

Különjelentés

A 2007–2013-as kohéziós és vidékfejlesztési programok lezárási eljárásainak értékelése



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

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

Weboldal: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

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

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2017

Print	ISBN 978-92-872-6738-2	ISSN 1831-0893	doi:10.2865/81997	QJ-AB-16-035-HU-C
PDF	ISBN 978-92-872-6704-7	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/706304	QJ-AB-16-035-HU-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6744-3	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/747965	QJ-AB-16-035-HU-E

© Európai Unió, 2017

A sokszorosítás a forrás megjelölésével megengedett.

Különjelentés**A 2007–2013-as kohéziós és
vidékfejlesztési programok
lezárási eljárásainak
értékelése**

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

A számvevőszéki különjelentések egy adott költségvetési vagy irányítási területre vonatkozó teljesítmény- és szabályszerűségi ellenőrzések eredményeit mutatják be. Annak érdekében, hogy ellenőrzései maximális hatást érjenek el, ezek megválasztásakor és megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a kohéziós, növekedési és társadalmi befogadási beruházások kiadási területeire szakosodott, Iliana Ivanova számvevőszéki tag elnökölte II. Kamara végezte a fenntartható természetierőforrás-gazdálkodásra szakosodott I. Kamarával együttműködésben. Az ellenőrzést a jelentésért felelős számvevőszéki tag, Ladislav Balko vezette Branislav Urbanič kabinetfőnök, Niels-Erik Brokopp ügyvezető, Mariya Zhekova feladatfelelős, Charlotta Törnelling helyettes feladatfelelős, valamint Milan Smid, Oroszki Judit és Maria Ploumaki számvevők támogatásával.



Balról jobbra: C. Törnelling, B. Urbanič, Oroszki J., M. Smid, L. Balko, N.-E. Brokopp, M. Zhekova

Bekezdés

Glosszárium

I–XV **Összefoglaló**

1–14 **Bevezetés**

1–10 **A többéves kohéziós és vidékfejlesztési programok lezárása**

11–14 **A tagállamok és a Bizottság felelősségi köre a lezárási folyamatban**

15–18 **Az ellenőrzés hatóköre és módszere**

19–115 **Észrevételek**

19–68 **Javultak a lezárásra vonatkozó szabályok, de további lépésekre van szükség a hatékonyság és az időbeniség fokozása érdekében**

21–29 **A 2000–2006-os időszak óta jelentős változások történtek a kohéziós és vidékfejlesztési programok lezárási eljárásában**

30–45 **A kohézió esetében a 2007–2013-as programok lezárása során figyelembe veszik a jogszerűséget és szabályszerűséget, a vidékfejlesztés esetében azonban a lezárástól elkülönítve kezelik azokat**

46–52 **Lezáráskor nem veszik kellőképpen figyelembe az outputok és eredmények elérését**

53–56 **Az Európai Parlament és a Tanács számára nem készül konszolidált lezárási jelentés a kiadások jogszerűségéről és szabályszerűségéről, illetve a megvalósított outputokról és az elért eredményekről**

57–68 **A támogathatósági időszakok átfedései miatt csak évekkel a programozási időszak vége után kezdeményezik a lezárást**

- 69–115 **A Bizottság megfelelő és időbeni támogatást nyújtott a tagállamoknak a 2007–2013-as időszak lezárásának előkészítéséhez, de továbbra is ügyelnie kell arra, hogy a tagállamok megfelelően hajtsák végre a rendelkezéseket**
- 69–88 A Bizottság kellő időben átfogó iránymutatást tett közzé a 2007–2013- as lezárásról
- 89–91 A kohéziós iránymutatások bizonyos követelményei túlmutatnak a rendeletek rendelkezésein
- 92–103 A tagállamok elégedettek a Bizottságtól kapott támogatással, de kulcsfontosságú a tagállami és a regionális hatóságok közötti koordináció
- 104–115 A Bizottságnak továbbra is éberem kell ügyelnie a 2007–2013-as időszak kielégítő lezárásának garantálására
- 116–141 **Következtetések és ajánlások**
- I. melléklet – A 2007–2013-as programok lezárásának jogalapja**
- II. melléklet – A 2007–2013-as időszak programjainak tagállami szintű irányítása és ellenőrzése**
- III. melléklet – A Bizottság bizonyossági keretrendszerének és lezárási eljárásának változásai a három időszakban**
- IV. melléklet – A 2007–2013-as időszak lezárása kapcsán további magyarázatot igénylő főbb kérdéskörök áttekintése a tagállami hatóságok által a felmérés, illetve interjú keretében adott válaszok alapján**
- A Bizottság válaszai**

Elszámolás elfogadása (számlaelszámolás): A Bizottság által irányított, két szakaszból álló eljárás, amely célja annak biztosítása, hogy a tagállamok megfelelően eleget tegyenek a közös agrárpolitika (KAP) keretében teljesítendő kifizetésekhez kapcsolódó feladataiknak. Az eljárás része egyrészt az egyes kifizető ügynökségek éves pénzügyi elszámolása, másrészt az arra irányuló többéves szabályszerűségi elszámolás, hogy a tranzakciók megfeleltek-e az uniós szabályoknak.

Eredményességi tartalék: Az ERFA, ESZA és KA, illetve az EMVA számára előirányzott források 6%-ának megfelelő összeg, amelyet a 2019-es eredményességi felülvizsgálat után, bizonyos követelmények teljesülése esetén bocsátanak rendelkezésre.

Európai strukturális és beruházási alapok (esb-alapok): Öt különböző alap, amelyek célja, hogy a hét évre meghatározott többéves pénzügyi keret szakpolitikai keretein belül csökkentsék a regionális egyenlőtlenségeket az Unió egész területén. Az európai strukturális és beruházási alapok a következők: az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA), a Kohéziós Alap (KA), az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA).

Éves tevékenységi jelentés (AAR): Többek között a műveleteknek a kitűzött célokhoz viszonyított eredményét, az e műveletekhez kapcsolódó kockázatokat és a belső kontrollrendszert ismertető dokumentum. A megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselőnek – a Bizottság esetében a 2001-es költségvetés óta, 2003 óta pedig az összes európai uniós (EU) intézmény esetében – a pénzügyi és gazdálkodási információkkal együtt éves tevékenységi jelentés formájában be kell számolnia feladatai teljesítéséről az intézménye felé.

Fennmaradó kockázati arány: Arra vonatkozó becslés, hogy az egyes programok teljes programozási időszak során bejelentett összesített kiadásainak hány százaléka nem jogszerű és szabályszerű. A fennmaradó kockázati arány a zárásig bejelentett összes kiadásra alapul, és figyelembe veszi az időszak kezdete óta végrehajtott összes pénzügyi korrekciót.

Kohéziós politika: Az uniós költségvetésből folyósított kiadások szempontjából az egyik legnagyobb szakpolitikai terület. Célja a különböző régiók eltérő fejlettségi szintjei közötti különbségek csökkentése, a hanyatló ipari területek szerkezetátalakítása, a vidéki térségek diverzifikálása és a határokon átnyúló, transznacionális és régióközi együttműködés ösztönzése. Finanszírozása az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA) és a Kohéziós Alap (KA) keretében történik.

Lényegességi szint: Az ellenőrök véleményt nyilvánítanak arról, hogy a pénzügyi kimutatásokat valamennyi lényeges szempont tekintetében egy bizonyos szabálykészletnek megfelelően készítették-e el. Annak értékelése, hogy mi számít lényegesnek, szakmai megítélés kérdése. A Bizottság jelenleg 2%-os lényegességi küszöböt alkalmaz, ami a hibás vagy szabálytalan kiadásoknak az ellenőrzött uniós kiadásokon belüli részarányát jelenti.

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

Művelet: Az érintett operatív vagy vidékfejlesztési program számára meghatározott kritériumok szerint kiválasztott és egy vagy több kedvezményezett által a program céljainak és célkitűzéseinek elérése érdekében megvalósított projekt, projektcsoport vagy egyéb fellépés.

Nagyprojekt: Olyan projekt, amely meghatározott műszaki feladatra irányuló munkák gazdaságilag oszthatatlan sorozatát adja és világosan meghatározott célokkal rendelkezik, valamint amelynek az alapokból történő hozzájárulás megállapításához figyelembe vett összköltsége (a 2007–2013-as programozási időszakra) meghaladja az 50 millió eurót. A nagyprojektek támogatásához a Bizottság projektszintű jóváhagyása szükséges.

Nettó pénzügyi korrekció: A Bizottság által abban az esetben végrehajtott pénzügyi korrekció, ha valamely tagállamnak szabálytalanul kifizetett összeget kell visszafizetnie az uniós költségvetésbe, ami végleges jelleggel csökkenti az adott tagállamnak járó támogatás összegét.

Operatív program (OP): Egy tagállam prioritásait és konkrét célkitűzéseit, valamint azt meghatározó program, hogy a forrásokat (uniós és tagállami köz- és magán-társfinanszírozás) miként használják fel az adott (jelenleg hétéves) időszakban projektek finanszírozására. Az operatív programon belüli projekteknek hozzá kell járulniuk néhány meghatározott célkitűzés teljesüléséhez. Az operatív programok az ERFA-ból, a KA-ból, illetve az ESZA-ból részesülhetnek finanszírozásban. Az operatív programot a tagállam készíti el, és azt az uniós költségvetésből történő kifizetések folyósítása előtt a Bizottságnak jóvá kell hagynia. Az operatív programokat a programozási időszakban csak mindkét fél egyetértésével lehet módosítani.

Pénzügyi elszámolás: A Bizottság éves határozata az akkreditált kifizető ügynökségek által benyújtott éves elszámolás teljességéről, pontosságáról és valódiságáról. A bizottsági határozat feltétele, hogy a számlák helyességét független tanúsító szerv igazolja.

Pénzügyi eszköz: Általános értelemben olyan szerződés, amely értelmében annak jogosultja követeléssel léphet fel a kötelezett felé. Az Unió a pénzügyi eszközök három lehetséges típusához (tőke-, hitel- és garanciaeszközök) nyújt támogatást. A tőke- és hiteleszközök a befektető és a befektetést fogadó vállalkozások, illetve a hitelező és a hitelfelvevő közötti szerződéseket jelentenek. A garanciák olyan szerződések, amelyek értelmében a kezes biztosítja a befektető vagy a hitelező jogait.

Pénzügyi korrekciók: Az uniós költségvetés hibás vagy szabálytalan kiadások finanszírozásától való védelmét szolgáló pénzügyi kiigazítások. A megosztott irányítás alá tartozó kiadások esetében a helytelenül teljesített kifizetések visszafizettetése elsődlegesen a tagállamok feladata. Pénzügyi korrekció egyrészt a szabálytalan kiadásoknak a tagállamok kiadásigazoló nyilatkozataiból való törlése, másrészt a kedvezményezettekkel való visszafizettetés útján hajtható végre. Pénzügyi korrekciót a Bizottság is elrendelhet.

Szabályszerűségi elszámolás (megfelelőségi vizsgálat): Arról rendelkező bizottsági határozatok, hogy mely kiadásokat kell kizárni az uniós finanszírozásból azért, mert nem felelnek meg az uniós előírásoknak. E határozatok rendszerint több pénzügyi év folyamán felmerült kiadásokra vonatkoznak.

Többéves pénzügyi keret (TPK): A többéves pénzügyi keret határozza meg a kiadási prioritásokat és azokat a maximális összegeket, amelyeket az Unió az adott hétéves időszak alatt az egyes területeken belül elkölthet. A többéves pénzügyi keretre vonatkozó rendeletben szereplő kiadási felső határértékek mindig magasabbak az uniós költségvetés kiadási felső határértékeinél. A többéves pénzügyi keret az adott időszakra vonatkozóan tartalmazza az uniós költségvetés bevételi forrásait és a korrekciós mechanizmusokat is. A jelenlegi többéves pénzügyi keret a 2014–2020-as időszakot fedi le; a korábbiak a 2007–2013-as, illetve a 2000–2006-os időszakra (Agenda 2000) vonatkoztak.

Végső egyenleg: A lezárási iránymutatások értelmében valamely operatív program vagy vidékfejlesztési program lezárásakor ki- vagy visszafizetett összeg.

Vidékfejlesztési politika: A közös agrárpolitika EMVA-ból társfinanszírozott második pillére. A szakpolitika célja a mezőgazdasági és az erdészeti ágazat versenyképességének javítása, a környezet fejlesztése, a vidéki élet minőségének javítása és a vidéki gazdaság diverzifikálásának ösztönzése révén a vidék és a vidéki lakosok helyzetének javítása. E szakpolitika keretében területalapú és nem területalapú intézkedésekre kerül sor. Ez utóbbiak jellemzően beruházási intézkedések, például a mezőgazdasági üzemek korszerűsítése vagy a vidéki térségek közinfrastruktúrájának fejlesztése.

Vidékfejlesztési program (RDP): Az uniós vidékfejlesztési politika végrehajtásának regionális vagy nemzeti szintű megtervezését és figyelemmel kísérését szolgáló, a tagállam által elkészített és a Bizottság által jóváhagyott programozási dokumentum. A vidékfejlesztési program meghatározza a tagállam prioritásait és konkrét célkitűzéseit, valamint azt, hogyan fogják az adott (jelenleg hétéves) időszakban felhasználni a támogatásokat (azaz az uniós és tagállami közforrásokból nyújtott társfinanszírozást). A vidékfejlesztési programokhoz az EMVA biztosít társfinanszírozást.

Visszafizettetés: A pénzügyi korrekció egyik alkalmazási módja (a másik a visszavonás). A tagállam mindaddig bent hagyja az érintett kiadást a program elszámolásában, amíg a kedvezményezett vissza nem fizeti a jogosulatlanul kifizetett összeget, majd azt a visszafizettetés megtörténte után a következő kiadásigazoló nyilatkozatból vonja le.

I
Az Európai Unió (EU) teljes költségvetésének jelentős részét (mintegy 44%) teszik ki a kohéziós és vidékfejlesztési politika kiadásai. A két szakpolitika célkitűzései kiegészítik egymást, és azokat hasonló irányítási és kontrollrendszerekkel rendelkező eszközök útján valósítják meg.

II
Az uniós kiadásokat rendszerint egy meghatározott számú évből álló időszak programozását átfogó, úgynevezett többéves pénzügyi keret (TPK) alapján tervezik meg és hajtják végre. Ez az időszak egybeesik a kohézió és a vidékfejlesztés szakpolitikai területe esetében alkalmazott programozási időszakokkal. A legutóbbi három programozási időszak a 2000–2006, 2007–2013 és 2014–2020 közötti éveket fedi le. A 2007–2013-as időszakban végzett ellenőrzéseink eredménye szerint a szabálytalan kiadások szintje mind a kohézió, mind a vidékfejlesztés terén gyakran meghaladja a lényegességi küszöböt.

III
A programozási időszak lejártával a kohéziós és vidékfejlesztési programokat le kell zárni és pénzügyi elszámolást kell végezni. Ennek során meg kell határozni az esetleges szabálytalan kiadásokhoz nyújtott uniós finanszírozást, és vissza kell azt fizettetni az uniós költségvetésbe. A lezárási eljárásban a Bizottságnak és a tagállamoknak is megvannak a saját feladatai és felelősségei. Ezeket a rendeletek írják elő, és a Bizottság által közzétett iránymutatások részletezik bővebben.

IV
Ellenőrzésünk során azt vizsgáltuk, hogy a lezárásra vonatkozó szabályok és eljárások lehetővé teszik-e a Bizottság és a tagállamok számára a kohéziós és vidékfejlesztési programok hatékony és időben történő lezárását. Összehasonlítottuk a két szakpolitikai terület három programozási időszakának lezárási eljárását, és különös figyelmet fordítottunk annak értékelésére, hogy a Bizottság hogyan szerez bizonyosságot arról, hogy a zárónyilatkozatban szereplő költségek jogszerűek és szabályszerűek-e, valamint összhangban vannak-e a program célkitűzéseivel. Elemeztük a lezárási folyamat időbenességét és azt is, hogy a költségvetési hatóság értesül-e a programok lezárásának eredményeiről.

V
A három programozási időszak során változott a kohéziós és vidékfejlesztési programok lezárási eljárása. A 2000–2006-os időszakban a két terület azonos eljárással rendelkezett. A kiadásokat kumulatív módon jelentették be, és a Bizottság csak a lezáráskor fogadta el azokat. A 2007–2013-as időszakban a tagállamoknak éves bizonyosságot kellett nyújtaniuk a Bizottság számára az uniós finanszírozású műveletek kiadásainak jogszerűségéről és szabályszerűségéről, de ezt a folyamatot a két területen eltérő módon hajtották végre.

VI
A kohézió területén összességében úgy tekinthető, hogy a lezárási eljárás a kiadások jogszerűségének és szabályszerűségének végső elfogadását jelenti. A Bizottság ennek érdekében kiszámítja az egyes operatív programok fennmaradó kockázati arányát, amely figyelembe veszi a programozási időszakokra vonatkozó összes pénzügyi korrekciót. A vidékfejlesztés terén azonban a programkiadásokat évenként számolták el, és a Bizottság még a program hivatalos lezárása után is folytatja a jogszerűség és szabályszerűség ellenőrzését. A lezárási eljárás ezért itt tisztán pénzügyi tranzakció, és nem jelenti a kiadások jogszerűségének és szabályszerűségének elfogadását, valamint az egyes vidékfejlesztési programok fennmaradó kockázati arányát sem számítják ki.

VII
A 2014–2020-as időszak tekintetében továbbfejlesztették és a két kiadási terület között összehangolták a bizonyossági keretrendszert. Ebben az időszakban mindkét szakpolitikai területen alkalmazzák az elszámolások évente történő elfogadásának gyakorlatát. Megmaradnak azonban bizonyos eltérések a terminológia, az ütemezés és a határidők terén.

VIII

Megállapításunk szerint a 2007–2013-as időszakban nem helyeztek nagy hangsúlyt az outputok és eredmények elérésére. Bár a tagállamok kötelesek jelentést készíteni programjaik eredményéről, és azt a Bizottság megfelelően értékeli is, a lezáráskor a végső egyenleg kifizetése egyik területen sem kapcsolódik közvetlenül az outputok és eredmények megvalósításához.

IX

Ami a lezárás időpontját illeti, az sem a programozási időszak végével, sem a támogathatósági időszak végével nem esik egybe. A hivatalos lezárást rendszerint a támogathatósági időszak vége után kezdeményezik, amikor a következő programozási időszak már javában folyamatban van, és a befejezéséig – a körülmények függvényében – akár évek is eltelhetnek. A különböző időszakokban elvégzett feladatok közötti jelentős átfedés és a (bizonyos esetekben akár egy évtizeddel korábban végrehajtott) tevékenységek utánkötése kapcsán felmerülő adminisztratív nehézségek kockázatot jelentenek a programzárás eredményességére nézve. Ezenfelül a program költségvetésének elköltésére rendelkezésre álló időnek a programozási időszak végét követő két évvel (n+2), sőt a 2014–2020-as időszak esetében három évvel (n+3) való meghosszabbítása nem hat ösztönzőleg a következő időszak programjainak elindítására.

X

Mindkét területen aggályokat vet fel a programlezárás eredményére vonatkozó bizottsági beszámolás is. A Bizottság ugyanis nem tájékoztatja a költségvetési hatóságot a lezárási folyamat végkimeneteléről (a kiadások szabályszerűségéről és az elért outputokról és eredményekről). Tekintve, hogy az Unió költségvetési rendszere többéves programozásra épül, úgy véljük, hogy a Bizottságnak olyan konszolidált lezárási jelentést kellene benyújtania az Európai Parlament és a Tanács számára, amely tartalmazza a program végrehajtásának legfontosabb teljesítmény- és szabályszerűségi szempontjaira vonatkozó alapvető információkat.

XI

Annak biztosítása érdekében, hogy a kohéziós és a vidékfejlesztési politika lezárási eljárása javítsa az uniós alapok felhasználásával kapcsolatos elszámoltathatóságot és átláthatóságot, azt javasoljuk, hogy a Bizottság:

- törekedjen a kohéziós és a vidékfejlesztési programok lezárására irányadó szabályozási rendelkezések további közelítésére, hogy a két területen idővel harmonizált éves bizonyosságszerzési folyamat alakuljon ki;
- vezesse be a programok lezárása után a kiadások jogszerűségének és szabályszerűségének, valamint az elért outputoknak és eredményeknek a Bizottság általi végső elfogadását. Ennek keretében írjon elő eljárásokat a programszinten fennmaradó kockázati arány kiszámítására, és biztosítsa, hogy ez az arány a lezáráskor ne haladja meg a lényegességi küszöböt; valamint értékelje, hogy a célok megvalósultak-e, és szükség esetén alkalmazzon pénzügyi korrekciót az elégtelen teljesítmény kapcsán;
- pontosítsa, hogyan tájékoztatja a költségvetési hatóságot a lezárási eljárás végkimeneteléről; valamint
- a támogathatósági időszakot minél szorosabban a programozási időszakhoz igazítva szüntesse meg a támogathatósági időszakok közötti átfedéseket, és gondoskodjon arról, hogy a programok lezárása a támogathatósági időszak végét követően azonnal történjen meg (így legfeljebb hat hónap állna a tagállamok rendelkezésére a lezárási dokumentumok benyújtására, és a Bizottságnak további hat hónapja lenne a határozat meghozatalára).

Ezeket az ajánlásokat a 2020 utáni időszakra vonatkozó jogszabályi keret előkészítése során kellene végrehajtani.

XII

Értékeljük azt is, hogy a Bizottság megfelelő és időbeni iránymutatást és támogatást nyújtott-e a tagállamok számára azok 2007–2013-as programjai lezárásának előkészítéséhez. Összességében megállapítottuk, hogy a Bizottság által a 2007–2013-as időszakokra közzétett iránymutatások mind a kohézió, mind a vidékfejlesztés esetében megfelelő alapot biztosítanak a tagállamoknak a lezárás eredményes előkészítéséhez. Az iránymutatások kellő időben elkészültek, átfogóak voltak és a Bizottság kiegészítő támogatást is biztosított a tagállamok szükségleteihez igazodva. A tagállamok elégedettek voltak a Bizottságtól kapott támogatással, és összességében felkészültnek érezték magukat a lezárásra.

XIII

Feltártunk néhány olyan kockázatot, amelyekre a 2007–2013-as időszak kohéziós és vidékfejlesztési programjainak lezárása során különös figyelmet kell fordítani. Ilyen kockázat például, hogy a lezárással összefüggő bizonyos területek tekintetében nincsenek kötelező határidők, ami tovább késleltetheti a lezárási folyamatot. Megállapítottuk továbbá, hogy míg néhány követelmény – többek között a nem működő projektekkel, illetve a fennmaradó kockázati arány bejelentésével kapcsolatos követelmény – elősegíti a lezáráshoz kapcsolódó kockázatok csökkentését, más – így a nagyprojektnek nem minősülő projektek szakaszokra bontására vonatkozó – követelmények szükségességeken ugyan, de jelenlegi formájukban túlbonyolíthatják a lezárási folyamatot. Végezetül aggályosnak találjuk, hogy a pénzügyi eszközök, a szerződéses előlegek és egyes állami támogatásban részesülő nagyprojektek esetében a tagállami, illetve bizottsági szintű ellenőrzések nem elégségesek ahhoz, hogy a lezáráskor szavatolni lehessen a kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét.

XIV

A Bizottságnak ezért továbbra is éberem kell ügyelnie a 2007–2013-as időszak megbízható lezárásának garantálására. Annak érdekében, hogy a 2007–2013-as időszak kohéziós és vidékfejlesztési programjainak lezárása során minden kockázatot megfelelőképpen kezelni lehessen, a Bizottságnak javasoljuk, hogy biztosítsa a következőket:

- a nagyprojekteket jóváhagyó határozatokat gyorsan hozzák meg; és
- a tagállamok speciális eljárások alkalmazásával bizonyosodjanak meg a kiadások támogathatóságáról, különös tekintettel a pénzügyi eszközökhöz és szerződéses előlegekhez kapcsolódó kiadásokra.

XV

Javasoljuk továbbá, hogy a tagállami irányító hatóságok időben fizessék ki az uniós hozzájárulás teljes összegét a projektek kedvezményezettjeinek.

A többéves kohéziós és vidékfejlesztési programok lezárása

Programozási időszakok és költségvetési előirányzatok

01

Az Unió teljes költségvetésének jelentős részét (mintegy 44%) teszik ki a kohéziós és vidékfejlesztési politika kiadásai. Ezeket – más uniós kiadási politikákhoz hasonlóan – egy meghatározott számú évből álló időszak programozását átfogó, úgynevezett többéves pénzügyi keret (TPK) alapján tervezik meg és hajtják végre. Ez az időszak egybeesik a kohézió és a vidékfejlesztés szakpolitikai területe esetében alkalmazott programozási idősakkal. A legutóbbi három időszak a 2000–2006, 2007–2013 és 2014–2020 közötti éveket fedi le.

02

A kohézió és a vidékfejlesztés terén hasonló működési mechanizmusokat, eszközöket és kontrollrendszereket alkalmaznak. Mindkét szakpolitikai terület célja a regionális egyenlőtlenségek csökkentése (lásd: **1. háttérmagyarázat**), és a 2014–2020-as időszakban mindkét terület számára az európai strukturális és beruházási alapok (esb-alapok)¹ nyújtanak finanszírozást.

1 Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 347., 2013.12.20., 320. o.) 1. cikke.

A kohéziós és vidékfejlesztési politika szakpolitikai célkitűzései

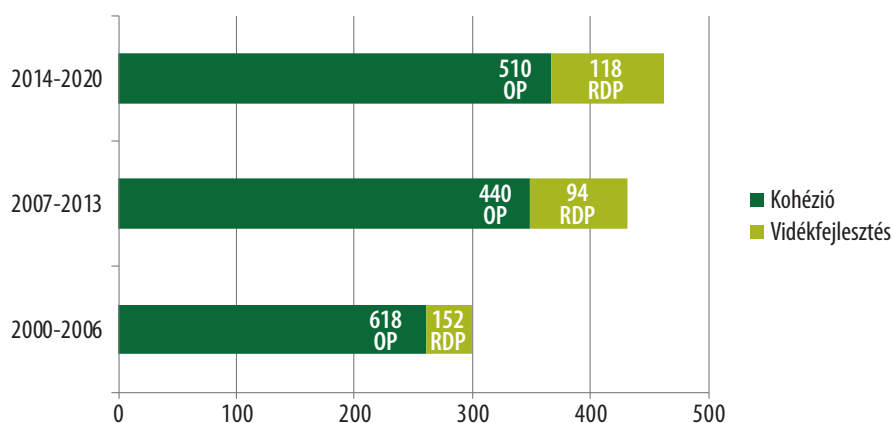
A kohéziós politika célja a különböző régiók eltérő fejlettségi szintjei közötti különbségek csökkentése, a hanyatló ipari területek szerkezetátalakítása, a vidéki térségek diverzifikálása és a határokon átnyúló, transznacionális és régióközi együttműködés ösztönzése.

A vidékfejlesztési politika célja a mezőgazdasági és az erdészeti ágazat versenyképességének javítása, a környezet fejlesztése, a vidéki élet minőségének javítása és a vidéki gazdaság diverzifikálásának ösztönzése révén a vidék és a vidéki lakosok helyzetének javítása.

03

A 2014–2020-as programozási időszakban az uniós költségvetés mintegy 460 milliárd eurót irányzott elő kohéziós és vidékfejlesztési programokra; a 2007–2013-as időszakban ez az összeg körülbelül 430 milliárd euró, a 2000–2006-os időszakban pedig 300 milliárd euró volt (lásd: **1. ábra**). Az e szakpolitikák számára elkülönített összeg 2000–2006-ban az Unió teljes költségvetésének körülbelül 40%-át, 2007–2013-ban 44%-át, 2014–2020-ban pedig 43%-át teszi ki.

1. ábra

Uniós finanszírozás a 2000–2006-os, 2007–2013-as és 2014–2020-as programozási időszakban (milliárd euró)

Megjegyzés: Az ábrához a kiigazított 2006-os (EU-25), 2013-as (EU-27) és 2017-es (EU-28) többéves pénzügyi keretet használtuk fel.

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján.

Megosztott irányítás a kohéziós és vidékfejlesztési politika terén

04

A tagállamok és az Európai Bizottság megosztva viselik a kohéziós és a vidékfejlesztési szakpolitikák végrehajtásának felelősségét. A Bizottság a tagállamok javaslatai alapján hagyja jóvá a többéves programokat.

05

A Bizottságon belül a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság (DG REGIO), a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága (DG EMPL) és a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság (DG AGRI) felel ezeknek a szakpolitikai területeknek az irányításáért. A tagállamokban – a Bizottság felügyelete és végső felelőssége mellett – a kohéziós és a vidékfejlesztési programokért felelős nemzeti, illetve regionális hatóságok feladata a társfinanszírozott műveletek jogszerűségének és szabályszerűségének biztosítása².

A programciklus utolsó lépése: a lezárás

06

A többéves programok jóváhagyása, végrehajtása és lezárása ciklikus folyamat. A programciklus három szakaszát a **2. ábra** mutatja be.

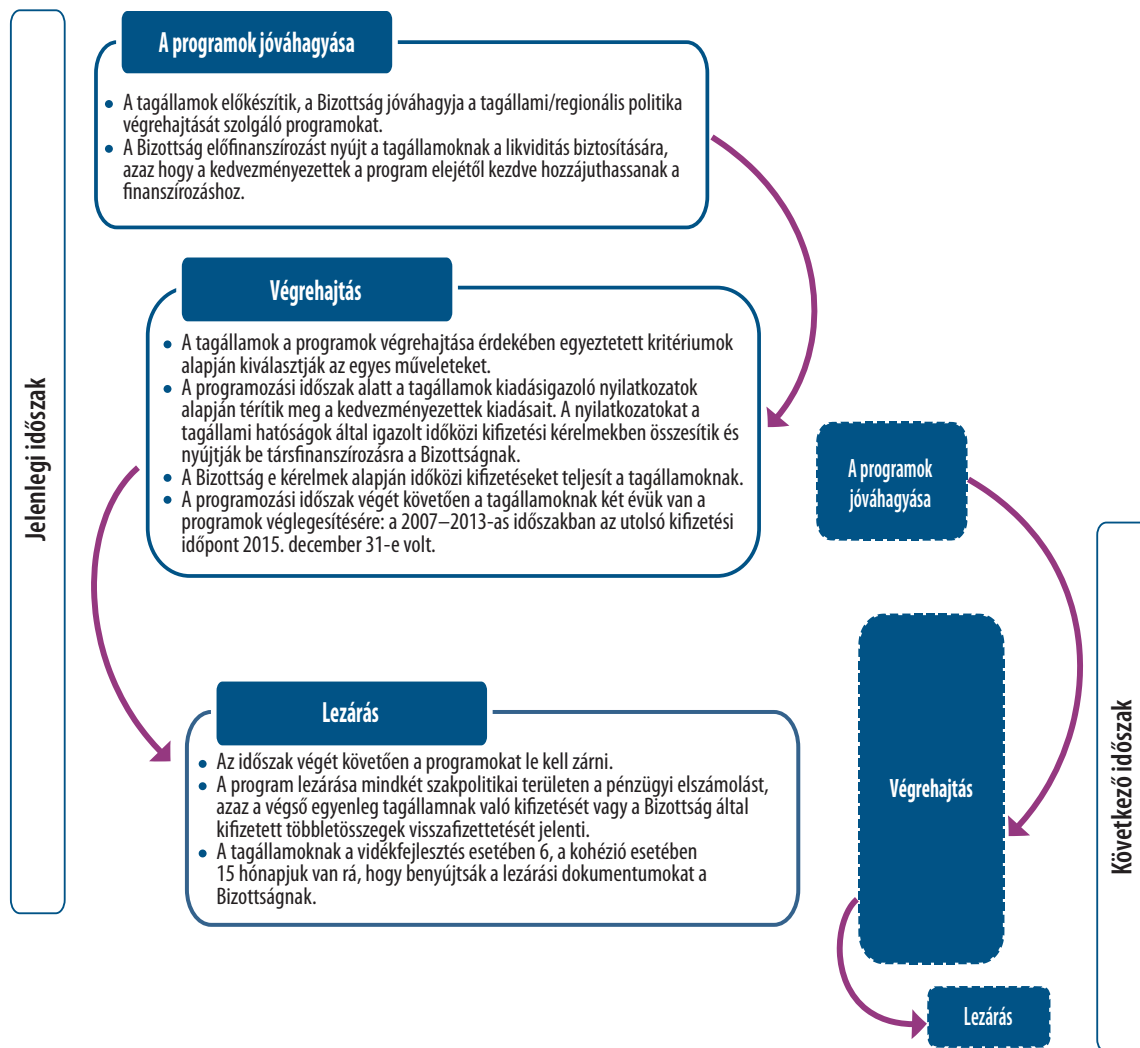
07

A program utolsó szakaszára, a lezárásra – az uniós költségvetési rendelet és a két szakpolitikai területre vonatkozó ágazati szabályzat értelmében egyaránt – a tagállam részére teljesített, valamennyi korábbi kifizetést elszámoló egyenlegkifizetés (más néven végsőegyenleg-kifizetés) vagy a Bizottság által teljesített többletkifizetés visszafizettetése formájában kerül sor³.

- 2 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 317. cikke.
- 3 Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2012. október 25-i 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet („költségvetési rendelet”) (HL L 298., 2012.10.26., 1. o.) 90. cikke; a költségvetési rendelet alkalmazási szabályai 109. cikkének (3) bekezdése; az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1083/2006/EK tanácsi rendelet (HL L 210., 2006.7.31., 25. o.) 89. cikkének (5) bekezdése; valamint a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról és a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, a 814/2000/EK, az 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 347., 2013.12.20., 549. o.) 37. cikke.

2. ábra

A többéves kohéziós és vidékfejlesztési programok ciklusa



Forrás: Európai Számvevőszék.

08

A „lezárás” kifejezés ugyanakkor a program lezárásának folyamatára is utal, azaz arra a folyamatra, amely során a tagállamok benyújtanak bizonyos dokumentumokat a Bizottságnak, és amely eredményeképpen végül sor kerül a végső egyenleg kifizetésére. A lezárási eljárás feltételeit mindkét szakpolitikai terület esetében az **I. mellékletben** felsorolt, vonatkozó rendeletek határozzák meg.

09

A lezárás a programciklus kulcsfontosságú állomása, mivel:

- o a Bizottság csak az uniós és nemzeti szabályoknak megfelelően végrehajtott kiadásokat köteles elfogadni, azaz az uniós költségvetésből kizárólag a programok célkitűzéseivel összhangban felhasznált, jogszerű és szabályszerű kiadások téríthetők meg;
- o a tagállamoknak bizonyítaniuk kell, hogy a kiadások megfelelnek a vonatkozó jogszabályi követelményeknek és a gondos pénzgazdálkodás elveinek. Amennyiben a Bizottság a program lezárása után szabálytalan kiadásokat tár fel és azokat korrigálja, az a programhoz biztosított uniós finanszírozás nettó csökkentését vonhatja maga után. A vidékfejlesztés esetében minden ilyen korrekció nettó hatást gyakorol az uniós finanszírozás összegére.

10

Az uniós rendeletek ugyanakkor előírják, hogy a tagállamokbeli műveletek társfinanszírozásához biztosított uniós pénzeszközöket a rendeletekben meghatározott határidőn belül kell felhasználni. A támogathatósági időszak végének közeledtével ezért egyre nagyobb nyomás nehezedik a tagállamokra, hogy felhasználják ezt az összeget: máskülönben fennáll a kockázat, hogy elveszítik az eredetileg számukra elkülönített források el nem költött részét.

A tagállamok és a Bizottság felelősségi köre a lezárási folyamatban

A tagállami hatóságok benyújtják a lezárási dokumentumokat

11

A **II. melléklet** ismerteti a 2007–2013-as kohéziós és vidékfejlesztési programok tagállami szintű irányításáért és ellenőrzéséért felelős hatóságokat. E hatóságok lezárási folyamattal kapcsolatos feladatait az alábbi **1. táblázat** mutatja be.

A tagállami hatóságok lezárással kapcsolatos feladatai

Kohézió	Vidékfejlesztés
i. Az irányító hatóság benyújtja a teljes programozási időszakot lefedő záró végrehajtási jelentést ¹ .	i. Az irányító hatóság benyújtja az utolsó éves végrehajtási előrehaladási jelentést ⁴ .
ii. Az igazoló hatóság benyújtja a végső egyenleg-kifizetési kérelmet és a költségnyilatkozatot ² .	ii. A kifizető ügynökség benyújtja az utolsó végrehajtási évre vonatkozó éves elszámolást ⁵ .
iii. Az ellenőrző hatóság értékeli a végső egyenleg-kifizetési kérelem érvényességét, valamint a záró költségnyilatkozat alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét, amelyet záró ellenőrzési jelentés támaszt alá ³ . Az ellenőrző hatóságnak zárónyilatkozatában a teljes programozási időszak tekintetében közölnie kell az egyes operatív programok (vagy programcsoportok) fennmaradó kockázati arányát. Ha ez az érték meghaladja a Bizottság által alkalmazott lényegességi szintet (2%), általában pénzügyi korrekcióra kerül sor. A programokat nem lehet a lényegességi küszöböt meghaladó ellenőrzött fennmaradó kockázati aránnyal lezárni.	iii. A tanúsító szerv véleményét tesz közzé és jelentést készít az utolsó éves elszámolás teljességéről, pontosságáról és valódiságáról, valamint a belső kontrollrendszer működéséről ⁶ .

1 Az 1083/2006/EK rendelet 67. cikke.

2 Az 1083/2006/EK rendelet 61., 78. és 89. cikke.

3 Az 1083/2006/EK rendelet 62. cikke (1) bekezdésének e) pontja.

4 Az 1698/2005/EK rendelet 82. cikkének (1) bekezdése és az 1306/2013/EU rendelet 37. cikke.

5 Az 1306/2013/EU rendelet 7. cikkének (3) bekezdése és 37. cikke.

6 Az 1306/2013/EU rendelet 9. cikke, valamint az 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a kifizető ügynökségek és más szervezetek, a pénzgazdálkodás, a számlaelszámolás, az ellenőrzési szabályok, a biztosítékok és az átláthatóság tekintetében történő alkalmazására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2014. augusztus 6-i 908/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelet (HL L 255., 2014.8.28., 59. o.) 5. cikke.

Forrás: Európai Számvevőszék.

A Bizottság értékeli és elfogadja a lezárási dokumentumokat

12

A kohéziós politika esetében a 2007–2013-as időszak lezárása tekintetében a Bizottságnak öt hónap áll rendelkezésére a tagállamok által benyújtott dokumentumok elemzésére, valamint a záró végrehajtási jelentés⁴ és a zárónyilatkozat⁵ véleményezésére. Ezek elfogadása után a Bizottságnak 45 naptári napon belül ki kell fizetnie a végső egyenleget⁶. A programozási időszak során a tagállamok vagy a Bizottság által végzett ellenőrzések is pénzügyi korrekciókat eredményezhetnek az egyes operatív programok esetében. A lezárási folyamat során általában tisztázni kell és le kell zárni az összes kontrolltevékenységgel és ellenőrzési megállapítással kapcsolatos rendezetlen kérdést. A Bizottság azonban további ellenőrzéseket is végezhet, amelyek nyomán akár a végső egyenleg kifizetése után is sor kerülhet pénzügyi korrekcióra⁷.

13

A vidékfejlesztés esetében a lezárás nagy részben az éves pénzügyi elszámolási folyamaton, azaz azon a folyamaton alapul, amely keretében a Bizottság évente ellenőrzi a tanúsító szerv jelentését és az elszámolások elfogadása során alkalmazott eljárását. A Bizottságnak a lezárás után öt hónap áll rendelkezésére a legutóbbi éves előrehaladási jelentésre vonatkozó észrevételeinek megtételére⁸. A jelentés befogadhatónak minősítése és az utolsó éves elszámolás jóváhagyása után a Bizottságnak hat hónapon belül rendeznie kell a végső egyenleget⁹. Az uniós költségvetés szabálytalan kiadásokkal szembeni védelme érdekében a Bizottság a programozási időszak során, a pénzügyi elszámolástól függetlenül is végrehajtott a kiadások jogszerűségére és szabályszerűségére irányuló ellenőrzéseket (úgynevezett többéves szabályszerűségi elszámolásokat vagy megfélelőségi vizsgálatokat). Ezeknek a – gyakran nettó pénzügyi korrekciót eredményező – ellenőrzéseknek az elvégzésére vagy véglegesítésére a vidékfejlesztési programok lezárását követően is lehetőség van.

14

A tagállami hatóságoknak a vidékfejlesztés esetében 2016. június 30-ig, a kohézió esetében pedig 2017. március 30-ig kell leadniuk lezárási dokumentumaikat. Ellenőrzésünk idején az eltérő határidők miatt a főigazgatóságok is a dokumentumok elkészítésének eltérő szakaszaiban voltak. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság már véglegesítette a lezárásra vonatkozó belső kézikönyvét és eljárásait, a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság és a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága esetében ez a munka még folyamatban volt, lezárását 2016 végére, a lezárási dokumentumok benyújtási határidejét megelőző időszakra tervezték.

- 4 Az 1083/2006/EK rendelet 67. cikkének (4) bekezdése.
- 5 Az 1083/2006/EK rendelet 89. cikkének (3) bekezdése.
- 6 Az 1083/2006/EK rendelet 89. cikkének (4) bekezdése.
- 7 Az 1083/2006/EK rendelet 90. cikke értelmében az irányító hatóságnak biztosítania kell, hogy az érintett program költségeire és ellenőrzéseire vonatkozó valamennyi alátámasztó dokumentum a lezárás dátumát követő három évig a Bizottság és az Európai Számvevőszék rendelkezésére álljon.
- 8 Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló, 2005. szeptember 20-i 1698/2005/EK tanácsi rendelet (HL L 277., 2005.10.21., 1. o.) 82. cikkének (3) bekezdése.
- 9 Az 1306/2013/EU rendelet 37. cikke.

15

Ellenőrzésünk során azt vizsgáltuk, hogy a kohéziós és vidékfejlesztési politikára vonatkozó szabályok és eljárások lehetővé teszik-e a Bizottság és a tagállamok számára a programok hatékony és időben történő lezárását.

Először azt vizsgáltuk,

- hogy a kohéziós és vidékfejlesztési programok lezárására vonatkozó szabályozási rendelkezések előírják-e a programkiadások jogszerűségének és szabályszerűségének végső elfogadását, valamint bizonyosság szerzését az outputok megvalósításáról és az eredmények eléréséről;
- hogy a költségvetési hatóság (az Európai Parlament és a Tanács) értesül-e a többéves kiadási programok lezárásának eredményeiről;
- hogy a lezárási folyamat időben lezajlik-e.

Másodszor azt értékeltük, hogy a Bizottság megfelelő és időbeni támogatást nyújtott-e a tagállamok számára azok 2007–2013-as operatív és vidékfejlesztési programjai lezárásának előkészítéséhez.

16

Ellenőrzésünk a 2007–2013-as időszak kohéziós és vidékfejlesztési programjai lezárási eljárásainak erősségeire és hiányosságaira, a 2000–2006-os programok lezárásából levont tanulságokra és arra összpontosított, hogy a 2014–2020-as időszakra vonatkozó rendeletek milyen mértékben igyekeznek orvosolni az előző két időszak tekintetében feltárt hiányosságokat.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

17

Az ellenőrzés a következő elemekre épült:

- a 2000–2006-os, a 2007–2013-as és a 2014–2020-as programozási időszak lezárására irányadó szabályok elemzése;
- a Bizottság által a 2007–2013-as programozási időszak lezárásához iránymutató és képzés formájában a tagállamoknak nyújtott támogatás;
- a programok lezárásában érintett nemzeti és regionális hatóságok körében végzett elektronikus felmérés, amelyben azok véleményét mondanak a szabályokról, a Bizottság által nyújtott iránymutatásról és támogatásról, valamint saját felkészültségükről. A felmérést 2015. november és 2016. január között végeztük. A megkérdezettek a kohéziós politikában érintett irányító és ellenőrző hatóságok, valamint a vidékfejlesztési politikával foglalkozó kifizető ügynökségek és tanúsító szervek voltak. A felmérés során megkérdezett 480 hatóság közül 337 válaszolt (mintegy 70%-os válaszadási arány);
- a felmérésben részt vevő tagállami hatóságok képviselőivel készített interjúk. Összesen a kohézió esetében 25 nemzeti és regionális hatósággal, a vidékfejlesztés esetében pedig 12 hatósággal készült interjú.

18

Az ellenőrzést 2015. szeptember és 2016. szeptember között hajtottuk végre.

Javultak a lezárásra vonatkozó szabályok, de további lépésekre van szükség a hatékonyság és az időbeniség fokozása érdekében

19

A lezárás a többéves programciklus utolsó szakasza. Az elszámoltathatóság és az átláthatóság biztosítása érdekében a Bizottságnak jogszerűként és szabályszerűként kell elfogadnia a végső kiadást, és meg kell győződnie arról, hogy azt a program céljainak megfelelően használták fel. A lezárásnak a programozási időszak végét követően mielőbb meg kell történnie, és a Bizottságnak jelentést kell tennie a lezárás eredményéről a költségvetési hatóság számára.

20

Mivel a kohéziós és a vidékfejlesztési politika területei között sok hasonlóság mutatkozik (különös tekintettel a nem területalapú beruházási intézkedésekre), és mivel 2014 óta mindkét szakpolitika az európai strukturális és beruházási alapokhoz tartozik, az átláthatóság növelése és az összehasonlíthatóság biztosítása érdekében érdemes lenne összehangolni azok lezárási eljárását. A lezárási eljárások összehangolása abban is segíthetne, hogy az érintettek könnyebben átlássák a lezárási folyamatot. Végül a közös szabályok hatékonyságnövekedést eredményezhetnének a programok végrehajtása terén.

A 2000–2006-os időszak óta jelentős változások történtek a kohéziós és vidékfejlesztési programok lezárási eljárásában

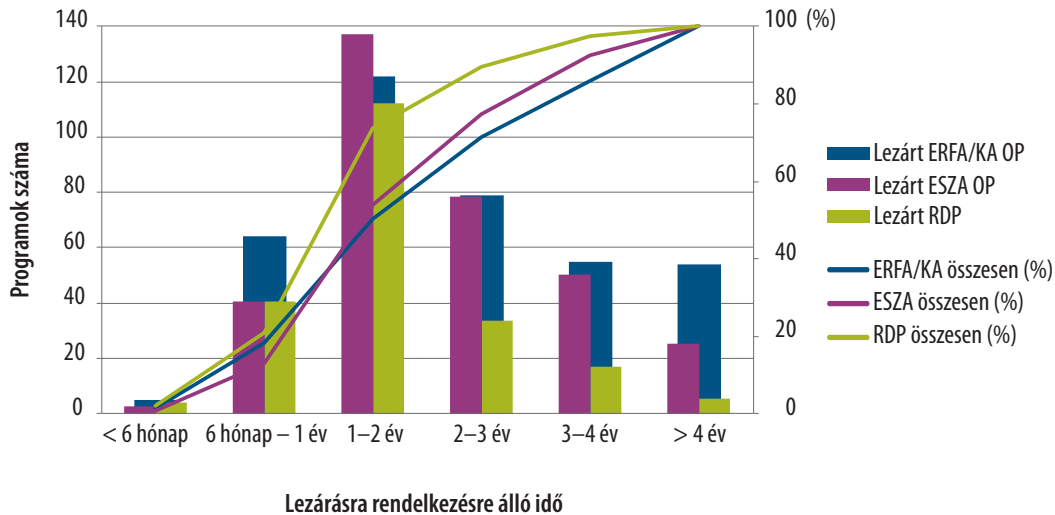
2000–2006-os időszak: a tagállamok egyik szakpolitikai területen sem nyújtottak éves szintű bizonyosságot

21

A 2000–2006-os időszakban a kohéziós és a vidékfejlesztési politika közös lezárási folyamattal és iránymutatásokkal rendelkezett, és a tagállamok egyik szakpolitikai területen sem nyújtottak éves szintű bizonyosságot. A hatóságoknak¹⁰ a lezáráskor kellett – egy mintán végzett ellenőrzés alapján – bizonyosságot nyújtaniuk az időszak összes kiadásának jogszerűségéről és szabályszerűségéről. A bizottsági elemzések és ellenőrzések nyomán a tagállamoknak számos pontosítást kérő megkeresést kellett megválaszolniuk és egyéb többletmunkát végezniük, ami gyakran elnyújtotta a lezárási folyamatot. Az ERFA operatív programok 14%-a esetében például a lezárás több mint négy évet vett igénybe. A **3. ábra** áttekintést nyújt arról, hogy a bizottsági főigazgatóságoknak mennyi időre volt szükségük a 2000–2006-os időszak kohéziós és vidékfejlesztési programjainak lezárásához.

10 Ezek neve a 2000–2006-os időszakban projektlezárási szerv (winding-up bodies, WuB) volt.

3. ábra A 2000–2006-os időszak operatív és vidékfejlesztési programjainak lezárásához szükséges idő



Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján.

2007–2013-as időszak: a tagállamoknak mindkét szakpolitikai területen éves szintű bizonyosságot kell nyújtaniuk

22

A 2007–2013-as programozási időszakban bevezették azt a követelményt, hogy a tagállamoknak mindkét szakpolitikai területen éves szintű bizonyosságot kell nyújtaniuk. Ezeknek a programlezárás alapját képező éves nyilatkozatoknak a célja az volt, hogy a folyamatot könnyebbé és gyorsabbá tegyék, mint az előző időszakban. A kohézió területén a bizonyosságot az ellenőrző hatóságok által benyújtott és a Bizottság által elfogadott éves kontrolljelentések formájában kellett biztosítani. A vidékfejlesztés területén a kiadások végső elfogadásának céljára a Bizottság kidolgozta az úgynevezett számlaelszámolási eljárást¹¹, amely évenkénti pénzügyi elszámolásból és többéves szabályszerűségi elszámolásból áll (lásd: 13. bekezdés). A **II. melléklet** áttekintést nyújt az illetékes tagállami hatóságok irányítási és kontrollfeladatairól a 2007–2013-as programozási időszakban.

11 Ezt az eljárást annak idején a közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló, 2005. június 21-i 1290/2005/EK tanácsi rendelet (HL L 209., 2005.8.11., 1. o.) vezette be; ma az 1306/2013/EU rendelet 51. cikke rendelkezik róla.

23

A kohéziós politika területén a 2007–2013-as időszakban az időszak kezdetétől kezdve, halmozva nyújtották be a kiadásokat, és a Bizottság nem fogadta el azokat éves szinten. Az ellenőrző hatóságok által benyújtott és a Bizottság által elfogadott éves kontrolljelentések és ellenőri vélemények mindamellet fontos részét képezték a Bizottság éves szintű bizonyosságának. A Bizottságnak módjában állt megszakítani vagy felfüggeszteni a kifizetéseket, ha kétségek merültek fel a kiadások jogszerűségét vagy szabályszerűségét illetően. A lezárási folyamat alapját az éves kontrolljelentések és ellenőri vélemények rendszere, valamint az éves végrehajtási jelentések Bizottság általi elfogadása képezte.

24

A vidékfejlesztés esetében azonban a Bizottság a 2007–2013-as időszakban éves szinten fogadta el a kiadásigazoló nyilatkozatokat. A Bizottságnak évente kellett ellenőriznie a tanúsító szerv jelentését és az ellenőri véleményt, és minden évben el kellett fogadnia az elszámolást („évenkénti pénzügyi elszámolás”). Ez az eljárás nemcsak a számlákra irányult, hanem a kifizető ügynökség belső kontrollrendszerének működésére és az ügynökség igazgatója által kiadott megbízhatósági nyilatkozatra is; hatálya azonban nem terjedt ki a kiadások jogszerűségére és szabályszerűségére. A Bizottság ettől az eljárástól függetlenül köteles volt megvizsgálni és elfogadni az éves végrehajtási előrehaladási jelentést is. A vidékfejlesztés esetében a programlezárás a tagállamok által a programozási időszak egyes éveit (2007–2015) tekintetében benyújtott éves elszámolásokon és azoknak a Bizottság általi elfogadásán („pénzügyi elszámolási határozat”) alapult. A jogszerűség és szabályszerűség azonban nem az éves pénzügyi elszámolás, hanem a többéves szabályszerűségi elszámolási eljárás hatókörébe tartozik, amely a program lezárása után is folytatódhat. A vidékfejlesztés esetében ezért a lezárás nem egy adott pillanatban elvégzendő egyszeri feladat, hanem egy olyan, a végrehajtási időszak során szükséges lépésekből álló folyamat, amely a vidékfejlesztési program hivatalos lezárása után is folytatódik.

25

A kohéziós és vidékfejlesztési politika irányítási és kontrollrendszereiben a három programozási időszak (2000–2006, 2007–2013 és 2014–2020) során bekövetkezett, a lezárás tekintetében releváns változásokat a **III. melléklet** mutatja be. A melléklet ismerteti azt is, hogy a tagállami hatóságok és a Bizottság hogyan nyújt(ott) a monitoringgal kapcsolatos információkat és bizonyosságot a három időszak során.

2014–2020-as időszak: ismét közelednek egymáshoz, de még nincsenek teljesen összhangban a kohéziós és a vidékfejlesztési programok lezárási eljárásai

26

A 2014–2020-as programozási időszakban mind a kohéziós, mind a vidékfejlesztési politika terén évenként fogadják el a számlákat¹², azaz mindkét szakpolitikai területen „éves lezárást” végeznek. A kohézió esetében a kiadások jogszerűségével és szabályszerűségével összefüggő problémákat akkor veszik figyelembe az elszámolások évenkénti elfogadásánál, ha azokat a tagállami hatóságok a számlák Bizottságnak történő benyújtása előtt feltárják és korrigálják; ezekkel a problémákkal még egy későbbi szakaszban, a többéves szabályszerűségi ellenőrzések keretében is lehet foglalkozni, ezek azonban ebben az esetben – bizonyos feltételek esetén – a Bizottság által érvényesített nettó pénzügyi korrekciót eredményeznek¹³. Ez többé-kevésbé megfelel a vidékfejlesztés terén a 2007–2013-as időszak óta alkalmazott folyamatnak. Ami a vidékfejlesztést illeti, az éves bizonyosságot kiterjesztették a jogszerűsége és szabályszerűsége is: a tanúsító szervezetek 2015 óta ezekre a szempontokra is ki kell térniük éves jelentésükben. A kohéziós politika területéhez hasonlóan itt is külön hajtják végre az – adott esetben nettó pénzügyi korrekciókat eredményező – többéves szabályszerűségi ellenőrzéseket.

27

A 2014–2020-as időszakban a lezárás mindkét szakpolitikai területen közel azonos lesz az elszámolások éves elfogadásának folyamatával, annyi különbséggel, hogy a kohézió esetében az utolsó évre vonatkozó éves dokumentumok mellett be kell nyújtani egy záró végrehajtási jelentést is¹⁴. A vidékfejlesztés esetében nincs szükség kiegészítő dokumentumokra a lezáráshoz, és a jelentéstétel formátuma megegyezik az éves dokumentumokéval.

28

A 2014–2020-as időszak tekintetében továbbfejlesztették és a két kiadási terület között összehangolták a bizonyossággal és a lezárással kapcsolatos szabályokat. Bár a közös rendelkezésekről szóló rendelet¹⁵ kísérletet tesz az eljárások egységesítésére, néhány különbség továbbra is fennmarad a két szakpolitikai területre vonatkozó lezárási eljárások között. A főbb eltéréseket a **2. táblázat** sorolja fel.

12 Az 1303/2013/EU rendelet 84. cikke.

13 Az 1303/2013/EU rendelet 139. cikkének (5) bekezdése és 145. cikkének (7) bekezdése.

14 Az 1303/2013/EU rendelet 141. cikke.

15 Az 1303/2013/EU rendelet.

A kohéziós és vidékfejlesztési programok lezárási eljárása közötti eltérések a 2014–2020-as időszakban

Téma	Kohézió	Vidékfejlesztés	Különbségek
Terminológia és a tagállami hatóságok felelősségei	<p>Az irányító, igazoló és ellenőrző hatóságok feladatait és felelősségeit a II. melléklet ismerteti.</p> <p>A 2014–2020-as időszak tekintetében bevezetésre került a számlaelfogadás fogalma¹.</p>	<p>Az irányító hatóságok, a kifizető ügynökségek és a tanúsító szervek feladatait és felelősségeit a II. melléklet ismerteti.</p> <p>Itt is alkalmazandó a közös rendelkezésekről szóló rendeletben bevezetett számlaelfogadás fogalma, azonban a vidékfejlesztésre vonatkozó külön szabályok továbbra is a „számlaelszámolás”² és a „megfelelőségi vizsgálat”³ kifejezéseket használják.</p>	<p>A tagállami hatóságok ugyan mindkét szakpolitikai területen nagy vonalakban hasonló feladatokat látnak el, nevük és szerepkörük eltér a két területen.</p> <p>A kohézió esetében a „számlák elfogadása” kifejezést alkalmazzák, a vidékfejlesztés esetében azonban ezenfelül a „számlaelszámolás” és a „megfelelőségi vizsgálat” kifejezéseket is.</p>
Jogszerűség és szabályszerűség	<p>A kohézió területén a programok kezdeti előfinanszírozását éves előfinanszírozások egészítik ki. Az időközi kifizetésekből 10%-ot módszeresen visszatartanak, hogy megóvják az uniós költségvetést a szabálytalan kiadások hatásaitól. Ezt az összeget az éves elszámolások elfogadása után szabadítják fel.</p> <p>A jogszabály⁴ kifejezetten úgy rendelkezik, hogy az éves elszámolások elfogadása során a jogszerűséggel és szabályszerűséggel kapcsolatos szempontokat nem szabad figyelembe venni.</p>	<p>A vidékfejlesztés esetében csak kezdeti előfinanszírozást folyósítanak a tagállamoknak: éves előfinanszírozást nem biztosítanak, és az időközi kifizetésekből nem tartanak vissza összegeket. Az egyes programokhoz kapcsolódó kumulatív kifizetések azonban 95%-ban maximálva vannak, és a fennmaradó 5%-ot csak a végső egyenleg kifizetésekor utalják át.</p> <p>A vidékfejlesztésre vonatkozó különös szabályok a jogszerűséggel és szabályszerűséggel kapcsolatos szempontokra is kiterjesztik a tanúsító szervek éves beszámolását⁵.</p>	<p>Míg a vidékfejlesztés esetében csak kezdeti előfinanszírozást folyósítanak a tagállamoknak, a kohézió területén ezt éves előfinanszírozások is kiegészítik. A vidékfejlesztés esetében nem tartanak vissza semmit az időközi kifizetésekből, míg a kohézió esetében 10%-os visszatartást alkalmaznak. A vidékfejlesztési programokkal kapcsolatos kifizetéseknél azonban – a kohézióval ellentétben – 95%-os felső határt alkalmaznak. Egyik terület esetében sem egyértelmű, hogy a Bizottság a gyakorlatban milyen mértékben fogja figyelembe venni az éves elfogadás szempontjából a jogszerűséget és a szabályszerűséget.</p>

1 Az 1303/2013/EU rendelet 84. cikke.

2 Az 1306/2013/EU rendelet 51. cikke.

3 Az 1306/2013/EU rendelet 52. cikke.

4 Az 1303/2013/EU rendelet 139. cikkének (5) bekezdése.

5 Az 1306/2013/EU rendelet 9. cikke.

Téma	Kohézió	Vidékfejlesztés	Különbségek
Számviteli év, pénzügyi év és az utolsó éves elszámolás	Új számviteli évet vezettek be, amely július 1-től június 30-ig tart ⁶ . Az utolsó éves elszámolás hivatalosan a 2023. július 1-től 2024. június 30-ig tartó számviteli évre vonatkozik, így annak a támogathatóságra meghatározott végső határidőig (2023. december 31.) felmerült kiadásokat kell tartalmaznia ⁸ .	A számviteli év a 2007–2013-as időszakhoz hasonlóan továbbra is október 16-tól október 15-ig tart ⁷ . Bár a támogathatóságra meghatározott végső határidő megegyezik (2023. december 31.), az utolsó éves elszámolás a 2022. október 15-től 2023. december 31-ig terjedő időszakot fedi le.	A számviteli év eltérő időszakot fed le. Különbözik az utolsó éves elszámolás tárgyidőszaka is.
Határidők	A záródokumentumok benyújtási határideje 2025. február 15., azaz 13,5 hónappal a támogathatóságra meghatározott végső határidő (2023. december 31.) után.	A záródokumentumok benyújtási határideje 2024. június 30., azaz 6 hónappal a támogathatóságra meghatározott végső határidő (2023. december 31.) után.	Eltérő a záródokumentumok benyújtási határideje.
Lezárási dokumentumok	Záró végrehajtási jelentést kell benyújtani ⁹ .	A lezáráshoz nincs szükség kiegészítő dokumentumra.	A kohézió esetében (a vidékfejlesztéssel ellentétben) záró végrehajtási jelentést kell benyújtani.

- 6 Az 1303/2013/EU rendelet 2. cikkének 29. pontja.
- 7 Az 1306/2013/EU rendelet 39. cikke.
- 8 Az 1303/2013/EU rendelet 65. cikkének (2) bekezdése.
- 9 Az 1303/2013/EU rendelet 141. cikke.

Forrás: Európai Számvevőszék.

29

Ezek a különbségek lényegében azt jelentik, hogy a kohézió esetében később fog megkezdődni a lezárás, mint a vidékfejlesztés esetében, és hogy a tagállamoknak csak a kohéziós programok tekintetében kell majd záró végrehajtási jelentést benyújtaniuk a Bizottság számára¹⁶. A lezárási folyamatot ezenkívül segítené, ha más szempontokból is közelítenék egymáshoz a két szakpolitikai területre vonatkozó szabályokat.

16 Az 1303/2013/EU rendelet 141. cikke.

A kohézió esetében a 2007–2013-as programok lezárása során figyelembe veszik a jogszerűséget és szabályszerűséget, a vidékfejlesztés esetében azonban a lezárástól elkülönítve kezelik azokat

Némi eltérés mutatkozik a 2007–2013-as időszak lezárásának értelmezése és várható következményei terén

A tagállamok a jogi keretben meghatározottnál tágabban értelmezik a lezárás célját

30

A rendeleteknek egyértelműen meg kell határozniuk a programok lezárásának célját, és arról tájékoztatást kell nyújtani annak érdekében, hogy a Bizottság és a tagállamok egységesen értelmezzék ezt a kérdést.

31

A tagállami hatóságok körében végzett felmérésünk legtöbb válaszadója úgy gondolta, hogy a lezárás célja egyértelmű. A lezárás célját azonban mindkét szakpolitikai területen tágabban értelmezték, mint a rendeletek (azaz mint a végső egyenleg kifizetése¹⁷). A válaszadók jelentős arányban tüntettek fel egyéb célokat is a lezárás kapcsán: ilyen volt többek között „annak záróellenőrzése, hogy a megtérített kiadások jogszerűek és szabályszerűek-e”, „jogi bizonyosság nyújtása a tagállamnak arról, hogy az adott időszakra bejelentett kiadásokat az Európai Bizottság elfogadta”, illetve „annak értékelése, hogy a célkitűzések megvalósultak-e”.

32

A kohézió területén a Bizottság is osztotta ezt a tágabb értelmezést. A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság és a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága szerint a végső egyenleg kifizetésének feltétele a program záró végrehajtási jelentésben rögzített eredményeinek értékelése és az ellenőrző hatóság tanúsítványa arról, hogy a Bizottságnak benyújtott kiadások jogszerűek és szabályszerűek.

17 A kohézió esetében az 1083/2006/EK rendelet 89. cikkének (5) bekezdése, a vidékfejlesztés esetében pedig az 1306/2013/EU rendelet 37. cikke.

33

A rendeletek azonban nem támasztják alá azt az álláspontot, miszerint a kohéziós programok lezárása jogi bizonyosságot nyújt a kiadások Bizottság általi elfogadásáról, hiszen pénzügyi korrekcióra még a lezárást követően is lehetőség van. A gyakorlatban ritkán van szükség utólagos pénzügyi korrekció alkalmazására. A vidékfejlesztés területén ennél is nagyobb az eltérés: gyakran végeznek utólagos szabályszerűségi ellenőrzést (amely pénzügyi korrekciót eredményezhet), és a „tényleges” lezárásra csak akkor kerül sor, amikor az összes ellenőrzést véglegesítették és a Bizottság pénzügyi korrekcióról szóló határozatai útján rendezték.

A kohézió területén a kiadások jogszerűségének és szabályszerűségének értékelése érdekében a program végrehajtása során és a lezáráskor is kiszámítják a kumulatív fennmaradó kockázati arányt, a vidékfejlesztés terén azonban nem

34

A Bizottság mindkét területen keretrendszert hozott létre a tagállamok számára, hogy a teljes programozási időszak során bizonyosságot nyújtson a bejelentett kiadások jogszerűségéről és szabályszerűségéről. Az időszak végén – a pénzügyi korrekciók végrehajtása után – a kiadásoknak a program egészére nézve jogszerűnek és szabályszerűnek kell lenniük. A teljes időszak fennmaradó kockázati arányának kiszámítása azt mutatja meg, hogy mekkora hibaarány marad fenn az összes pénzügyi korrekció végrehajtása után, ezáltal lehetővé teszi annak értékelését, hogy a szabálytalan kiadások szintje a két szakpolitikai terület tekintetében nem éri-e el a Bizottság által alkalmazott (jelenleg 2%-os) lényegességi küszöböt. A fennmaradó kockázati arány programszintű kiszámítása és elemzése segítségével elméletileg meg lehet határozni a fennmaradó hibák okait, és további korrekciós intézkedéseket lehet tenni a szabálytalan kiadások elfogadható szintre való csökkentése érdekében.

35

Megállapítottuk, hogy a kohézió területén a fennmaradó kockázati arányt az egyes programokra és a teljes programozási időszakra azok lezárásakor számítják ki a pénzügyi korrekciók figyelembevételével. A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság és a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága további pénzügyi korrekciókat alkalmazhat a lezáráskor, amennyiben valamely operatív program ellenőrzött fennmaradó kockázati aránya lényegesnek bizonyul.

36

A vidékfejlesztés terén sem a tanúsító szervek, sem a Bizottság nem számítja ki a programok szintjén a pénzügyi korrekciók végrehajtása után fennmaradó kockázati arányt. Mivel sem éves szinten, sem a teljes programozási időszakra nem végzik el ezt a számítást, a lezáráskor nem áll rendelkezésre bizonyosság arról, hogy a kockázat – akár a korrekciók végrehajtása után is – a lényegességi szint alatt maradna. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság 2015-ös éves tevékenységi jelentésében kijelenti, hogy „nem várható el valódi bizonyossággal, hogy a vidékfejlesztés terén a fennmaradó pénzügyi kockázatot ésszerű erőfeszítés árán 2% alatt lehessen tartani”¹⁸.

37

A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság éves tevékenységi jelentése az EMVA egészét tekintve részletezi a becsült kockázatosnak minősülő összeget és a becsült korrekciós kapacitást¹⁹. Ebből megközelítőleg következtetni lehet arra, hogy az összes korrekciós intézkedés figyelembevételével milyen szintű pénzügyi kockázat terheli az uniós költségvetést. Ezt a számítást azonban csak egyetlen pénzügyi évre végzik el, és ebben a szakaszban nem áll rendelkezésre programszintű vagy a kifizető ügynökség szintjén számított érték. Ezenfelül a kohéziós politikával ellentétben a vidékfejlesztés esetében ezt az információt nem használják fel annak megerősítésére, hogy a fennmaradó kockázati arány nem éri el a Bizottság által alkalmazott lényegességi szintet.

38

A 2014–2020-as időszakra vonatkozó rendeletek egyik szakpolitikai területen sem írják elő az ellenőrző hatóságoknak és a tanúsító szerveknek, hogy ellenőri véleményt vagy jelentést nyújtsanak be a teljes programozási időszakra, vagy hogy a lezáráskor kiszámítsák az egyes programok fennmaradó kockázati arányát. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy az éves fennmaradó hibaarányról az ellenőrző hatóságok, a hibaarányról és a szabálytalansági arányról pedig a tanúsító szervek beszámolnak, és ezeket a Bizottság is ellenőrzi. Ezeket az adatokat a tagállami szintű pénzügyi korrekciók figyelembevételével számítják ki.

A vidékfejlesztés esetében lezáráskor vagy azt követően nem kerül sor a kiadások jogszerűségének és szabályszerűségének végső elfogadására

39

A programkiadások jogszerűként és szabályszerűként való végső elfogadása bizonyos gyakorlati következményekkel járna. Elsősorban is egyértelmű helyzetet biztosítana a tagállamok számára. Ezenfelül hasznos információt nyújtana a zárszámadási eljárás, vagyis azon eljárás számára, amely révén az Európai Parlament a Tanács javaslatára véglegesen jóváhagyja az uniós költségvetés Bizottság általi végrehajtását. A zárszámadás egyike azoknak az eszközöknek, amelyek segítségével a Parlament és a Tanács elszámoltathatja a Bizottságot az Unió költségvetésének végrehajtásáért²⁰.

- 18 A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság 2015-ös éves tevékenységi jelentésének 3.3. szakasza, 86. o. (Ref. Ares(2016)2325961 – 2016.5.19.).
- 19 A korrekciós kapacitást a Bizottság által a megelőző három évben végrehajtott pénzügyi korrekciók és a tagállamok által a kedvezményezettekkel visszafizetett összegek átlagaként számítják ki.
- 20 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 319. cikke.

40

A kohézió esetében megvizsgáltuk az egyes operatív programok végső egyenlegének kifizetését eredményező eljárást. Főszabályként még az operatív program lezárása előtt tisztázni kell és le kell zárni a kiadások jogszerűségével és szabályszerűségével kapcsolatos összes rendezetlen kérdést. Miután elvégezte az értékelést, a Bizottság a lezárásról szóló levelet küld a tagállamnak, amelyben közli a program keretében támogathatónak ítélt kiadások összegét. Ez lényegében az érintett kiadások jogszerűként és szabályszerűként való elfogadását jelenti. Mivel a kedvezményezettek kötelesek a program lezárása után három évig megőrizni a dokumentumokat, a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság és a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága a lezárás után is végezhet ellenőrzéseket. A gyakorlatban azonban ezt nemigen teszik meg.

41

A vidékfejlesztés területén a Bizottság az elszámolások elfogadási eljárása útján ismeri el a záró költségnyilatkozatot: ennek során éves pénzügyi elszámolási határozatokat és többéves szabályszerűségi elszámolási határozatot hoz (lásd: 13. bekezdés). Megvizsgáltuk, hogyan veszik figyelembe ezeket a határozatokat a végső egyenleg kiszámítása során. Bár a végső egyenleg kiszámítása során az összes pénzügyi elszámolási határozatot figyelembe veszik, a szabályszerűségi határozatokat elkülönítve kezelik, mivel azok közvetlenül csökkentik a rendelkezésre álló költségvetést (azaz nettó pénzügyi korrekciót jelentenek). Erre akár az után is sor kerülhet, hogy a Bizottság hivatalosan határozott a program utolsó éves elszámolásának elfogadásáról.

42

A szabályszerűségi elszámolásra vonatkozó határozatok gyakran tartalmazznak a Bizottság által az időszak során – a kiadások szabályszerűségének vizsgálata érdekében – végzett szabályszerűségi ellenőrzések alapján végrehajtott pénzügyi korrekciókat. A szabályszerűségi elszámolás központi eleme a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság számlaelszámolási eljárásának, de elkülönül az éves pénzügyi elszámolási eljárástól. Szabályszerűségi ellenőrzést a program lezárása után is lehet végezni, és annak eredményeképpen határozatokat hozni. A Bizottság – tervei szerint – 2016 végéig meghozza a 2007–2013-as időszakra vonatkozó utolsó éves számlaelszámolási határozatainak többségét, azonban saját becslése szerint ekkor még mintegy 80 szabályszerűségi ellenőrzés lesz folyamatban.

43

Az, hogy a lezárást követően is lehet még szabályszerűségi elszámolási határozatokat hozni, egyben azt is jelenti, hogy a lezáráskor megállapított egyenleg²¹ még nem feltétlenül a „végső”, ugyanis a szabályszerűségi ellenőrzések eredményei alapján a Bizottság még további összegeket fizethet vissza a tagállammal.

21 Az 1306/2013/EU rendelet 37. cikkében meghatározottak szerint.

44

7/2010. sz. különjelentésünkben²² megjegyeztük, hogy az éves pénzügyi elszámolás és a többéves szabályszerűségi elszámolás különválasztása operatív előnyökkel járhat. A Bizottság véleménye szerint az eljárás szétválasztására a szabályszerűségi ellenőrzések hossza miatt mindenképpen szükség volt, továbbá így a Bizottság szorosabban figyelemmel tudja kísérni a programok éves szintű pénzügyi végrehajtását. Ugyanakkor bíráltuk, hogy a Bizottság az összes szabályszerűségi ellenőrzés lezárásával nem készíti az adott év kiadásait elismerő összefoglalót. Megállapításunk szerint ilyen összefoglaló a programozási időszak lezárásakor sem készül. Olyan határozatról lenne szó, amely elismeri az összes pénzügyi korrekció alkalmazása után elfogadott nettó kiadásokat, és erről értesíti a zárszámadás elfogadásáért felelős hatóságot. Ez a határozat egyben biztosítaná a vidékfejlesztés terén a fennmaradó kockázati arány programszintű kiszámításához szükséges elemek egyikének rendelkezésre állását. A Bizottság a 2014–2020-as időszak tekintetében nem tett semmit e probléma megoldására.

45

A 2014–2020-as időszakban a Bizottság fenntartotta és a kohéziós politikára is kiterjesztette az elszámolások évente történő elfogadásának és a többéves szabályszerűségi ellenőrzésnek a különválasztását²³.

Lezáráskor nem veszik kellőképpen figyelembe az outputok és eredmények elérését**46**

A lezárási folyamatnak ki kellene terjednie a program zárójelentésére és végső értékelésére, beleértve az outputok és az eredmények megvalósulásának monitoringját és elemzését a teljes időszak tekintetében. A Bizottság számára megbízható adatokat kellene szolgáltatni a célok eléréséről, hogy az értékelni tudja, mennyire hatékonyan és eredményesen használták fel az uniós forrásokat a programozási időszakban.

22 „A záróelszámolási eljárás ellenőrzése” című, 7/2010. sz. különjelentés 77., 81., 100. és 104. bekezdése (<http://eca.europa.eu>).

23 Az 1303/2013/EU rendelet 139. cikkének (5) bekezdése.

A 2007–2013-as időszak: a tagállamoknak a programokban meghatározott mutatók alapján jelentést kell tenniük bizonyos konkrét és ellenőrizhető célok eléréséről

47

A tagállamoknak a programozási időszak folyamán be kellett számolniuk a programok végrehajtásának előrehaladásáról²⁴. A jelentésben a programban meghatározott mutatók segítségével információt kellett közölniük bizonyos konkrét és ellenőrizhető célokról. A rendeletek a vidékfejlesztési programoknál (2010-ben végzendő) időszakos felülvizsgálatról, illetve mindkét szakpolitikai terület esetében (2015-ben végzendő) utólagos értékelésről is rendelkeztek²⁵.

48

A lezáráskor, a végső egyenleg kifizetése előtt mindkét szakpolitikai területen követelmény a célok eléréséről való beszámolás: ezt a kohézió esetében a záró végrehajtási jelentésben, a vidékfejlesztés esetében pedig a végrehajtásban elért eredményekről szóló utolsó éves jelentésben kell megtenni (lásd: **1. táblázat**). A végső kifizetés összege azonban nem függ közvetlenül az outputok és az eredmények tényleges elérésétől.

49

A kohézió területén egyes tagállami hatóságok jelezték, hogy nem volt egyértelmű, hogyan kell figyelembe venni a teljesítményjelentésben a lezárási határidőig le nem zárt műveleteket. Más hatóságok azzal nem voltak tisztában, hogy milyen pénzügyi következményekkel jár, ha nem érik el a programjaikban kitűzött célokat. Bár a Bizottság azt válaszolta a tagállamoknak, hogy nem történik automatikus pénzügyi korrekció, ha nem érik el a mutatókat, az illetékes hatóságok számára továbbra sem volt egyértelmű, hogy a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság és a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága milyen megközelítést alkalmaz ebben a tekintetben.

50

A vidékfejlesztés terén egyes tagállami hatóságok jelezték, hogy továbbra sem világosak a két programozási időszak során finanszírozott műveletek outputjaival és eredményeivel kapcsolatos beszámolásra vonatkozó szabályok.

51

A tagállami ellenőrző hatóságok és tanúsító szervek a felmérés és az interjúk során úgy nyilatkoztak, hogy nem szerepelt terveik között annak ellenőrzése, hogy elérték-e a célokat. Mindez és a hatóságoknak a programozási időszak végéig le nem zárt műveletekről való beszámolással kapcsolatos bizonytalansága együttesen kockázatot jelent a 2007–2013-as időszak céljainak elérésével kapcsolatban bejelentett adatok megbízhatósága és helytállósága tekintetében.

24 A kohéziós programok éves végrehajtási jelentéseiben, illetve a vidékfejlesztési programok végrehajtásában elért eredményekről szóló éves jelentésekben (lásd: **II. melléklet**).

25 Az 1698/2005/EK rendelet 84. cikke és az 1083/2006/EK rendelet 49. cikke.

A 2014–2020-as időszak: az eredményességi tartalék felszabadításának előfeltétele a program prioritásszinten meghatározott kiemelt rész céljainak teljesítése

52

A 2014–2020-as időszakban a programok végrehajtása és kontrollja során (többek között a programok elfogadása, illetve értékelése és ellenőrzése kapcsán is) fokozott figyelmet fordítottak az outputokra és az eredményekre. Ezt megerősítette a teljesítményértékelési keret módosítása, többek között a programköltségvetés 6%-ának megfelelő eredményességi tartalék ismételt bevezetése is. A tartalék felszabadításának előfeltétele a program prioritásainak szintjén meghatározott kiemelt rész célok teljesítése²⁶. Ha ezeket a célokat nem érik el, a Bizottság pénzügyi korrekciót is alkalmazhat²⁷. Egy korábbi jelentésünkben azonban mindkét területen több hiányosságot is feltártunk a teljesítményértékelési keret kialakításában²⁸. Ezenkívül az csak később derül ki, hogyan alkalmazzák az eredményességi tartalékot a gyakorlatban, és az milyen tényleges hatást gyakorol majd.

Az Európai Parlament és a Tanács számára nem készül konszolidált lezárási jelentés a kiadások jogszerűségéről és szabályszerűségéről, illetve a megvalósított outputokról és az elért eredményekről

53

Az Unió költségvetési rendszere többéves programozáson alapul. A programok végrehajtása terén úgy biztosítható az elszámoltathatóság és az átláthatóság, ha a lezárási folyamat eredményéről tájékoztatják a költségvetési hatóságot. A Bizottságnak ezért tájékoztatnia kellene az Európai Parlamentet és a Tanácsot arról, hogy a programozási időszak végére hogyan alakul a kiadások szabályszerűsége és a célok elérése.

54

A programok végrehajtásával kapcsolatban jelenleg több különböző dokumentum áll a költségvetési hatóság rendelkezésére:

- az Európai Unió költségvetésének védelméről szóló közlemény;
- a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság, a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága és a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság éves tevékenységi jelentése;
- a Bizottság irányítási eredményeiről szóló éves összefoglaló jelentés;
- az operatív és vidékfejlesztési programok által a programozási időszakban elért eredmények utólagos értékelése;

26 Az 1303/2013/EU rendelet 20. cikke és 22. cikkének (2) bekezdése.

27 Az 1303/2013/EU rendelet 22. cikkének (7) bekezdése.

28 A Számvevőszék 2014-es éves jelentésének 3.61–3.65. bekezdése (HL C 373., 2015.11.10.).

- az utólagos értékelésről készült összefoglaló jelentés;
- a kiadások uniós szabályoknak való megfeleléséről szóló bizottsági határozatok;
- a vidékfejlesztés esetében a Bizottság éves pénzügyi elszámolási határozatai (amelyek közül az utolsó a végső egyenleget tartalmazza).

55

A Bizottság az egyes főigazgatóságok éves tevékenységi jelentéseiben számol be a költségvetési hatóságnak az éves helyzetről, azonban nincsen előírva egy, kifejezetten a teljes programozási időszak lezárásának végeredményére vonatkozó jelentés benyújtása. Ebben a tekintetben a 2014–2020-as időszakban sem változott a helyzet.

56

Ami a 2000–2006-os időszakot illeti, megjegyezzük, hogy a Bizottság 2013-ban közzétett egy ad hoc jelentést az ERFA- és ESZA-programok, illetve a KA-projektek lezárásának állapotáról és az alkalmazott pénzügyi korrekciókról.

A támogathatósági időszakok átfedései miatt csak évekkel a programozási időszak vége után kezdeményezik a lezárást

57

A lezárásnak a programozási időszak végét követően mielőbb meg kell történnie, hogy a soron következő programok azonnal megkezdődhessenek. A lezárási folyamat eredményes végrehajtásához fontos az is, hogy kellő időt és forrásokat fordítsanak a kapcsolódó feladatokra.

Haladék az uniós finanszírozás elköltésére: n+2 év (2000–2006) helyett n+3 év (2014–2020)

58

Az elmúlt három időszakban az uniós rendeletek egyes tagállamok számára haladékot biztosítottak a nekik juttatott finanszírozás felhasználására. A 2000–2006-os és a 2007–2013-as időszakban a programozási időszak végétől számított két évig eszközölhettek még az adott időszakhoz tartozó kiadásokat. A támogathatósági időszak tehát a 2007–2013-as időszak esetében nem 2013 végéig, hanem 2015. december 31-ig tartott.

59

A 2014–2020-as időszak esetében a támogathatósági időszakot (azaz a program költségvetésének elköltésére rendelkezésre álló időt) a programozási időszak végét követő három évre (n+3)²⁹ hosszabbították meg, szemben a korábbi programozási időszakok kétéves (n+2) hosszabbítási idejével. Következésképpen a támogathatósági időszak 2023-ban, tíz teljes évvel a jogszabályi keret Európai Parlament és Tanács általi elfogadása (2013 vége) után fog véget érni. Még ezután következik majd a lezárás, amely a kohézió esetében újabb két évvel toldja meg az időszakot. Addigra – azaz mire a lezárás véglegesítésre kerül – két vagy akár három alkalommal cserélődik le az Európai Parlament képviselőtestülete.

A kohézió esetében a tagállamoknak több idejük van a lezárási dokumentumok benyújtására

60

A 2000–2006-os időszak lezárására vonatkozó szabályok értelmében egyedi esetekben akár további hat vagy tizenkét hónappal is meg lehetett hosszabbítani a támogathatósági időszakot. A 2007–2013-as időszakban ilyen hosszabbítás egyik szakpolitikai terület esetében sem volt lehetséges, ami várhatóan a lezárási folyamat lerövidítését eredményezi. Jelentős különbség van azonban a kohézió és a vidékfejlesztés között a lezárási dokumentumok elkészítésére és a Bizottsághoz való benyújtására rendelkezésre álló idő tekintetében³⁰: a kohézió területén a tagállamoknak a támogathatósági időszak lejárta után 15 hónapjuk, a vidékfejlesztés esetében azonban csak hat hónapjuk van erre³¹. A 2007–2013-as programozási időszak tekintetében tehát a tagállamoknak a kohézió esetében 2017. március 31-ig, a vidékfejlesztés esetében pedig 2016. június 30-ig kell elkészülniük a lezárási folyamattal (lásd: **4. ábra**).

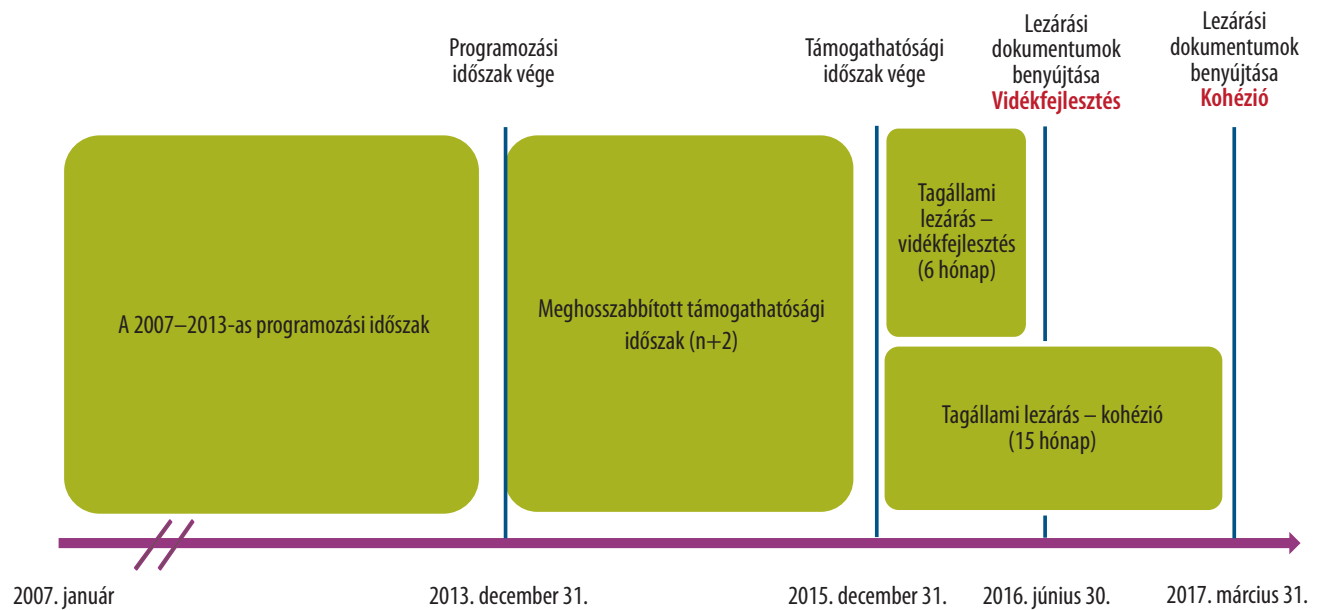
29 Az 1306/2013/EU rendelet 38. cikke és az 1303/2013/EU rendelet 65. cikke.

30 Az 1083/2006/EK rendelet 89. cikkének (1) bekezdése.

31 Az 1306/2013/EU rendelet 37. cikke és az 1698/2005/EK rendelet 82. cikkének (1) bekezdése.

4. ábra

A lezárás ütemezése



Forrás: Európai Számvevőszék.

61

Ez a különbség azzal magyarázható, hogy a vidékfejlesztés esetében sok feladatot már az időszak során elvégeznek, így a lezárás főként az utolsó pénzügyi évre összpontosít. Ezzel szemben a kohézió esetében a lezárási folyamat szélesebb körű, és a teljes programozási időszak kiadásait ekkor kell validálni (lásd még: 22–25. bekezdés).

62

A 2014–2020-as időszak tekintetében szorosabban összehangolták ugyan a két szakpolitikai terület lezárási eljárását, mindamellett a kohézió esetében továbbra is némileg hosszabb (a támogathatóságra meghatározott végső határidőtől számított 13,5 hónap) a dokumentumok Bizottságnak való benyújtására előírt határidő, mint a vidékfejlesztés esetében (6 hónap).

A támogathatósági időszakok átfedése miatt késik a következő programok indítása

63

A 2014–2020-as időszak számos programját csak 2015-ben, sőt 2016-ban hagyták jóvá (lásd: **3. táblázat**). A jogalap 2013. decemberi elfogadása óta a tagállamokban folyamatban van az új időszakhoz tartozó programok végrehajtása, ami a bizottsági főigazgatóságok részéről is figyelmet igényel. Miután befejeződtek a partnerségi megállapodásokkal, illetve az operatív és vidékfejlesztési programokkal kapcsolatos tárgyalások, a kohézió területén számos tagállamban jelenleg zajlik az irányító hatóságok és az igazoló hatóságok kijelölésének folyamata, amelyeket az ellenőrző hatóságoknak ellenőrizniük kell. E kijelölések Bizottságnak történő bejelentése az időközi kifizetésekre vonatkozó kérelmek benyújtásának előfeltétele.

32 Forrás: A DG REGIO és a DG EMPL által szolgáltatott adatok.

3. táblázat

A 2014–2020-as időszak programjainak elfogadása

Főigazgatóság	Elfogadott programok száma				Összesen	
	2014		2015			2016
DG REGIO	132	(45%)	143	(48%)	20 (7%)	295
DG EMPL	153	(71%)	62	(29%)		215
DG AGRI	9	(8%)	109	(92%)		118
Évente összesen	294	(47%)	314	(50%)	20 (3%)	628

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján.

64

2016 novemberéig a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatóságának (215-ből) 140 program, a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóságnak pedig (295-ből) 163 program esetében jelentették be a kijelöléseket. A Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatóságához 66, a Regionális és Várospolitikai Főigazgatósághoz 53 program nyújtott be 2016-ra vonatkozó időközi kifizetési kérelmet³², ami arra mutat, hogy már megkezdték a műveletek végrehajtását. A tagállamokban tehát a hatóságok már általában megkezdték a 2014–2020-as időszak programjainak végrehajtását. A programok nagy többsége esetében azonban még nem kezdődött meg a végrehajtás, egyszerűen azért, mert a 2007–2013-as programok keretében még rendelkezésre állt felhasználatlan támogatás, és ennek a támogatási időszaka csak 2015. december 31-én járt le. A támogathatósági időszakok ezen átfedése nem hat ösztönzőleg a következő időszak programjainak elindítására.

A támogathatósági időszakok átfedései összességében a tagállamok és a Bizottság szintjén is növelik a programirányítás és -ellenőrzés adminisztratív terheit

65

A Bizottság a lezárást a szabályozási követelmények részének tekinti, így egyik szakpolitikai területen sem különíti el a lezárási folyamat költségvetését, illetve monitorozza annak költségeit. A Bizottság nem írja elő a tagállamok számára, hogy szolgáltatassanak információt a lezárási folyamattal kapcsolatos saját költségeikről vagy erőforrás-szükségeikről, és saját főigazgatóságainak teljes erőforrás-szükségletéről sem készít átfogó becslést. Mivel a tagállamok a programok irányításával összefüggő kötelezettségeik részének tekintik a lezárást, szintén nem készítene külön becslést egyik szakpolitikai területen sem a lezárással kapcsolatos erőforrás-szükségeikről, és nem követik nyomon azokat.

66

A tagállamok felmérésünkben és az interjúk során annak az aggálynak adtak elsősorban hangot, hogy az egymást átfedő támogathatósági időszakok és a lezáráshoz szükséges munka miatt jelentős időhiánnyal küzdenek. Különösen az ellenőrző hatóságok és a tanúsító szervek érzik jelentős kockázatnak ezt az időhiányt. Néhány hatóság jelezte, hogy további alkalmazottak felvétele vagy egyes tevékenységek kiszervezése útján oldják meg a problémát. Költségvetési megszorítások miatt azonban nem minden hatóság előtt áll nyitva ez a lehetőség. A Bizottság szintén megállapította, hogy a lezárást alatt létszámnövelésre van szükség, és fontolgatja egyes feladatok kiszervezését.

67

Néhány, a lezárástban részt vevő tagállami hatóság ráadásul több alkalmazott elbocsátásával vagy átszervezésével járó szervezetátalakításon ment keresztül, és viseli annak kedvezőtlen hatását. Ezért komoly a kockázata annak, hogy a tagállamok szintjén nem fog kellő számú tapasztalt alkalmazott rendelkezésre állni a lezárási tevékenységek lebonyolítására.

68

A 2014–2020-as időszak után még tovább súlyosbodik majd a két külön időszakhoz tartozó programok egyidejű végrehajtásának problémája, mivel a kiadások a programozási időszak végétől számított három évig maradnak támogathatók, szemben a 2007–2013-as időszak utáni két évvel. Feltéve tehát, hogy a következő időszak nem késve kezdődik meg, a tagállamoknak a 2014–2020-as programokkal kapcsolatos elszámolások évente történő elfogadásával kapcsolatban elvégzendő munkát 2021. január 1. és (a vidékfejlesztés esetében) 2024. június 30., illetve (a kohézió esetében) 2025. február 15. között az új programok végrehajtásával párhuzamosan kell ellátniuk.

A Bizottság megfelelő és időbeni támogatást nyújtott a tagállamoknak a 2007–2013-as időszak lezárásának előkészítéséhez, de továbbra is ügyelnie kell arra, hogy a tagállamok megfelelően hajtsák végre a rendelkezéseket

A Bizottság kellő időben átfogó iránymutatást tett közzé a 2007–2013-as lezárásról

69

Egyértelmű, egyszerű és praktikus szabályokra van szükség, amelyeket könnyű megtalálni a rendeletekben. Az összetett jogszabályi keret növelheti a lezáráskor elkövetett hibák arányát, amennyiben a hatóságok tévesen – vagy a Bizottságtól eltérően – értelmezik a követelményeket. A folyamat hatékonysága is csökkenhet emiatt, amennyiben a Bizottságnak sok tagállami magyarázatkérést kell megválaszolnia. E kockázatok csökkentése érdekében a Bizottságnak előzetesen iránymutatásokat kell kidolgoznia, amelyek összefoglalják és részleteiben tisztázzák a lezárásra vonatkozó rendelkezéseket. Míg a rendeletek a programozási időszak egészének általános keretét (programozás, pénzügyi irányítás, ellenőrzés stb.) határozzák meg, az iránymutatásoknak elsősorban a rendeletek bizottsági értelmezésének technikai és gyakorlati szempontjaira kell összpontosítaniuk.

A bizottsági iránymutatások mindkét szakpolitikai területen elősegítették a lezárásra vonatkozó szabályok értelmezését

70

A jogszabályi keret számvevőszéki elemzése arra mutat, hogy a lezárásra vonatkozó szabályokat mindkét szakpolitikai terület esetében több rendeletből kell összeollóznia³³. Különösen igaz ez a vidékfejlesztés esetében, ahol számos rendelet tartalmaz a lezárásra irányuló rendelkezéseket, ami tovább bonyolítja a helyzetet. Ráadásul a 2007–2013-as lezárási folyamat pénzügyi vonatkozásait a 2014–2020-as időszak tekintetében 2013-ban és 2014-ben elfogadott új rendeletek szabályozták³⁴, a kiadások támogathatósági feltételeit azonban a 2007–2013-as időszakra vonatkozó rendeletek írják elő³⁵. A kontrollrendszerre³⁶ és az átmeneti intézkedésekre³⁷ vonatkozó szabályokat ismét más rendeletek tartalmazzák.

- 33 A két szakpolitikai terület lezárási eljárására irányadó rendeletek jegyzékét az **I. melléklet** ismerteti.
- 34 Az 1306/2013/EU rendelet, a Bizottság 2014. március 11-i 907/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete az 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a kifizető ügynökségek és más szervek, a pénzgazdálkodás, a számlaelszámolás, a biztosítékok és az euro használata tekintetében történő kiegészítéséről (HL L 255., 2014.8.28., 18. o.), és a 908/2014/EU rendelet.
- 35 Az 1698/2005/EK rendelet, valamint a Bizottság 2006. december 15-i 1974/2006/EK rendelete az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1698/2005/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról (HL L 368., 2006.12.23., 15. o.).
- 36 A Bizottság 2011. január 27-i 65/2011/EU rendelete a vidékfejlesztési támogatási intézkedésekre vonatkozó ellenőrzési eljárások, valamint a kölcsönös megfeleltetés végrehajtása tekintetében az 1698/2005/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 25., 2011.1.28., 8. o.) és a 908/2014/EU rendelet.
- 37 Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1310/2013/EU rendelete az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásra vonatkozó egyes átmeneti rendelkezések megállapításáról, valamint az 1305/2013/EU, a 73/2009/EK, az 1307/2013/EU, az 1306/2013/EU és az 1308/2013/EU rendelet módosításáról (HL L 347., 2013.12.20., 865. o.), és a Bizottság 2014. március 11-i 807/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló, 1305/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet kiegészítéséről, valamint átmeneti rendelkezések bevezetéséről (HL L 227., 2014.7.31., 1. o.).

71

A Bizottság azonban mindkét szakpolitikai terület esetében a lezárásra vonatkozó iránymutatások kidolgozásával enyhítette a jogszabályi keret összetettségének problémáját. Az iránymutatások összefoglalják a folyamatra vonatkozó legfontosabb követelményeket és határidőket, és részletesebb magyarázattal is szolgálnak egyes kérdésekben, amit a lezárással foglalkozó hatóságok többsége örömmel fogadott.

72

Összességében azt állapítottuk meg, hogy a Bizottság átfogó iránymutatásokat dolgozott ki, amelyek tisztázták az egyes területekre alkalmazandó rendeletek rendelkezéseit. A tagállamok már korai szakaszban megkapták az iránymutatások tervezetét, így észrevételeket tudtak tenni azok tartalmát illetően. A **4. táblázat** bemutatja a két szakpolitikai területre vonatkozó iránymutatások elfogadásának ütemezését. A módosított iránymutatások csak nagyon kevés változást tartalmaztak.

4. táblázat

A lezárásra vonatkozó iránymutatások elfogadásának ütemezése

	Kohézió	Vidékfejlesztés
A tagállamoknak bemutatják az iránymutatások első tervezetét	2012. június ¹	2013. április ⁴
Az iránymutatások elfogadása	2013. március ²	2015. március ⁵
A módosított iránymutatások elfogadása	2015. április ³	2015. december ⁶

1 Az alapok koordinációs bizottságának 2012. június 7-i ülésén.

2 A Bizottság 2013. március 20-i C(2013) 1573 határozata a 2007–2013 közötti időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból támogatott operatív programok lezárására vonatkozó iránymutatás jóváhagyásáról.

3 A 2013. március 20-i C(2013) 1573 határozat módosításáról szóló, 2015. április 30-i C(2015) 2771 bizottsági határozat.

4 A Vidékfejlesztési Bizottság 2013. április 19-i ülésén.

5 A Bizottság 2015. március 5-i C(2015) 1399 határozata az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) a 2007–2013 közötti időszakban nyújtott támogatás tekintetében elfogadott vidékfejlesztési programok lezárására vonatkozó iránymutatás jóváhagyásáról.

6 A 2015. március 5-i C(2013) 1399 határozat módosításáról szóló, 2015. december 11-i C(2015) 8866 bizottsági határozat.

Forrás: Európai Számvevőszék.

73

Az iránymutatások mindkét szakpolitikai területen magyarázatokkal és gyakorlati útmutatással szolgáltak azokban a kérdésekben, amelyeket a rendeletek nem szabályoztak elég részletesen vagy egyértelműen.

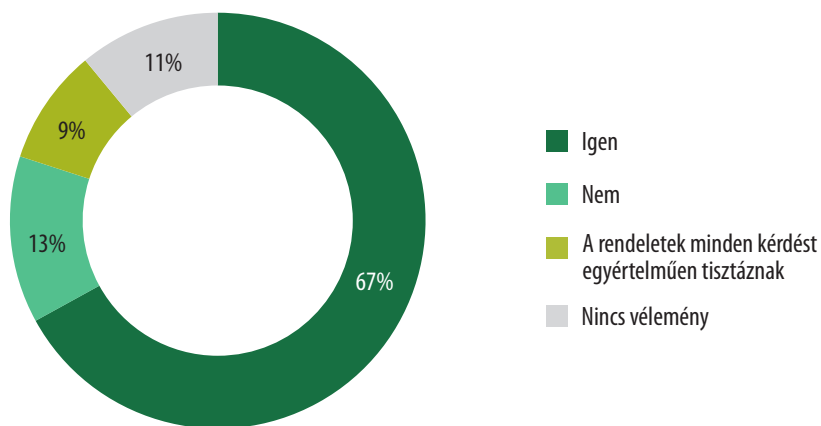
74

Mindkét szakterületen szinte a felmérésben részt vevő összes hatóság úgy vélte, hogy a Bizottság időben tette közzé az iránymutatásokat ahhoz, hogy azok segítsék a lezárás előkészítését. A válaszadók kétharmada szerint az iránymutatások sok olyan kérdést tisztáztak, amelyeket a rendeletek nem tárgyaltak kellő részletességgel (lásd: **5. ábra**). Szinte az összes hatóság úgy találta, hogy az iránymutatások egyértelműen fogalmazták a lezárás szervezését illetően, beleértve a feladatköröket és a határidőket is.

75

A válaszadó hatóságok mintegy egyötöde jelezte, hogy további útmutatásra vagy magyarázatra volt szüksége egyes témákkal kapcsolatban. A **IV. melléklet** bemutatja azokat a területeket, amelyek esetében az iránymutatás a válaszadók legalább 15%-a szerint nem volt (elég) egyértelmű.

5. ábra

A felmérés során megkérdezett tagállami hatóságok válasza arról, hogy a bizottsági iránymutatások kellő magyarázatot biztosítottak-e

Forrás: Az Európai Számvevőszék által készített felmérés.

A lezárási eljárás bizonyos elemeihez nem határoztak meg határidőt, ami veszélyeztetheti az időbeni lezárást

76

Az egyértelmű határidők fontos elemét képezik a lezárási irányadó szabályoknak, mert elősegítik a feladatok időbeni elvégzését és a lezárási folyamat egészének eredményes végrehajtását.

77

A rendeletek a legtöbb részfeladathoz rendeltek határidőt, három területhez – a Bizottság lezárási dokumentumokkal kapcsolatos kérdéseinek tagállamok általi megválaszolása, a nagyprojektek Bizottság általi jóváhagyása, illetve a közfinanszírozás kedvezményezettnek történő, tagállamok általi kifizetése a kohézió területén – azonban nem.

A rendeletek nem írják elő, hogy a tagállamoknak mennyi időn belül kell megválaszolniuk a Bizottság kérdéseit: emiatt elhúzódhat a lezárási folyamat

78

Ha a lezárási dokumentumokat jó minőségben készítették el, a rendeletek rendelkezései kellőképpen biztosítják az időbeni lezárást. Ha azonban a Bizottság nem elégedett a tagállam által megadott információkkal, elnyújthatja a lezárási folyamatot, hogy a rendeletek nem írják elő határidőt a tagállamok számára a Bizottság kérdéseinek megválaszolására.

79

A 2007–2013-as időszakra vonatkozó rendeletek egyike sem határozza meg, hogy a tagállamok mely határidőn belül kötelesek megválaszolni a Bizottság lezárási dokumentumokkal kapcsolatos kérdéseit. A kohézió területén az iránymutatások két hónapos határidőről rendelkeznek ezzel kapcsolatban, amely kérésre további két hónappal meghosszabbítható; a vidékfejlesztési iránymutatásokban azonban ilyen rendelkezés nem szerepel.

Nincsen határidő a kohéziós nagyprojektek benyújtására és jóváhagyására: ez bonyolíthatja a lezárást, és kockázatot jelent az alapok elköltésére nézve**80**

A 2007–2013-as időszakban a kohéziós politikában a nagyprojektet olyan műveletként határozták meg, amelynek teljes költsége meghaladja az 50 millió eurót³⁸. Mivel az ilyen projektek jelentős uniós finanszírozással járnak, azokat a Bizottságnak is értékelnie kellett, és finanszírozásukat külön jóvá kellett hagynia³⁹.

81

A 2007–2013-as időszak szabályozási kerete nem írt elő határidőt a nagyprojektekre vonatkozó kérelmek benyújtására, és a gyakorlatban a Bizottság számára sem határozott meg végső határidőt a kapcsolódó határozatok meghozatalára. 2016. november 15-én még hét tagállam 19 nagyprojektpályázata várt a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság jóváhagyására. E projektek együttes támogatható költsége egymilliárd euró, az uniós hozzájárulás összege 854 millió euró volt.

82

A nagyprojektekre vonatkozó, függőben lévő határozatok megnehezítik az operatív programok lezárását, mivel az irányító és ellenőrző hatóságok nem tudják, hogy a záródokumentumok elkészítése során hogyan kell kezelniük a kapcsolódó kiadásokat. A függőben lévő határozatok jogbizonytalanságot is keletkeztetnek a tagállamok számára. Különösen a lezárás határidejének közeledtével jelent problémát, hogy amennyiben a Bizottság elutasít egy nagyprojektet, fokozottan fennáll a kockázat, hogy a tagállam azt nem fogja tudni más támogatható kiadással helyettesíteni, ami megnehezítheti az uniós hozzájárulás teljes összegének felhasználását.

83

A 2014–2020-as időszakban a nagyprojekthez kapcsolódó kiadást akkor lehet felvenni a kifizetési kérelembe⁴⁰, ha előzőleg értesítik a Bizottságot a független szakértők általi pozitív értékelésről, vagy miután a projektet jóváhagyásra benyújtották a Bizottsághoz. A Bizottságnak három hónapon belül kell elfogadnia a kiválasztott nagyprojekthez való pénzügyi hozzájárulás jóváhagyásáról szóló határozatot⁴¹.

38 Az 1083/2006/EK rendelet 39. cikke.

39 Az 1083/2006/EK rendelet 41. cikke.

40 Az 1303/2013/EU rendelet 102. cikkének (6) bekezdése.

41 Az 1303/2013/EU rendelet 102. cikkének (1) és (2) bekezdése.

A kohézió terén nincsen határidő a közfinanszírozás kedvezményezetteknek történő kifizetésére: hírnévkockázat

84

A kohéziós kiadások főszabályként akkor részesülhetnek uniós társfinanszírozásban, ha azokat a kedvezményezett ténylegesen kifizette műveletek végrehajtására a támogatási időszak során⁴². Ezért a kedvezményezettnek nem szükséges megkapnia a kapcsolódó közfinanszírozást, mielőtt a tagállam visszafizetést igényelne a Bizottságtól.

85

Az irányító hatóságoknak biztosítaniuk kell, hogy a kedvezményezettek a közfinanszírozás teljes összegét a lehető leghamarabb és teljes egészében megkapják⁴³; azonban a kohéziós politika 2007–2013-as időszakra vonatkozó szabályozási kerete nem határoz meg pontos határidőt a kedvezményezetteknek történő kifizetések tekintetében. Így előfordulhat, hogy a lezáráskor a tagállamok olyan kiadások visszatérítését igénylik, amelyeket még ki sem fizettek a kedvezményezettnek⁴⁴.

86

Korábban már felhívtuk a figyelmet a közfinanszírozás kedvezményezetteknek való kifizetése terén tapasztalt súlyos késedelmekre (lásd: **2. háttérmagyarázat**). A Bizottság nem kötelezi a tagállamokat annak bejelentésére (a lezáráskor vagy azt követően), hogy a közhozzájárulás mekkora részét fizették ki ténylegesen. Ezért előfordulhat, hogy a kedvezményezettek annak ellenére sem kapják meg megfelelő időben a teljes hozzájárulást, hogy a Bizottság maradéktalanul kifizette a saját finanszírozási összegét a tagállamnak. Ez elvben azt is jelentheti, hogy a kedvezményezettek adott esetben akár a lezárás utánig (2018-ig vagy annál később) sem kapják kézhez a projektjeikhez előirányzott uniós támogatást. Véleményünk szerint a késedelmes kifizetések jelentős hírnévkockázatot jelentenek az Uniónak.

42 Az 1083/2006/EK rendelet 56. cikkének (1) bekezdése és 78. cikkének (1) bekezdése.

43 Az 1083/2006/EK rendelet 80. cikke.

44 A kohéziós programok lezárásáról szóló iránymutatások 5.1.1. szakasza.

2. háttérmagyarázat

Késve fizették ki a kedvezményezetteknek az uniós hozzájárulást

Franciaországban a tagállami hatóságok komoly késedelemmel utalták át az uniós finanszírozást a kedvezményezetteknek eljáró regionális szerveknek: két esetben a késedelem meghaladta az öt hónapot⁴⁵.

Egy, a különböző olasz régiók képzési igényeit feltérképező jelentés készítésére irányuló olaszországi projekt esetében a kedvezményezett 2014 márciusában nyújtotta be kifizetési kérelmét az irányító hatóságnak. A nyilatkozatban szereplő költségeket a tagállami hatóságok igazolták, majd azok benyújtásra kerültek a Bizottsághoz. Noha a Bizottság 2014 júniusában rendezte a bejelentett költségeket, a kedvezményezett csak öt hónappal később, 2014 novemberében kapta meg az időközi kifizetést.

Hasonló esetek fordultak elő négy további olaszországi, valamint egy franciaországi és hat hollandiai projekt esetében is⁴⁶.

45 A Számvevőszék 2013-as éves jelentése 6. háttérmagyarázata (3) bekezdésének a) pontja (HL C 398., 2014.11.12.).

46 A Számvevőszék 2014-es éves jelentése 6. háttérmagyarázata (5) bekezdésének a) pontja.

87

A kohézióval ellentétben a vidékfejlesztésnél csak azok a kiadások támogathatók uniós hozzájárulásból, amelyek esetében a kapcsolódó támogatást már ténylegesen kifizették a kedvezményezettnek⁴⁷.

88

A 2014–2020-as időszak tekintetében a rendelet előírja, hogy a kedvezményezetteknek szánt közfinanszírozást a kifizetési kérelem kedvezményezett általi benyújtásától számított 90 napon belül ki kell fizetni⁴⁸. A rendelet tartalmaz egy támogató záradékot is, amely értelmében a tagállam köteles gondoskodni arról, hogy az operatív program lezárásakor a kedvezményezettek részére kifizetett közkiadás összege az uniós költségvetésből kifizetett hozzájárulással legalább egyenlő mértékű legyen⁴⁹.

A kohéziós iránymutatások bizonyos követelményei túlmutatnak a rendeletek rendelkezésein

89

Megállapítottuk, hogy a kohéziós iránymutatások bevezettek néhány olyan követelményt is, amelyek túlmutatnak a rendeletek rendelkezésein. Az érintett követelmények a pénzügyi eszközökhöz, a nem működő projektekhez, a projektek szakaszokra bontásához és a fennmaradó kockázati arányhoz kapcsolódtak. E követelményeket az **5. táblázat** mutatja be, amely feltünteti a vidékfejlesztés területén rájuk vonatkozóan alkalmazott megközelítést és azt is, hogy történt-e változás a 2014–2020-as időszak tekintetében. A vidékfejlesztési iránymutatások nem vezettek be további követelményeket.

90

Az irányító hatóságok mintegy 19%-a és az ellenőrző hatóságok 24%-a a felmérésre adott válaszában is megjegyezte, hogy az iránymutatások egyes követelményei túlmutatnak a rendeletek előírásain.

91

Az **5. táblázatban** felsorolt követelmények mindegyikét egyes konkrét hiányosságok orvoslására vezették be. A nem működő projektekkal és a fennmaradó kockázati arány bejelentésével kapcsolatos követelmények elősegítik a lezáráshoz kapcsolódó kockázatok csökkentését. A nagyprojektnek nem minősülő projektek szakaszokra bontásával kapcsolatos magyarázatok szükségesek ugyan, de jelenlegi formájukban túlbonyolíthatják a lezárási folyamatot. Korábban már beszámoltunk arról, hogy a Bizottság a lezárási iránymutatásai útján meghosszabbította a pénzügyi eszközök támogathatósági időszakát⁵⁰, ez azonban a jogszabályi hierarchiával kapcsolatban problémákat vet fel. A Bizottság vitatja ezt, és nem hajlandó jogszabályjavaslatot benyújtani az 1083/2006/EK rendelet módosításáról, ami pedig jobbiztonságot nyújtana a tagállamoknak⁵¹.

47 Az 1698/2005/EK rendelet 71. cikkének (1) bekezdése.

48 Az 1303/2013/EU rendelet 132. cikke.

49 Az 1303/2013/EU rendelet 129. cikke.

50 A Számvevőszék 2015-ös éves jelentésének 6.45. bekezdése és 2014-es éves jelentésének 6.52. bekezdése, valamint a 19/2016. sz. számvevőszéki különjelentés 43. bekezdése.

51 A Bizottság válasza a Számvevőszék 2014-es éves jelentésének 6.52. bekezdésére, a Számvevőszék 2015-ös éves jelentésének 6.45. bekezdésére, valamint „A pénzügyi eszközök szerepe az uniós költségvetés végrehajtásában – a 2007–2013-as programidőszak tanulságai” című, 19/2016. sz. számvevőszéki különjelentés 43. bekezdésére (<http://eca.europa.eu>).

A kohéziós iránymutatások azon rendelkezései, amelyek túlmutatnak a rendeletekben előírt követelményeken

Téma	A kohéziós politika területén felmerült probléma ismertetése	A vidékfejlesztési politika területén alkalmazott megközelítés	A 2014–2020-as időszakban alkalmazott megközelítés
A pénzügyi eszközökből finanszírozott kiadások támogathatósági időszaka¹	2015-ös éves jelentésünkben megjegyeztük, hogy az 1083/2006/EK rendelet 56. cikkének (1) bekezdése 2015. december 31-ét jelölte meg a kifizetések támogathatóságának végső határidejéül. A Bizottság 2015. áprilisában úgy döntött, hogy 2017. március 31-ig meghosszabbítja a támogathatósági időszakot. A hosszabbítást a Bizottság egyoldalúan, a lezárásról szóló iránymutatásokat módosító bizottsági határozat révén vezette be, anélkül, hogy kezdeményezte volna a rendelet módosítását a Tanácsnál és az Európai Parlamentnél. Mivel még mindig nincsen erre vonatkozóan megfelelő szintű jogszabály, a 2015. december 31-ét követően folyósított kifizetéseket szabálytalannak tekintjük ² .	A támogathatósági időszak nem változott, a többi kiadáshoz hasonlóan továbbra is 2015. december 31-ig tart.	Mindkét szakpolitikai területen általános elv, hogy a pénzügyi eszközökből teljesített kiadások kifizetésének (illetve garancia esetében a lekötésének) a támogathatósági időszakon belül ténylegesen meg kell történnie ³ .
A nagyprojektek⁴, illetve a nagyprojektnek nem minősülő projektek szakaszokra bontása	A rendelet rendelkezik ugyan a nagyprojektek szakaszokra bontásáról ⁵ (két programozási időszakban végrehajtandó, elkülönülő szakaszokra való tagolásáról), az iránymutatások ⁶ azonban további szabályokat írnak elő a szakaszokra bontás tekintetében, amelyek a nagyprojektnek nem minősülő projektek két programozási időszakot (2007–2013 és 2014–2020) átfogó finanszírozására is kiterjednek. A projektek két programozási időszakon átívelő finanszírozására vonatkozó követelmények a kohézió esetében összetettebbek és korlátozottabb jellegűek, mint a vidékfejlesztésnél.	A rendelet nem rendelkezik a projektek szakaszokra bontásáról. A befejezetlen projektek az átmeneti szabályok értelmében rendszerint ⁷ (a projekt teljes költségére vonatkozó követelmény nélkül) további társfinanszírozásban részesülhetnek az új időszakban. A határpont a kiadás kifizetési időpontja.	A 2014–2020-as időszakra vonatkozó rendeletek – a 2007–2013-as időszakhoz hasonlóan – csak a nagyprojektek szakaszokra bontásáról rendelkeznek.

1 A pénzügyi eszközökből a végső kedvezményezetteknek folyósított kifizetések, az irányítási költségek megtérítése és garanciák kibocsátása.

2 A Számvevőszék 2015-ös éves jelentésének 6.45. bekezdése (HL C 375., 2016.10.13.).

3 Az 1303/2013/EU rendelet 42. cikkének (1) bekezdése: „A program zárásakor a pénzügyi eszköz elszámolható kiadása az elszámolhatósági időszakon belül a pénzügyi eszköz számára ténylegesen kifizetett, illetve garanciák esetében a pénzügyi eszköz által lekötött programhozjárulások teljes összege.” A 42. cikk (2) és (3) bekezdésében előírt kivételek alkalmazásával.

4 Az 1085/2006/EK rendelet 39. cikkének meghatározása szerint a nagyprojekt olyan művelet, amelynek teljes költsége meghaladja az 50 millió eurót.

5 Az 1083/2006/EK rendelet 40. cikkének d) pontja.

6 A kohéziós programok lezárásáról szóló iránymutatások 3.3. és 3.4. szakasza.

7 Három megszakított intézkedés kivételével.

Téma	A kohéziós politika területén felmerült probléma ismertetése	A vidékfejlesztési politika területén alkalmazott megközelítés	A 2014–2020-as időszakban alkalmazott megközelítés
A nem működő projektek meghatározása és a vonatkozó követelmények	Nem írja elő jogszabályi követelmény, hogy a művelet a lezárás időpontjában működjön, ezért fennáll a kockázat, hogy az uniós társfinanszírozásban részesülő műveletek befejezetlenül maradnak. A vonatkozó követelményt az iránymutatások vezetik be ⁸ . Kivételesen és bizonyos feltételek mellett azonban nem működő projektek is társfinanszírozhatók. Ezeknek a projekteknek 2019. március 31-ig el kell készülniük, különben a Bizottság végrehajtja a pénzügyi korrekciót.	A befejezetlen projektek a fent leírtak szerint többnyire támogathatók.	Továbbra sem írja elő követelmény, hogy a projekt a lezárás időpontjában működjön.
A fennmaradó kockázati arány kiszámításának követelménye	Az iránymutatások ⁹ az éves hibaarány kiszámítását előíró szabályozási követelményt kibővítve immár úgy rendelkeznek, hogy az ellenőrző hatóságnak zárónyilatkozatában közölnie kell az egyes operatív programok fennmaradó kockázati arányát. A meghatározás szerint a lezáráskori fennmaradó kockázati arány az éves fennmaradó kockázati összegek összegének (amely magában foglalja a visszavonásokat és a visszafizetéseket is) és a lezáráskor bejelentett összköltségek összegének a hányadosa. Az ellenőrző hatóságnak a lezáráskor adott ellenőri véleményének megfogalmazása során figyelembe kell vennie a fennmaradó kockázati arányt. Noha ez a követelmény igen sok többletmunkát róhat egyes ellenőrző hatóságokra, a Bizottságnak kiegészítő bizonyosságot nyújt arról, hogy az adott program fennmaradó hibaszintje a lezáráskor nem éri el a lényegességi küszöböt.	A rendeletek nem írják elő a tanúsító szervezeteknek, hogy ellenőri véleményt, illetve jelentést nyújtsanak be a teljes időszakra, vagy hogy a lezáráskor kiszámítsák a program fennmaradó kockázati arányát.	A rendeletek nem írják elő az ellenőrző hatóságoknak és a tanúsító szervezeteknek, hogy ellenőri véleményt, illetve jelentést nyújtsanak be a teljes időszakra, vagy hogy a lezáráskor kiszámítsák a program fennmaradó kockázati arányát.

- 8 3.5. szakasz (Nem működő projektek): „A záródokumentumok benyújtásakor a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a program lezárása által érintett összes projekt működik, vagyis azokat befejezték és használatban vannak, és így azok támogatásra jogosultnak tekinthetők”.
- 9 A kohéziós programok lezárásáról szóló iránymutatások VI. melléklete (Iránymutatás a záró ellenőrzési jelentés és a zárónyilatkozat elkészítéséhez).

Forrás: Európai Számvevőszék.

A tagállamok elégedettek a Bizottságtól kapott támogatással, de kulcsfontosságú a tagállami és a regionális hatóságok közötti koordináció

92

A Bizottságnak igény szerint, képzés és folyamatos magyarázatok formájában időbeni és megfelelő támogatást kell nyújtania, hogy ezzel segítse a tagállami hatóságokat a lezárás előkészítésében. A tagállamoknak kellően korán meg kell kezdeniük előkészületeiket, és mind tagállami, mind regionális szinten a megfelelő időben meg kell szervezniük lezárási tevékenységeiket.

A tagállamok elégedettek a Bizottságtól kapott támogatással, és összességében felkészültnek érzik magukat a lezárásra

93

Elemzésünk szerint a Bizottság képzés, konferenciák, szemináriumok, találkozók és kérdés-válasz dokumentumok formájában megfelelő támogatást nyújtott mindkét szakpolitikai terület számára. Az összes felelős hatóság hozzáféréssel rendelkezett ezekhez a dokumentumokhoz, és meghívást kapott a Bizottság által szervezett képzéssorozatra.

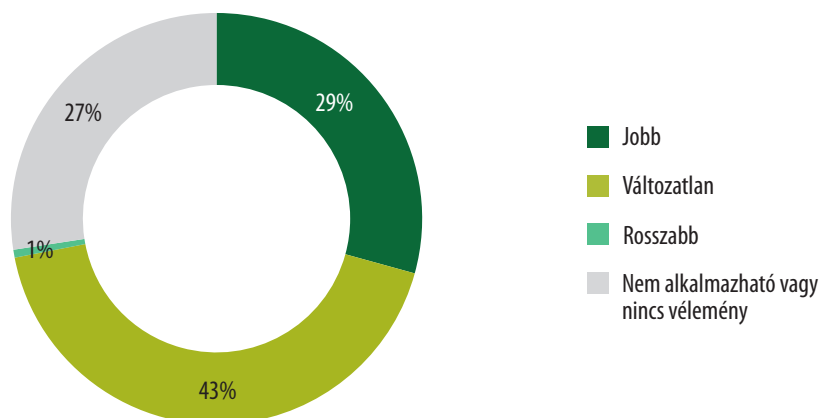
94

A felmérésünkre válaszoló hatóságok többsége – a szakpolitikai területétől függetlenül – hasznosnak találta a Bizottság által nyújtott képzéseket és támogatást, és arról számolt be, hogy kérdéseire kellő időben választ kapott. A válaszadók többsége ezenkívül elégedett volt a Bizottság által nyújtott támogatás típusával is: csak a hatóságok egytizede jelezte, hogy inkább más formában kért volna támogatást.

95

A válaszadók közel egyharmada (29%) úgy vélte, hogy a 2007–2013-as időszakban a Bizottság hatékonyabb támogatást biztosított, mint a 2000–2006-os időszakban (lásd: **6. ábra**).

6. ábra A tagállamok véleménye a Bizottság által a 2007–2013-as időszak lezárásához nyújtott támogatásról (a 2000–2006-os időszak viszonylatában)¹



1 A bolgár, román és horvát hatóságok válaszait kizártuk az értékelésből, mivel ezek nem vettek részt a 2000–2006-os időszak lezárásában.

Forrás: Európai Számvevőszék.

96

A felmérés válaszadóinak 89%-a már 2015 szeptemberében úgy érezte, hogy jól vagy elég jól felkészült a lezárásra. A többség továbbá úgy értékelte, hogy készen áll vagy előrehaladott stádiumban van a belső kézikönyvek és eljárások elkészítése terén. A válaszadók 85%-a úgy vélte, hogy elég ideje lesz feladatai megfelelő elvégzéséhez.

A különböző tagállami hatóságok közötti koordináció kockázatot jelenthet a lezárással kapcsolatos feladatok maradéktalan végrehajtása szempontjából

97

A lezárás eredményességének és hatékonyságának biztosításához elengedhetetlen, hogy az egyazon tagállamon belüli különböző hatóságok eredményes koordinációs folyamatot hozzanak létre. Minden hatóságnak elegendő időt kell biztosítani ahhoz, hogy kielégítően el tudják végezni a lezárással kapcsolatos feladataikat.

98

A felmérés szerint a vidékfejlesztés terén tevékenykedő hatóságok 44%-a, illetve a kohézióval foglalkozó hatóságok 56%-a vélte úgy, hogy a más hatóságokkal való koordináció mérsékelt vagy jelentős kockázatot vet fel a lezárás tekintetében.

99

Különösen az ellenőrző hatóságok és a tanúsító szervek aggódnak amiatt, hogy a tagállami szinten kijelölt ütemterv elegendő időt biztosít-e számukra a feladataik megfelelő ellátásához. Az egyeztetett határidők megfelelése ezeknek a hatóságoknak nagyobb gondot jelent, mint az irányító hatóságoknak és a kifizető ügynökségeknek, mivel időrendben az ő feladataikra kerül sor a legkésőbb.

100

A kohézió területén, ahol a szabályok egyes típusú kiadásokat a dokumentumok 2017. március 31-i leadásáig minősítenek támogathatónak (lásd: 106–113. bekezdés), előfordulhat, hogy a lezárási folyamat nem hagy kellő időt az ellenőrző hatóságoknak a záró költségnyilatkozatok ellenőrzésére. Ezt az érintettek különösen jelentős kockázatként értékelik.

101

Azon programok esetében, amelyek nem használták fel maradéktalanul az uniós hozzájárulást, a tagállami ütemterv késői határidőt jelölhet meg arra, hogy az irányító hatóság benyújtsa a záró költségnyilatkozatot az ellenőrző hatósághoz. A benyújtás kitűzött határideje egyes esetekben akár 2016 végére is eshet, ami növeli az ellenőrző hatóság munkaterhét, és beszűkítheti a 2017. március 31-ig kiadandó ellenőri vélemény hatókörét. A Bizottság ilyen esetben két dolgot tehet: vagy felkérheti az ellenőrző hatóságot, hogy végezzen további ellenőrzéseket a kiadással kapcsolatban (azaz gyakorlatilag halasztást biztosíthat az ellenőrző hatóság számára, ezzel elnyújtva a lezárási folyamatot), vagy pedig pénzügyi korrekciót alkalmazhat. Nem világos, hogy a fennmaradó kockázati arány kiszámításakor hogyan fogják figyelembe venni ezeket a hatókör-korlátozásokat.

102

A **3. háttérmagyarázat** egy, a különböző hatóságok által közös megegyezéssel kidolgozott ütemtervet mutat be, amely bevált gyakorlatnak tekinthető.

Egy német régióban egyezményes alapon bevezetett, kötelező ütemterv

Schleswig-Holstein német régióban az irányító, az igazoló és az ellenőrző hatóság mindhármuk számára kötelező érvényű ütemtervben állapodott meg. A céljuk ezzel az volt, hogy minden hatóság számára elegendő időt biztosítsanak munkájuk elvégzésére.

Feladat	Felelős hatóság	Határidő
Az utolsó időközi kifizetési kérelem benyújtása a Bizottsághoz	IH, IgH	2016.4.29.
A műveletek ellenőrzésének lezárása	EH	2016.8.31.
A végső kifizetési kérelem elkészítése	IH, IgH	2016.11.30.
Záró végrehajtási jelentés	IH	2016.11.30.
A lezárási dokumentumok ellenőrzése	EH	2017.1.31.
A monitoringbizottság általi jóváhagyás	IH	2017.2.20.
A lezárási csomag benyújtása a Bizottságnak	IH, IgH, EH	2017.3.1.

103

Néhány válaszadó úgy vélte, hogy a Bizottságnak kötelező határidőket kellett volna előírnia az összes érintett hatóság számára. A 2014–2020-as időszakban azonban az érintett tagállami és regionális hatóságok munkájára vonatkozó ütemterv kidolgozása a tagállamok feladata marad.

A Bizottságnak továbbra is éberem kell ügyelnie a 2007–2013-as időszak kielégítő lezárásának garantálására

104

A megfelelő kialakítás és előkészítés ugyan kulcsfontosságú, de önmagában nem elégséges a kohéziós és vidékfejlesztési programok eredményes és időbeni lezárásához. Sok múlik a lezárási folyamat gyakorlati, helyszíni megvalósításának módján, a tagállamok által benyújtott lezárási dokumentumok minőségén, valamint azon, hogy a Bizottság következetesen és alaposan, a rendeletekben előírt határidőn belül vizsgálja-e át e dokumentumokat.

105

A 2000–2006-os időszak kohéziós programjai lezárásának kezdeti szakaszát vizsgáló korábbi ellenőrzésünk megállapította, hogy a lezárás csak részben volt eredményes, mert a tagállamok a lezáráskor alkalmazandó pénzügyi korrekciók elkerülése érdekében nyilatkozataikban indokolatlanul csökkentették a végső hibaarányokat⁵². A kontrollrendszeren végzett javítások ellenére ez a kockázat a 2007–2013-as programozási időszak lezárásakor is fennáll. Ezenfelül feltártunk néhány olyan kockázatot is, amelyekre a 2007–2013-as időszak lezárási folyamata során különös figyelmet kell fordítani.

A pénzügyi eszközök, a szerződéses előlegek és egyes állami támogatásban részesülő nagyprojektek kapcsán továbbra is fennállnak bizonyos sajátos kockázatok a kiadások szabályszerűsége tekintetében

Fennáll a kockázat, hogy lezáráskor nem ellenőrzik kellőképpen a pénzügyi eszközökből teljesített kiadások támogathatóságát

106

A pénzügyi eszközök az uniós költségvetésből biztosított finanszírozási mechanizmusok, amelyek kölcsön, garancia vagy sajáttőke- (illetve kvázisajáttőke-) befektetés formáját ölthetik. Pénzügyi eszközöket mind a kohézió, mind a vidékfejlesztés terén alkalmaznak.

107

A 2007–2013-as időszakban a létrehozott pénzügyi eszközbe előleget fizettek, majd a Bizottság visszafizette a tagállamnak az uniós hozzájárulás⁵³ összegét. A pénzügyi eszközökkel kapcsolatos támogatható kiadásokat azonban csak a lezáráskor lehet megállapítani, azok összege ugyanis a végső kedvezményezettnek nyújtott kölcsönök, garanciák és tőkeberuházások, valamint a támogatható irányítási költségek és díjak tényleges összegének felel meg⁵⁴. Mivel az ellenőrző hatóságoknak és a tanúsító szervezeteknek az időszak során nem kellett vizsgálniuk ezeket a kiadásokat, fennáll a kockázat, hogy azok támogathatóságát nem ellenőrzik megfelelően. Az a tény, hogy a kohézió terén a pénzügyi eszközök 2017. március 31-ig biztosíthatnak támogatást a végső kedvezményezetteknek (lásd: **5. táblázat**), még inkább akadályozza az ellenőrző hatóságokat abban, hogy megbizonyosodjanak a kiadások jogszerűsége és szabályszerűsége felől (lásd még: 100. bekezdés).

108

A 2014–2020-as időszakban a pénzügyi eszköz útján biztosított közfinanszírozást részletekben kell kifizetni. Az egyes részletek kifizetésének feltétele az előző részlet egy bizonyos százalékos arányának tényleges felhasználása⁵⁵, amelyet az ellenőrző hatóságoknak és a tanúsító szervezeteknek kell ellenőrizniük. A támogatható kiadások összegét azonban továbbra is csak a lezáráskor állapítják meg⁵⁶. Ezen intézkedések együttesen csökkentik annak kockázatát, hogy az uniós költségvetésből szabálytalan kiadásokat társfinanszírozzanak.

52 A Számvevőszék 2011-es éves jelentésének 5.61. bekezdése (HL C 344., 2012.11.12.).

53 Az 1083/2006/EK rendelet 56. cikkének (2) bekezdése és az 1974/2006/EK rendelet 52. cikke.

54 Az 1083/2006/EK rendelet 78. cikkének (6) bekezdése és az 1974/2006/EK rendelet 52. cikkének (1) bekezdése.

55 Az 1303/2013/EU rendelet 41. cikkének (1) bekezdése.

56 Az 1303/2013/EU rendelet 42. cikke.

A szerződéses előlegekre vonatkozó szabályok a kohéziós politikában: nehézségekre ütközik a támogathatóság ellenőrzése**109**

A szerződéses előlegek a végső kedvezményezett által kötött szerződés alapján, a rendes kereskedelmi joggal és gyakorlattal összhangban elvégzett munka vagy nyújtott szolgáltatás ellenértékéként teljesített számlakifizetések.

110

A Bizottság a kedvezményezettek által 2015. december 31-ig megfizetett szerződéses előlegeket támogatható kiadásnak tekinti, amennyiben azokat 2017. március 31-ig tényleges kiadássá konvertálják. A kifizetésnek meg kell felelnie a tagállami szabályoknak és szerződéses kötelezettségeknek.

111

A szerződéses előlegek elszámolása kapcsán – különösen ha ezek a szerződés értékének jelentős részét teszik ki – jelentős a kockázata annak, hogy a lezárás-kor nem támogatható kiadások merülnek fel. E kockázat csökkentése érdekében nagyon alaposan meg kell vizsgálni, hogy a nagy összegű előlegkifizetésekre a kereskedelmi joggal és gyakorlattal összhangban került-e sor. Az előlegek tényleges kiadássá való konvertálásának lehetősége, amelyre 2017. március 31-ig bármikor mód van, felveti azt a problémát, hogy az ellenőrző hatóságok gyakran nem fogják tudni ellenőrizni ezeket a kiadásokat és bizonyosságot nyújtani azok támogathatóságáról (lásd még: 100. bekezdés).

112

A szerződéses előlegek lezáráskori elszámolásával járó jelentős kockázatra tekintettel számos tagállam (köztük Bulgária, Dánia és Észtország) úgy döntött, hogy azokat nem szerepelteti záró költségnyilatkozatában.

113

Megjegyezzük, hogy a Bizottság is kockázatos területként azonosította a pénzügyi eszközökkel és szerződéses előlegekkel összefüggő kiadások támogathatóságát, és 2016 szeptemberében további iránymutatást nyújtott az ellenőrző hatóságoknak azzal kapcsolatban⁵⁷.

57 A Bizottság és az ellenőrző hatóságok (Homologues Group) 2016. szeptemberi, budapesti ülésén elhangzott előadások szerint.

2012 végéig jóváhagyott nagyprojektek: nagyobb az állami támogatási szabályok megszegésének kockázata**114**

A 2007–2013-as programozási időszakra a Bizottság által jóváhagyott 918 nagyprojektből 440 esetében került sor határozat elfogadására 2012 vége előtt. A Versenypolitikai Főigazgatóság nem ellenőrizte szisztematikusan, hogy e projektek kapcsán a közfinanszírozású infrastrukturális beruházásokhoz kapcsolódott-e állami támogatás. 2012 novemberében a Bizottság olyan iránymutatást küldött a tagállamoknak, amelyben kijelentette: nem áll szándékában azon, e közlemény által érintett infrastrukturális nagyprojektek szisztematikus vizsgálata abból a szempontból, hogy ezek megfelelnek-e az állami támogatási szabályoknak, amelyekre vonatkozóan már a közlemény dátuma előtt született határozat⁵⁸. Ezért elvben előfordulhat, hogy egy tagállam a nagyprojekt jóváhagyásáról szóló bizottsági határozatot kap, noha nem tartja be az állami támogatási szabályokat⁵⁹.

115

Ezenfelül 2012 előtt – az Európai Bíróság által egy állami támogatási ügyben hozott ítéletben (az úgynevezett Leipzig Halle ítéletben) megfogalmazott pontositást megelőzően – a tagállamok csak ritkán jelentettek be infrastrukturális beruházásokat a Bizottságnak⁶⁰.

- 58 Az Európai Bizottság 12-0059-01. sz. iránymutató feljegyzése: „Az infrastrukturális projektek állami támogatási szabályoknak való megfelelésének ellenőrzése”; 2012. november 21.
- 59 A „Jobban kell törekedni a kohéziós politikában alkalmazott állami támogatási szabályok megismertetésére és betartására” című, 24/2016. sz. számvevőszéki különjelentés 71. bekezdése (<http://eca.europa.eu>).
- 60 A 24/2016. sz. különjelentés 121. bekezdése.

Javultak a lezárásra vonatkozó szabályok, de további lépésekre van szükség a hatékonyság és az időbeniség javítása érdekében

A 2020 utáni időszakban még jobban össze kell hangolni a kohéziós és vidékfejlesztési programok lezárási eljárását

116

A lezárási folyamat – a kohéziós és vidékfejlesztési programoknál alkalmazott irányítási és kontrollrendszerek változásait követve – jelentős változásokon ment keresztül az elmúlt három programozási időszakban. Egyre jellemzőbb, hogy a programozási időszak folyamán végig rendszeres időközönként bizonyosságot nyújtanak, ami csökkenti az időszak végének terhelését és a kifejezetten a lezáráskor elvégzendő munka mennyiségét.

117

A 2000–2006-os időszakban a kohéziós politika és a vidékfejlesztési politikához tartozó beruházási intézkedések esetében azonos lezárási eljárást és közös iránymutatásokat alkalmaztak. A kiadásokat kumulatív módon jelentették be, és a Bizottság csak a lezáráskor fogadta el azokat. A 2007–2013-as időszakban nagyobb hangsúlyt helyeztek az évenkénti bizonyosságra, amellyel a két szakpolitikai terület eljárásai elkezdtek különválni, miután a vidékfejlesztési politikához tartozó beruházási intézkedések esetében bevezették a kiadások éves elfogadását. A kohézió területén az ellenőrző hatóságok és a Bizottság évente vizsgálták a kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét. A Bizottság ezenfelül szükség esetén megszakíthatta, illetve felfüggeszthette a folyósítást. A kiadásokat azonban továbbra is halmozva jelentették be, és a Bizottság csak a lezáráskor fogadta el azokat hivatalosan.

118

A 2014–2020-as időszakban mind a kohéziós, mind a vidékfejlesztési uniós kiadásokat az európai strukturális és beruházási alapok (esb-alapok) finanszírozzák. Üdvözljük, hogy e változás következtében fokozódott a két szakpolitikai terület bizonyosságnyújtási és lezárási eljárásának összhangja. Kedvező fejleménynek tartjuk, hogy az időszak során fokozott figyelem irányul a bizonyosság nyújtására, valamint hogy ezáltal csökken a lezáráskor végzendő feladatok mennyisége, mivel ennek nyomán csökkenhetnek a kapcsolódó kockázatok, és lerövidülhet a lezárási eljárás. Bár a közös rendelkezésekről szóló rendelet kísérletet tesz az eljárások egységesítésére, néhány különbség továbbra is fennmarad a két szakpolitikai területre vonatkozó lezárási eljárások között (lásd: 21–29. bekezdés).

Következtetések és ajánlások

1. ajánlás

A Bizottság a 2020 utáni időszakra vonatkozó jogalkotási javaslataiban tegyen javaslatot a kohéziós programok és a vidékfejlesztési politikához tartozó beruházási intézkedések lezárására irányadó szabályozási rendelkezések további közelítésére, hogy a két területen idővel egységes éves bizonyossági eljárást lehessen alkalmazni.

A közelítésnek törekednie kell a terminológia egységesítésére, a két szakpolitikai területtel foglalkozó tagállami hatóságok szerepének összehangolására, a jogszerűség és szabályszerűség fogalmának közelítésére az éves elfogadási eljárás keretében, valamint egy szabványos számviteli év bevezetésére.

Ajánlott megvalósítási határidő: a 2020 utáni időszakra vonatkozó jogalkotási javaslatok előkészítése során.

A rendeletek meghatározása értelmében a lezárás jelenleg nem foglalja magában a kiadások jogszerűségének és szabályszerűségének, illetve a programeredményeknek a Bizottság általi végső elfogadását

Eltérőek a lezárás céljával és következményeivel kapcsolatos elvárások

119

A vonatkozó rendeletek sem a kohézió, sem a vidékfejlesztés esetében nem határozzák meg a lezárás fogalmát. A Bizottság a kapcsolódó szabályokat és gyakorlati megfontolásokat különböző útmutatókban írta elő, amelyeket a tagállamokkal is megvitatott. Megállapításunk szerint a kohézió terén a Bizottság és a tagállamok hasonlóan látják a lezárás célját: nevezetesen mindkét fél tágabban értelmezi azt, mint a rendeletek meghatározása, amely csak pénzügyi elszámolásról rendelkezik. A vidékfejlesztés terén azonban a tagállamok a Bizottságtól kissé eltérően értelmezik a lezárást.

120

Mindkét területen – de különösen a vidékfejlesztés terén – különböznek az elvárások, mivel a tagállamok úgy értelmezik, hogy a lezárás jogbiztonságot nyújt a Bizottság által elfogadott kiadások jogszerűségéről és szabályszerűségéről, holott ez a szó szoros értelmében nincsen így (lásd: 30–33. bekezdés).

A 2007–2013-as időszakban csak a kohézió esetében történik meg az időszak programkiadásai jogszerűségének és szabályszerűségének végső elfogadása**121**

A 2007–2013-as kohéziós programok lezárási eljárása a programtevékenységekre irányuló összes uniós és tagállami ellenőrzés eredményeit figyelembe veszi. Ezért úgy tekinthető, hogy a lezárás kifejezi az időszak kiadásai jogszerűségének és szabályszerűségének elfogadását. A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság és a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága további ellenőrzéseket is végezhet, amelyek a lezárást követő három évben még pénzügyi korrekciókat eredményezhetnek, noha a gyakorlatban erre csak kivételes esetben kerül sor. Ezzel szemben a vidékfejlesztés terén a lezáráskor még folyamatban vannak a szabályszerűségi ellenőrzések, ezért a lezárás tisztán pénzügyi tranzakció, és nem jelenti a kiadások jogszerűségének és szabályszerűségének elfogadását. A Bizottság sem éves szinten, sem a teljes időszak végén nem fogadja el formálisan a kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét. Ebben a tekintetben a 2014–2020-as időszakban sem változott a helyzet (lásd: 39–45. bekezdés).

A Bizottságnak tájékoztatnia kell a költségvetési hatóságot a lezárási eljárás végső eredményéről**122**

A közkiadások révén elért eredményekről való beszámolás az elszámoltathatóság kulcsfontosságú eszköze. A Bizottság az egyes főigazgatóságok éves tevékenységi jelentéseiben számol be a költségvetési hatóságnak az éves helyzetről, azonban nincsen előírva egy, kifejezetten a teljes programozási időszak lezárásának végeredményére vonatkozó jelentés benyújtása. Ebben a tekintetben a 2014–2020-as időszakban sem változott a helyzet.

123

Az Unió többéves programozásra épülő költségvetési rendszere tekintetében úgy véljük, hogy a programlezárásnak tartalmaznia kellene annak a Bizottság általi végső elfogadását, hogy a kiadások a programozási időszak egészére nézve – az összes uniós és tagállami ellenőrzés eredményeire figyelemmel – jogszerűek és szabályszerűek voltak, valamint egy jelentést a program végrehajtásáról és eredményeiről. Az ezekre a teljesítménnyel és szabályszerűséggel kapcsolatos fő szempontokra vonatkozó információkat ezután a költségvetési hatósághoz is be kellene nyújtani. E szabályokat a 2020 utáni időszakra vonatkozó jogalkotási javaslatok előkészítése során mérlegelni kellene (lásd: 53–55. bekezdés).

A kiadások jogszerűségének és szabályszerűségének értékelése érdekében a program végrehajtása során és a lezáráskor is ki kellene számítani a fennmaradó kockázati arányt**124**

Úgy véljük, hogy az egyes kohéziós programok fennmaradó kockázati arányának kiszámítása megfelelő és hasznos eszköz, amely bizonyosságot nyújt arról, hogy a lezáráskor fennmaradó hibaszint nem haladja meg a lényegességi küszöböt.

125

A vidékfejlesztés terén azonban azt tapasztaltuk, hogy a jelenlegi eljárások sem az éves, sem a végső számlaelszámolás révén, sem pedig a szabályszerűségi ellenőrzések véglegesítése után nem biztosítják, hogy a programszintű fennmaradó hibaarány nem éri el a Bizottság által megszabott 2%-os lényegességi küszöböt. A Bizottság a programok szintjén nem számítja ki a szabályszerűségi ellenőrzések nyomán végrehajtott pénzügyi korrekciók után fennmaradó kockázati arányt, ezért nem áll rendelkezésre bizonyosság arról, hogy az egyes programok fennmaradó hibaaránya nem haladja meg a lényegességi szintet (lásd: 34–38. bekezdés).

A lezárási folyamatnak ki kellene terjednie a program teljesítményének, valamint az outputok és az eredmények megvalósulásának értékelésére**126**

A 2007–2013-as időszak lezárásának szabályozási kerete és kialakítása nem fektetett különösebb hangsúlyt az outputok és eredmények elérésére. A tagállami hatóságoknak be kellett számolniuk a programokhoz rendelt célok teljesítéséről, ezt az információt azonban az ellenőrző hatóságok, illetve a tanúsító szervek rendszerint nem ellenőrizték. Bár a Bizottságnak értékelnie kell ezeket a jelentéseket, a végső egyenleg kifizetése nem függ közvetlenül a célok elérésétől.

127

Üdvözöljük, hogy a 2014–2020-as időszak szabályozási kerete több figyelmet fordít a teljesítményre. Az egyik fő változás egy olyan eredményességi tartalék újbóli bevezetése, amelynek célja, hogy a kifizetéseket az outputok és eredmények megvalósításától tegye függővé. Az majd csak később derül ki, hogyan alkalmazzák az eredményességi tartalékot a 2014–2020-as időszakban (lásd: 46–52. bekezdés).

2. ajánlás

A Bizottság a 2020 utáni időszakra vonatkozó jogalkotási javaslatában javasolja a programkiadások jogszerűségének és szabályszerűségének, valamint az elért outputoknak és eredményeknek a program lezárásakor történő végső elfogadását is. Ezzel összefüggésben a Bizottság mindkét szakpolitikai területen:

- dolgozzon ki eljárásokat a programszinten az összes pénzügyi korrekció végrehajtása után fennmaradó kockázati arány kiszámítására, és biztosítsa, hogy ez az arány a lezáráskor ne haladja meg a lényegességi küszöböt; valamint
- értékelje, hogy a programcélok megvalósultak-e, és szükség esetén alkalmazzon pénzügyi korrekciót az elégtelen teljesítmény kapcsán.

Ajánlott megvalósítási határidő: a 2020 utáni időszakra vonatkozó jogalkotási javaslatok előkészítése során.

3. ajánlás

A 2020 utáni időszakra vonatkozó jogalkotási javaslatában a Bizottság pontosítsa, hogy a programkiadások végső elfogadása után hogyan tájékoztatja a költségvetési hatóságot a lezárási eljárás eredményéről.

Ajánlott megvalósítási határidő: a 2020 utáni időszakra vonatkozó jogalkotási javaslatok előkészítése során.

El kell kerülni a támogathatósági időszakok közötti átfedéseket, és a lezárásnak a támogathatósági időszak végét követően mielőbb meg kellene történnie

128

A 2000–2006-os és a 2007–2013-as időszakban a tagállamoknak az időszak vége után további két évük volt a nekik ítélt finanszírozás elköltésére. A 2014–2020-as időszakban ezt a kiegészítő időszakot meghosszabbították, az eredeti hétéves programozási időszakon felül összesen három évre. Következésképpen a támogathatósági időszak 2023-ban, tíz teljes évvel a jogszabályi keret Európai Parlament és Tanács általi elfogadása (2013 vége) után fog véget érni. Még ezután következik majd a lezárás, amely a kohézió esetében újabb két évvel toldja meg az időszakot.

Következtetések és ajánlások

129

A lezárás mindig átfedésben lesz a következő időszakkal. Úgy véljük, hogy az emberi erőforrások rendelkezésre állása kulcsfontosságú kihívást jelent a programok eredményes lezárása szempontjából. Emiatt – az összesített adminisztratív teher csökkentése érdekében – minél inkább le kell rövidíteni azt az időt, amely során egyidejűleg két programozási időszakhoz tartozó programok végrehajtása van folyamatban. Ezenfelül az a lehetőség, hogy a tagállamok a program költségvetését még a programozási időszak lejárta után is elkölthetik, nem hat ösztönzőleg a következő időszak programjainak elindítására.

130

Ezért úgy gondoljuk, hogy meg kellene szüntetni a támogathatósági időszakok közötti átfedéseket, és a támogathatósági időszak végének lehetőség szerint egybe kellene esnie a következő programozási időszak kezdetével. Ez arra ösztönözné a tagállamokat, hogy időben és hasznosan költsék el az uniós forrásokat, és egyben biztosítaná a következő programozási időszak lendületes elindítását. A szakaszokra bontásra vonatkozó szabályok egyszerűsítése – különösen a kohézió területén – megkönnyíthetné a programozási időszakok közötti átmenetet.

131

Ezenfelül a 2014–2020-as időszakban mindkét szakpolitikai területen alkalmazni fogják az elszámolások évente történő elfogadásának gyakorlatát, aminek köszönhetően a lezárási tevékenységek – különösen a kohézió területén – kevésbé lesznek költségesek, mint a múltban. Megállapítottuk azonban, hogy a két szakpolitikai területen még mindig nem azonos idő áll a tagállami hatóságok rendelkezésére a lezárási dokumentumok elkészítésére és benyújtására: a határidő a kohézió esetében 13,5 hónap, a vidékfejlesztés esetében azonban 6 hónap (lásd: 58–68. bekezdés).

4. ajánlás

A Bizottság a 2020 utáni időszakra vonatkozó jogalkotási javaslatában tegyen javaslatot arra, hogy a támogathatósági időszakok ezentúl ne kerüljenek átfedésbe a következő programozási időszakokkal, és hogy a lezárási időszak a támogathatósági időszak végét követően azonnal záruljon le. Mindkét szakpolitikai területen konkrétan:

- meg kellene szüntetni a támogathatósági időszakok közötti átfedéseket, és a támogathatósági időszak végének lehetőség szerint egybe kellene esnie a következő programozási időszak kezdetével;
- a tagállamok legyenek kötelesek a támogathatóságra meghatározott végső határidőtől számított hat hónapon belül benyújtani az összes lezárási dokumentumot; és
- a Bizottság rövidítse le a záró végrehajtási jelentés és az utolsó éves elszámolások elfogadásáról szóló határozatának meghozatalához (beleértve a végső egyenleg kiszámítását) szükséges időt. Erre a célra legfeljebb hat hónapnak (a támogathatóságra meghatározott végső határidőtől számított 12 hónapnak) elegendőnek kell lennie.

Ajánlott megvalósítási határidő: a 2020 utáni időszakra vonatkozó jogalkotási javaslatok előkészítése során.

A Bizottság megfelelő és időbeni támogatást nyújtott a tagállamoknak a 2007–2013-as időszak lezárásának előkészítéséhez, de továbbra is ügyelnie kell arra, hogy a tagállamok megfelelően hajtsák végre a rendelkezéseket

132

Összességében azt állapítottuk meg, hogy a lezárási iránymutatások segítettek a tagállamoknak a lezárás helyes értelmezésében és megszervezésében: az iránymutatások mindkét szakpolitikai területen összefoglalják a több különböző rendeletben előírt legfontosabb előírásokat és határidőket, és szükség esetén kiegészítő magyarázatot is nyújtanak. A Bizottság képzést is szervezett a lezárásról és a támogatásról, amely összességében megfelelő időben reagált a tagállamok szükségleteire. A tagállamok általában úgy érzik, hogy felkészültek a lezárási folyamatra, és a Bizottság jelenleg véglegesíti a szükséges belső eljárásokat.

Bizonyos kockázatok továbbra is fennállnak a 2007–2013-as időszak lezárása kapcsán

133

Feltártunk néhány olyan kockázatot, amelyekre a 2007–2013-as időszak lezárási folyamata során különös figyelmet kell fordítani. A lezáráshoz kapcsolódó egyes határidőkre vonatkozóan például vagy egyáltalán nincs rendelkezés, vagy azokat csak az iránymutatásokban határozták meg, ami a lezárási folyamat túlzott elhúzódását eredményezheti, és – ha valamely tagállam késve teljesíti a kedvezményezettek felé a kifizetéseket – hírnévkockázatot is jelenthet az Unió számára. Végül 2016. november közepéig a Bizottság még nem hagyott jóvá több, együttesen 854 millió euró összegű uniós hozzájárulásban részesülő nagyprojekt-pályázatot (lásd: 70–88. és 93–96. bekezdés).

5. ajánlás

A tagállami irányító hatóságok gondoskodjanak róla, hogy az összes kedvezményezett időben megkapja az ERFA-, ESZA- és KA-projektjeihez nyújtott uniós hozzájárulás teljes összegét. A 2014–2020-as programozási időszakra előírt – a kifizetési kérelem benyújtásától számított 90 naptári napos – határidő megfelelő ebben a tekintetben.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2017. március.

6. ajánlás

A Bizottság fogadja el minél hamarabb a 2007–2013-as időszak nagyprojektjeire vonatkozó, még függőben lévő határozatokat. A 2014–2020-as időszakra a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság dolgozzon ki belső eljárásokat annak biztosítására, hogy a nagyprojektekkel kapcsolatos határozatokat gyorsan, a jogszabályban előírt három hónapos határidőn belül meghozzák.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2017. január.

A Bizottság lezárási iránymutatásai túlmutatnak a rendeletek rendelkezésein

134

Megállapítottuk, hogy a Bizottság kohéziós politikára vonatkozó lezárási iránymutatásai helyenként túlmutatnak a rendeletekben előírt követelményeken. Korábban már beszámoltunk a legsúlyosabb ilyen esetről, nevezetesen a pénzügyi eszközök támogathatósági időszakának meghosszabbításáról⁶¹. Van azonban néhány másik olyan terület, amelyre szintén ez jellemző.

135

Néhány ilyen követelmény – többek között a működő projektekkel, illetve a fennmaradó kockázati arány bejelentésével kapcsolatos követelmény – elősegíti a lezáráshoz kapcsolódó kockázatok csökkentését. Más – így a nagyprojektnek nem minősülő projektek szakaszokra bontására vonatkozó – követelmények szükségesek ugyan, de jelenlegi formájukban túlbonyolíthatják a lezárási folyamatot (lásd: 89–91. bekezdés).

A Bizottságnak továbbra is éberem kell ügyelnie a 2007–2013-as időszak kielégítő lezárásának garantálására

136

A megfelelő kialakítás és előkészítés ugyan kulcsfontosságú, de önmagában nem elégséges a kohéziós és vidékfejlesztési programok eredményes és időbeni lezárásához. Ugyanilyen fontos a lezárási folyamat gyakorlati megvalósításának módja, a tagállamok által benyújtott lezárási dokumentumok minősége, valamint az, hogy a Bizottság következetesen és alaposan vizsgálja át e dokumentumokat a rendeletekben előírt határidőn belül.

61 A Számvevőszék 2015-ös éves jelentésének 6.45. bekezdése és 2014-es éves jelentésének 6.52. bekezdése, valamint a 19/2016. sz. számvevőszéki különjelentés 43. bekezdése.

137

Megállapítottuk, hogy a lezárási folyamat sikere szempontjából kulcsfontosságú az egyazon tagállamon belüli különböző hatóságok közötti koordináció, így többek között a munkafolyamatok ütemtervének gondos kidolgozása. Határidőket kell közösen kitűzni annak érdekében, hogy az ellenőrző hatóságoknak és a tanúsító szervezeteknek elegendő idő álljon rendelkezésükre ahhoz, hogy kellő bizonyosságot tudjanak nyújtani a lezáráskor bejelentett összes kiadás támogathatóságát illetően. Kérdés azonban az is, be fogják-e tartani a nemzeti és regionális szinten elfogadott határidőket.

138

A 2000–2006-os időszak kohéziós programjai lezárásának kezdeti szakaszát vizsgáló korábbi ellenőrzésünk megállapította, hogy a lezárást csak részben volt eredményes, mert a tagállamok a lezáráskor alkalmazandó pénzügyi korrekciók elkerülése érdekében nyilatkozataikban indokolatlanul csökkentették a végső hibaarányokat. A kontrollrendszeren végzett javítások ellenére úgy véljük, hogy ez a kockázat a 2007–2013-as programozási időszak lezárásakor is fennáll.

139

Egy korábbi jelentésünkben megállapítottuk, hogy a Bizottság különösen a 2007–2013-as programozási időszak kezdetén nem ellenőrizte szisztematikusan, hogy a nagyprojektek megfelelnek-e az állami támogatási szabályoknak⁶². Emiatt fennáll a veszély, hogy egyes uniós társfinanszírozásban részesülő nagyprojektek nem összeegyeztethetők a belső piaccal, azért sem, mert 2012-t megelőzően a tagállamok csak ritkán jelentettek be infrastrukturális beruházásokat a Bizottságnak.

140

Javasoltuk, hogy a Bizottság kérje meg az ellenőrző hatóságokat, hogy ellenőrizzék az állami támogatási szabályok betartását azon nagyprojektek esetében, amelyek jóváhagyására még 2012 előtt került sor⁶³. A Bizottság nem fogadta el ezt az ajánlást, ezért úgy véljük, hogy az állami támogatási szabályok betartása továbbra is kockázatot jelent a 2012 vége előtt jóváhagyott nagyprojektek lezárása kapcsán.

141

Úgy gondoljuk továbbá, hogy különösen ami a pénzügyi eszközöket és a szerződéses előlegeket illeti, továbbra is fennáll annak a kockázata, hogy a lezáráskor nem támogatható kiadásokat fognak bejelenteni (lásd: 97–115. bekezdés).

62 A 24/2016. sz. különjelentés 71. bekezdése.

63 A 24/2016. sz. különjelentés 4. bekezdésének b) pontja.

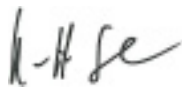
7. ajánlás

A Bizottság a lezáráskor biztosítsa, hogy a tagállamok speciális eljárások alkalmazásával megbizonyosodjanak a pénzügyi eszközökhöz és szerződéses előlegekhez kapcsolódó kiadások támogathatóságáról. Ha az ellenőrző hatóságok és a tanúsító szervek nem tudnak kellő bizonyosságot nyújtani e kiadások támogathatóságáról, további ellenőrzési eljárásokra lehet szükség.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2017. március.

A jelentést 2016. december 14-i luxembourgi ülésén fogadta el az Iliana IVANOVA számvevőszéki tag elnökölte II. Kamara.

a Számvevőszék nevében



Klaus-Heiner LEHNE
elnök

A 2007–2013-as programok lezárásának jogalapja

A 2007–2013-as időszak kohéziós operatív programjaira alkalmazandó lezárási eljárást a következő jogi aktusok határozzák meg:

- A Tanács 2006. július 11-i 1083/2006/EK rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról
- A Bizottság 2006. december 8-i 1828/2006/EK rendelete az 1083/2006/EK tanácsi rendelet és az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok meghatározásáról

A 2007–2013-as időszak vidékfejlesztési programjaira alkalmazandó lezárási eljárást a következő jogi aktusok határozzák meg:

- Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1306/2013/EU rendelete a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról és a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, a 814/2000/EK, az 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről
- A Bizottság 2014. március 11-i 907/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete az 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a kifizető ügynökségek és más szervek, a pénzgazdálkodás, a számlaelszámolás, a biztosítékok és az euro használata tekintetében történő kiegészítéséről
- A Bizottság 2014. augusztus 6-i 908/2014/EU végrehajtási rendelete az 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a kifizető ügynökségek és más szervek, a pénzgazdálkodás, a számlaelszámolás, az ellenőrzési szabályok, a biztosítékok és az átláthatóság tekintetében történő alkalmazására vonatkozó szabályok megállapításáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1310/2013/EU rendelete az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásra vonatkozó egyes átmeneti rendelkezések megállapításáról, az 1305/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a források és a források 2014. évben történő elosztása tekintetében történő módosításáról, valamint a 73/2009/EK tanácsi rendeletnek és az 1307/2013/EU, az 1306/2013/EU és az 1308/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a 2014. évben való alkalmazásuk tekintetében történő módosításáról
- A Bizottság 2014. március 11-i 807/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló, 1305/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet kiegészítéséről, valamint átmeneti rendelkezések bevezetéséről
- A Tanács 2005. szeptember 20-i 1698/2005/EK rendelete az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról, és a Bizottság 2006. december 15-i 1974/2006/EK rendelete az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1698/2005/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról
- A Bizottság 2011. január 27-i 65/2011/EU rendelete a vidékfejlesztési támogatási intézkedésekre vonatkozó ellenőrzési eljárások, valamint a kölcsönös megfeleltetés végrehajtása tekintetében az 1698/2005/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról

A 2007–2013-as időszak programjainak tagállami szintű irányítása és ellenőrzése

Mind a kohézió, mind a vidékfejlesztés terén három különböző típusú hatóság foglalkozik az operatív, illetve vidékfejlesztési programok irányításával és ellenőrzésével a tagállamokban. E szervek – a Bizottság felügyelete és felelőssége mellett¹ – együttesen biztosítják a következő műveletek jogszerűségét és szabályszerűségét:

Kohézió	Vidékfejlesztés
<p>i. Az irányító hatóságok (IH) felelnek az operatív program megtervezéséért és végrehajtásáért, beleértve az egyes projektek kiválasztását és a program értékelését. E hatóságok végzik el a projektek és a kiadások első szintű ellenőrzését is. Éves végrehajtási jelentést nyújtanak be a Bizottság általi elfogadásra².</p>	<p>i. Az irányító hatóságok (IH) felelnek a vidékfejlesztési programok megtervezéséért, végrehajtásáért, lezárásáért és értékeléséért. A vidékfejlesztési programok végrehajtásában elért eredményekről éves jelentést nyújtanak be a Bizottságnak.</p>
<p>ii. Az igazoló hatóságok (IgH) igazolják az elszámolásra benyújtott kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét, és időközi kifizetési kérelmeket nyújtanak be a Bizottságnak³.</p>	<p>ii. A kifizető ügynökségek (KÜ) a kiadások kezeléséért és ellenőrzéséért felelnek. Olyan belső ellenőrzési rendszerrel kell rendelkezniük, amely kellő garanciát nyújt arra, hogy a kifizetések jogszerűek és megfelelőek legyenek. Negyedéves kifizetési kérelmeket nyújtanak be a Bizottságnak, és előkészítik az éves elszámolásokat.</p>
<p>iii. Az ellenőrző hatóságok (EH) az irányító, illetve az igazoló hatóságoktól független szervek. Bizonyosságot nyújtanak a Bizottság számára az egyes operatív programokhoz kapcsolódó irányítási rendszerek és belső kontrollmechanizmusok eredményes működéséről, valamint a kiadások – igazoló hatóságok által igazolt – jogszerűségéről és szabályszerűségéről. Az ellenőrző hatóságoknak éves kontrolljelentést kell benyújtaniuk a Bizottságnak⁴, valamint éves ellenőri véleményt kell készíteniük a rendszerek működéséről, megadva a becsült éves hibaarányt; ezeket az adatokat a Bizottság ellenőrzi és elfogadja⁵.</p>	<p>iii. A tanúsító szervek (TSZ) bizonyosságot nyújtanak a Bizottságnak a kifizető ügynökség éves beszámolójának teljességéről, pontosságáról és valóságáról, valamint a kifizető ügynökség belső kontrollrendszerének megfelelő működéséről. A tanúsító szerveknek függetlennek kell lennie a kifizető ügynökségtől. A tanúsító szervezeteknek 2015 óta bizonyosságot kell nyújtaniuk azon kiadások jogszerűségéről és szabályszerűségéről is, amelyek megtérítését igényelték a Bizottságtól.</p>

1 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 317. cikke.

2 Az 1083/2006/EK rendelet 67. cikkének (1) bekezdése és 67. cikkének (3) bekezdése.

3 Az 1083/2006/EK rendelet 61. cikke.

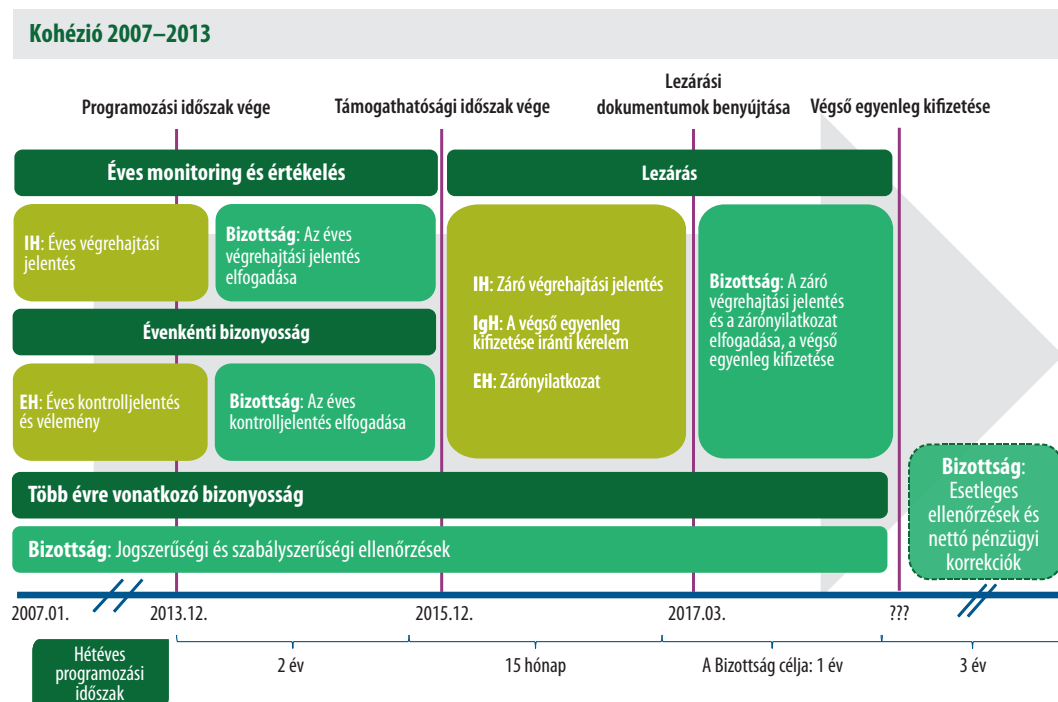
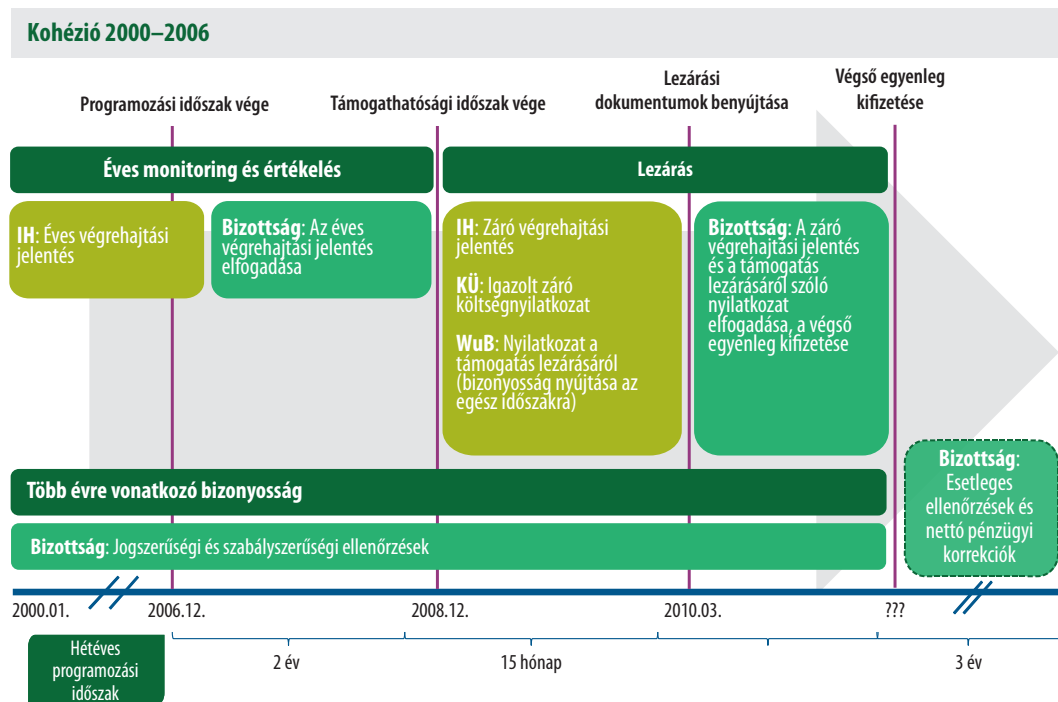
4 Az 1083/2006/EK rendelet 62. cikke (1) bekezdésének d) pontja.

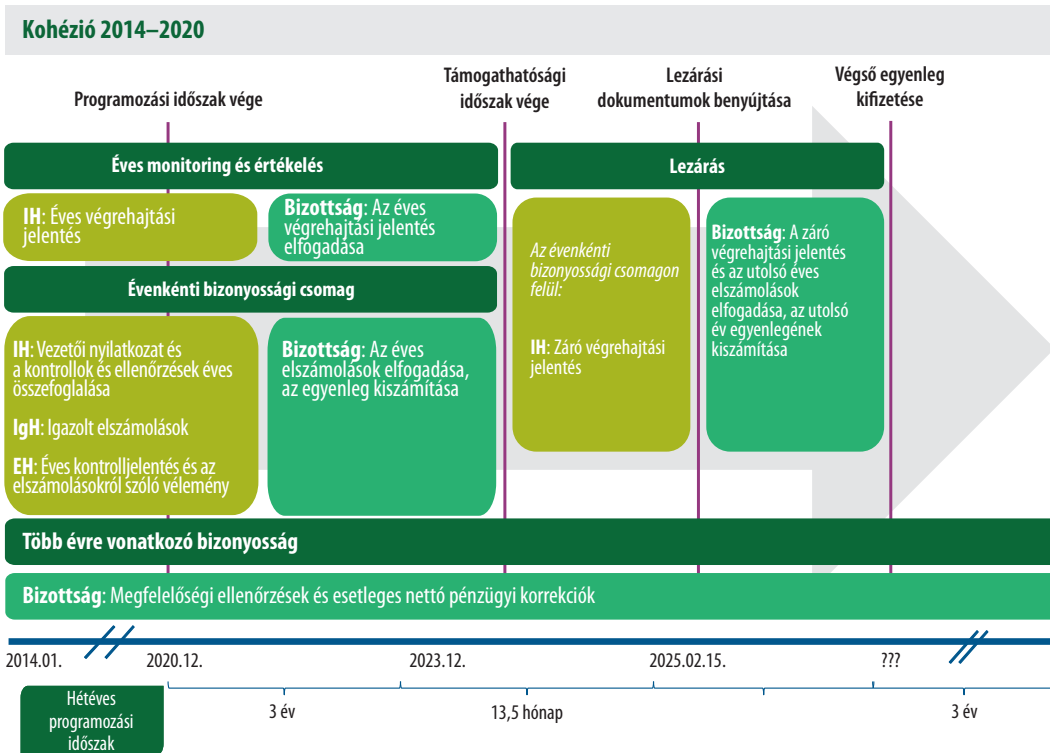
5 Az 1083/2006/EK rendelet 72. cikkének (1) bekezdése.

Forrás: Európai Számvevőszék.

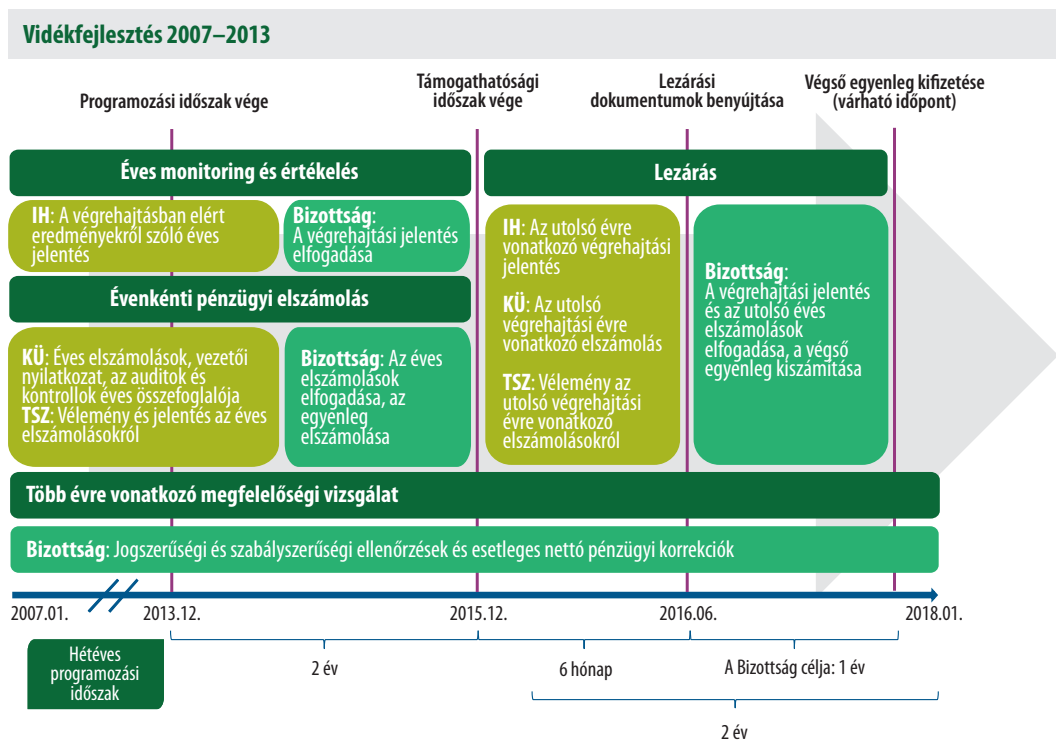
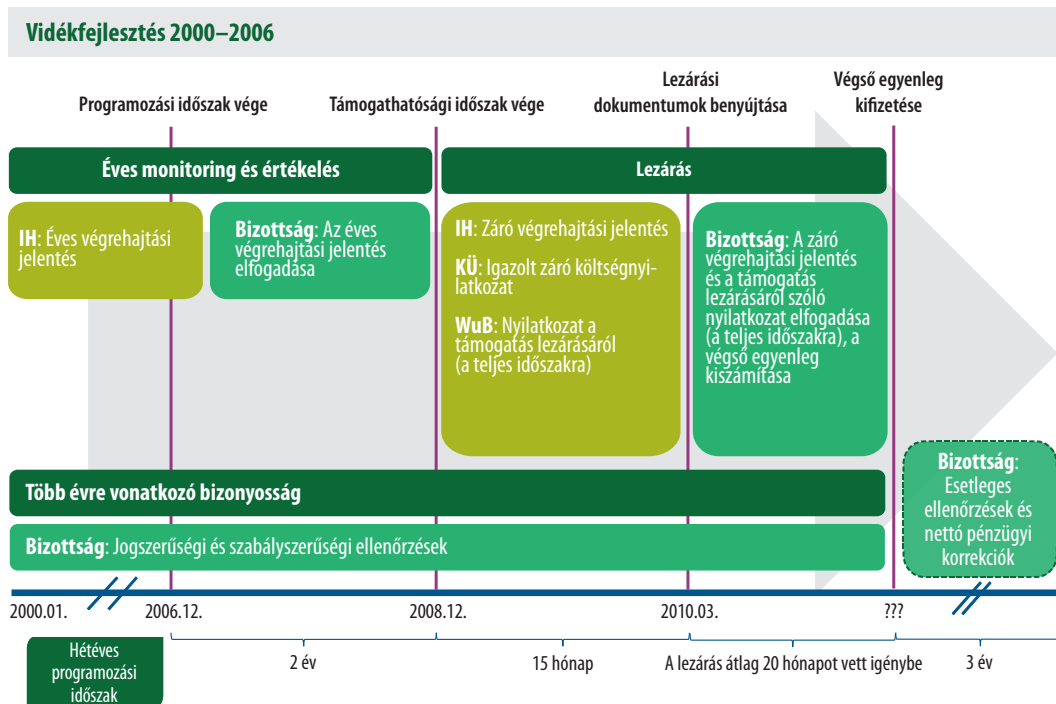
A Bizottság bizonyossági keretrendszerének és lezárási eljárásának változásai a három időszakban

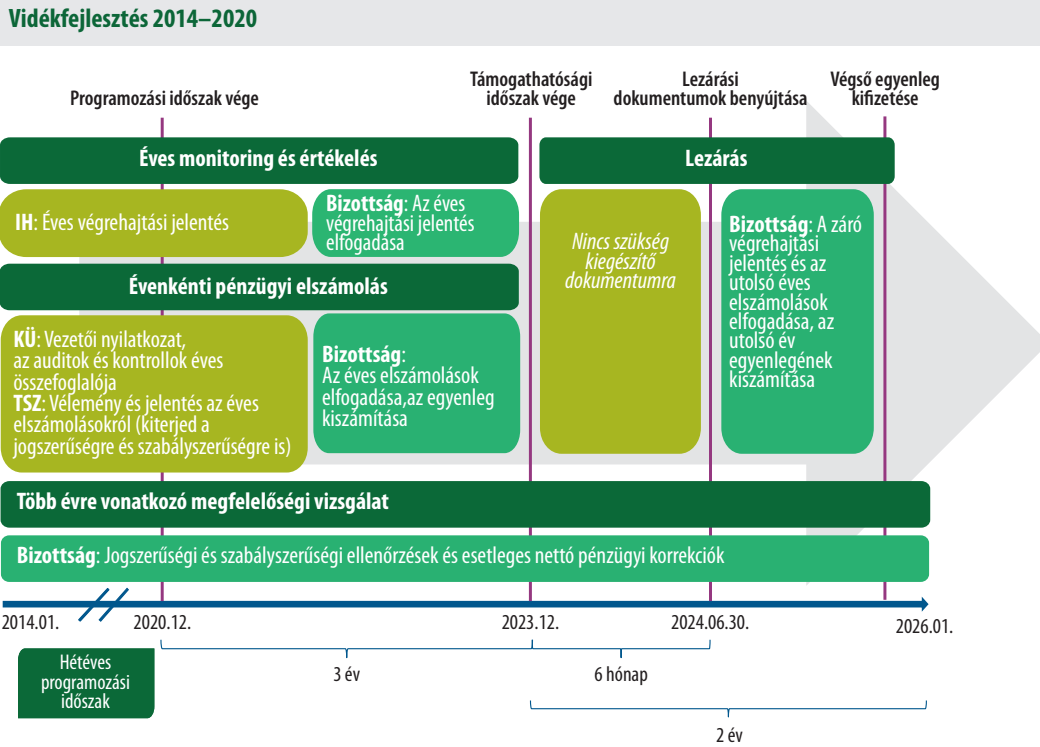
a) Kohézió





b) Vidékfejlesztés





Forrás: Európai Számvevőszék.

A 2007–2013-as időszak lezárása kapcsán további magyarázatot igénylő főbb kérdéskörök áttekintése a tagállami hatóságok által a felmérés, illetve interjú keretében adott válaszok alapján¹

Téma	Kohézió	Vidékfejlesztés
A fennmaradó hibaarány kiszámítása, és annak következményei, ha az meghaladja a lényegességi küszöböt (2%)	X	X
Az eseti hibák definíciója és kezelése	X	X
Pénzügyi eszközök	X	X
Beszámolás a program teljesítményéről, és annak lehetséges következményei, ha a célokat nem sikerül elérni	X	X
Jogi, illetve közigazgatási eljárások miatt felfüggesztett műveletek	X	X
További gyakorlati példák	X	
Nem működő projektek	X	
Jövedelemtermelő projektek	X	
A visszavonások, visszafizettetések és folyamatban lévő visszafizettetések figyelembevétele és az ezekről való beszámolás		X
Átmeneti szabályok		X

¹ A lista csak azokat a témákat tartalmazza, amelyek a hatóságok több mint 15%-a szerint nem voltak (elég) egyértelműek.

Forrás: Európai Számvevőszék, a tagállami hatóságokkal készített felmérés és interjúk alapján.

A Bizottság válaszai

Összefoglaló

II

A Bizottság együttműködik a tagállamokkal a szabálytalan kiadások okainak kezelésében.

A kohéziós politika tekintetében a számvevőszéki ellenőrzések 2009 óta azt mutatták, hogy a 2007–2013-as programozási időszakban jelentősen kisebb a hibaarány, mint a 2000–2006-os programozási időszakban volt.

A vidékfejlesztés terén szintén csökkent a hibaarány az utóbbi három évben.

VI

A vidékfejlesztés terén a szabályszerűségi elszámolási eljárás – a lezárástól függetlenül – biztosítja az EMVA-kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét. Ha a szabályszerűségi elszámolási eljárásban elvégzett vizsgálat hiányosságokat tár fel a kiadások irányításában és ellenőrzésében, a Bizottság az 1306/2013/EU rendelet 52. cikkével összhangban pénzügyi korrekciókat alkalmaz azon kiadások tekintetében, amelyek legfeljebb huszonnégy hónappal a Bizottság általi értesítés előtt merültek fel.

A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság (DG AGRI) éves tevékenységi jelentése minden évben közzéteszi a tagállamok és a kedvezményezettek közötti tranzakciók becsült hibaarányait és az utólagos ellenőrzések, valamint a kedvezményezettek részéről történő visszafizetésekhez és nettó pénzügyi korrekciókhoz vezető eljárások korrekciós kapacitását. E kettő összehasonlítása lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy – az összes ellenőrzés és korrekció figyelembevételét követően – következtetést vonjon le az uniós költségvetést érintő éves fennmaradó kockázatot illetően.

A Bizottság fenntartja a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság 2015-re vonatkozó éves tevékenységi jelentésében kifejezésre juttatott álláspontját. A vidékfejlesztési politika tekintetében a jogszerűség és szabályszerűség biztosításának szükségességét egyensúlyba kell hozni az ambiciózus szakpolitikai célkitűzésekkel, amelyek olykor összetett szerkezetű intézkedésekhez vezettek. A helyzet szoros ellenőrzés alatt marad, és a Bizottság elkötelezett amellett, hogy segítse a tagállamokat a hibák fő okainak megszüntetésében.

VII

A Bizottság úgy véli, hogy az elszámolásokkal kapcsolatos összehangolt évenkénti bizonyosság javítja a kifizetések jogszerűségét és szabályszerűségét, és hozzájárul a 2014–2020-as programok gyors lezárásához.

VIII

A 2007–2013-as kohéziós politika jogszabályi kerete nem teszi lehetővé a kifizetések eredményekhez vagy megvalósításához kötését. A lezárási iránymutatások rendszeres jelentéstételt írnak elő prioritási tengelyenként azon mutatókról, amelyek esetében az eredmények több mint 25%-kal elmaradnak a célkitűzésektől, beleértve az arra vonatkozó indokolást is, hogy miért nem valósultak meg a célkitűzések, és miért nem került sor korrekciós intézkedések megtételére.

A tagállamoknak magyarázattal és indokolással kell szolgálniuk a mutatók teljesítésétől való eltérésekre. Eseti alapon pénzügyi korrekcióról születet döntés, ha az eltérések az általános rendelkezések 99. cikkében hivatkozott eseteket (szabálytalanságok, az irányítási és ellenőrzési rendszerek súlyos hiányosságai) tárnak fel.

Az output- és eredményorientált megközelítés szélesebb körben érvényesül a 2014–2020-as időszakban mindkét szakpolitikai területen.

A Bizottság válaszai

IX

A Bizottságot köti a fennálló és a jogalkotó által meghatározott jogszabályi keret.

A két időszak közötti átfedés elengedhetetlen tekintettel arra, hogy sok művelet végrehajtása több évet vesz igénybe, és hogy a programozási időszakoknak minden esetben lesz indulási és befejezési szakasza.

Annak problémáját, hogy a végső lezárás nagy mennyiségű adminisztratív munkával jár a hatóságok számára olyan időpontban, amikor az új programok indulására kellene összpontosítaniuk, már kezelte a 2014–2020-as rendelet az elszámolások évenként történő elfogadása útján (lásd a Bizottság VII. pontra adott fenti válaszát).

Emellett a Bizottság arra ösztönözte a tagállamokat, hogy növeljék a lezárásra rendelkezésre álló kapacitásukat, és használják fel e célra a 2007–2013-as vagy 2014–2020-as technikai segítségnyújtási forrásokat.

A lezárási folyamat a támogathatósági időszak vége előtti előkészítéssel indult, és a támogathatósági időszak lejárta után azonnal teljes lendületet vett. A tagállamok két (a 2014–2020-as programok esetében három) további évet kaptak programjaik végrehajtására.

A Bizottság úgy véli, hogy ez a programok jobb irányítását és végrehajtását teszi lehetővé, csökkenti az érintett hatóságokra nehezedő nyomást és munkaterhet, és jobb átmenetet tesz lehetővé az időszakok között.

X

A Bizottság tájékoztatja a költségvetési hatóságot a lezárási folyamat előrehaladásáról (a kiadások szabályszerűségéről és az elért outputokról és eredményekről) az érintett főigazgatóságok éves tevékenységi jelentésében.

Emellett 2013-ban a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság (DG REGIO) és a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága (DG EMPL) jelentést készített a lezárásról és a 2000–2006-os programok lezárásakor végrehajtott pénzügyi korrekciók általános szintjéről a zárszámadás elfogadásáért felelős hatóság részére.

Ezen túlmenően az EMVA-val kapcsolatos összes pénzügyi elszámolási határozat közzétételére sor kerül a Hivatalos Lapban.

XI – Első francia bekezdés

A Bizottság nem fogadja el az ajánlást.

A Bizottság jelenleg nincs abban a helyzetben, hogy konkrét kötelezettségeket vállaljon a 2020 utáni időszakra vonatkozó jogalkotási javaslatokat illetően.

Már jelentős erőfeszítések történtek az esb-alapokra vonatkozó szabályok közelítésére a 2014–2020-as időszak tekintetében mind az éves pénzügyi éveket, mind a lezárást illetően. A Bizottság törekedni fog a szabályozási rendelkezések alapok közötti további közelítésére, a terminológiára, a bizonyosságra és a lezárási folyamatra vonatkozó rendelkezéseket illetően is, ha ez lehetővé teszi az uniós alapokkal való gazdálkodás javítását, és hozzájárul az egyszerűbb és eredményesebb tagállami és régiós végrehajtáshoz.

A Bizottság véleménye szerint a vidékfejlesztési és kohéziós eljárások összehangolása nem áthatja alá a KAP végrehajtásának következetességét. A két pillér (az EMGA és az EMVA) között létrejött szinergiák megőrzésének fontosságát a jogalkotó is elismerte (az 1303/2013 rendelet (4) preambulumbekkezdése). A szabályszerűségi záróelszámolás a KAP mindkét pillére esetében független az éves pénzügyi záróelszámolástól.

XI – Második francia bekezdés

A Bizottság nem fogadja el az ajánlást.

A Bizottság jelenleg nincs abban a helyzetben, hogy konkrét kötelezettségeket vállaljon a 2020 utáni időszakra vonatkozó jogalkotási javaslatokat illetően.

A kohéziós politika tekintetében a 2014–2020-as programozási időszakra vonatkozó szabályok már tartalmazzák a Számvevőszék által kért elemeket.

Az ajánlás teljesítménnyel kapcsolatos második részét illetően a közös rendelkezésekről szóló rendelet 22. cikkének (7) bekezdése már lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy pénzügyi korrekciót alkalmazzon, ha az eredményességmérési keretben meghatározott, a pénzügyi mutatókhoz, kimeneti mutatókhoz és a kulcsfontosságú végrehajtási lépésekhez kapcsolódó célértékek elérésével kapcsolatos súlyos hiányosságot állapít meg.

A Bizottság véleménye szerint a különböző szakpolitikai területek közötti további összehangolás nem áthatja alá a KAP két alapja – az EMGA és az EMVA – irányításában létrejött szinergiákat. A két pillér (az EMGA és az EMVA) között létrejött szinergiák megőrzésének fontosságát a jogalkotó is elismerte (az 1303/2013 rendelet (4) preambulumbekkezdése).

XI – Harmadik francia bekezdés

A Bizottság nem fogadja el az ajánlást.

Bár a Bizottság továbbra is teljes mértékben átlátható módon tájékoztatni fogja a költségvetési hatóságot a program végrehajtásáról, ideértve a lezárás eredményét is, jelenleg nincs abban a helyzetben, hogy konkrét kötelezettségeket vállaljon a 2020 utáni időszakra vonatkozó jogalkotási javaslatokat illetően.

XI – Negyedik francia bekezdés

A Bizottság nem fogadja el az ajánlást.

A Bizottság szilárd meggyőződése, hogy a támogathatósági időszakok közötti átfedés megszüntetése a szakpolitikák kisebb mértékű végrehajtásával járna, az adminisztratív terhek növelésével csökkentené annak lehetőségét, hogy a többéves projektekről a végrehajtási időszak utolsó évében szülessen döntés, és törést idézne elő az időszakok közötti átmenetben. Az EMVA tekintetében ez negatív hatást gyakorolna a többéves környezetvédelmi kötelezettségvállalások vagy a vállalkozások beindítására irányuló, többéves üzleti terveken alapuló projektek zökkenőmentes teljesítésére, illetve megvalósítására.

XIII

A kohéziós politika tekintetében a lezárás szempontjából releváns kulcsterületek a következők: a végrehajtás (amellyel a záró végrehajtási jelentés foglalkozik), a kiadások jogszerűsége és szabályszerűsége (amelyekkel a zárónyilatkozat és a záró kontrolljelentés foglalkozik), és végül a záró költségnyilatkozat. E kulcsterületek tekintetében a rendelet rögzíti a határidőket. A Bizottságnak konkrétan öt hónap áll rendelkezésére arra, hogy tájékoztassa a tagállamokat a záró végrehajtási jelentés és a zárónyilatkozat tartalmával kapcsolatos álláspontjáról.

A Bizottság válasza

A vidékfejlesztés tekintetében a fő határidőket körvonalazza a szabályozás (pl. a lezárási dokumentumok benyújtása, a végső kifizetés tekintetében). Néhány határidő mindazonáltal nincs meghatározva, ami elegendő időt kínál a megfelelő lezárási határozat és az uniós költségvetés védelmének biztosítására.

A Bizottság a programok zárására vonatkozó iránymutatásokat tett közzé, amelyek célja a Bizottság elvárásainak és annak tisztázása volt, hogy a Bizottság hogyan értelmezi az alkalmazandó rendelkezéseket.

A Számvevőszék által a lezárást érintően feltárt konkrét kockázatokat illetően a Bizottság felhívta a programokért felelős hatóságok – az ellenőrző hatóságokat is ideértve – figyelmét e kockázatokra.

A Bizottság szükség esetén pénzügyi korrekciókat fog alkalmazni.

XIV – Első francia bekezdés

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

XIV – Második francia bekezdés

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

XV

A Bizottság megjegyzi, hogy ezen ajánlás a tagállamoknak szól.

Bevezetés

02

A 2007–2013-as időszak tekintetében a kohéziós és vidékfejlesztési politikák külön jogszabályi kerettel, különböző programirányítással, eltérő megtérítési mechanizmussal és önálló szakpolitikai célkitűzésekkel rendelkeznek.

09

A lezárás az uniós szabályozásban rögzített jogszabályi követelmény.

A kohéziós politika 2007–2013-as programjaira vonatkozó többéves ellenőrzési keretrendszer alapján a tagállamoknak biztosítaniuk kellett a szabálytalanságok megelőzését, feltárását és korrigálását a programozási időszak teljes ideje alatt. Ha a Bizottság további, még nem korrigált szabálytalanságokat tárt fel, további pénzügyi korrekciókat hajtott végre.

09 – Első francia bekezdés

A vidékfejlesztés tekintetében az éves pénzügyi elszámolás keretében a tanúsító szervek kötelesek benyújtani a Bizottságnak a kifizető ügynökségek éves elszámolásával kapcsolatos véleményüket, amelyet a Bizottság elfogad e szakaszban. Az éves pénzügyi elszámolás elvégzésekor a Bizottság nem köteles elfogadni a kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét.

A kiadások jogszerűségének és szabályszerűségének további ellenőrzésére kerül sor a lezárási folyamattól – a jogalkotó által előírtaknak megfelelően – elkülönülten és függetlenül lefolytatott szabályszerűségi elszámolási eljárás útján.

A szabályszerűségi elszámolási eljárás körülbelül két évet vesz igénybe; erre az időre szükség van a teljes mértékben átlátható egyeztetési folyamat biztosításához, időt adva a megállapítások megvitatására és az uniós költségvetést érintő, nettó pénzügyi korrekció által fedezendő kockázat megállapítására.

A Bizottság válasza

09 – Második francia bekezdés

A Bizottság által a szabályszerűségi elszámolási eljárás eredményeként hozott ad hoc határozatok biztosítják, hogy minden feltárt nem támogatható kiadás ki legyen zárva a finanszírozásból és ne legyen ténylegesen megtérítve az uniós költségvetés által (nettó pénzügyi korrekciók). A mezőgazdaságban – a vidékfejlesztést is beleértve – minden pénzügyi korrekció nettó hatással van az uniós finanszírozásra.

A vidékfejlesztés tekintetében továbbá a tagállamok kötelesek a szabálytalan kiadásokat visszafizettetni a kedvezményezettekkel, és még a lezárást követően is visszatéríteni azokat a Bizottságnak.

14

A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság és a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága jó úton haladnak a lezárásra vonatkozó kézikönyvek és eljárásaik év végi határidőre történő véglegesítése és jóváhagyása felé.

Észrevételek

19

A lezárás az uniós szabályozásban rögzített jogszabályi követelmény, amelyre a Bizottság a leghatékonyabb módon készül fel.

A 2007–2013-as kohéziós programozási időszakot illetően a tagállami hatóságok legkésőbb 2017. március 31-ig kötelesek a lezárási dokumentumokat benyújtani a Bizottságnak. A Bizottságnak öt hónap áll rendelkezésére arra, hogy tájékoztassa a tagállamokat a záró végrehajtási jelentéssel és a zárónyilatkozattal kapcsolatos álláspontjáról. A végső kifizetésre csak a lezárási dokumentumok értékelését követően kerül sor annak biztosítása érdekében, hogy ne maradjanak lényeges hibák a záró költségnyilatkozatban.

A vidékfejlesztés tekintetében a Bizottságnak tiszteletben kell tartania a jogalkotó által elfogadott összes jogszabályi rendelkezést, különösen a lezárási eljárásnak a KAP-kiadások jogszabályi és szabályszerűségi vonatkozású bizonyosság megszerzése érdekében lefolytatott szabályszerűségi elszámolási eljárástól való függetlenségét. A Bizottságnak ugyancsak tiszteletben kell tartania az egyenleg kifizetésének a releváns dokumentumok kézhezvételétől számított hat hónapos határidejét. A szabályszerűségi elszámolási eljárás körülbelül két évet vesz igénybe; erre az időre szükség van a teljes mértékben átlátható egyeztetési folyamat biztosításához, időt adva a megállapítások megvitatására és az uniós költségvetést veszélyeztető, nettó pénzügyi korrekció által fedezendő kockázat megállapítására.

A főigazgatóságok éves tevékenységi jelentéseikben beszámolnak az egyes években végrehajtott pénzügyi korrekciókról, beleértve az 1994–1999-es és 2000–2006-os programozási időszakok lezárt programjai tekintetében elvégzetteteket is. E jelentések a költségvetési hatóság elé kerülnek a zárószámadási eljárás keretében.

20

A kohézió terén munkacsoport felállítására került sor a lezárási iránymutatások elkészítésére, amelyben a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság és a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága több kulcsfontosságú szolgálata részt vett. Az iránymutatások és azok módosításai szolgálatközi konzultáción és a nemzeti hatóságokkal folytatott számos konzultáción estek át.

A Bizottság véleménye szerint a vidékfejlesztési és kohéziós eljárások összehangolása nem áthatja alá a KAP végrehajtásának következtetésességét. A két pillér (az EMGA és az EMVA) között létrejött szinergiák megőrzésének fontosságát a jogalkotó is elismerte (az 1303/2013 rendelet (4) preambulumbekkezdése¹). A szabályszerűségi elszámolás a KAP mindkét pillére esetében független a lezárástól.

¹ „Ami a közös agrárpolitikát (KAP) illeti, a KAP első (Európai Mezőgazdasági Garanciaalap – EMGA) és második pillérére (Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap – EMVA) vonatkozó irányítási és kontrollintézkedések harmonizálása és egymáshoz igazítása által jelentős szinergiákat sikerült elérni. Az EMGA és az EMVA közötti szoros kapcsolatot ezért továbbra is fenn kell tartani, és meg kell őrizni a tagállamokban már meglévő struktúrákat.”

23

A Bizottság minden évben elemzi az éves kontrolljelentéseket, és korrekciós intézkedéseket kíván meg lényeges éves hibaarányok vagy kumulatív fennmaradó kockázat (lezáráskori fennmaradó kockázati arány) esetén.

A Bizottság szigorú szabályokat is elfogadott az időközi kifizetések megszakítására és felfüggesztésére, ha súlyos hiányosságokra derül fény. Ez csökkenti a lezáráskor jelentkező munkaterhet, mivel már a végrehajtás során sok probléma feltárására és korrigálására sor kerül.

24

A vidékfejlesztés esetében a lezárási folyamat az utolsó végrehajtási év pénzügyi elszámolásának elvégzését jelenti. A végső egyenleg csak akkor számítható ki és fizethető ki a lezáráskor, ha a programozási időszak összes éves számlájának elszámolására sor került (pénzügyi elszámolás).

A szabályszerűségi elszámolási eljárás – a lezárástól függetlenül – biztosítja az EMVA-kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét. Ha a szabályszerűségi elszámolási eljárás hiányosságokat tár fel a kiadások irányításában és ellenőrzésében, a Bizottság az 1306/2013/EU rendelet 52. cikkével összhangban pénzügyi korrekciókat alkalmaz azon kiadások tekintetében, amelyek legfeljebb huszonnégy hónappal a Bizottság általi értesítés előtt merültek fel.

Lásd a Bizottság 19. pontra adott válaszát is.

28

A kohéziós alapok esetében a Bizottság éves költségvetése az időközi kiadások csak 90%-ának kifizetése révén részben védve van. Ez hasonló az EMVA-ra a programozási időszak vége tekintetében vonatkozó 95%-os szabályhoz (az 1306/2013 rendelet 34. cikke).

Az EMVA esetében nem létezik ilyen éves elszámolás alá tartozó előfinanszírozási rendszer, és esetében ezért semmit sem kell visszatartani az időközi kifizetésekből a 95%-os végrehajtást megelőzően.

29

Az esetleges további közelítésnek tiszteletben kell tartania a KAP két pillére közötti konzisztencia megőrzésének szükségességét.

Lásd a Bizottság 20. pontra adott válaszát is.

32

A kohéziós politika esetében a lezárás célját már egyértelműen meghatározzák a 2014–2020-as időszakra vonatkozó rendelkezések.

33

A kohéziós politika terén a szabályozás az egyenleg kifizetését követő hároméves időszakot ír elő a dokumentumok megőrzésére, és ezen időszakban ellenőrzések végezhetők és azok alapján pénzügyi korrekciók alkalmazhatók.

A vidékfejlesztés esetében a kedvezményezettek a kifizetést vagy a jogosulatlanul kifizetett összegek visszafizettetésére vonatkozó tagállami kötelezettség keletkezését követő öt évig kötelesek fenntartani a társfinanszírozott beruházást. A Bizottságnak képesnek kell lennie ellenőrizni e kötelezettségek teljesítését és kötelezettségzegés esetén pénzügyi korrekciókat alkalmazni.

A 2007–2013-as vidékfejlesztési programok lezárására vonatkozó iránymutatások egyértelműen rögzítik, hogy a szabályszerűségi ellenőrzések a lezárástól függetlenül folytatódnak. A pénzügyi korrekciók nem befolyásolják a végső egyenleg kiszámítását. A pénzügyi korrekciók összegét a Bizottság szabályszerűségi elszámolási határozatai állapítják meg, és annak beszédésére visszafizetési felszólítások útján kerül sor (nettó pénzügyi korrekciók).

34

A vidékfejlesztés esetében nincs jogalap arra, hogy pénzügyi korrekciók alkalmazására becsült hibaarány alapján és a hibaarány lényegességi szint alá csökkentése érdekében kerüljön sor. Pénzügyi korrekciók csak a Bizottság által szükség esetén lefolytatott szabályszerűségi elszámolási eljárás keretében alkalmazhatók.

Lásd a Bizottság 36. pontra adott válaszát is.

35

A kohéziós politika terén a Bizottság a programozási időszak során folyamatosan számítja a kumulatív fennmaradó kockázatot, lehetővé téve így a programozási időszak során bármikor a hibák kockázatának a lényegességi szint alá csökkentését. Az ellenőrző hatóságok kötelesek közzétenni a lezáráskori fennmaradó kockázati arányt, és – szükség esetén – a programokért felelős hatóságok kötelesek további szükséges pénzügyi korrekciókat alkalmazni végső zárónyilatkozatuk benyújtása előtt.

36

A vidékfejlesztés jelenlegi jogszabályi keretrendszerében a szabályszerűségi elszámolási határozatok még a program lezárását követően is meghozhatók. Ezért a „lezáráskori fennmaradó kockázati arány” fogalma jelenleg nem egyeztethető össze a KAP második pillérének alapját képező szabályozással.

A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság éves tevékenységi jelentése mindazonáltal minden évben közzéteszi a tagállamok és a kedvezményezettek közötti tranzakciók becsült hibaarányait és az utólagos ellenőrzések, valamint a kedvezményezettek részéről történő visszafizetésekhez és nettó pénzügyi korrekciókhoz vezető eljárások korrekciós kapacitását. E kettő összehasonlítása lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy – az összes ellenőrzés és korrekció figyelembevételét követően – következtetést vonjon le az uniós költségvetést érintő éves fennmaradó kockázatot illetően.

A Bizottság fenntartja a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság 2015-re vonatkozó éves tevékenységi jelentésében kifejezésre juttatott álláspontját. A vidékfejlesztési politika tekintetében a jogszerűség és szabályszerűség biztosításának szükségességét egyensúlyba kell hozni az ambiciózus szakpolitikai célkitűzésekkel, amelyek olykor összetett szerkezetű intézkedésekhez vezetnek. A helyzet szoros ellenőrzés alatt marad, és a Bizottság elkötelezett amellett, hogy segítse a tagállamokat a hibák fő okainak megszüntetésében.

37

A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság éves tevékenységi jelentése a vidékfejlesztés területén minden évben közzéteszi a korrigált hibaarányt és a becsült kockázatosnak minősülő összeget. A korrigált hibaarány kiszámítására a ki-fizető ügynökség szintjén, majd az összesítésre tevékenységi területenként kerül sor.

A KAP-kiadásokat (beleértve a vidékfejlesztést is) szabályozó jelenlegi rendelkezések alapján a jogszerűsége és szabályszerűsége vonatkozó bizonyosság a szabályszerűségi elszámolási eljárásból, nem pedig a lezáráskori fennmaradó hiba-arány kiszámításából ered.

A szabályszerűségi elszámolási eljárás akkor indul meg, ha a tanúsító szerv arról számol be, hogy az alap szintjén az összes hiba a lényegességi küszöb felett van. Pénzügyi korrekciók alkalmazására kerül sor, ha a tanúsító szervek megállapításai megerősítést nyernek.

38

A 2014–2020-as programok esetében minden évben egy-egy kiadási egység tanúsítására kerül sor a számviteli nyilván-tartásokban, amely évenkénti elfogadás/elszámolás és jogszerűsége, valamint szabályszerűsége szempontjából további vizsgálatok tárgyát képezi. A kiadások tanúsítására már nem összesítve kerül sor a programozási időszakban, és ezért nincs szükség a lezáráskor a kumulatív fennmaradó kockázati arány kiszámítására vagy a teljes programozási időszakra vonatkozó ellenőri vélemény benyújtására. A kohézió terén az időszak utolsó éve tekintetében az ellenőrző hatóságok megállapítják az éves fennmaradó kockázati arányt, és az alapján benyújtják utolsó éves ellenőri véleményüket. A vidék-fejlesztés esetében a tanúsító szervek utolsó éves ellenőri véleményükben állapítják meg a hibaarányokat és a meg nem felelési arányokat.

39

Az Európai Parlamentet és a Tanácsot az éves tevékenységi jelentések tájékoztatják a kohéziós és vidékfejlesztési progra-mok lezárásának folyamatáról.

40

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a lezárási folyamat az ellenőrzési tevékenységekkel és az ellenőrzések megállapításai-val kapcsolatos összes rendezetlen kérdés tisztázását és lezárását szolgálja, és úgy véli, hogy a programozási időszak és a lezárás során elvégzett ellenőrzési munkák összessége megfelelő szintű bizonyosságot teremt a lezáráskor, anélkül, hogy ezt követően további ellenőrzési munkák elvégzésére lenne szükség.

A 2007–2013-as időszakot illetően az utolsó 2015-ös és 2016-os évben az ellenőrzési terv egyértelműen a lezárásra való tagállami felkészültség szintjének ellenőrzésére irányult az ellenőrző hatóságok által elvégzett ellenőrzések újbóli elvégzésére összpontosítva, de a kockázatos operatív programok és a tagállamok által jelentett visszavonások és vissza-fizettetések megbízhatóságának ellenőrzését is magában foglalva. A lezárás utáni ellenőrzések mindazonáltal nincsenek kizárva; azok elvégzése a lezárási dokumentumok elemzését követően esetlegesen fennmaradó kockázat értékelésétől függ.

43

A Bizottság véleménye szerint a szabályszerűségi elszámolási eljárás jelenlegi formája biztosítja az uniós költségvetés pénzügyi érdekeinek megfelelő védelmét.

Lásd a Bizottság 24. pontra adott válaszát is.

46

A Bizottság úgy véli, hogy a lezárási folyamat sokkal tovább tartana és sokkal több erőforrást venne igénybe, ha ki kellene terjednie a program zárójelentésére és végső értékelésére, beleértve az outputok és az eredmények megvalósulásának monitoringját és elemzését a teljes időszak tekintetében.

48

A 2007–2013-as kohéziós politika jogszabályi kerete nem teszi lehetővé a kifizetések eredményekhez vagy megvalósításhoz kötését; a lezárási iránymutatások 5.2.6. pontja rendszeres jelentéstételt ír elő prioritási tengelyenként azon mutatókról, amelyek esetében az eredmények több mint 25%-kal elmaradnak a célkitűzésektől, beleértve az arra vonatkozó indoklást is, hogy miért nem valósultak meg a célkitűzések, és miért nem került sor korrekciós intézkedések megtételére.

A tagállamoknak magyarázattal és indokolással kell szolgálniuk a mutatók teljesítésétől való eltérésekre. Eseti alapon pénzügyi korrekcióról születhet döntés, ha az eltérések az általános rendelkezések 99. cikkében hivatkozott eseteket (szabálytalanságok, az irányítási és ellenőrzési rendszerek súlyos hiányosságai) tárnak fel.

Az output- és eredményorientált megközelítés szélesebb körben érvényesül a 2014–2020-as időszakban mindkét szakpolitikai területen (lásd az 52. pontot). E megközelítést megerősítette a programköltségvetés 6%-ának megfelelő eredményességi tartalék bevezetése. Az eredményességi keretrendszer az eredményorientáltság elemeire épül. Annak célja, hogy ösztönzőkkel szolgáljon a program- és prioritásirányítók számára a felelősségi körükbe tartozó feladatok elvégzéséhez. Az az eredményességi tartalékból történő juttatással jutalmazza azokat a programokat, amelyek jó úton haladnak a célkitűzések felé, de intézkedéseket is előír azokon a prioritások esetében, amelyeknél nem ez a helyzet. E mutatók tekintetében 2018 végére teljesítendő kiemelt részcélok és 2023 végére megvalósítandó célkitűzések vannak meghatározva. A tartalék felszabadításának előfeltétele ezeknek a program prioritásainak szintjén meghatározott kiemelt részcéloknak a teljesítése (az 1303/2013/EU rendelet 20. cikke és 22. cikkének (2) bekezdése). Ha a célkitűzések nem valósulnak meg, a Bizottság pénzügyi korrekciókat is alkalmazhat a kifizetéseknek az outputok és eredmények tényleges eléréséhez kötésével.

49

A Bizottság véleménye szerint a lezárási iránymutatások 3.5. pontja egyértelműen megmagyarázza, hogyan kell kezelni a le nem zárt műveleteket.

A programokban kitűzött célok el nem érésének pénzügyi következményeit illetően a Bizottság a lezárással kapcsolatos kérdésekre és válaszokra² hivatkozik (lásd a 200–205. kérdésre adott válaszokat), ahol kifejti, hogy a tagállamoknak a záró végrehajtási jelentésben kell beszámolniuk a program fizikai és pénzügyi mutatók alapján mért eredményeiről és tájékoztatást nyújtaniuk a mutatókról. Csak jelentős eltérés esetén kell magyarázattal és indokolással szolgálni a lezárási iránymutatásoknak megfelelően.

Lásd a Bizottság 48. pontra adott válaszát is.

² http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/guidelines/closure_2007_2013/qa_closure20072013_en.pdf

50

A Bizottság megfelelő iránymutatást adott a tagállamoknak a kérdésben, például a Vidékfejlesztési Bizottság és az értékelési szakértői csoport keretében.

51

A kohézióra vonatkozó lezárási iránymutatások szerint a lezárási dokumentumok benyújtásakor a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a programok lezárásában szereplő összes projekt működjön, tehát hogy be legyen fejezve és használatban legyen. A Bizottság kivételt tesz azon nem működő és szakaszokra bontott projektek esetében, amelyeket monitoroznak (III., IV. és V. melléklet). Ezekkel kiegészülnek a célok eléréséről jelentett adatok.

Konkrétabban, az elkülönülő szakaszokra való tagolás és annak konkrét végrehajtása több válasz tárgyát képezte a lezárásra vonatkozó „Kérdések és válaszok” dokumentumban, a lezárással kapcsolatos képzéseken is szóba került, és azt illetően konkrét támogatást is kaptak a tagállamok a végrehajtás javításával foglalkozó munkacsoport keretében.

A vidékfejlesztés esetében a célok eléréséről az utolsó éves előrehaladási jelentésben kell beszámolni (a tagállamok által benyújtott G.3. táblázat tartalmazza e célok elérésének szintjét). Az utólagos értékelések figyelembe veszik e mutatókat és a célok elérését.

52

A Bizottság hivatkozik a 48. pontban foglalt válaszára.

Az eredményességi keretrendszer mechanizmust biztosít annak monitoringjára, hogy jó úton halad-e a prioritások megvalósítása. Az eredményességi tartalék ösztönzi a tervezett eredmények elérésének szükséges előfeltételét képező kiemelt részcélok teljesítését. Az eredményességi tartalék csak egyik elemét képezi az eredményekre való fokozott összpontosítás támogatásának. Az eredményorientáltság központi elemét az egyes programokba beágyazódó intervenciók logika jelenti az ahhoz párosuló output- és eredménymutatókkal.

A Bizottság ugyancsak hivatkozik a Számvevőszék 2014-re vonatkozó éves jelentésének III. fejezetében szereplő észrevételekre.

A Bizottság azt is megjegyzi, hogy a program utólagos értékelését csak 2024. december 31-ig kell elvégezni (az 1303/2013 rendelet 57. cikke). A 2019. évi végrehajtási jelentésből eredő következtetések továbbá értékelni fogják a programok célkitűzéseinek elérése felé történt előrehaladást és annak hozzájárulását az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésre vonatkozó uniós stratégiához. Ezt az eredményességi felülvizsgálat bevezetése is támogatni fogja.

54

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a programok végrehajtása keretében szükséges elszámoltathatóságot és átláthatóságot éves szinten biztosítják a megfelelő főigazgatóságok éves tevékenységi jelentései. Ezen éves tevékenységi jelentések minden évben közzéteszik a kérdéses programok összes pénzügyi és eredményességi részletét.

A Bizottság válaszai

55

Lásd a Bizottság 54. és 39. pontban foglalt válaszait.

56

A költségvetési hatóság a megfelelő főigazgatóságok éves tevékenységi jelentésében kapja meg a 2007–2013-as lezárási folyamat eredményére vonatkozó információkat,

A Bizottság közös válasza az 57. és 58. pontra

A Bizottság elismeri, hogy a lezárásnak valóban mielőbb meg kell történnie, a tagállamoknak azonban elegendő időre van szükségük intézkedéseik véglegesítésére a zárócsomag benyújtása előtt. A lezárást emellett csak a lezárási dokumentumok benyújtásakor indulhat meg. A Bizottság úgy véli, hogy elengedhetetlen kellő időt és erőforrást fordítani a kapcsolódó feladatokra.

Mindig lesz átfedés két időszak munkája között. Már az egyik időszak vége előtt meg kell indulnia a munkának a másikban. Fennállna a kockázata, hogy hézag keletkezik a programozási időszakok között.

A kohéziós politika programjait összetett feladat irányítani, és sok körülmény változik a hétéves programozási időszak alatt. Ez késedelemhez vezethet a projekt-előkészítésben és -végrehajtásban. Ezt jelzi a 2008-as pénzügyi válság hatása is, amikor a Bizottság lehetővé tette a tagállamok számára a támogathatósági időszak meghosszabbítását a válság által késleltetett projektek befejezése érdekében. A támogathatósági időszak hétéves programozási időszakon túli meghosszabbítása lehetővé teszi a tagállamok számára a késedelmet szenvedett projektek befejezését és így módon az uniós költségvetési hozzájárulás hatásának maximalizálását.

59

A Bizottság megjegyzi, hogy a 2014–2020-as lezárási folyamatot egyszerűsíteni fogja az elszámolások évenkénti elfogadása. Ez az előző időszakok tapasztalatai alapján a jogalkotó egyik konkrét célkitűzése volt a 2014–2020-as szabályok elfogadásakor.

A pénzügyi keret meghatározza a 7 évre elosztott éves költségvetési kötelezettségvállalásokat. Természetes, hogy többéves projektek esetében a kifizetések nem igazodnak pontosan a kötelezettségvállalások ritmusához.

A Bizottság közös válasza a 60–62. pontra

A Bizottság megjegyzi, hogy a Számvevőszék által említett határidők a kohézióra vonatkozó általános rendelkezésekben rögzített jogszabályi határidők, amelyek jogilag kötelezőek a Bizottságra nézve.

64

Meg kell jegyezni, hogy a gyakorlati végrehajtásra uniós kifizetések nélkül is sor kerülhet.

A projektek kiválasztása és a gyakorlati kiadások pontosabb képet adnak a végrehajtásról, mint az uniós kifizetések. A projektkiválasztási arány 2016 első felében 8-ról 15%-ra duplázódott, és ez azt bizonyítja, hogy a gyakorlati végrehajtás megindult. 2016 júniusára már 48 milliárd euró uniós forrás folyósítására került sor mintegy 200 000, gyakorlatilag már végrehajtás alatt álló konkrét projekt részére. A nemzeti társfinanszírozást is beleszámítva már több mint 68 milliárd euró beruházására került sor a reálgazdaságba, ami munkahelyeket teremt és növekedést serkent Európa-szerte. Néhány ország jelentősen felülmúlja e számokat (pl. Írország, Svédország, Dánia és Finnország). Az átutalt társfinanszírozási összegek nagyrészt a gyakorlati kiadásokat fedezik. Bár az időszakok közötti átfedés nem hasznos, a tagállamok között a végrehajtást illetően fennálló jelentős eltérések arra utalnak, hogy más tényezők relevánsabbak e tekintetben (úgy mint az adminisztrációs kapacitások).

65

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy az átmeneti intézkedésekre és az egymást átfedő időszakokra szükség van a szakpolitikák zökkenőmentes folytatásának és a programok jobb végrehajtásának biztosításához. A további hosszabbítás (n+2-ről n+3-ra) nagyobb rugalmasságot biztosított a programok végrehajtásához és a szakpolitikai célok elérésének biztosításához. Az időszakok közötti átfedés csökkenti az erőforrásokra nehezedő nyomást és a munkateher hirtelen megnövekedésének mértékét.

A Bizottság emlékeztet arra, hogy a lezárás az uniós szabályozásban rögzített jogszabályi követelmény, amelyre a főigazgatóságok a leghatékonyabb módon készülnek fel a személyi állomány létszámcsökkentésének körülményei között, de költségbecslések készítését vagy a lezárás költségeinek nyomon követését nem tekinti relevánsnak vagy kívánatosnak. A Bizottság nem konkrét tevékenységek költségeiről, hanem összes tevékenységének átfogó adminisztratív költségeiről készít jelentést.

A Bizottság 2014 óta a tagállamokkal szervezett különböző találkozókon (úgy mint a tagállami és uniós ellenőrök csoportjának találkozóin és az éves koordinációs értekezleteken), valamint a 2007–2013-as kohéziós programok lezárásával kapcsolatban a tagállamoknak tartott képzéseken és szemináriumokon hívja fel a tagállamok figyelmét a lezáráshoz rendelt erőforrások fontosságára.

A megosztott irányítás keretében a tagállamok felelősségi körébe tartoznak a lezáráshoz rendelt erőforrások; a tagállamok felelősek azok tervezéséért és monitoringjáért.

66

A technikai segítségnyújtási források mindkét szakpolitikai területen rendelkezésre állnak a lezárás elvégzésének céljára is, és az időszaktól függetlenül finanszírozhatók belőlük a lezárással kapcsolatos tevékenységek (azaz a 2014–2020-as technikai segítségnyújtási források a 2007–2013-as lezárási tevékenységek elvégzésére is rendelkezésre állnak).

A Bizottság véleménye szerint továbbá a lezárási iránymutatásokban javasolt határidők célja, hogy segítsék a különböző hatóságokat abban, hogy kellő időben elvégezhesék munkájukat a lezárás szabályozási időkeretén belül.

Ha csökkenne az átfedés időtartama, még tovább nőne az időhiány és a munkateher.

A Bizottság válaszai

67

A nemzeti hatóságok adminisztrációs szervezetátalakításának problémája szóba került a tagállamokban szervezett szemináriumokon, ahol a Bizottság újra és újra hangot adott a lezárási munka elvégzésére kijelölt személyzet szükségességének.

Lásd a Bizottság 65. és 66. pontra adott válaszait is.

68

A Bizottság megjegyzi, hogy a 2014–2020-as programozási időszak lezárási folyamata egyszerűsödni fog az elszámolások évenkénti elfogadása és a jogszerűség és szabályszerűség szempontjának további vizsgálata miatt. Az utolsó évben konkrétan csak az utolsó pénzügyi évvel kapcsolatban tanúsított kiadási egység lezárásával kell majd foglalkozni.

69

A Bizottság hivatkozik a 20. pontban foglalt válaszára.

70

Az átmeneti intézkedések szabályozása érdekében mindig szükség lesz két különböző programozási időszakra alkalmazandó szabályok és valószínűleg (eltérések szempontjából) néhány különös szabály figyelembevételére bizonyos kötelezettségvállalások vagy a források bizonyos felhasználásának további pontosítása vagy lehetővé tétele érdekében.

75

A Bizottság 2016-ban tovább folytatta a célzott segítségnyújtást az ezt kérő tagállami hatóságok számára (a tagállami és uniós ellenőrök csoportja ellenőrző hatóságokkal tartott találkozóinak a lezárással kapcsolatos 2015-ös és 2016-os ülésein és további írásbeli magyarázatok révén).

Az EMVA esetében olyan „Kérdések és válaszok” dokumentum kidolgozására került sor, amely a tagállamok által leggyakrabban felvetett kérdésekkel és témákkal foglalkozott. A lezárási konferencia mellett további kétnapos szakértői csoport megtartására került sor 2015-ben a kifizető ügynökségek és tanúsító szervek számára.

77

A Bizottság és a tagállamok közötti kontradiktórus eljárások nem minden vonatkozása jelenik meg a kohézióra vonatkozó általános rendelkezések szintjén, ezzel mindazonáltal foglalkoztak a lezárási iránymutatások.

A folyamat felgyorsítása érdekében a lezárási iránymutatások két hónapot – kérésre pedig további két hónapot – adnak a tagállamok számára a Bizottság kérdéseire való válaszára.

A kedvezményezetteknek teljesített kifizetésekkel a 2007–2013-as rendelet (az általános rendelkezések 80. cikke) foglalkozik, még ha a napok számát nem tartalmazza is; azt írja, hogy arra a lehető leghamarabb és teljes egészében kell, hogy sor kerüljön. A 2014–2020-as rendelet 90 napos határidőt határozott meg a kifizetések kedvezményezettek számára történő teljesítésére.

A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság jelenleg fogadja el a nagyprojektekre vonatkozó, még függőben lévő határozatokat azzal a feltett szándékkal, hogy 2016 végére végezzen ezzel.

78

A kohézióra vonatkozó lezárási iránymutatások (5.2. pont) mind a Bizottság, mind a tagállamok számára határidőt határoznak meg a zárójelentéssel kapcsolatos észrevételek megtételére. A lezárási iránymutatások értelmében továbbá abban az esetben, ha a tagállam nem tudja kijavítani a zárójelentést, a Bizottság elutasítja azt, és a rendelkezésre álló dokumentumok alapján végzi el a lezárást. A Bizottság ugyanakkor pénzügyi korrekciókat alkalmazhat az általános rendelkezések 99. cikkével összhangban. A jelentés Bizottság általi elutasításának e lehetősége és a pénzügyi korrekciók alkalmazásának lehetősége arra ösztönzi a tagállamokat, hogy időben válaszoljanak a Bizottság kérdéseire.

79

A Bizottság hivatkozik a 78. pontban foglalt válaszára.

A vidékfejlesztés tekintetében az utolsó éves előrehaladási jelentés megvizsgálása nem késlelteti a lezárási folyamatot. Az egyenleg akkor fizethető ki, ha minden számla elszámolására sor került, és az éves előrehaladási jelentés elfogadhatónak minősül.

81

A Bizottság hivatkozik a 78. pontban foglalt válaszára.

82

A végrehajtás körülményeitől és a túlvállalás alkalmazásával kapcsolatos megközelítéstől függően a tagállam vagy rendelkezik a programra előírányzott költségvetést meghaladó kiadásokkal, vagy nem. E döntést a támogathatóság lejártá előtt, azaz 2015. december 31-ig kellett meghozni.

A Bizottság közös válasza a 84. és 85. pontra

Az 1083/2006 rendelet 80. cikke értelmében a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a kedvezményezettek a közhozzájárulás teljes összegét a lehető leghamarabb és teljes egészében megkapják. A Bizottság ezt az információt osztotta meg a tagállamokkal a lezárási szemináriumokon. E kérdés kezelésére a 2014–2020-as programozási időszakban is sor került (az 1303/2013 rendelet 132. cikke értelmében a kezdeti és az éves előfinanszírozásból, illetve az időközi kifizetésekből származó finanszírozási eszközök rendelkezésre állásának függvényében az irányító hatóságok biztosítják, hogy a kedvezményezettek a elszámolható közkiadások teljes összegét teljes egészében megkapják, a kifizetési kérelem kedvezményezett általi benyújtásnak időpontját követő 90 napon belül).

86

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a 2. háttérmagyarázat példájában említett tagállamok vagy óvatos megközelítést alkalmaztak az ESZA kedvezményezettjei számára teljesített kifizetések tekintetében (az egyenleg kifizetésére csak az összes kiadás részletes ellenőrzése után kerül sor), vagy előlegeket fizettek ki a kedvezményezettek kérelmére, ami lehetővé tette az érintett projektek zökkenőmentes végrehajtását.

A Bizottság megjegyzi továbbá, hogy intézkedéseket tett a fizetési késedelmek 2014–2020-as programozási időszakbeli elkerülésére (lásd a Bizottság 85. pontra adott válaszát).

89

Az iránymutatások célja a Bizottság elvárásainak és annak tisztázása, hogy a Bizottság hogyan értelmezi az alkalmazandó rendelkezéseket; azok ezért nem tekinthetők kiegészítő követelménynek. Azok néhány olyan ajánlást is megfogalmaznak a tagállamok részére, amelyek elfogadásuk esetén megkönnyítik a lezárási folyamatot. Az iránymutatások ily módon a szabályok nagyobb mértékű konzisztenciáját és átláthatóságát biztosítják a tagállamok számára, és ilyenként bizonyossággal szolgálnak a tagállamok számára a Bizottság lezárási követelményeit illetően. Azok közös felfogást alakítanak ki a rendelet Bizottság általi értelmezését illetően, ami segít elkerülni a Bizottság és a tagállamok közötti konfliktusokat a lezárási folyamat során. Az iránymutatások csak a Bizottságot kötik, a tagállamokat azonban nem.

90

A Bizottság megjegyzi, hogy a megkérdozett hatóságok többsége nem véli úgy, hogy az iránymutatások kiegészítő követelményeket vezetnének be.

A pontok továbbá nem új követelmények; mindazonáltal szükségesnek mutatkozott bizonyos részletek tisztázása egyes kérdésekkel, valamint a jogszerűséggel és a szabályszerűséggel kapcsolatos bizonyosság megerősítése érdekében.

91

A művellet lezártágának és müködökéességének lezáráskori tisztázása (az általános rendelkezések 57. cikkének szellemében) az uniós források programokban meghatározott célkitüzésekre való hatékony elköltésére irányul. A nem müködő projektek fogalmának és kezelésének alkalmazására már a 2000–2006-os programok lezáráskor is sor került.

A fennmaradó kockázati aránnyal kapcsolatban a lezárási iránymutatások tisztázzák, hogy az ellenörzö hatóság által a lezáráskor elkészítendő ellenöri vélemény szempontjából az említett hatóság figyelembe veheti a lezárási dokumentumok benyújtása előtt alkalmazott pénzügyi korrekciókat. A Bizottság 2011 óta kiszámítja a kumulatív hibaarányt, és az az éves tevékenységi jelentésekben foglalt fenntartás feltételét képezi. Ez tovább mérsékli a lezáráskori kockázatokat, és információval szolgál az összesített tanúsított kiadások fennmaradó hibaszintjéről (lásd a 91. pontot).

A szakaszokra bontás fogalma azok első elfogadásától kezdve jelen volt a lezárási iránymutatásokban. A projektek szakaszokra bontását a beruházások programozási időszakok közötti folytonossága biztosításának, a hétéves programozási ciklussal járó (magas árakat eredményező) mesterséges beruházáskeresleti ciklus csökkentésének és a végső célkitüzés teljesítése biztosításának szükségessége indokolja.

A Bizottság úgy véli, hogy a lezárási iránymutatások megfelelően tisztázzák a nem nagyprojektek szakaszokra bontásának különös szabályait, és ez nem bonyolítja a lezárási folyamatot.

A pénzügyi eszközöket illetően a pénzügyi lezárásról szóló iránymutatások módosítására vonatkozó bizottsági határozat nem érinti az 1083/2006 rendelet rendelkezéseit, amelyek szerint az alapokból a pénzügyi eszközökbe utalt hozzájárulást legkésőbb 2015. december 31-ig ki kellett fizetni. Az iránymutatások ezért csak magyarázatokkal szolgáltak a létező szabályokkal összhangban. Lásd a Bizottság által a Számvevöszék 2015-re vonatkozó éves jelentésének 6.45. pontjára és 3. ajánlására adott válaszokat is.

A Bizottság közös válasza a 98. és 99. pontra

A Bizottság kohézióra vonatkozó lezárási iránymutatásaiban javasolt határidők célja, hogy segítséget nyújtsanak a különböző hatóságoknak munkájuk kellő időben történő elvégzéséhez.

A tagállamok felelőssége, hogy biztosítsák a feladatok megfelelő megosztását és a nemzeti adminisztráción belüli koordinációt.

A Bizottság közös válasza a 100. és 101. pontra

A lezárással kapcsolatban a tagállamok számára készített „Kérdések és válaszok” dokumentumban (98. kérdés) a Bizottság elismeri, hogy ezt a kérészt az irányító hatóságnak kell beütemeznie a pénzügyi eszközöket illetően annak érdekében, hogy az igazoló hatóság és az ellenőrző hatóság időben be tudja fejezni a munkáját. Javaslat született arra, hogy az igazoló hatóság 2016. június 30-ig küldje meg az utolsó időközi kifizetési kérelmet (ideértve azokat a kiadásokat is, amelyek tanúsítására a lezáráskor kerül sor) az ellenőrző hatóságnak, hogy az elvégezhesse a szükséges ellenőrzési munkát. A Bizottság konkrét utasításokkal látta el az ellenőrző hatóságokat e tekintetben, például a tagállami és uniós ellenőrök csoportjának 2015 szeptemberében Rigában tartott találkozásán.

105

A Bizottság már különös figyelmet szentel a korábban jelentett hibaarányokon elvégzett módosítások validálásának. A kockázatosabb operatív programok esetében különleges ellenőrzési munka elvégzésére kerül sor a lezárás előtt.

A Számvevőszék megvizsgálta a nemzeti hatóságok által 2010 óta benyújtott éves kontrolljelentésekben szereplő hibaarányok Bizottság által értékelését.

107

Az 1083/2006/EK rendelet 78. cikkének (6) bekezdésével összhangban az alapok pénzügyi eszközökhöz nyújtott hozzájárulása bele van számítva a Bizottsághoz intézett kifizetési kérelmekbe. A bizottsági iránymutatások alapján ezen kiadásokat mindig bele kell számítani az ellenőrzési alapsokaságba. Emellett az egyeztetett ellenőrzési módszertannak megfelelően az ellenőrző hatóságok tematikus ellenőrzéseket végezhetnek a pénzügyi eszközök tekintetében, amelyek egyaránt kiterjednek mind a pénzügyi eszköz kialakítására, mind pedig a projektek tényleges megvalósítására, a pénzügyi közvetítők és/vagy végső kedvezményezettek szintjén végrehajtott tranzakciókból vett minta ellenőrzésén keresztül. Ami a zárónyilatkozatot illeti, az ellenőrző hatóságoknak nemcsak az operatív programokból a pénzügyi eszközöket végrehajtó alapoknak nyújtott hozzájárulások jogszerűségéről és szabályszerűségéről kell bizonyosságot szerezniük és nyújtaniuk, hanem az operatív programokból nyújtott hozzájárulások felhasználásáról is az alapul szolgáló, végső kedvezményezettek által végrehajtott tranzakciókon keresztül.

Az EMVA tekintetében a Bizottság azt kérte, hogy a tanúsító szervek az utolsó számlaelszámolás tekintetében erősítsék meg a pénzügyi eszközök támogatható kiadásait.

A Bizottság hivatkozik a 100. pontban foglalt válaszára.

108

A vidékfejlesztést illetően a kifizető ügynökségeknek és a tanúsító szervezeteknek ellenőrizniük kell a korábbi részletek tényleges felhasználását a következő kifizetés folyósítása előtt. Emellett az 1303/2013 rendelet 46. cikkében kimerítően meghatározott jelentéstételi követelmények szintén biztosítják a megfelelő végrehajtást és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodást.

A Bizottság közös válasza a 109. és 110. pontra

A nemzeti és nemzetközi szabványok megkövetelik, hogy az előleg kifizetésére aláírt szerződés alapján kerüljön sor. Az előleg kifizetése tehát a munka és szolgáltatás végrehajtása megkezdésének előfeltétele.

111

A szerződéses előlegek csak annyiban támogathatók, amennyiben azok kifizetésére a nemzeti szabályok és a szokásos piaci gyakorlat alapján kerül sor. Ezért nem valószínű, hogy azok nagy arányt képviselnének, ha pedig igen, annak piaci okai vannak.

A Bizottság megállapította, hogy az előlegfizetések csak akkor támogathatók, ha a megfelelő végrehajtás fizikai értéke a lezáráskor legalább megegyezik az előlegek értékével. Ezt az elemet már az irányítási ellenőrzések során ellenőrizni kell. E tekintetben a nemzeti hatóságoknak ellenőrizniük kell, hogy a kifizetésekre a támogatási határozat alapján került-e sor, és hogy a kifizetések valódi munkákká és szolgáltatásokká konvertálódtak-e.

E kérdés már tisztázódott a 2000–2006-os programozási időszak során.

Az ellenőrző hatóságok által a lezáráskor nyújtott ellenőrzési bizonyosság a szerződéses előlegek kérdésére és annak tényére is kiterjed, hogy az irányító hatóságok ellenőrizték azok támogathatóságát, mint arra az összes ellenőrző hatóság figyelmét felhívták a 2016-ra vonatkozó éves ellenőrzés-koordinációs értekezleten és a tagállami és uniós ellenőrök csoportjának 2016. szeptemberi találkozásán (lásd a 113. pontot).

A Bizottság közös válasza a 114. és 115. pontra

A Bizottság emlékeztet arra, hogy a tagállamoknak kell bejelenteniük az állami támogatási intézkedéseket, és hogy a Bizottság nagyprojektekre vonatkozó határozata nem arról szól, hogy a nagyprojekt megfelel-e az állami támogatásokra vonatkozó szabályoknak.

Mindazonáltal csak néhány nagyprojekt esetében szükséges állami támogatásról szóló bejelentést tenni (nem kell bejelentést tenni például abban az esetben, ha nem kerül sor állami támogatásra, vagy ha a projekt a csoportmentességi rendelet hatálya alá tartozik, vagy jóváhagyott támogatási rendszerről van szó).

Ezen túlmenően különbséget kell tenni a Leipzig-Halle-ítélet előtti és utáni helyzet, valamint a 2007–2013-as és a 2014–2020-as programozási időszak között.

A Bizottság válasza

A Bizottság azt is megjegyzi, hogy a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság hivatalos szolgálatközi konzultációk útján már 2012 vége előtt konzultált a Versenypolitikai Főigazgatósággal (DG COMP) a nagyprojektekre vonatkozó határozatokról, jóllehet nem rendszeresen.

A Leipzig-Halle-ítéletet követően a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság és a Versenypolitikai Főigazgatóság fokozták együttműködésüket a nagyprojektekre vonatkozó kérelmek értékelésével kapcsolatban. A Bizottság hangsúlyozza, hogy nem létezik olyan nagyprojekt, amelynek esetében a Bizottság ERFA- vagy KA-támogatás jóváhagyásáról hozott volna határozatot az utóbbi években, és amelynek esetében utóbb negatív határozat elfogadására került volna sor az állami támogatásokra vonatkozó szabályok alapján. Ez azt mutatja, hogy a kialakított együttműködés jól működik a gyakorlatban.

Következtetések és ajánlások

1. ajánlás

A Bizottság nem fogadja el az ajánlást.

A Bizottság jelenleg nincs abban a helyzetben, hogy konkrét kötelezettségeket vállaljon a 2020 utáni időszakra vonatkozó jogalkotási javaslatokat illetően.

Már jelentős erőfeszítések történtek az esb-alapokra vonatkozó szabályok közelítésére a 2014–2020-as időszak tekintetében mind az éves pénzügyi éveket, mind a lezárást illetően. A Bizottság törekedni fog a szabályozási rendelkezések alapok közötti további közelítésére, a terminológiára, a bizonyosságra és a lezárási folyamatra vonatkozó rendelkezéseket illetően is, ha ez lehetővé teszi az uniós alapokkal való gazdálkodás javítását, és hozzájárul az egyszerűbb és eredményesebb tagállami és régiós végrehajtáshoz.

A Bizottság véleménye szerint a vidékfejlesztési és kohéziós eljárások összehangolása nem áthatja alá a KAP végrehajtásának következetességét. A két pillér (az EMGA és az EMVA) között létrejött szinergiák megőrzésének fontosságát a jogalkotó is elismerte (az 1303/2013 rendelet (4) preambulumbekendése³). A szabályszerűségi elszámolás a KAP mindkét pillére esetében elkülönül az éves pénzügyi elszámolástól.

A Bizottság közös válasza a 119. és 120. pontra

A vidékfejlesztés tekintetében a Bizottság nem találkozott az elvárásokkal kapcsolatos ellentétekre vonatkozó tagállami panasszal. A lezárási folyamat a pénzügyi kérdések rendezését jelenti. Az a szabályszerűségi elszámolástól (megfelelőségi vizsgálattól) elkülönülő folyamat.

Az alkalmazandó szabályozással (az 1306/2013 rendelet 52. cikke) összhangban a szabályszerűségi elszámolási eljárás a vizsgálat megindítását megelőző 24 hónapos időszakra vonatkozik. A tagállamok ismerik a rendszert. Egyértelműen tájékoztatva vannak az egyes vizsgálatok által lefedett időszakról. A vidékfejlesztés terén a korábbi programozási időszakban is sor került pénzügyi korrekciók elfogadására a 2000–2006-os időszak lezárását követően. A tagállamok nem kérdőjelezték meg a pénzügyi korrekcióra vonatkozó határozatok időzítését.

³ „Ami a közös agrárpolitikát (KAP) illeti, a KAP első (Európai Mezőgazdasági Garanciaalap – EMGA) és második pillérére (Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap – EMVA) vonatkozó irányítási és kontrollintézkedések harmonizálása és egymáshoz igazítása által jelentős szinergiákat sikerült elérni. Az EMGA és az EMVA közötti szoros kapcsolatot ezért továbbra is fenn kell tartani, és meg kell őrizni a tagállamokban már meglévő struktúrákat.”

121

A KAP-kiadások tekintetében, a vidékfejlesztést is beleértve, az egyrészt az éves pénzügyi elszámolás és a lezárási eljárások, másrészt a szabályszerűségi elszámolási eljárás közötti különbségtételt a jogalkotó a 2007–2013-as időszak tekintetében vezette be, és megerősítette azt a 2014–2020-as időszak tekintetében. Az elszámolási, valamint a jogszerűségi és szabályszerűségi kérdések közötti különbségtétel eredményesnek és hatékonynak bizonyult.

122

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy ilyen, a programozási időszak mint egész lezárásának végső eredményére vonatkozó különleges jelentésre a megfelelő főigazgatóságok éves tevékenységi jelentése keretében kerülhet sor.

123

A Bizottság hivatkozik a 40. és 54. pontban foglalt válaszaira.

A kohéziós politika tekintetében az éves tevékenységi jelentés részletesen beszámol az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségével és szabályszerűségével kapcsolatos megfelelő kockázatkezelés biztosítására irányuló belső folyamatokról, figyelembe véve a programok többéves jellegét és az érintett kifizetések természetét. E tekintetben 2007–2013 vonatkozásában az ellenőrzési célkitűzés annak biztosítása, hogy az egyes programok kumulatív fennmaradó kockázata összesítve ne haladja meg a 2%-ot a rendelkezésre álló összes ellenőrzési eredmény alapján. 2014–2020 vonatkozásában a szabályozás bevezeti az elszámolások évenkénti elfogadását és ennél fogva a jogszerű és szabályszerű kiadások egy-egyének Bizottság általi elfogadását, valamint a programonkénti záró végrehajtási jelentés elfogadását, amely a végső egyenleg elfogadásának feltételét képezi.

Az EMVA esetében 2007–2013 és 2014–2020 tekintetében a jogalkotó az éves pénzügyi számlaelszámoláson alapuló lezárás mellett döntött pénzügyi korrekcióknak a végső egyenleg kifizetését követően szabályszerűségi ellenőrzések útján történő alkalmazásának lehetőségével. Az éves tevékenységi jelentések továbbra is részletekkel szolgálnak majd a vidékfejlesztési intézkedések eredményességéről, és beszámolnak a megfelelésről az éves pénzügyi számlaelszámolások és a szabályszerűségi ellenőrzések eredményei alapján.

A Bizottság jelenleg nincs abban a helyzetben, hogy konkrét kötelezettségeket vállaljon a 2020 utáni időszakra vonatkozó jogalkotási javaslatokat illetően.

125

A vidékfejlesztés tekintetében a Bizottság az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségével és szabályszerűségével kapcsolatos megfelelő kockázatkezelés biztosítására irányuló folyamatokat alakított ki, figyelembe véve a programok többéves jellegét és az érintett kifizetések természetét, azzal a célkitűzéssel, hogy az uniós költségvetést érintő fennmaradó kockázat ne haladja meg a 2%-ot.

A kiadások jogszerűségének és szabályszerűségének ellenőrzésére a lezárási folyamattól elkülönülten és függetlenül lefolytatott szabályszerűségi elszámolási eljárás útján kerül sor. A szabályszerűségi elszámolási eljárás eredményeként pénzügyi korrekciók alkalmazására kerül sor.

A jelenlegi jogszabályi keretrendszerben a szabályszerűségi elszámolási határozatok még a program lezárását követően is meghozhatók.

A Bizottság közös válasza a 126. és 127. pontra

A 2007–2013-as időszak tekintetében valóban nincs jogalap arra, hogy a Bizottság a végső egyenleg lezáráskori kifizetését közvetlenül a program/prioritási tengely szintjén ténylegesen elért eredményekhez kösse.

Az a tény, hogy nincs szoros szabályozási kapcsolat az eredményesség és a kifizetések között, nem jelenti azt, hogy a programok kiértékelésére és teljesítményértékelésére ne kerülne sor.

A 2014–2020-as időszak tekintetében a kialakított eredményességi keretrendszer kapcsolatot teremt a kifizetések és az outputok és eredmények prioritási tengely szintjén történő elérése között.

2. ajánlás

A Bizottság nem fogadja el az ajánlást.

A Bizottság jelenleg nincs abban a helyzetben, hogy konkrét kötelezettségeket vállaljon a 2020 utáni időszakra vonatkozó jogalkotási javaslatokat illetően.

A kohéziós politika tekintetében a 2014–2020-as programozási időszakra vonatkozó szabályok már tartalmazzák a Számvevőszék által a két francia bekezdésben kért elemeket.

Az ajánlás teljesítménnyel kapcsolatos második részét illetően a közös rendelkezésekről szóló rendelet 22. cikkének (7) bekezdése már lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy pénzügyi korrekciót alkalmazzon, ha az eredményességmérési keretben meghatározott, a pénzügyi mutatókhoz, kimeneti mutatókhoz és a kulcsfontosságú végrehajtási lépésekhez kapcsolódó célértékek elérésével kapcsolatos súlyos hiányosságot állapít meg.

A Bizottság véleménye szerint a különböző szakpolitikai területek közötti további összehangolás nem áshatja alá a KAP két alapja – az EMGA és az EMVA – irányításában létrejött szinergiákat. A két pillér (az EMGA és az EMVA) között létrejött szinergiák megőrzésének fontosságát a jogalkotó is elismerte (az 1303/2013 rendelet (4) preambulumbekézdése⁴).

3. ajánlás

A Bizottság nem fogadja el az ajánlást.

A Bizottság továbbra is teljes mértékben átlátható módon tájékoztatni fogja a költségvetési hatóságot a program végrehajtásáról, ideértve a lezárás eredményét is, jelenleg azonban nincs abban a helyzetben, hogy konkrét kötelezettségeket vállaljon a 2020 utáni időszakra vonatkozó jogalkotási javaslatokat illetően.

⁴ „Ami a közös agrárpolitikát (KAP) illeti, a KAP első (Európai Mezőgazdasági Garanciaalap – EMGA) és második pillérére (Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap – EMVA) vonatkozó irányítási és kontrollintézkedések harmonizálása és egymáshoz igazítása által jelentős szinergiákat sikerült elérni. Az EMGA és az EMVA közötti szoros kapcsolatot ezért továbbra is fenn kell tartani, és meg kell őrizni a tagállamokban már meglévő struktúrákat.”

129

A Bizottságot köti a jogalkotó által meghatározott, fennálló jogszabályi keret.

A két időszak közötti átfedés elengedhetetlen tekintettel arra, hogy sok művelet végrehajtása több évet vesz igénybe, és hogy minden esetben lesz egy indulási és egy befejezési szakasz.

A bizottsági szolgálatok arra ösztönözték a tagállamokat, hogy növeljék a lezárásra rendelkezésre álló kapacitásaikat, és használják fel e célra a 2007–2013-as vagy 2014–2020-as technikai segítségnyújtási forrásokat.

A lezárási folyamat a támogathatósági időszak vége előtti előkészítéssel indult, és a támogathatósági időszak lejártá után azonnal teljes lendületet vett. A tagállamok két (a 2014–2020-as programok esetében három) további évet kaptak programjaik végrehajtására. Ez – figyelemmel a többéves projektek megvalósításának szükségességére – lehetővé teszi a programok jobb irányítását és hasznosulását, csökkenti az érintett hatóságokra nehezedő nyomást és munkaterhet, és jobb átmenetet tesz lehetővé az időszakok között.

130

A Bizottság szilárd meggyőződése, hogy a támogathatósági időszakok közötti átfedés megszüntetése a szakpolitikák kisebb mértékű végrehajtásával járna.

131

A vidékfejlesztés esetében a rövidebb időszak azzal magyarázható, hogy a tanúsítási és számlaelszámolási folyamat több mint egy évtizedig létezett, és általánosságban kijelenthető, hogy a tanúsító szervek és a kifizető ügynökségek értik a követelményeket.

A Bizottság meggyőződése, hogy egyensúlyra van szükség az adminisztratív terhek csökkentése és a kiadások jogszerűségével és szabályszerűségével kapcsolatos bizonyosság megteremtése között.

4. ajánlás

A Bizottság nem fogadja el az ajánlást.

A Bizottság szilárd meggyőződése, hogy a támogathatósági időszakok közötti átfedés megszüntetése a szakpolitikák kisebb mértékű végrehajtásával járna, az adminisztratív terhek növelésével csökkentené annak lehetőségét, hogy a többéves projektekről a végrehajtási időszak utolsó évében szülessen döntés, és törést idézne elő az időszakok közötti átmenetben. Az EMVA tekintetében ez negatív hatást gyakorolna a többéves környezetvédelmi kötelezettségvállalások vagy a vállalkozások beindítására irányuló, többéves üzleti terveken alapuló projektek zökkenőmentes teljesítésére, illetve megvalósítására.

133

A Bizottság úgy véli, hogy a lezárás szempontjából releváns összes kulcsterület tekintetében rögzítve vannak a határidők.

A kohéziós politika tekintetében a lezárás szempontjából releváns kulcsterületek a következők: a végrehajtás (amellyel a záró végrehajtási jelentés foglalkozik), a kiadások jogszerűsége és szabályszerűsége (amelyekkel a zárónyilatkozat és a záró kontrolljelentés foglalkozik), és végül a záró költségnyilatkozat. E területek tekintetében a rendelet rögzíti a határidőket. A Bizottságnak konkrétan öt hónap áll rendelkezésére arra, hogy tájékoztassa a tagállamokat a záró végrehajtási jelentés és a zárónyilatkozat tartalmával kapcsolatos álláspontjáról. A 2007–2013-as időszak nagyprojektjei közül kevesebb mint 2% vár már csak jóváhagyásra.

A vidékfejlesztés tekintetében a fő határidőket körvonalazza a szabályozás (pl. a lezárási dokumentumok benyújtása, a végső kifizetés tekintetében). Néhány határidő mindazonáltal nincs meghatározva, ami elegendő időt kínál a megfelelő lezárási határozat és az uniós költségvetés védelmének biztosítására.

5. ajánlás

A Bizottság megjegyzi, hogy ezen ajánlás a tagállamoknak szól.

6. ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

A Bizottság jelenleg foglalkozik a nagyprojektekre vonatkozó, 2007–2013 tekintetében még függőben lévő határozatokkal azzal a feltett szándékkal, hogy 2016 végére minél hamarabb elfogadja azokat. Megindultak a nagyprojektekre vonatkozó határozatoknak a szabályozás szerinti három hónapon belül történő elfogadására irányuló eljárások. A 2007–2013-as időszak összes nagyprojektje közül kevesebb mint 2% vár már csak jóváhagyásra.

A 2014–2020-as programozási időszakot illetően a Bizottság felgyorsította a nagyprojektek kezelését, amelyek jóváhagyására jelenleg átlagosan 110 napon belül kerül sor.

A Bizottság közös válasza a 134. és 135. pontra

A lezárási iránymutatások általánosságban nem tekinthetők kiegészítő követelményeknek, de céljuk a Bizottság elvárásainak és annak tisztázása, hogy a Bizottság hogyan értelmezi az alkalmazandó rendelkezéseket. Azok néhány olyan ajánlást is megfogalmaznak a tagállamok részére, amelyek elfogadásuk esetén megkönnyítik a lezárási folyamatot. Az iránymutatások ily módon a szabályok nagyobb mértékű konzisztenciáját és átláthatóságát biztosítják a tagállamok számára, és ilyenként bizonyossággal szolgálnak a tagállamok számára a Bizottság lezárási követelményeit illetően.

A Bizottság megjegyzi, hogy a Számvevőszék hasznosnak és megfelelőnek tekinti az ilyen jellegű magyarázatot például a fennmaradó kockázati arány szempontjából (lásd a 123. és 135. pontot).

A Bizottság kifejtette álláspontját a 2007–2013-ra vonatkozó általános rendelkezések 78. cikkének (6) bekezdésében arra kínált jogi lehetőséggel kapcsolatban, hogy a lezáráskor figyelembe vehetők a pénzügyi eszközök támogatható kiadásai. Lásd a Bizottság által a Számvevőszék 2015-re vonatkozó éves jelentésének 3. ajánlására adott választ.

A Bizottság a 89. pontban foglalt válaszára is hivatkozik.

A Bizottság úgy véli, hogy a lezárási iránymutatások megfelelően tisztázzák a nem nagyprojektek szakaszokra bontásának különös szabályait, és ez nem bonyolítja a lezárási folyamatot.

137

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a lezárással való belső felkészülés jó úton halad a zökkenőmentes lezárási folyamat biztosítása felé.

A tagállamok felelőssége, hogy biztosítsák a feladatok megfelelő megosztását és a nemzeti adminisztráción belüli koordinációt.

138

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a 2007–2013-as időszak lezárása tekintetében a tagállamok által jelentett végső hibaarányok indokolatlan csökkentésének kockázatát mérsékli az éves kontrolljelentések elkészítése és pénzügyi korrekciók alkalmazása, ha a fennmaradó hibaarányok a lényegességi szint felett vannak. A Bizottság alaposan elemzi és validálja az ellenőrző hatóságok által évről évre és a lezáráskor jelentett hibaarányt. E folyamatot évente felülvizsgálja a Számvevőszék.

A Bizottság közös válasza a 139. és 140. pontra

Meg kell jegyezni, hogy csak néhány nagyprojekt esetében szükséges állami támogatásról szóló bejelentést tenni (nem kell bejelentést tenni például abban az esetben, ha nem kerül sor állami támogatásra, vagy ha a projekt a csoportmenteségi rendelet hatálya alá tartozik, vagy jóváhagyott támogatási rendszerről van szó).

A Bizottság hivatkozik a 24/2016. sz. különjelentésben foglalt 4. ajánlásra adott válaszára.

A nagyprojektek állami támogatásokra vonatkozó szabályoknak való megfelelésének ellenőrzését illetően a Bizottság elutasította az ajánlást, mivel úgy vélte, hogy az ellentétes a tagállamok számára 2012-ben arra vonatkozóan adott iránymutatásával elérni kívánt célkitűzéseivel, hogy nem vizsgálja meg szisztematikusan újból az említett időpont előtt jóváhagyott projekteket – a tagállamokra hagyva annak eldöntését, hogy bejelentést tesznek-e vagy sem –, és hogy stabilitást biztosít a tagállamok és a kedvezményezettek számára az ilyen projektekkal való bánásmódot illetően.

141

A vidékfejlesztést illetően a Bizottság tudatában van annak, hogy – mint a kifizető ügynökség által irányított bármely egyéb intézkedés esetében – fennáll a pénzügyi eszközökkel kapcsolatban a nem támogatható kiadások elszámolásának kockázata.

A Bizottság mindazonáltal hangsúlyozni szeretné, hogy már korábbi ellenőrzések során is figyelmeztette a tagállamokat az esetleges szabálytalan kiadásokra.

A garanciaalapok lezárásával kapcsolatos ellenőrzések már tervbe vannak véve, és azok szükség esetén pénzügyi korrekciókhoz vezethetnek.

A pénzügyi eszközökhöz és szerződéses előlegekhez kapcsolódó kiadások támogathatóságát illetően a nemzeti hatóságok már konkrét tájékoztatást kaptak lezáráskori bizonyosságuk érdekében.

A kohéziós politika tekintetében a Bizottság hivatkozik a 100. és 107. pontban foglalt válaszára.

7. ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

A pénzügyi eszközökkel és szerződéses előlegekkel kapcsolatos kiadások támogathatóságát illetően a programokért felelős hatóságok már konkrét tájékoztatást kaptak lezáráskori bizonyosságuk érdekében.

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

Megvásárolható kiadványok:

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

Esemény	Dátum
Az ellenőrzési feladatterv elfogadása/az ellenőrzés megkezdése	2015.9.15.
A jelentéstervezet hivatalos megküldése a Bizottságnak (vagy más ellenőrzött félnek)	2016.10.13.
A végleges jelentés elfogadása az egyeztető eljárás után	2016.12.14.
A Bizottság (vagy más ellenőrzött fél) válaszáinak beérkezése az összes uniós nyelven	2017.1.25.

A programozási időszak lejártával a kohéziós és vidékfejlesztési programokat le kell zárni és pénzügyi elszámolást kell végezni. A lezárási eljárásban a Bizottságnak és a tagállamoknak is megvannak a saját feladatai és felelősségei. Ellenőrzésünk során azt vizsgáltuk, hogy a lezárásra vonatkozó szabályok és eljárások lehetővé teszik-e a Bizottság és a tagállamok számára a programok hatékony és időben történő lezárását. Összességében azt állapítottuk meg, hogy a Bizottság által a 2007–2013-as időszakra közzétett iránymutatások mind a kohézió, mind a vidékfejlesztés esetében megfelelő alapot biztosítanak a tagállamoknak a lezárás eredményes előkészítéséhez, azonban feltártunk néhány olyan hiányosságot és kockázatot, amelyekre a lezárási folyamat során figyelmet kell fordítani. Ezenfelül megfogalmaztunk néhány, a 2020 utáni időszakra irányadó jogszabályi keretre vonatkozó ajánlást is.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal