³

6. háttérmagyarázat – Olaszország (Campania)

Lásd a válaszokat az 5. háttérmagyarázatban és a 31. bekezdésben.

6. háttérmagyarázat – Svédország

A svéd Mezőgazdasági Minisztérium magyarázata alapján a megyei tanács folyamatosan fogadott be pályázatokat, és csak azokat a projekteket fogadta el, amelyek hozzájárultak a program céljainak eléréséhez, valamint megfeleltek a megye által meghatározott prioritásoknak. A projektek minőségét és azok e prioritások kielégítésére való képességét az üzleti és projektervek alapján értékelték. Ezt az értékelést a jövőben indokolni kell.

32.

A vizsgált intézkedések hozzájárulnak a vidéki területek és gazdasági környezetük fenntartható fejlesztéséhez, a meglévő munkahelyek megőrzéséhez, illetve a gazdasági növekedés feltételeinek fejlődéséhez is. Továbbá figyelembe kell venni a „készésszintet” is.

Meg kell jegyezni, hogy a munkahelyenkénti költségek régióként, tagállamonként és gazdasági ágazatonként változóak, és a pályázatok értékelésének nem ez az egyetlen kritériuma.

A munkahelyenkénti költség nem feltétlenül megfelelő mutató, például olyan esetekben, amikor a beruházások nagymértékben olyan erősen technológiai tevékenységekre irányulnak, amelyek irányításukhoz kevés emberi erőforrást igényelnek a munkahelyek megőrzésekor, a meglévő munkahelyek minőségének javításakor, vagy a beruházáshoz kapcsolódó új ideiglenes munkahelyek teremtésekor.

¹³ 1) A Bizottság 2010. március 19-én kelt levelében (hiv.: Ref. Ares(2010)148269) közölte a cseh hatóságokkal, hogy a 2009. november 12-i monitoringbizottsági ülést előkészítő 2009. november 11-i ülésen a Bizottságot úgy tájékoztatták, hogy 2009-ben nem alkalmazták a kiválasztási kritériumokat. A problémát egyeztetették a cseh hatóságokkal is a 2010. februári éves felülvizsgálati ülésen, illetve a 2010. március 25-i monitoringbizottsági ülést előkészítő 2010. március 24-i ülésen. Levelében a Bizottság az 1974/2006/EK rendelet 43. cikkére, valamint az 1698/2005/EK rendelet 71. cikk (2) bekezdésére hivatkozott. 2) A cseh hatóságok 2010. április 7-én kelt levelükben válaszoltak (hiv.: Ref. Cj.10039/10-11200); a válaszlevelet a Bizottság 2010. április 13-án vette nyilvántartásba (hiv.: Ref. Ares(2010)189115). 3) A Bizottság valójában 2010. május 17-én válaszolt a cseh hatóságok levelére (hiv.: Ref. Ares(2010)261022). Ebben a levelében a Bizottság jelezte, hogy „Magán a [2010.03.25-én megtartott] monitoringbizottsági ülésen úgy értelmeztük, hogy Önök biztosítanak a jövőben a pénzügyi kereteknek feltétlenül a pályázati felhívások megnyitása előtti meghatározását, és ez utóbbi kiválasztása a meghatározott feltételek szerint történne. Ezért én (vagyis a Bizottság nevében aláíró személy) úgy gondolom, annak ellenére, hogy levelében ezt egyértelműen nem említette, önöket köti a fent említett monitoringbizottsági ülésen tett kijelentés.”

34.

A Számvevőszék által megadott munkahelyenkénti költségek tartománya (3000 – 215 000 euró) nem hasonló vagy azonos tevékenységekhez kapcsolódik, ezért el kell ismerni a beruházások különböző típusait.

37.

A Bizottság megjegyzi, hogy a szubszidiaritás és a megosztott irányítás elve jelentős mozgásteret biztosít a tagállamoknak és a régióknak, tekintettel arra, hogy a közös monitoring- és értékelési keretszabályozás nem határozza meg, hogy a tagállamoknak mely további mutatókat kell használniuk a projektek kiértékelése és monitoringja során. A projektek kiválasztása és megvalósításuk monitoringja a tagállamok felelőssége.

A Bizottság ellenőrző látogatása során megteszi a szükséges erőfeszítéseket a nem megfelelő gyakorlatok feltárása érdekében, és azokhoz kapcsolódóan javaslatot tesz a megfelelő intézkedésekre, beleértve a hiányosságok javítását.

40.

Olaszország (Campania) és Svédország

Lásd a 8. háttérmagyarázatra adott választ.

8. háttérmagyarázat – Cseh Köztársaság

Helytálló, hogy a cseh hatóságok a munkahelyteremtéshez kapcsolódóan már eleve meglehetősen ambiciózus célokat határoztak meg. Ugyanakkor a gazdasági/pénzügyi válság jelentősen hátráltatta a munkahelyteremtést. Ezért a közép-távú értékelést és a Számvevőszék helyszíni szemlét követően 2012. szeptember 27-én javaslatot tettek e célok felülvizsgálata a 8. vidékfejlesztési projekt módosítása keretében, amelyet a Bizottság 2013. március 13-án fogadott el.

8. háttérmagyarázat – Olaszország (Campania)

Az állami támogatásra vonatkozó általános szabályok – amelyek az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) III. tengelyére vonatkoznak – szerint egy vállalkozásnak 3 év alatt nyújtott, 200 000 eurót el nem érő támogatások nem minősülnek „állami támogatásnak” (ez az úgynevezett „de minimis” szabály). Azonban a Bizottság szorgalmazza, hogy a tagállamok a magán jövedelemtermelő projektek esetében ne alkalmazzanak 100%-os támogatási intenzitást e szabály keretében.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

8. háttérmagyarázat – Svédország

A közös monitoring- és értékelési keretszabályozás eredménymutatóinak meghatározása nemzeti szinten történik. Svédországban azonban 21 megye van, amelyek mindegyike különböző kihívásokkal, szükségletekkel és igazgatási problémákkal szembesül.

A végső eredménymutatók teljesítését a véglegesített projektek alapján gyűjtik össze, ami azt jelenti, hogy ezeket a célszámokat gyakran elég lassan érik el, mivel egy projekt megvalósítása akár több évig is eltarthat. 2012 végére a III. tengely lekötöttsége nagyjából 76% volt, így 2010 és 2012 között jelentős előrelépés történt.

42.

Lásd a 29. bekezdésre adott választ.

A Bizottság az ellenőrző látogatásai során vizsgálja a kiválasztási feltételek vagy az azokkal egyenértékű, célirányosító mechanizmusok alkalmazását. E tekintetben a vidékfejlesztési intézkedésekre vonatkozó több megfigyelését megosztotta a tagállamokkal. A Bizottság szükség esetén pénzügyi korrekciókra tesz javaslatot.

Cseh Köztársaság: Lásd a 30. és 31. bekezdésekre adott válaszokat.

43.

Lásd a 42. bekezdésre adott választ.

Cseh Köztársaság: A Bizottság, figyelemmel hatáskörére és felelősségi körére, megtette a szükséges lépéseket annak biztosítására, hogy a Cseh Köztársaság által meghatározott célok pontosabbak legyenek.

Az éves felülvizsgálati találkozók¹⁴ 2011-ben és 2012-ben a „Bizottság rámutatott az eredménymutatókra meghatározott célszámok teljesítése és a lekötött összegek közötti egyensúly hiányára, és megismételte, hogy a mutatók kiigazítását csak akkor lehet alkalmazni, ha a célszámok elérését semmilyen más intézkedéssel sem lehet biztosítani. A Bizottság hangsúlyozta, hogy a munkahelyet teremtő projekteknek elsőbbséget kell kapniuk.”

A Bizottság elfogadta a munkahelyek bruttó számára vonatkozó célértékek csökkentését, mert világossá vált, hogy az eredeti célok inkább ambiciózusak mintsem reálisak voltak, és hogy a gazdasági és pénzügyi válság miatt ilyen célokat nem lehetne elérni.

¹⁴ A 311. intézkedéssel kapcsolatban (kódja a cseh vidékfejlesztési programban: III.1.1. „Nem mezőgazdasági tevékenységgé történő diverzifikálás”) és 313. intézkedés 313 (kódja a cseh vidékfejlesztési programban: III.1.3. „A turisztikai tevékenységek ösztönzése”).

50.

A támogatott vállalkozások gazdasági életképességének bemutatása az 1698/2005/EK tanácsi rendelet értelmében nem előírás. Továbbá a 65/2011/EK rendelet 24. cikkének (2) bekezdésében említett adminisztratív ellenőrzések nem követelik meg, hogy a tagállam meghatározza a projektek gazdasági életképességét.

Az előírás az, hogy a vidékfejlesztési programban a szükségleteket az érintett terület SWOT-elemzéséhez kapcsolódóan határozzák meg, ennél fogva a támogatás irányát a meghatározott területi szükségletek és szerkezeti hiányosságok alapján határozzák meg.

9. háttérmagyarázat – Franciaország (Aquitania)

A Bizottság nyomon követi az ügyet.

52.

A beruházási támogatás célzottágának követelményét (lásd a Bizottság 1974/2006/EK rendeletének 43. cikkét) kifejezetten ebben a programozási időszakban vezették be, többek között a „talált pénz” effektus és a kiszorító hatás ellensúlyozására.

10. háttérmagyarázat – Olaszország (Campania)

Az irányító hatóság felelőssége, hogy biztosítsa a támogatandó beruházások (amelyek hozzájárulnak a környezetvédelmi előnyök eléréséhez) és a kiválasztási kritériumok alapján adott pontok közötti arányosságot.

53.

A jogszabály nem rendelkezett annak előzetes értékeléséről, hogy a pályázóknak egyáltalán szükségük van-e támogatásra. Az előírás az, hogy a vidékfejlesztési programban a szükségleteket az érintett terület SWOT-elemzéséhez kapcsolódóan határozzák meg, ennél fogva a támogatás irányát a meghatározott területi szükségletek és szerkezeti hiányosságok alapján határozzák meg.

A „talált pénz” effektus felmérése összetett, és a programok értékelésének részét kellene képeznie.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

55.

Az EMVA 3. tengelye intézkedéseinek összefüggésében a jogszabály úgy rendelkezett, hogy az állami támogatásokra vonatkozó általános szabályokat kell alkalmazni az 1698/2005/EK rendelet 52. cikke szerinti támogatásra és a Leaderre a 3. tengely intézkedéseinek teljesítése során. Ezek a szabályok úgy rendelkeznek, hogy a kiadások a támogatási kérelem benyújtásától kezdődően támogathatóak. Az állami támogatásra vonatkozó szabályok azért tartalmazzák ezt a követelményt, hogy biztosított legyen a szükséges ösztönző elem.¹⁵ Ugyanazok a szabályok vonatkoznak a társfinanszírozott intézkedésekre, mint az állami támogatási rendszer keretében bejelentett külön támogatási konstrukciókra.

Továbbá, a projekteknek biztosítandó támogatást az alapján kellene elbírálni, hogy az adott projekt hozzájárul-e a vidékfejlesztési program céljainak megvalósításához.

A kedvezményezettek pénzügyi helyzetének a „talált pénz” effektus értékelését célzó elkülönült vizsgálata azzal a kockázattal járhat, hogy életképtelen projektek nyernek támogatást, továbbá megnövekednek a hatóságok igazgatási költségei, valamint a kedvezményezettek adminisztrációs terhei.

A Bizottság ugyanakkor arra ösztönzi a tagállamokat, hogy olyan rendszereket alkalmazzanak, amelyek csökkentik a „talált pénz” effektus kockázatát.

57.

Lásd az 53. és 83. bekezdésre adott választ.

58.

A Bizottság úgy gondolja, hogy ha a beruházási támogatás jól célzott (többek között a támogathatósági és kiválasztási kritériumok alkalmazása és a támogatási arányok differenciálása révén), és egyértelműen azonosított hiányok/szükségletek alapján történik¹⁶, minimalizálható a „talált pénz” effektus kockázata és a kizorító hatás. A beruházási támogatás célzottsági követelményét (43. cikk) ebben a programozási időszakban vezették be pontosan a korábbi értékeléseknél jelentkező „talált pénz” effektus és kizorító hatás korlátozására.

A Bizottság nem gondolja, hogy abban az esetben, ha valamely támogatás a forgalmazási részesedésnek valamely versenytárs kárára történő növekedéséhez vezet, az gazdaságilag eleve hatástalan lenne. A támogatás eredményezhetett pl. (gazdasági vagy környezetvédelmi szempontból) hatékonyabb vállalkozásokat, amelyek hozzájárulhattak a vidék gazdaságának általános fejlődéséhez.

¹⁵ A 800/2008/EK bizottsági rendelet 8. cikke. A (2) bekezdés kimondja: A kvk-részére e rendelet alapján nyújtott támogatást akkor kell ösztönző hatásúnak tekinteni, ha a projekttel kapcsolatos munkálatok vagy tevékenységek megkezdése előtt a kedvezményezett támogatás iránti kérelmet nyújtott be az érintett tagállamhoz.

¹⁶ Az 1974/2006/EK bizottsági rendelet 43. cikke.

59.

A Bizottság úgy véli, hogy a III. tengely intézkedéseinek célja az volt, hogy biztosítsák a vidéki területek diverzitásának megfelelő támogatását a nemzeti stratégiai tervek szerint a vidékfejlesztési programokban meghatározottak alapján (lásd a 18. pontra adott választ). A mezőgazdasági tevékenységek diverzifikációja szempontjából alkalmas ágazatok előzetes elemzése segíthet a potenciális kedvezményezetteknek a piaci rést kitöltő termékeik és szolgáltatásaik fejlesztésében. A III. tengely intézkedései által nyújtott támogatást arra szánták, hogy ösztönözze a helyi fejlesztést, hogy le lehessen küzdeni a sok vidéki területen tapasztalható, meglehetősen kedvezőtlen gazdasági feltételeket. A hátrányos helyzetű vidéki területeknek nyújtandó támogatás elgondolása a jobb életkörülmények biztosítása volt, a helyi fejlesztéssel és a meglévő társadalmi-gazdasági feltételekkel kapcsolatban meghatározott szükségletek kielégítése révén.

Lásd az 58. bekezdésre adott választ is.

A kizorító hatás értékelésének sok tényezőre kell kiterjednie, és megfelelőbb ezt a projekt szintjén elvégezni.

61.

Néhány tagállam vidéki területei fejlődésének olyan szakaszában van, hogy a telítettségi pontok, túlkínálat és kizorító hatás figyelembevétele nem releváns, mert a gazdasági tevékenységek általában hiányoznak vagy szintjük elégtelen. Ezért ezekben az esetekben megfelelőbbnek tűnik a kizorító hatás utólagos kiértékelés időpontjában történő értékelése.

Annak, hogy a projektek kiválasztása a vizsgált esetek némelyikében helyi szinten történik, általában hozzá kellene járulnia a kizorító hatások korlátozásához, mivel a kizorító hatást legmegfelelőbben a projekt szintjén lehet mérni.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

62.

Lásd a 83. bekezdésre adott választ.

A kizorító hatásra vonatkozó elemzésnek alaposnak és részletesnek kell lennie. Eredményei nem vezethetnek automatikusan a nemzeti/regionális/helyi monopolhelyzetek megvédéséhez, inkább a hasonló tevékenységeket folytató és a potenciális fogyasztóknak kiváló minőségű termékeket/szolgáltatásokat/tevékenységeket kínáló vállalkozások közötti egészséges verseny ösztönzésére kell irányulniuk. Ebben az összefüggésben a kizorító hatás meglétének megállapítása előtt figyelmet kell fordítani a versenytársak által nyújtott szolgáltatásokra vagy termékekre, a versenytársak által alkalmazott árakra és fejlesztési stratégiákra, illetve az általuk a közelmúltban elvégzett beruházásokra, a struktúrák típusaira, és a szervezeti és ügyviteli kérdésekre stb.

12. háttérmagyarázat

Lásd a 83. bekezdésre adott választ.

12. háttérmagyarázat Svédország

Lásd a 62. bekezdésre adott választ.

A fizikai fejlesztéshez kapcsolódó vállalkozásfejlesztés és beruházás megvalósítása gyakran szakaszosan történik. A vállalkozói szellemet és az egészséges versenyt nem szabad büntetni, és a vevőket sem szabad megfosztani a választás lehetőségétől, ezért a vállalkozásoknak meg kellene engedni, hogy közép-hosszú távú fenntarthatóságukhoz és versenyképességükhöz kapcsolódóan innovatív ötleteket vezessenek be, ideértve a vállalkozás bővítését. Az ilyen bővítés pedig gyakran több és nem egy lépésből áll.

63.

A szubszidiaritás és a megosztott irányítás elvei szerint a projektek kiválasztása a tagállam felelőssége, és a Bizottság előzetesen nem értékelheti az egyes projektek költségeinek ésszerűségét.

65.

A Bizottság megerősíti, hogy Franciaország esetében pénzügyi korrekció mellett döntött a költségek ésszerűségének igazolása során tapasztalt hiányosságok miatt, amelyekre Franciaország egyik régiójában bizonyítékot találtak, és amelyek a 121. és 323. intézkedést érintették. Továbbá a Bizottság szolgálatai egy vizsgálat során 2013-ban hasonló hiányosságokat tártak fel Franciaország egy másik régiójában, amelynek a francia hatóságokkal való megvitatása jelenleg zajlik a számlaelszámolási eljárás keretében.

66.

A Számvevőszék vizsgálatát követően a regionális hatóságok intézkedtek annak érdekében, hogy javítsák a költségek ésszerűségének igazolását a helyszíni vizsgálatok során (új ellenőrző listák).

A cseh hatóságok válasza alapján számos pozitív elem létezik (építőipari árkatálogos, költséglimitek a megújuló energiával kapcsolatos projektekre).

13. háttérmagyarázat – Svédország

A költségek ésszerűségének megállapítása nem feltétlenül az ajánlatok összehasonlítása alapján történik, hanem azt más módszerekkel, például referenciaköltségek alapján is el lehet végezni (a 65/2011/EU rendelet 24. cikke (2) bekezdésének d) pontja). A Bizottság elemezni fogja ezt a szempontot.

13. háttérmagyarázat – Olaszország (Campania)

A Számvevőszék által említett esetben az adott szaktanácsadáshoz viszonyítva túlzottan minősített szakértői díjak összhangban voltak a szakvállalat által megadottakkal, valamint az általános költségek elfogadhatóságára vonatkozó nemzeti rendelkezésekkel. A regionális hatóság megállapította, hogy számos különböző tanácsadási szolgáltatást nyújtottak ezért az ellenszolgáltatásért. A Bizottság nyomon követi az ügyet.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

67.

A Bizottság szorgalmazza, hogy a tagállamok (pl. a monitoringbizottságokban és az éves felülvizsgálati találkozók) csökkentsék a projektjövahagyás és a kedvezményezetteknek történő kifizetés késedelmét, és azt a tájékoztatást kapja, hogy a helyzet javul. Mindazonáltal a tagállam feladata nemzeti, illetve regionális szinten a hatékony végrehajtó mechanizmusok és az olajozott igazgatási eljárások biztosítása.

68.

Lásd a 67. bekezdésre adott választ.

14. háttérmagyarázat – Lengyelország

A Lengyelországban a 312. intézkedés megvalósítása során felmerült nehézségeket a múltban a Bizottság szolgálataival mind a monitoringbizottsági üléseken, mind pedig az éves felülvizsgálati találkozók megvitatták.

69.

Lásd a 67. bekezdésre adott választ.

A Bizottságot arról tájékoztatták, hogy azóta a Számvevőszék által említett tagállamban lépéseket tettek az átfutási idő csökkentésére.

Svédország A III. tengely intézkedéseinek megvalósítását rendszeresen megvitatták a monitoringbizottsági üléseken és az éves felülvizsgálati találkozók. 2012 őszén az irányító hatóság meghatározta a pályázatok kezelésének (4 hónap) valamint a kifizetések feldolgozásának (90 nap) maximális késedelmét.

15. háttérmagyarázat – Olaszország (Campania)

Amint azt a regionális hatóságok hangsúlyozták, az olasz kifizetési ügynökség (AGEA) felülvizsgálta a kedvezményezettek részére történő előlegfolyósítás és a kedvezményezett által kérelmezett összeget garantáló biztosítási kötvény előlegként történő felszabadításának folyamatát.

71.

A következő, 2014-től 2020-ig tartó programozási időszakban a Bizottság az igazgatási terhek további enyhítését tervezi, egyszerűsített költségelszámolás bevezetésének formájában. Ennek eredményeként a kifizetések igénylésének, adminisztrációjának és visszatérítésvizsgálatának folyamata egyszerűbb lesz a kedvezményezettek, és maguk az igazgatási szervek számára egyaránt.

72.

A vidékfejlesztési kiadások hatékonyságának és eredményességének mérésére 2006-ban kidolgozták a közös felügyeleti és értékelési keretszabályozást, és a tagállamokat felkérték, hogy határozzák meg a releváns célokat és elvárt eredménymutatókat a 2007–2013 között tartó programozási időszakra vonatkozó EMVA terhére programozott egyes intézkedésekre.

74.

A Bizottság több esetben foglalkozott a mutatók megbízhatóságának kérdésével; az éves beszámoló vizsgálatának és az éves felülvizsgálati találkozók összefüggésében, valamint a monitoringbizottsági üléseken.

Az olyan eredménymutatók, mint a „bruttó hozzáadott érték (BHÉ) növekedése” összeállításához a tagállamokat felkérték,¹⁷ hogy szerezzék be a BHÉ-vel kapcsolatos releváns információt a támogatott vállalkozásoktól a kérelem jövahagyásakor és a beruházás lezárulását követő két évvel, hogy a beruházás hosszú távú hatásai a lehető legnagyobb mértékben integrálhatók legyenek.

A monitoring- és értékelési rendszernek a következő, 2014–2020-ig tartó programozási időszakra történő felkészítése során figyelembe veszik az ezen időszak alatt megfigyelt hiányosságokat, ezért a mutatókat inkább a vidékfejlesztési program értékelésének részeként fogják értékelni. Az értékelést emellett az egyes mutatókra vonatkozó pontosabb magyarázó dokumentumok (adatlapok) kidolgozásával fogják végezni az adatgyűjtés hibás értelmezésből eredő esetleges következetlenségeinek elkerülése érdekében.

¹⁷ A „BHÉ növekedésével” kapcsolatos eredménymutatót érintő, tagállamok számára készült útmutatóról szóló munkadokumentum: http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=84053593-C697-FF89-ED5C-51797D9754FD.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

76.

Lásd a 74. bekezdésre adott választ.

16. háttérmagyarázat

A Bizottság e pont további tisztázásából a regionális hatóságokhoz fog fordulni.

77.

Lásd a 74. bekezdésre adott választ.

A szubszidiaritás és megosztott irányítás elvét illetően a CMEF kézikönyv globálisan írja le a monitoring és értékelési feladatokat, de bizonyos fokú rugalmasságot is biztosít a tagállamoknak arra vonatkozóan, hogy miként valószínűsítik meg a monitoringot és értékelést. A tagállamoknak a monitoringfolyamatokra vonatkozóan meg kell találniuk a megfelelő egyensúlyt a jó minőségű adatok elfogadható költségen történő biztosításához.

17. háttérmagyarázat

Lásd a 74. bekezdésre adott választ.

79.

Lásd a 74. és 83. bekezdésre adott választ.

80.

Olaszország (Campania)

A regionális hatóságok véleménye szerint a vizsgált projektek megfelelnek az intézkedések célkitűzéseinek, és hozzájárulnak a III. tengelyre meghatározott általános célkitűzések vidéki tevékenységek nem mezőgazdasági tevékenységgé történő diverzifikálása szempontjából történő teljesüléséhez. Ugyanez érvényes a Számvevőszék által idézett 2. és 3. számú projektekre is. A 3. számú projekt esetében a regionális hatóságok fenntartották azt a véleményüket, hogy a külső udvar felújítása a „fattoria didattica” diverzifikációs projekthez kapcsolódik, mivel ez elengedhetetlen a birtok megfelelő megközelítésének biztosításához.

A Bizottság elemezni fogja az ügyet.

82.

A bruttó hozzáadott érték növekedésének becslése egy összetett kérdés, mert a kedvezményezetteknek időre lehet szükségük az új vagy kibővített gazdasági tevékenységük stabilizálásához. A projekt megvalósítása és az értékelés időpontja közötti rövid csúszások a BHÉ növekedésének alulértékelését eredményezhetik. Továbbá figyelmet kell fordítani a beruházás típusára is, mivel néhány beruházástípus nem eredményez azonnali vagy közvetlen BHÉ-növekedést (pl. táblák elhelyezése, információs központok, marketing tanulmányok, stb.).

83.

A „talált pénz” effektus és a kizorító hatás jobban megállapítható az értékelési szakaszban.

A „talált pénz” effektust illetően, és a Számvevőszék által a „talált pénz” effektusra vonatkozóan a II. mellékletben „erős” jelöléssel ellátott 20 projekthez kapcsolódóan az uniós jogszabály úgy rendelkezett, hogy az állami támogatásokra vonatkozó általános szabályokat kell alkalmazni az 1698/2005/EK tanácsi rendelet 52. cikke szerinti támogatásra és a LEADER-re a III. tengely intézkedéseinek teljesítése során. A hivatkozott szabályok kikötik, hogy a kiadások a támogatási kérelem benyújtásától kezdődően támogathatóak. Az állami támogatásra vonatkozó szabályok azért tartalmazzák ezt a követelményt, hogy a szükséges ösztönző elem meghatározható legyen.¹⁸ Ugyanazok a szabályok vonatkoznak a társfinanszírozott intézkedésekre, mint az általános állami támogatási rendszer keretében bejelentett külön támogatási konstrukciókra.

Lásd az 52., 53. és 55. bekezdésre adott válaszokat is.

A kizorító hatást illetően lásd az 58., 59., 61., 62. bekezdésre, illetve a 12. háttérmagyarázatra adott válaszokat.

A gazdasági helyzet idővel változik, különösen a gazdasági és pénzügyi válság 2008–2009-es kitörésével. Így lehetséges, hogy az előzetesen készült feltételezések a projekt megvalósítása során teljes egészében nem valósulnak meg. Ráadásul a közép-hosszú távú fenntarthatóságra törekedő projektek esetében ezeket a mutatókat (a beruházás véglegesítését követő azonnali teljesítéssel szemben) később lehetne elérni.

¹⁸ A 800/2008/EK bizottsági rendelet 8. cikke. A (2) bekezdés kimondja: A kv-k részére e rendelet alapján nyújtott támogatást akkor kell ösztönző hatásúnak tekinteni, ha a projekttel kapcsolatos munkálatok vagy tevékenységek megkezdése előtt a kedvezményezett támogatás iránti kérelmet nyújtott be az érintett tagállamhoz.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

84.

A Bizottság véleménye szerint a meglévő munkahelyek meglévő vállalkozások támogatása révén történő megőrzése egyike az EMVA legfontosabb hozzáadott értékének, a bizonyos területeken (pl. építőipari tevékenységek) a beruházások megvalósításához kapcsolódó ideiglenes munkahelyteremtés mellett. Az ötéves időtartam szintén biztosít egy bizonyos szintű munkahely-megőrzési elemet minden támogatott projekt esetében.

Valójában nem létezik olyan közös mutató, mint a „megtartott munkahelyek száma”, azonban az irányító hatóságokat felkéri arra, hogy definiáljanak a vidékfejlesztési programjuk szempontjából releváns további mutatókat. Figyelembe kell venni, hogy a jelenlegi közös mutatók száma már most is jelentős, és sok tagállam kérte a következő programozási időszakra a közös monitoring- és értékelési keretszabályozási mutatók egyszerűsítését és számuk csökkentését.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

86.

A hatályos uniós jogi keret az intézkedések körét és célját tágran határozza meg, amely a végrehajtás során nagy rugalmasságot biztosít.

A vidékfejlesztési programok jóváhagyásakor a Bizottság elemzést készít, amelyben azt vizsgálja, hogy a programok és az intézkedések összhangban állnak-e a közösségi stratégiai iránymutatókkal és a vonatkozó nemzeti stratégiai tervekkel, továbbá, hogy megfelelnek-e a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek¹⁹.

A Bizottság meglátása szerint a szükségleteket és lehetőségeket kellő érthetőséggel írták le ahhoz, hogy az ellenőrzött intézkedések programozása megfelelő és lehetséges legyen még akkor is, ha a szóban forgó elemzéseken lehetett volna néhány helyen javítani.

A szubszidiaritás és a megosztott irányítás elve szerint a kiválasztási kritériumok meghatározása, és a projekt kiválasztása a tagállam felelőssége. A Bizottságnak a projektek folyamatos kiválasztásában semmilyen szerepe nincs.

Ugyanakkor a Bizottság levonta a tanulságokat, amelyeket a következő, 2014–2020-ig tartó programozási időszakban hasznosít majd, különösen a programozási folyamaton belül útmutatások révén.

¹⁹ Az 1698/2005/EK tanácsi rendelet és az 1974/2006/EK bizottsági rendelet (az 1698/2005/EK tanácsi rendelet 18. cikke).

A Bizottság arra is javaslatot tett, hogy a következő, 2014–2020-ig tartó programozási időszakban ezt a három intézkedést egyetlen intézkedéssé egyesítsék úgy, hogy a kedvezményezettre nagyobb figyelem háruljon, hatékonyabbak legyenek a támogathatósi feltételek, és javuljanak a kifizetési szabályok, mert így csökkenthető az ezekhez a intézkedésekhez kapcsolható adminisztrációs teher. A társjogalkotók meg fogják határozni a javasolt új egységes intézkedés végleges alkalmazási körét.

87.

A III. tengely intézkedéseinek szerepük van a vállalkozások és munkahelyek megőrzésében, és a vidéki területeken a fenntartható növekedés feltételeinek megteremtésében.

Felügyeleti szerepében a Bizottság a programozási időszak teljes időtartama alatt ragaszkodik annak szükségességéhez, hogy az intézkedés végrehajtása szelektívebb²⁰ és célzottabb legyen.

A Bizottság az ellenőrző látogatásai során vizsgálja a kiválasztási feltételek vagy az azokkal egyenértékű, célirányosító mechanizmusok alkalmazását. E tekintetben a számos vidékfejlesztési intézkedésre vonatkozó több megfigyelését megosztotta a tagállamokkal. A Bizottság szükség esetén pénzügyi korrekciókra tesz javaslatot.

88.

A beruházási támogatás célzotttsági követelményét (a Bizottság 1974/2006/EK rendeletének 43. cikke) kifejezetten ebben a programozási időszakban vezették be, többek között a „talált pénz” effektus és a kizorító hatás ellensúlyozására.

A projekteknek azon értékelés alapján kellene támogatást biztosítani, hogy az adott projekt hozzájárul-e a vidékfejlesztési program céljainak megvalósításához.

Lásd az 55. bekezdésre adott választ.

A túlköltekezés veszélye sem hagyható figyelmen kívül. A támogatásintenzitási arányoknak hozzá kell járulniuk a fenti kockázatok csökkentéséhez.

A Bizottság szorgalmazza, hogy a tagállamok (pl. a monitoringbizottságokban és az éves felülvizsgálati találkozók) csökkentsék a projektjóváhagyás és a kedvezményezettnek történő kifizetés késedelmét, és azt a tájékoztatást kapja, hogy a helyzet javul. Mindazonáltal a tagállam feladata nemzeti, illetve regionális szinten a hatékony végrehajtó mechanizmusok és az olajozott igazgatási eljárások biztosítása.

²⁰ Például az éves találkozók során – konkrétan a programozási időszak elején – a Bizottság levelet küldött valamennyi program irányító hatóságának, melyben felkérte azokat, hogy vegyék figyelembe a megfelelően meghatározott kiválasztási kritériumoknak a teljes végrehajtási időszak hatékonysága tekintetében fennálló jelentőségét. Emellett a Bizottság 2009-ben újabb levélben fordult a tagállamokhoz annak nyomatékosítására, hogy a pénzeszközök elosztásához megfelelő kiválasztási kritériumokat határozzanak meg és alkalmazzanak.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

A Bizottság arra tett javaslatot, hogy a következő, 2014–2020 közötti programozási időszakban a Számvevőszék által vizsgált három intézkedést egyetlen intézkedéssé egyesítsék úgy, hogy a kedvezményezettre nagyobb figyelem háruljon, hatékonyabbak legyenek a támogathatósági feltételek, és javuljanak a kifizetési szabályok, mert így csökkenthető az ezekhez a intézkedésekhez kapcsolható adminisztrációs terhek. A Bizottság az adminisztrációs terhek további enyhítését tervezi, egyszerűsített költségelszámolás bevezetésének formájában. Ennek eredményeként a kifizetések igénylésének, adminisztrációjának és a visszatérítés vizsgálatának folyamata egyszerűbb lesz a kedvezményezettek, és maguk az igazgatási szervek számára egyaránt.

90.

A jelenlegi időszak célkitűzései tekintetében a tagállamoknak meg kell határozniuk a beavatkozás indokát, az intézkedés céljait, hatókörét és cselekvéseit. Továbbá bizonyítéknak kell lenni arra vonatkozóan, hogy a beruházási intézkedésekre nyújtott támogatás meghatározott területi igényeket és strukturális hátrányokat tükröző, egyértelműen kijelölt célkitűzésekre irányul (az 1974/2006/EK rendelet 43. cikke és II. melléklete).

A vidékfejlesztési programok jóváhagyásakor a Bizottság elemzést készít, melyben értékeli, hogy a programok és az intézkedések összhangban állnak-e a közösségi stratégiai iránymutatásokkal és a vonatkozó nemzeti stratégiai tervekkel²¹, továbbá, hogy megfelelnek-e a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek²².

A Bizottság tisztában van a mérhetőségben mutató hiányosságokkal, és erre tekintettel azt javasolta, hogy a következő programozási időszakban megfelelő célokat határozzanak meg az uniós prioritások minden egyes kiemelt területére közös mutatók alapján, és hogy az uniós prioritásokhoz kapcsolódó kiválasztott intézkedések előzetes értékeléssel alátámasztott józan beavatkozási logikán alapuljanak.

1. ajánlás

A szubsidiaritás és a megosztott irányítás elve jelentős mozgásteret biztosít a tagállamoknak és a régióknak.

A vidékfejlesztési programok jóváhagyásakor a Bizottság elemzést készít, melyben értékeli, hogy a programok és az intézkedések összhangban vannak-e a közösségi stratégiai iránymutatásokkal és a vonatkozó nemzeti stratégiai tervekkel, továbbá, hogy megfelelnek-e a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek²³.

²¹ A Tanács 2006. február 20-i 2006/144/EK határozata a vidékfejlesztésre vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatásokról (2007–2013 közötti programozási időszak).

²² Az 1698/2005/EK tanácsi rendelet és az 1974/2006/EK bizottsági rendelet (az 1698/2005/EK tanácsi rendelet 18. cikke).

²³ Az 1698/2005/EK tanácsi rendelet és az 1974/2006/EK bizottsági rendelet (az 1698/2005/EK tanácsi rendelet 18. cikke).

A Bizottság megjegyzi, hogy az ellenőrzés tárgyát képező intézkedéseknek a foglalkoztatást és a növekedést gátló akadályokkal kapcsolatos piaci nehézségek leküzdésénél tágabb célkitűzéseik vannak, de egyetért azzal, hogy a vidékfejlesztési programoknak a szakpolitikai célok eléréséhez hozzájáruló, mérhető célkitűzéseket kell tartalmazniuk.

A Bizottság – a terület több gyengeségének tudatában – javasolta az EMVA-nak, hogy a 2014–2020 közötti következő programozási időszakban erősítse meg a jogi keretet abból a célból, hogy előzetesen számszerűsített célkitűzések vonatkozzanak az uniós prioritások valamennyi kiemelt területére. A programnak tartalmaznia kell a stratégia ismertetését és az uniós prioritásokkal összefüggésben kiválasztott intézkedéseknek előzetes értékeléssel támogatott józan beavatkozási logikán kell alapulniuk. Ha a javasolt program nem tartalmaz ilyen stratégiát és megfelelő célszámokat, a Bizottság nem fogja a programot jóváhagyni.

91.

A szubsidiaritás és a megosztott irányítás elve jelentős mozgásteret biztosít a tagállamoknak és a régióknak. Az elfogadott uniós jogi keretrendszer tág és rugalmas, és a támogatás csak bizonyos tevékenységekre korlátozása, valamint a projektek kiválasztása és jóváhagyása a tagállamok felelőssége.

A Bizottság úgy véli, hogy továbbra is uniós szinten kellene megállapítani az alapvető támogathatósági feltételeket, de a pontosabb támogathatósági feltételeket és kiválasztási kritériumokat az egyes vidékfejlesztési programokban kellene meghatározni. Álláspontja szerint a 2013 utáni vidékfejlesztési politikára irányuló javaslatok ezt a megközelítést követik. A Bizottság ugyanakkor további útmutatást fog adni e kérdésben.

92.

A Bizottság véleménye szerint a programozási időszak előrehaladásával javult a programok végrehajtása.

A Bizottság – e terület bizonyos problémáinak tudatában – a következő, 2014–2020-ig tartó programozási időszakra vonatkozó új uniós vidékfejlesztési politikára tett javaslatában sajátos kötelező előírást vezetett be a kiválasztási kritériumok meghatározását és használatát illetően (bizonyos területekkel és állatokkal kapcsolatos intézkedések kivételével, amelyeknél a kötelező használat nem lenne célravezető).

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

2. ajánlás

Az ellenőrzött intézkedések széles körét el kell fogadni, mivel ezek az intézkedések nem kizárólag a foglalkoztatást és a jövedelmeket érintik, hanem a vidéki területek fenntarthatóságához is hozzájárulnak.

A Bizottság a jelenlegi programozási időszak során többször jelezte a nagyobb szelektivitás alkalmazásának szükségességét, és készen áll arra, hogy ezt a továbbiakban is szorgalmazza a tagállamoknál.

A Bizottság az ellenőrző látogatásai során vizsgálja a kiválasztási feltételek vagy az azokkal egyenértékű célirányosító mechanizmusok alkalmazását, és e körben több megfigyelését megosztotta a tagállamokkal. A Bizottság szükség esetén pénzügyi korrekciókra tesz javaslatot.

A Bizottság egyetért az ajánlással és a 2014–2020 közötti programozási időszakra vonatkozó uniós vidékfejlesztési politikával kapcsolatos javaslatában előrevetítette, hogy a kiválasztási kritériumokat valamennyi intézkedés vonatkozásában meg kell határozni, és a kritériumoknak valamennyi pályázó tekintetében biztosítaniuk kell az egyenlő bánásmódot, a pénzügyi források jobb kihasználását, valamint az intézkedéseknek a vidékfejlesztésre vonatkozó uniós prioritásoknak megfelelő célzottságát. A kiválasztási kritériumok alkalmazása a javaslat szerint – bizonyos kompenzációs területekkel és állatokkal kapcsolatos intézkedések kivételével – általánosan kötelező lesz, még akkor is, ha a felhasználható pénzügyösszeg elegendő.²⁴

A Bizottság azzal is egyetért, hogy a tagállamok projekt kiválasztási rendszerének figyelembe kellene vennie a projektek minőségét, és egy minimumpontoszámra épülő rendszert kellene alkalmaznia. A Bizottság a következő programozási időszakra nézve iránymutatásokat fog előterjeszteni a tagállamok számára a támogathatósági és kiválasztási kritériumok használatával kapcsolatban.

93.

A jogalkotás nem rendelkezett annak előzetes értékeléséről, hogy a pályázóknak egyáltalán szükségük van-e támogatásra. Az előírás az, hogy a vidékfejlesztési programban a szükségleteket az érintett terület SWOT-elemzéséhez kapcsolódóan határozzák meg, ennél fogva a támogatás irányát a meghatározott területi szükségletek és szerkezeti hiányosságok alapján határozzák meg.

Ezért a Bizottság a kedvezményezettnek feltett kérdést, hogy szüksége van-e a támogatásra, nem tartja megfelelő eszköznek a „talált pénz” effektus értékelésére. A „talált pénz” effektus felmérése összetettebb, és a programok értékelésének részét kellene képeznie.

A Bizottság úgy gondolja, hogy ha a beruházási támogatás jól célzott (többek között a támogathatósági és kiválasztási kritériumok használatával, a támogatási arányok differenciálásával), és egyértelműen meghatározott hiányok/szükségletek alapján történik, a „talált pénz” effektus kockázata és a kizorító hatás minimalizálható. A beruházási támogatás célzottsági követelményét (1974/2006 rendelet 43. cikke) ebben a programozási időszakban vezették be pontosan a korábbi értékeléseknél jelentkező „talált pénz” effektus és kizorító hatás korlátozására.

A Bizottság nem gondolja, hogy abban az esetben, ha valamely támogatás a forgalmazási részesedésnek valamely versenytárs kárára történő növekedéséhez vezet, az gazdaságilag eleve hatástalan lenne. A támogatás eredményezhetett pl. (gazdasági vagy környezetvédelmi szempontból) hatékonyabb vállalkozásokat, amelyek hozzájárulhattak a vidék gazdaságának általános fejlődéséhez.

A Bizottság a következő programozási időszakra vonatkozó jogi javaslatba belevette azt az előírást, hogy figyelembe kell venni a regionális vagy szubregionális szinten sajátos feltételekhez kapcsolódó sajátos szükségleteket, és konkrétan azokkal kell foglalkozni az intézkedések vagy tematikus alprogramok megfelelően kidolgozott kombinációi révén.

A Bizottság azt is javasolta, hogy a közös mutatók alapján határozzanak meg megfelelő célokat az uniós prioritások minden egyes kiemelt területére, és hogy az uniós prioritásokhoz kapcsolódó kiválasztott intézkedések előzetes értékeléssel alátámasztottan józan beavatkozási logikán alapuljanak.

²⁴ A jogalap a vidékfejlesztési rendelet iránti javaslat és annak 49. cikke, illetve a kapcsolódó végrehajtási és felhatalmazáson alapuló jogi aktusok. Lásd: COM(2011) 627 végleges/2 (2011.10.19.).

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

3. ajánlás

A Bizottság egyetért az ajánlással, és vállalkozik arra, hogy megszervezi a „talált pénz” effektus és a kiszorító hatás kockázatának csökkentésével kapcsolatos legjobb gyakorlatok megosztását a tagállamokkal.

A jogszabályok előírják, hogy az állami támogatásokra vonatkozó általános szabályok vonatkoznak az 1698/2005/EK rendelet 52. cikkének a) pontja szerinti támogatásra. Ezek a szabályok úgy rendelkeznek, hogy a kiadások a támogatási kérelem benyújtásától kezdődően támogathatóak. Az állami támogatásra vonatkozó szabályok azért tartalmazzák ezt a követelményt, hogy a „talált pénz” effektus megelőzésére a szükséges ösztönző elem meghatározható legyen.²⁵ Ugyanazok a szabályok vonatkoznak a társfinanszírozott intézkedésekre, mint az állami támogatási rendszer keretében bejelentett külön támogatási konstrukciókra.

A kedvezményezettek pénzügyi helyzetének a „talált pénz” effektus értékelését célzó elkülönült vizsgálata azzal a kockázattal járhat, hogy életképtelen projektek nyernek támogatást, továbbá megnövekednek a hatóságok igazgatási költségei, valamint a kedvezményezettek adminisztrációs terhei.

94.

A túlköltekezés veszélye sem hagyható figyelmen kívül. A támogatásintenzitási arányoknak hozzá kell járulniuk a fenti kockázatok csökkentéséhez.

4. ajánlás

A Bizottság megjegyzi, hogy ez az ajánlás a tagállamoknak szól, és a szubszidiaritás és a megosztott irányítás elve jelentős mérlegelési jogkört biztosít a tagállamoknak és a régióknak.

A Bizottság a beruházási intézkedésekkel kapcsolatos ellenőrző látogatások során vizsgálja a költségek ésszerűségének kérdését. Ennek során ellenőrzi, hogy a tagállam hatékony rendszert hozott-e létre a költségek ésszerűségének értékelésére. A tárgykör összetettségére figyelemmel a Bizottság ellenőrző látogatásai alkalmával a kérdést tovább fogja vizsgálni. A Bizottság a számlaelszámolási kereten kívül is folytatni fogja az eszmecserét a tagállamokkal.

A rendelkezésre álló munkatársak számára tekintettel az ellenőrző látogatások száma korlátozott. Ennek megfelelően a látogatások számát és az ellenőrzés körét minden esetben kockázatelemzés alapján állapítják meg.

²⁵ A 800/2008/EK bizottsági rendelet 8. cikke. A (2) bekezdés kimondja: A kv-k részére e rendelet alapján nyújtott támogatást akkor kell ösztönző hatásúnak tekinteni, ha a projekttel kapcsolatos munkálatok vagy tevékenységek megkezdése előtt a kedvezményezett támogatás iránti kérelmet nyújtott be az érintett tagállamhoz.

95.

A monitoring és értékelési rendszernek a következő időszakokra történő felkészítése során figyelembe veszik az ezen időszak alatt megfigyelt hiányosságokat. A gyakorlatban az irányító hatóságok számára nehézkes volt a szükséges adatok beszerzése és az ilyen típusú eredménymutatók (BHÉ...) értékeinek megállapításához szükséges elemzésnek szokásos monitoringtevékenységük részeként történő lefolytatása. Így a következő programozási időszak vonatkozásában az eredménymutatókat inkább a vidékfejlesztési program értékelésének részeként fogják értékelni. Az értékelést emellett az egyes mutatókra vonatkozó pontosabb magyarázó dokumentum (adatlapok) kidolgozásával fogják végezni az adatgyűjtés hibás értelmezésből eredő esetleges következetlenségeinek elkerülése érdekében.

Az adatgyűjtés és a projektek megvalósításának monitoringja a tagállamok felelősségei körébe tartozik, és a Bizottság nem kérhető e folyamat aktív irányítására, mivel az ellentétes lenne a szubszidiaritás és megosztott irányítás elvével.

5. ajánlás

A célokat és a hozzájuk tartozó célszámokat a program szintjén az irányító hatóság határozza meg a program stratégiájának részeként. A projekt szintjén a potenciális kedvezményezetteknek a pályázataikban kell előre meghatározniuk azokat a becslt/előrejelzett eredményeket/hatásokat, amelyek révén az adott projekt hozzájárul a program céljainak eléréséhez. A kijelölt célszámok elérésével kapcsolatban azonban mindig fennállnak bizonytalanságok és külső tényezők, így azokat úgy kell megállapítani, hogy szükség esetén kiigazíthatók legyenek.

A Bizottság egyetért az ajánlással, és gondoskodik arról, hogy a közös felügyeleti és értékelési keretszabályozásnak a következő időszakokra történő, jelenleg folyamatban levő²⁶ előkészítések a jelen időszakban észlelt hiányosságokat figyelembe vegyék. Így a következő programozási időszak vonatkozásában az eredménymutatókat inkább a vidékfejlesztési program értékelésének részeként fogják értékelni. Az értékelést emellett az egyes mutatókra vonatkozó pontosabb magyarázó dokumentumok (adatlapok) kidolgozásával fogják végezni az adatgyűjtés hibás értelmezésből eredő esetleges következetlenségeinek elkerülése érdekében.

²⁶ A javaslat jogalapja a horizontális szabályozás 110. cikke, a vidékfejlesztési rendeletre vonatkozó javaslat VII. címe, illetve a kapcsolódó végrehajtási és felhatalmazáson alapuló jogi aktusok. Lásd: COM(2011) 628 végleges/2 (2011.10.19.) és COM(2011) 627 végleges/2 (2011.10.19.).

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

A következő, 2014 és 2020 közötti programozási időszakra a Bizottság közös monitoring- és értékelési keretszabályozást dolgoz ki a tagállamokkal együtt, amely minden egyes vidékfejlesztési program tekintetében lehetővé teszi a végrehajtás előrehaladásának a prioritások és a programhoz választott kiemelt területek vonatkozásában közösen meghatározott célmutatók szerinti értékelését. Ennek alapja egy mutatókat tartalmazó terv, amely mindegyik kiemelt terület vonatkozásában megállapítja a program célszámainak és célkitűzéseinek eléréséhez használt intézkedésre a számszerűsített célt, a tervezett eredményt és kiadásokat. A mutatókat tartalmazó terv pontosabban tükrözi az egyes egyedi programok számszerűsített intervenciók logikáját, mint a jelenlegi merev tengelystruktúra.

6. ajánlás

A szubszidiaritás és a megosztott irányítás elvei szerint a tagállam feladata nemzeti, illetve regionális szinten a hatékony végrehajtó mechanizmusok és az olajozott igazgatási eljárások biztosítása.

A Bizottság különböző fórumokon (pl. a monitoring-bizottságokban és az éves felülvizsgálati találkozók) szorgalmazza, hogy a tagállamok csökkentsék a projekt-jóváhagyási eljárások és a kedvezményezetteknek történő kifizetések késedelmeit, és azt a tájékoztatást kapta, hogy a jelenlegi programozási időszakban javul a helyzet.

A következő, 2014-től 2020-ig tartó programozási időszakban a Bizottság az igazgatási terhek további enyhítését tervezi, egyszerűsített költségelszámolás bevezetésének formájában. Ennek eredményeként a kifizetések visszatérítése igénylésének, adminisztrációjának és vizsgálatának folyamata egyszerűbb lesz a kedvezményezettek, és maguk az igazgatási szervek számára egyaránt.

Európai Számvevőszék

6/2013. sz. különjelentés

A tagállamok és a Bizottság optimálisan használták fel a forrásokat a vidéki gazdaság diverzifikációjával kapcsolatos intézkedések megvalósításakor?

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala

2013 – 74 oldal – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-297-5

doi:10.2865/89222

HOGYAN JUTHAT HOZZÁ AZ EURÓPAI UNIÓ KIADVÁNYAIHOZ?

Ingyenes kiadványok:

- egy példány: az EU Bookshopból (<http://bookshop.europa.eu>),
- több példány, valamint plakátok, térképek rendelése: az Európai Unió képviselőin keresztül (http://ec.europa.eu/represent_hu.htm), nem uniós országokban a küldöttségektől (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hu.htm), a Europe Direct szolgáltatáson keresztül (http://europa.eu/europedirect/index_hu.htm) vagy a 00 800 6 7 8 9 10 11 telefonszám tárcsázásával (ingyenesen hívható az EU egész területéről) (*).

(*) A legtöbb hívás és a megadott információk ingyenesek (noha egyes mobiltelefon-szolgáltatókon keresztül, telefonfülkékből és hotelekből a számot csak díjfizetés ellenében lehet hívni).

Megvásárolható kiadványok:

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

Előfizetési kiadványok:

- az Európai Unió Kiadóhivatalának forgalmazó partnereitől (http://publications.europa.eu/others/agents/index_hu.htm).

A VIDÉKI GAZDASÁG DIVERZIFIKÁCIÓJA ALAPVETŐEN FONTOS A VIDÉKI TERÜLETEKEN A GAZDASÁGI NÖVEKEDÉSHEZ, A FOGLALKOZTATÁSHOZ ÉS A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉSHEZ. A JELENTÉS MEGÁLLAPÍTTJA, HOGY A BIZOTTSÁG ÉS A TAGÁLLAMOK CSAK KORLÁTOZOTT MÉRTÉKBEN HASZNÁLTÁK FEL OPTIMÁLISAN A PÉNZESZKÖZÖKET A VIDÉKI GAZDASÁGOK DIVERZIFIKÁCIÓJÁT CÉLZÓ INTÉZKEDÉSEK FINANSZÍROZÁSÁN KERESZTÜL. EZ ANNAK VOLT BETUDHATÓ, HOGY A TÁMOGATÁSI IGÉNYEK NEM VOLTAK MINDIG VILÁGOSAN MEGHATÁROZVA, NEM VOLTAK KONKRÉT CÉLOK ÉS RENDKÍVÜL TÁGAK VOLTAK A TÁMOGATHATÓSÁGI ÉS KIVÁLASZTÁSI KRITÉRIUMOK. A TAGÁLLAMOK NEM TETTEK MEGFELELŐ INTÉZKEDÉSEKET A „TALÁLT PÉNZ”, A KISZORÍTÓ HATÁS ÉS A TÚLKÖLTEKEZÉS KOCKÁZATÁNAK MÉRSÉKLÉSÉRE, AMI A FORRÁSOK HATÉKONYTALAN FELHASZNÁLÁSÁHOZ VEZETETT. A SZÁMVEVŐSZÉK AJÁNLÁSOKAT TESZ, HOGY SEGÍTSE A BIZOTTSÁGOT ÉS A TAGÁLLAMOKAT EZEN HIÁNYOSSÁGOK ORVOSLÁSÁBAN.



EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK

