



Brüsszel, 2017.2.28.
COM(2017) 124 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI
PARLAMENTNEK**

**A hibák kiváltó okai és a meghozott intézkedések (a költségvetési rendelet 32. cikkének
(5) bekezdése)**

TARTALOMJEGYZÉK

I.	BEVEZETÉS ÉS VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ.....	5
II.	ÁLTALÁNOS ÁTTEKINTÉS	9
1.	Háttér	9
1.1.	Az uniós költségvetés és végrehajtásának módja	9
1.2.	Az uniós költségvetés végrehajtásának Bizottság általi felügyelete .	10
1.3.	Az Európai Parlament és a Tanács kérése a 2014. évi mentesítés során	11
2.	A folyamatosan magas hibaszintek elemzésére vonatkozó módszertan.....	11
2.1.	Alapvető fogalom meghatározások és kritériumok	11
2.2.	A Bizottság és a Számvevőszék megközelítése a hibaszintek becslésével kapcsolatban	12
a)	A Bizottság megközelítése a hibaszintek becslésével kapcsolatban	12
b)	A Számvevőszék megközelítése a hibaszintek becslésével kapcsolatban	13
c)	A Bizottság és a Számvevőszék megközelítéséből adódó eredmények összehasonlítása	14
3.	Az uniós költségvetés egészére vonatkozó helyzet.....	15
3.1.	A Bizottság folyamatos erőfeszítései az átfogó hibaarány csökkentésére:	15
3.2.	A Bizottság és a Számvevőszék által azonosított hibák típusai.....	18
3.3.	Az uniós kiadások egy jelentős része többéves jellegének következményei	18
3.4.	A kontrollok költségei és egyszerűsítés.....	19
3.5.	A meglévő irányítási és kontrollrendszerek további javítása – különösen a tagállami első szintű kontrollok – iránti igény	20
III.	A TÖBBÉVES PÉNZÜGYI KERET KÜLÖNBÖZŐ FEJEZETEIT ÉRINTŐ HELYZET	22
1.	Bevezetés	22
2.	A többéves pénzügyi keret 1A. alfejezete – Versenyképesség – Kutatás és innováció (a Kutatási és Innovációs Főigazgatóság – RTD, valamint a Tartalmak, Technológiák és Kommunikációs Hálózatok Főigazgatósága – CNECT).....	24
2.1.	Hibaszint	24
2.2.	A hibák kiváltó okai	26
a)	Szakpolitikai célkitűzések és prioritások	26

b)	Támogathatóság.....	27
c)	A hibaészlelés elmulasztásának oka – az irányítási és kontrollrendszerek hiányosságai.....	27
2.3.	Meghozott korrekciós intézkedés	28
a)	Egyszerűsítés	28
b)	Az irányítási és kontrollrendszerek megerősítése	29
c)	Jogi keret 2014–2020: További egyszerűsítés, ugyanakkor néhány területen a kockázat növekedése.....	29
3.	A többéves pénzügyi keret 1B. alfejezete – Kohézió.....	30
3.1.	A többéves pénzügyi keret 1B. alfejezete – Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság (DG REGIO)	31
3.1.1.	Hibaszint	31
3.1.2.	A hibák kiváltó okai	33
3.1.3.	Meghozott korrekciós intézkedés	34
a)	Egyszerűsítés	35
b)	Az irányítási és kontrollrendszerek megerősítése	36
c)	Jogi keret 2014–2020: Megerősített ellenőrzési és elszámoltathatósági rendelkezések	38
3.2.	A többéves pénzügyi keret 1B. alfejezete – A Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága (EMPL). 40	
3.2.1.	Hibaszint	40
3.2.2.	A hibák kiváltó okai	42
3.2.3.	Meghozott korrekciós intézkedés	43
a)	Egyszerűsítés	44
b)	Az irányítási és kontrollrendszerek megerősítése	46
c)	Jogi keret 2014–2020: Megerősített ellenőrzési és elszámoltathatósági rendelkezések	46
4.	A többéves pénzügyi keret 2. fejezete – Természeti erőforrások	46
4.1.	Hibaszintek	47
4.2.	Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA)	50
4.2.1.	A hibák kiváltó okai	50
4.2.2.	Meghozott korrekciós intézkedés	50
4.3.	Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA)	50
4.3.1.	A hibák kiváltó okai	50
4.3.2.	Meghozott korrekciós intézkedések	51
a)	Egyszerűsítés	51

b)	Az irányítási és kontrollrendszerek megerősítése	52
c)	Jogi keret 2014–2020: Jelentős javulás.....	53
5.	A többéves pénzügyi keret 4. fejezete – Globális Európa	54
5.1.	Hibaszintek	54
5.2.	A Nemzetközi Együtműködés és a Fejlesztés Főigazgatósága (DEVCO)	55
5.2.1.	A hibák kiváltó okai	55
5.2.2.	Meghozott korrekciós intézkedések	56
a)	Egyszerűsítés	56
b)	Az irányítási és kontrollrendszerek megerősítése	56
c)	Jogi keret 2014–2020	57
5.3.	Az Európai Szomszédsgpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatósága (NEAR/ELARG).....	58
5.3.1.	A hibák kiváltó okai	58
5.3.2.	Meghozott korrekciós intézkedések	58
IV.	KÖVETKEZTETÉSEK	59
1.	A pénzügyi irányítás jelentős javítása a hibaszint csökkenését eredményezi	59
2.	A Bizottság és a Számvevőszék értékelése megegyezik a hibák kiváltó okai tekintetében.....	59
3.	Mérlegelni kell az uniós kiadások jelentős részének többéves jellegét.....	59
4.	Az irányítás és kontrollok költségei és a további egyszerűsítés iránti igény...	59
5.	A Bizottság folyamatosan intézkedéseket hoz a kiváltó okok, valamint a hibák pénzügyi hatásának kezelése érdekében	60

I. BEVEZETÉS ÉS VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

Ez a közlemény a költségvetési rendelet¹ 32. cikkének (5) bekezdésével összhangban mélyreható elemzést nyújt az uniós költségvetés végrehajtásával összefüggő hibák kiváltó okairól és a meghozott intézkedésekről. A közlemény foglalkozik továbbá az Európai Parlament² és a Tanács³ azon kérésével, hogy „a Bizottság nyújtson be jelentést a folyamatosan magas hibaszintekről és a jelenség kiváltó okairól”. A közlemény a Bizottság rendelkezésére álló, elsősorban a 2007–2013-as programozási időszak kifizetéseire vonatkozó információkon alapul.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: a Szerződés) **317. cikke alapján** a költségvetési források megfelelő felhasználása elsősorban a Bizottság felelőssége.

Míg az uniós költségvetés végrehajtásáért végső soron a Bizottság a felelős, a kiadások hozzávetőleg 80 %-át ténylegesen közvetlenül a tagállamok hajtják végre megosztott irányítás keretében. Különösen ez a helyzet a közös agrárpolitika és az európai strukturális és beruházási alapok vonatkozásában. A hatékony és eredményes pénzgazdálkodás biztosítása érdekében a szabályozási keret előírja a tagállamok számára, hogy nevezzenek ki végrehajtó hatóságokat (a mezőgazdaság területén a kifizető ügynökségek, a kohézió területén pedig az irányító hatóságok) és külső ellenőrző szerveket (a mezőgazdaság területén a tanúsító szervek, a kohézió területén pedig az ellenőrző hatóságok), amelyek évente körülbelül 19 000 ellenőrzést végeznek a helyszínen. Az uniós költségvetés fennmaradó 20 %-át közvetlenül vagy közvetve hajtják végre harmadik feleken, mégpedig olyan európai vagy nemzetközi pénzügyi szervezeteken keresztül, mint például az Európai Beruházási Bank vagy az Egyesült Nemzetek Szervezetének menekültügyi hivatala.

A Bizottság a külső ellenőrök által végzett munka megbízhatóságának alapos vizsgálata után az egységes ellenőrzési koncepciót alkalmazza, amelynek értelmében minden egyes ellenőrzési szint az előző szintre épül. E megközelítés – melynek célja, hogy elkerüljék az ellenőrzési munka megkettőződését, valamint csökkentsék a kontroll- és ellenőrzési tevékenységek átfogó igazgatási költségeit és a végső kedvezményezettek terhét – eredményeképpen a Bizottság különböző szervezeti egységei évente hozzávetőleg 250 ellenőrzést folytatnak le a kohézió és a mezőgazdaság területén⁴.

A közvetlen és a közvetett irányítási mód esetében a Bizottság felügyelete a saját, utólagos vizsgálatokkal/ellenőrzésekkel foglalkozó egységei munkáján és/vagy a szerződéses külső ellenőrök eredményein alapul (például a Nemzetközi együttműködés és fejlesztés”, valamint az „Európai szomszédságpolitika és csatlakozási tárgyalások” területén).

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete (2012. október 25.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

² Európai Parlament – Jelentés az Európai Unió 2014-es pénzügyi évre szóló általános költségvetésének végrehajtására vonatkozó mentesítésről, III. szakasz (2015/2154(DEC)).

³ A Tanács ajánlása – A Bizottság mentesítése az Európai Unió 2014-es pénzügyi évre szóló általános költségvetésének végrehajtására vonatkozó felelőssége alól (2016.2.2-i 5583/16 dokumentum).

⁴ Ezek az ellenőrzések tételes vizsgálatot (a külső ellenőrző szervek által végzett munka ismételt elvégzését) és rendszerellenőrzéseket (a tagállamok irányítási és kontrollrendszereinek értékelését, például szabályszerűségi záróelszámolási ellenőrzéseket) foglaltak magukban.

A Bizottság a költségvetés végrehajtásáról szóló éves jelentést – ez az **éves gazdálkodási és teljesítményjelentés**⁵ –, valamint a különféle bizottsági szolgálatokban részletes éves tevékenységi jelentéseket készít. Ezek együttesen a Bizottság rendelkezésére álló információk alapján átfogó képet nyújtanak a költségvetés éves végrehajtásáról és arról, hogy a közkiadások hogyan járulnak hozzá a helyszíni eredményekhez. Ezek a jelentések továbbá az irányítási és kontrollrendszerek működésének az érintett főigazgató általi értékelését, az esetleges hiányosságokat azonosító fenntartásokat, valamint a hatékony és eredményes pénzgazdálkodást bizonyító részletes elemzést tartalmaznak.

A Bizottság szervezeti egységei gazdálkodási és elszámoltathatósági célokból benyújtják a felelősségi körükre vonatkozó hibaszintek legjobb becsléseit, és ennek során figyelembe vesznek minden releváns információt – beleértve a statisztikailag reprezentatív minták kontroll- és ellenőrzési eredményeit –, valamint szakmai megítélést alkalmaznak. Ezen értékelés alapján a Bizottság a folyamat következő két pontjában készít becsléseket az uniós költségvetés végrehajtása során felmerülő hibaszintekről: először **a kifizetés/jelentéstétel időpontjában fennálló, kockázatnak kitett összegeket**, majd **a záráskor fennálló, kockázatnak kitett összegeket becsüli meg**, vagyis amikor a jogtalanul kifizetett összegeket érintő valamennyi korrekciós intézkedést végrehajtották. A Bizottság ezenfelül évente közzéteszi **az uniós költségvetés védelméről szóló közleményt**⁶, amely részletesebben bemutatja a megelőző és korrekciós intézkedéseket. Ez a két jelentés most már az **integrált pénzügyi beszámolási csomag**⁷ részét képezi, így átfogó képet nyújt az előző évi uniós költségvetés végrehajtásáról.

A Szerződés 287. cikke alapján az **Európai Számvevőszék** (a továbbiakban: a Számvevőszék) az elszámolás megbízhatóságát, valamint az alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét igazoló éves **megbízhatósági nyilatkozatot** terjeszt az Európai Parlament és a Tanács elé. A Számvevőszék statisztikai minták alapján megbecsüli a hibaszinteket, amelynek során a legvalószínűbb hibaarányt, az alsó hibahatárt és a felső hibahatárt alkalmazza a többéves pénzügyi keret minden egyes fejezetére vonatkozóan, és a költségvetésből teljesített kiadások egészére vonatkozóan. Ezek a becsült hibák a jogi normáknak és ezért **az igazgatási követelmények szempontjából a jogszerűségnek és szabályszerűségnek** való meg nem felelést tükrözik. Ezt nem szabad tévesen csalásnak vagy olyan kiadásoknak tekinteni, amelyek nem felelnek meg a ténylegesen nyújtott szolgáltatásoknak vagy áruknak, illetve az elért eredményeknek⁸.

A különböző szinteken végrehajtott kontrollok szilárd rendszerének köszönhetően az elmúlt évtized folyamán jelentősen javult a pénzgazdálkodás. Az Európai Parlament, a Tanács és a Számvevőszék folyamatos vizsgálatának eredményeképpen professzionalizálódott az uniós források ellenőrzési láncának egésze, a Bizottságtól a tagállami hatóságokon és harmadik országokon át egészen a nemzetközi szervezetekig.

⁵ COM(2016) 446 final.

⁶ COM(2016) 486 final.

⁷ Az integrált pénzügyi beszámolási csomag a következőkből áll: az éves gazdálkodási és teljesítményjelentés, az uniós költségvetés védelméről szóló közlemény, a pénzügyi jelentés és az uniós beszámoló, amelyet a pénzügyi kimutatás tárgyalása és elemzése kísér.

⁸ A tagállamokkal együttműködésben készített és a Szerződés 325. cikke alapján elfogadott, a 2015. évre vonatkozó „Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme – Csalás elleni küzdelem” című bizottsági jelentés (COM(2016) 472 final) azt jelzi, hogy az észlelt és bejelentett szabálytalanságok a teljesített kifizetések hozzávetőleg 0,4 %-át teszik ki (22. oldal).

Az elmúlt évek során továbbá a Bizottság és a Számvevőszék hibabecslései eredményeképpen egyre hasonlóbb következtetések születtek a hibaszinteket illetően. A többéves pénzügyi keret fejezeteire és a legfontosabb kiadási területekre vonatkozó bizottsági becslések legtöbbször a felső és alsó hibahatár által meghatározott számvevőszéki tartományon belül található.

A pénzgazdálkodás javulásával összhangban **a Bizottság és a Számvevőszék eredményei egyaránt azt jelzik, hogy a hibaszintek csökkenőben vannak** (lásd a 2. ábrát). Ezek az éves becslések néhány szakpolitikai terület (különösen a kohézió) vonatkozásában a 2009 előtti időszakban mért kétszámjegyű arányokról mostanra jelentősen alacsonyabb szintre estek vissza: a legtöbb szakpolitikai területen 5 % alá, néhány területen pedig 2 % közeli szintre, illetve akár 2 % alá csökkentek. A legvalószínűbb hibaarányok továbbá a szakpolitikai területtől és a támogatási programtól függően nagymértékű eltérést mutatnak⁹.

Az elért előrehaladás ellenére a Számvevőszék mostanáig nem bocsátott ki pozitív megbízhatósági nyilatkozatot, mivel az éves legvalószínűbb hibaarány még nem esett a 2 %-os lényegességi küszöb alá.

Ehhez a hibaarányok csökkenése által szemléltetett előrehaladáshoz igen jelentős beruházásokra volt szükség a közszektor kontrolljai tekintetében. Ennek eredményeképpen néhány területen emelkedtek **a kontrollok költségei**¹⁰, ami megkérdőjelezi, hogy megfelelő-e tovább fokozni az ellenőrzéseket és vizsgálatokat. Az ambiciózus és célzott szakpolitikai célkitűzések megvalósítása érdekében továbbá **az alkalmazandó szabályok gyakran összetettek.** Ezen túlmenően az említett szabályok arra irányulnak, hogy valamennyi lehetséges forgatókönyvet kezeljenek, és az utólagos korrekciók elkerülése érdekében a lehető legnagyobb bizonyosságot nyújtják a kiadások jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozóan.

A Bizottság és a Számvevőszék elemzései ezenfelül azt mutatják, hogy azokon a szakpolitikai területeken, amelyeken kevésbé összetett elszámolhatósági szabályokat kell alkalmazni, alacsonyabbak a hibaszintek.

Ez az oka annak, hogy **egyre több kérés érkezik a közigazgatási szervektől és a végső kedvezményezettektől a jogi és adminisztratív keret arányosságának és költséghatékonyságának javítására vonatkozóan.** Nem a kontrollok számát, hanem azok színvonalát kell emelni. Továbbá az egyszerűsítés a leghatékonyabb módja annak, hogy csökkentjük a költségeket, a kontrollok terheit és a hibák kockázatát.

Annak érdekében, hogy további előrehaladás történjen e területen, a Bizottság 2015-ben elindította az **eredményközpontú uniós költségvetésre irányuló kezdeményezést.** Ennek fő célkitűzése, hogy a jó teljesítményt nyújtó uniós költségvetés megfeleljen a szabályoknak és hozzájáruljon a kívánt eredményekhez. Azzal párhuzamosan, hogy a költségvetési ciklus folyamán végzett **döntéshozatali eljárásba egyre jobban beépülnek a teljesítményre vonatkozó megfontolások,** e kezdeményezés arra irányul, hogy – **a jelentéstételi keret megszilárdítása, a többéves keret hibaarányainak megbecslése során alkalmazott módszer javítása, valamint a szabályok egyszerűsítése és a kontrollok hatékonyabbá és**

⁹ A Bizottság és a Számvevőszék megállapította, hogy 2015-re vonatkozóan a kohézió területén a hibaszintek meghaladták az 5 %-ot, míg a természeti erőforrások területén 2 % és 2,9 % között mozogtak. A bevételek és az igazgatási kiadások területét továbbá nem érinti lényeges hibaszint, és a Számvevőszék az uniós beszámolót jóváhagyta. Ezen túlmenően a Számvevőszék megállapította, hogy a költségtérítés-alapú rendszerek sokkal jobban ki vannak téve a hibáknak, mint a jogosultságalapú rendszerek.

¹⁰ Lásd az 1. táblázatot.

arányosabbá tétele révén – fokozza a hatékony és eredményes pénzgazdálkodást, továbbá hogy a közpénzek a lehető legnagyobb arányban járuljanak hozzá a helyszínen elért pozitív eredményekhez.

Az intézkedések e területre való összpontosítása érdekében mélyrehatóan elemzik a hibák tényleges kiváltó okait. **A Bizottság és a Számvevőszék általánosságban ugyanarra a következtetésre jutott a folyamatosan magas hibaszintek jellegére és kiváltó okaira vonatkozóan: hiányosságok az irányítási és kontrollrendszerekben**, mégpedig a tagállamokban, harmadik országokban és nemzetközi szervezetekben/ügynökségekben. Ezt a helyzetet sokszor tovább rontja az az **összetett jogi keret**, amelynek alapján az uniós szakpolitikák végrehajtásra kerülnek, amint ezt az is szemlélteti, hogy a hibaarány jelentősen alacsonyabb az egyszerűsített költségelszámolási opciókon alapuló programok¹¹, illetve a jogosultságalapú programok¹² esetében, mint a teljes körű utólagos költségtérítésen alapuló programok esetében.

Megjegyzendő, hogy a hibák nem feltétlenül azt jelentik, hogy a téves összegeket helytelenül használták volna fel, vagy hogy a szakpolitikai célkitűzéseket nem valósították meg.

Az évek során az e tényezők kombinációjából eredő legáltalánosabb hibatípusok a következők:

- a) el nem számolható kiadási tételek;
- b) támogatásra nem jogosult kedvezményezettek/projektek/végrehajtási időszakok;
- c) a közbeszerzési és az állami támogatási szabályok megsértése;
- d) nem elegendő megbízható dokumentum a kiadási nyilatkozatok alátámasztására; valamint
- e) pontatlan bejelentés a támogatható területekre vonatkozóan a mezőgazdaság területén.

A Bizottság folyamatosan hoz megelőző intézkedéseket (így például a kifizetések megszakítását és felfüggesztését) **és korrekciós intézkedéseket** (pénzügyi korrekciót és beszédést) egyaránt **annak érdekében, hogy kezelje a folyamatosan magas hibaszintek kiváltó okait és hatását**. A jóváhagyott és végrehajtott összegekre vonatkozóan rendelkezésre álló adatok, valamint a jövőbeli korrekciók becslései azt mutatják, hogy a **többéves megközelítés biztosítja az ügyletek jogszerűségéhez és szabályszerűségéhez kapcsolódó kockázatok megfelelő kezelését**, és azt eredményezi, hogy záráskor valamennyi releváns kiadás 0,8–1,3 %-a van kockázatnak kitéve¹³.

A főigazgatóságok **célzott intézkedéseket** hoznak az irányítási és kontrollrendszerek megerősítése érdekében nemzeti, európai és nemzetközi szinten¹⁴; az előző programozási időszakok során levont tanulságok alapján **javították a programok későbbi generációinak**

¹¹ A Számvevőszék az elmúlt 4 év során nem észlelt semmilyen lényeges hibaszintet az Európai Szociális Alap azon fellépései tekintetében, amelyeknél az egyszerűsített költségelszámolási opciókat alkalmazták.

¹² Például az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap közvetlen kifizetései, az Európai Kutatási Tanács (EKT) támogatásai vagy a Marie Curie-programok.

¹³ Lásd a 2015-ös pénzügyi évre vonatkozó éves gazdálkodási és teljesítményjelentést.

¹⁴ Lásd az „A többéves pénzügyi keret különböző fejezeteit érintő folyamatosan magas hibaarányok helyzete” című III. szakaszt.

kialakítását¹⁵, a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret **félidős felülvizsgálata** pedig magában foglalja az uniós költségvetés végrehajtására alkalmazandó szabályok **egyszerűsítéséből**¹⁶ származó jelentős jogalkotási javaslatcsomagot.

A Bizottság ezenfelül összehangolja a tagállami szakértőkből álló belsőkontroll-hálózatot, lehetővé téve az általános közszektorbeli irányítási rendszerek javítását célzó bevált gyakorlatok azonosítását és megosztását. A csalások megelőzése és feltárása területén az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) és a Bizottság megosztott irányításért felelős szolgálatai műhelytalálkozók, szemináriumok, képzések és a gyakorlati iránymutatásokat tartalmazó dokumentáció kidolgozása révén működnek együtt a tagállamokkal. Míg az ágazati rendeletek megkövetelik a tagállamoktól, hogy hatékony és arányos csalásellenes intézkedéseket vezessenek be, a Bizottság sikeresen mozdítja elő ezen intézkedéseknek a csalás elleni átfogó nemzeti stratégiákba való beágyazását.

Ez a közlemény először az uniós költségvetés végrehajtásának a kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét célzó háttérét mutatja be általánosan (a Bizottság felügyeletére kiterjedően is). Ezt követően a többéves pénzügyi keret különböző fejezeteit elemzi a folyamatosan magas hibaszintek megléte és azok kiváltó okai, valamint a felelős bizottsági szolgálatok által hozott korrekciós intézkedések tekintetében.

II. ÁLTALÁNOS ÁTTEKINTÉS

1. Háttér

1.1. Az uniós költségvetés és végrehajtásának módja

Az uniós költségvetés a szakpolitikai célkitűzések megvalósításának fontos eszköze. A kiadások 2015-ben összesen 145,2 milliárd EUR-t tettek ki, vagyis minden egyes polgárra hozzávetőleg 285 EUR jutott. Ez az uniós tagállamok teljes közkiadásának 2,1 %-át jelenti.

Az uniós költségvetést a Szerződés 322. cikke alapján az Európai Parlament és a Tanács fogadja el évente a többéves pénzügyi keretek kontextusán belül. A költségvetési források megfelelő felhasználása elsősorban a Bizottság felelőssége. A költségvetés közel 80 %-át a megosztott irányításként ismert módszer keretében hajtják végre, amelynek során a kedvezményezettek számára a tagállamok osztják el a forrásokat és kezelik a kiadásokat az uniós és nemzeti joggal összhangban (például a „Gazdasági, társadalmi és területi kohézió” területének kiadásai és a „Természeti erőforrások” kiadásai esetében). A fennmaradó 20 %-ot közvetlen (a Bizottság szolgálatai általi) vagy közvetett (harmadik országok/nemzetközi szervezetek általi) irányítás keretében hajtják végre.

A programok aszerint is csoportosíthatók, hogy milyen módon határozzák meg a kiadásokat:

- *Jogosultságalapú programok*: a kifizetés bizonyos feltételek teljesülésén alapul, például diák- és kutatói ösztöndíjak (a versenyképességi kiadások keretében),

¹⁵ Amint azt a 2014–2020-as időszakra vonatkozó hatályos többéves pénzügyi keret új eszközei és intézkedései is szemléltetik, így például a kohézió területére vonatkozó visszatartási mechanizmus, a nettó pénzügyi korrekciók lehetséges végrehajtása, a nemzeti hatóságok által benyújtandó új ellenőri vélemény/vezetői nyilatkozat, az új közbeszerzési irányelvek hatása, az előzetes feltételrendszerből eredő követelmény, valamint az egyszerűsített elszámolhatósági szabályok.

¹⁶ A Bizottság egyetlen jogi aktusban javasolja az általános pénzügyi szabályok ambiciózus felülvizsgálatát (COM(2016)605 final, 2016.9.14.). Ez a jogi aktus magában foglalja továbbá az ágazati pénzügyi szabályok megfelelő módosításait, amelyeket a például az európai strukturális és beruházási alapokhoz (a továbbiakban: esb-alapok) vagy a mezőgazdasághoz kapcsolódó többéves programokat érintő 15 jogalkotási aktus tartalmaz.

közvetlen kifizetések a mezőgazdasági termelők részére (a „Természeti erőforrások” keretében), közvetlen költségvetés-támogatás (a „Globális Európa” keretében), illetve javadalmazások és nyugdíjak (az „Igazgatás” keretében).

- *Költségtérítési programok*: az EU megtéríti a támogatható tevékenységekre vonatkozóan felmerült elszámolható költségeket, például kutatási projektek (a versenyképességi kiadások keretében), beruházási programok a regionális és a vidékfejlesztés területén (a „Kohézió” és a „Természeti erőforrások” keretében), képzési programok (a „Kohézió” keretében) és fejlesztési projektek (a „Globális Európa” keretében). Megjegyzendő azonban, hogy a kohéziós politika keretében az egyszerűsített költségelszámolási opciók alkalmazása – amelynek értelmében a finanszírozás a leszállítandó anyagokon vagy a megvalósítandó eredményeken alapul (például az ESZA keretében szakképzésen részt vevő emberek száma) – jellegét tekintve hasonlít a „jogosultság” fogalmához, mivel nem ténylegesen felmerült költségeken alapulnak.

1.2. Az uniós költségvetés végrehajtásának Bizottság általi felügyelete

A megosztott irányítás keretében a Bizottság szoros felügyeletet gyakorol a nemzeti programhatóságok munkája felett egyrészt saját ellenőreinek munkája, másrészt a tagállamok által benyújtott információk mélyreható elemzése alapján. Ezek az információk két csoportba sorolhatók:

- Az első csoportba azon nemzeti hatóságok (például a mezőgazdaság területén a kifizető ügynökségek, illetve a kohézió területén az irányító hatóságok) által benyújtott információk tartoznak, amelyek uniós forrásokat kérnek és kapnak a Bizottságtól, majd azokat (részben közreműködő szervezeteken keresztül) kifizetik a végső kedvezményezettek részére.
- A második csoportba tartozó információkat olyan nemzeti külső ellenőrök szolgáltatják, akik függetlenek a program végrehajtásától (például a mezőgazdaság területén a tanúsító szervek, a kohézió területén pedig az ellenőrző hatóságok), és bizonyosságot nyújtanak az irányítási és kontrollrendszerek és az alapul szolgáló ügyletek megbízhatóságára vonatkozóan.

Amennyiben a Bizottság alapos elemzést követően megállapítja, hogy támaszkodhat a nemzeti külső ellenőrök ellenőrzési munkájára, úgy az egységes ellenőrzési koncepciót alkalmazza. Ez a koncepció egy olyan belsőkontroll- és ellenőrzési rendszerre utal, amely azon az elképzelésen alapul, hogy a kontrollok és ellenőrzések minden egyes szintje az előző szintre épül. Az egységes ellenőrzés célja, hogy megelőzze a kontroll- és ellenőrzési munka megkettőződését, csökkentse a kontroll- és ellenőrzési tevékenységek teljes költségét tagállami és bizottsági szinten egyaránt, valamint az is, hogy korlátozza az ellenőrzöttekre háruló adminisztratív terhet. A Bizottság az uniós költségvetés végrehajtásáért végső soron felelős intézményként az egységes ellenőrzési piramis tetején van.

Közvetlen és közvetett irányítás esetén a Bizottság felügyelete a saját, utólagos vizsgálatokkal/ellenőrzésekkel foglalkozó egységei munkáján és/vagy a szerződéses külső ellenőrök eredményein alapul, akik általában utólagos ellenőrzéseket végeznek.

1.3. Az Európai Parlament és a Tanács kérése a 2014. évi mentesítés során

Az uniós költségvetésből teljesített szabálytalan kiadások szintje sok évig a vezető hírek között szerepelt. Különös aggodalomra adnak okot a folyamatosan magas hibaszinttel rendelkező területek és e hibaszintek lehetséges okai.

A költségvetési rendelet 32. cikke (5) bekezdése szerint: *„Amennyiben a végrehajtás során a hibaszint folyamatosan magas, a Bizottságnak azonosítania kell a kontrollrendszerek gyenge pontjait és elemeznie kell a lehetséges korrekciós intézkedések költségét és hasznosságát, majd megfelelő lépéseket kell tennie vagy javasolnia, úgymint az alkalmazandó rendelkezések egyszerűsítése, a kontrollrendszer javítása, és a program vagy a végrehajtási rendszerek átalakítása.”* E követelményre tekintettel az Európai Parlament¹⁷ és a Tanács¹⁸ a 2014. évi mentesítési eljárás keretében felszólította a Bizottságot, hogy nyújtson be jelentést „a folyamatosan magas hibaszintekről és a jelenség kiváltó okairól”. Ez a jelentés a fenti felkérésre válaszul született.

2. A folyamatosan magas hibaszintek elemzésére vonatkozó módszertan

2.1. Alapvető fogalom meghatározások és kritériumok

Hiba akkor fordul elő, amikor egy ügyletet nem az alkalmazandó jogi, szabályozási vagy szerződéses rendelkezéseknek megfelelően hajtanak végre, ezért az a bejelentett (és megtérített) kiadást szabálytalaná teszi¹⁹.

Ezzel összefüggésben fontos megfontolni a következőket:

- A hiba nem azt jelenti, hogy források tűntek el, veszték el vagy forrásokat pazaroltak el.
- A hibák megléte ellenére a forrásokat általánosságban az eredetileg tervezett célokra és a jóváhagyott projektekre használták fel. Jóllehet előfordultak gyengeségek a projekt végrehajtása során, illetve észleltek el nem számolható kiadásokat, ez nem feltétlenül érintette a projektek színvonalát, illetve végrehajtását.
- Egy hiba nem jelent szükségszerűen csalást. Míg a hibák a finanszírozásra vonatkozó egyes feltételek megszegését jelentik, addig a csalás szándékos megtévesztés. Fontos megjegyezni, hogy az észlelt csalások aránya marginális²⁰. Mindazonáltal – a csalással és korrupcióval kapcsolatban a Bizottság által követett zéró toleranciával összhangban – valamennyi bizottsági szervezeti egység kidolgozott csalásellenes stratégiát, és jelenleg továbbfejlesztik csalás megelőzési és -észlelési eszközeiket.

E jelentés vonatkozásában ezért a Bizottság a következő alapvető kritériumokat fontolta meg:

¹⁷ Európai Parlament – Jelentés az Európai Unió 2014-es pénzügyi évre szóló általános költségvetésének végrehajtására vonatkozó mentesítésről, III. szakasz (2015/2154(DEC)).

¹⁸ A Tanács ajánlása – A Bizottság mentesítése az Európai Unió 2014-es pénzügyi évre szóló általános költségvetésének végrehajtására vonatkozó felelőssége alól (2016.2.2-i 5583/16 dokumentum).

¹⁹ Az uniós költségvetéssel szembeni szabálytalanság jogi fogalom meghatározását a 2988/95/EK rendelet 1. cikkének (2) bekezdése tartalmazza.

²⁰ „Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme – Csalás elleni küzdelem” című 2015. évi bizottsági jelentés (COM(2016) 472 final) alapján az észlelt és jelentett csalási ügyek a teljesített kifizetések megközelítőleg 0,4 %-át teszik ki (22. oldal).

- A hibaszintek a Bizottság, a nemzeti hatóságok és/vagy a Számvevőszék által azonosított szabálytalan kiadásokhoz kapcsolódnak.
- A „folyamatosan magas” azokat a hibaszinteket jelenti, amelyekre vonatkozóan a pénzügyi hatás vagy kockázatok több év során meghaladják a lényegességi küszöböt (2 %). E jelentés vonatkozásában a Bizottság három évet (2013–2015) vett figyelembe.
- Az adatokat a szakpolitikai „családok” és a bizottsági szolgálatok alapján szintetizálták, a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret fejezeteit követve.

Az alábbi elemzés elsősorban az előző (2007–2013-as) programozási időszakot érintő kifizetések helyzetét tartalmazza. Ennek oka, hogy az új (2014–2020-as) programozási időszakhoz kapcsolódó programok/projektek végrehajtásának szintje még nem nyújt elegendő adatot a Bizottságnak ahhoz, hogy érdemben tudja értékelni a folyamatosan magas hibaszinteket. A jelentés azonban megvizsgálja, hogy a 2014–2020-as időszak új jogalapjainak kidolgozásakor figyelembe vették-e a 2007–2013-as programozási időszak során levont tanulságokat. A Bizottság az alábbiak révén szorosan nyomon fogja követni, hogy az új rendszerek és/vagy új elszámolhatósági szabályok ténylegesen megoldják-e a korábban észlelt problémákat:

- a hibák megelőzése, és/vagy
- a hibák azonosítása és korrekciója.

2.2. A Bizottság és a Számvevőszék megközelítése a hibaszintek becslésével kapcsolatban

a) A Bizottság megközelítése a hibaszintek becslésével kapcsolatban

A 2015. évi éves gazdálkodási és teljesítményjelentésben kifejtettek szerint a Bizottság megméri a hibaszintet annak értékelésére, hogy a pénzügyi műveleteket az alkalmazandó szabályozási és szerződéses rendelkezéseknek megfelelően hajtották-e végre. Ennek célja, hogy bizonyosságot szerezzenek az alapul szolgáló ügyletek jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozóan, és lehetővé tegyék a Bizottság számára, hogy mentesüljön a költségvetés végrehajtása alól, valamint súlyos szabálytalanságok azonosítása esetén megelőző és korrekciós intézkedések alkalmazásával ellássa felügyeleti feladatait. A hibaszint az engedélyezésre jogosult tisztviselő által – valamennyi rendelkezésre álló releváns információt figyelembe véve és szakmai megítélését alkalmazva – meghatározott legjobb becslése azoknak a kiadásoknak vagy bevételeknek, amelyekről megállapítják, hogy a pénzügyi műveletek engedélyezésekor megsértették az alkalmazandó szabályozási és szerződéses rendelkezéseket.

A Bizottság három mutatót alkalmaz a hibaszint mérésére:

- Kockázatnak kitett összeg – abszolút összegként, értékben kifejezett hibaszint.
- Hibaarány – a kiadások százalékában kifejezett hibaszint.
- Fennmaradó hibaarány – a korrekciós intézkedések végrehajtását követően, százalékban kifejezett hibaszint.

A hibaszintet az egyéni szakpolitikai területtől függően különböző időpontokban mérik vagy becsülik meg:

- A kifizetés/jelentéstétel időpontjában, amikor néhány korrekciós intézkedést már végrehajtottak, másokat viszont csak a későbbi években fognak végrehajtani.
- Az éves vagy végső zárásakor, amikor már valamennyi korrekciós intézkedést végrehajtották. A többéves programok esetében ez a program végrehajtásának végére utal. Az éves kiadások vagy programok esetében – a szakpolitikai területtől vagy programtól függően – ezt a korrekciós intézkedések végrehajtását lefedő többéves időszak végén számítják ki.

A „korrekciós intézkedések” kifejezés a kifizetés engedélyezését követően végzett különféle kontrollokra utal, amelyek célja a hibák azonosítása és pénzügyi korrekciók vagy beszedés révén történő korrekciója²¹.

Ezen átfogó kereten belül minden egyes bizottsági szolgálat a neki legjobban megfelelő megközelítést követi, hogy irányítási célokból reális becslést nyújtson a felelőssége alá tartozó szakpolitikai területekre vonatkozó hibaszintekről. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság (DG AGRI), valamint a kohézióval foglalkozó főigazgatóságok ezzel összefüggésben a validált hibaarányokra utalnak, mivel az arány kiszámítása nagymértékben a tagállami hatóságok által szolgáltatott validált vagy kiigazított adatokon alapul, és e hatóságok vagy irányítási ellenőrzéseket, vagy utólagos kontrollokat és ellenőrzéseket végeznek statisztikailag reprezentatív minták alapján. A DG AGRI és a kohézióval foglalkozó főigazgatóságok meghatározzák, hogy milyen mértékben tudnak a nemzeti adatokra támaszkodni, és különösen saját, utólagos vizsgálatokkal/ellenőrzésekkel foglalkozó egységeik munkájából is következtetéseket vonnak le. A Kutatás, illetve a Külkapcsolatok „családba” tartozó főigazgatóságok hibaelemzésüket az észlelt és/vagy fennmaradó hibaarányok kombinációjára összpontosítják, a saját ellenőreik és/vagy szerződéses ellenőrök által végzett utólagos ellenőrzések alapján (további részletek az „A többéves pénzügyi keret különböző fejezeteit érintő helyzet” című III. szakaszban).

b) A Számvevőszék megközelítése a hibaszintek becslésével kapcsolatban

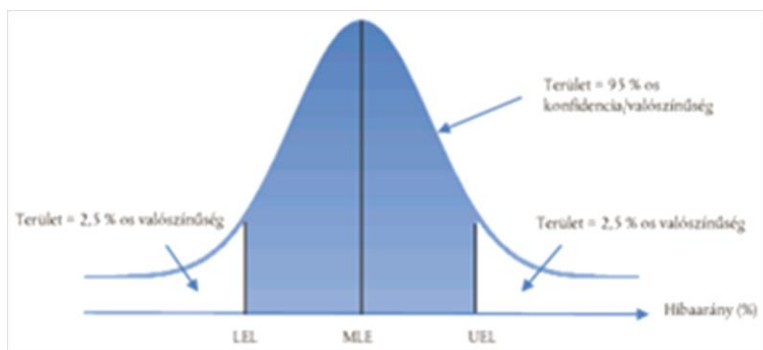
A Számvevőszék az EU külső ellenőre. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 287. cikke értelmében a Számvevőszéknek az elszámolás megbízhatóságát, valamint az alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét igazoló „külső” megbízhatósági nyilatkozatot kell az Európai Parlament és a Tanács elé terjesztenie.

A Számvevőszék statisztikai minták alapján megbecsüli a hibaszintet, és ennek során a legvalószínűbb hibaarányt alkalmazza a többéves pénzügyi keret minden egyes fejezetére és a költségvetésből teljesített kiadások egészére vonatkozóan. A számítás során csak számszerűsített hibákat vesz figyelembe. A legvalószínűbb hibaarány százalék az alapsokaságban előforduló hibák valószínűsíthető százalékának statisztikai becslése. Hibának minősül például az alkalmazandó szabályok, előírások, valamint szerződéses és támogatási feltételek számszerűsíthető megsértése. A Számvevőszék megbecsüli továbbá az alsó hibahatárt (LEL) és a felső hibahatárt (UEL) is (lásd az 1. ábrát)²².

²¹ 2015. évi éves gazdálkodási és teljesítményjelentés az uniós költségvetésről (COM(2016) 446 final), II. melléklet.

²² Forrás: A Számvevőszék 2013–2015-ös pénzügyi évekre vonatkozó éves jelentése 1. fejezetének 1.1. melléklete.

1. ábra – A Számvevőszék hibaszintre vonatkozó becslése



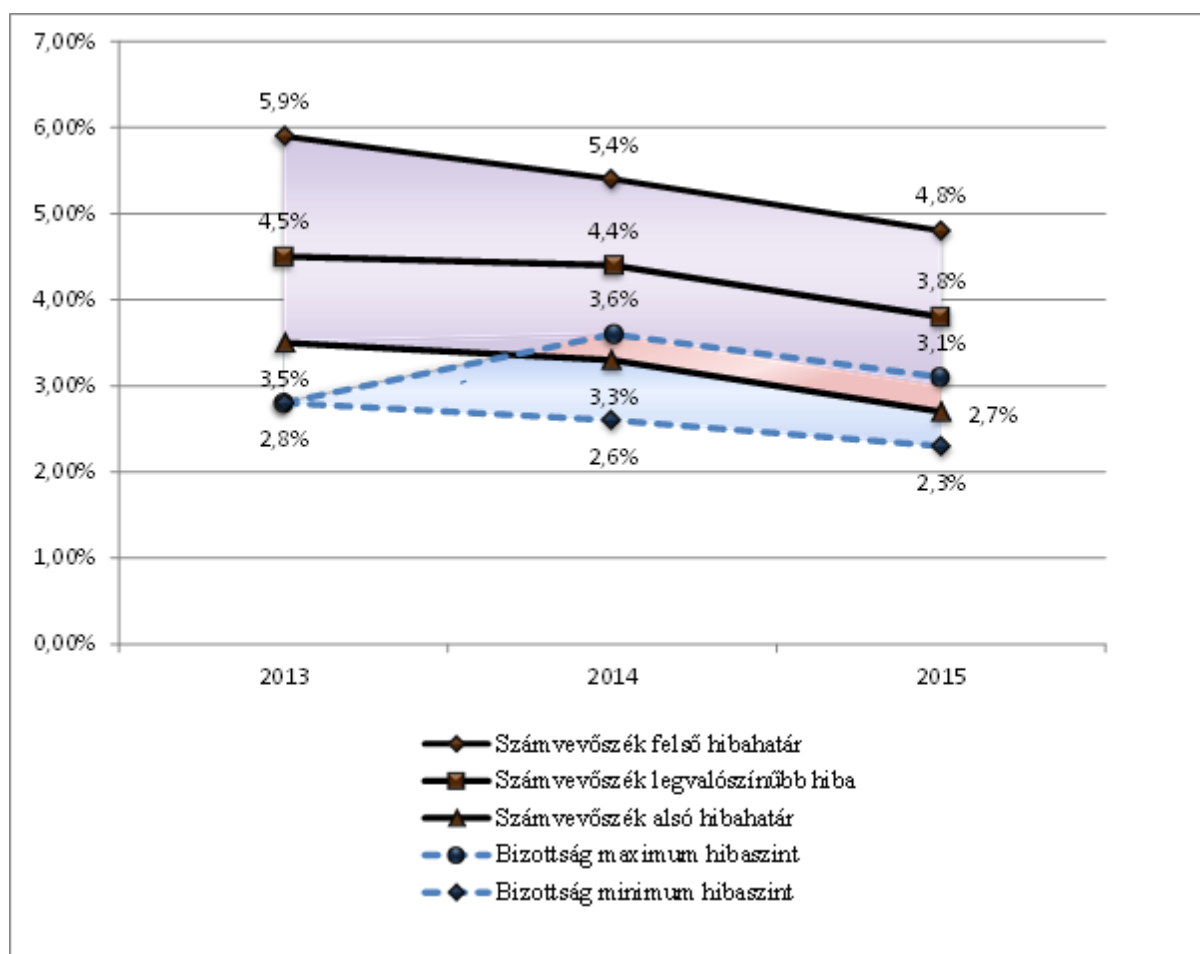
A görbe alatt árnyékolással jelölt terület százalékos értéke azt mutatja, hogy az alapsokaság hibaszintje milyen valószínűséggel esik az alsó és a felső hibahatár közé.

c) A Bizottság és a Számvevőszék megközelítéséből adódó eredmények összehasonlítása

A Bizottság szervezeti egységei a statisztikai mintavételre vonatkozó iránymutató feljegyzéseket, szemináriumokat és képzéseket biztosítottak a tagállamok részére. A Bizottság így az érdekelt felek (például a tagállami ellenőrző hatóságok és tanúsító szervek, amelyek 2015-ben hozzávetőleg 19 000 ellenőrzést folytattak le) által szolgáltatott ellenőrzési adatok 95 %-ára tudott támaszkodni, ami nagy előrehaladást tükröz a 2007–2013-as programozási időszak elejéhez képest. Mindazonáltal van még mit javítani. Ez azt jelenti, hogy a beérkezett adatok közül néhány kiigazításához a Bizottságnak szakmai megítélést kell alkalmaznia (további részletek az „A többéves pénzügyi keret különböző fejezeteit érintő helyzet” című III. szakaszban).

A Bizottság úgy véli, hogy – figyelembe véve az egyes megközelítések és a kapott eredmények viszonylagos pontosságát, a bizottsági főigazgatóságok éves tevékenységi jelentéseiben szereplő hibaszinteket, valamint az éves gazdálkodási és teljesítményjelentésben (a korábban összefoglaló jelentésnek nevezett jelentésben) szereplő becsléseket – ezek nagyjából megegyeznek a Számvevőszék 2014-re és 2015-re vonatkozó becsült hibaszintjeivel (lásd a 2. ábrát).

2. ábra – A Bizottság tartományai a kifizetési korlátozott hibaszinteket illetően és a Számvevőszék átfogó hibatartományai (2013–2015)*



* A különböző hibaszinteket összekötő vonalakat nem folyamatos alakulásnak, hanem inkább a hibatartományok jobb megértéséhez nyújtott segítségnek kell tekinteni.

A Bizottságnak a hibaszintek 2013-ra és 2014-re vonatkozó becslése pénzeszközalapú volt (teljesített kifizetések, az előfinanszírozást is beleértve). Egy konzervatívabb megközelítés érdekében a hibaszintek 2015-re vonatkozó becslését pénzeszközalapúról eredményszemléletűre változtatták (vagyis teljesített kiadások, amelyek nem tartalmazzák a kifizetett előfinanszírozást, de tartalmazzák az elszámolt előfinanszírozást). Lásd a 2015. évi éves gazdálkodási és teljesítményjelentést (49. o.).

Forrás: A Számvevőszék 2013–2015-ös pénzügyi évekre vonatkozó éves jelentése. A Bizottság 2013-as és 2014-es pénzügyi évre vonatkozó összefoglaló jelentése és a Bizottság 2015. évi éves gazdálkodási és teljesítményjelentése.

Mivel a Bizottság és a Számvevőszék eredményei hasonlóak, a folyamatosan magas hibaszintek következő elemzése a fentiekben ismertetett két megközelítésen keresztül szerzett mutatók egészén alapulnak. E mutatók általános megnevezése: becsült hibaszintek.

3. Az uniós költségvetés egészére vonatkozó helyzet

3.1. A Bizottság folyamatos erőfeszítései az átfogó hibaarány csökkentésére:

Jóllehet – a Bizottság és a Számvevőszék által alkalmazott eltérő megközelítés miatt – az eredmények közvetlenül nem hasonlíthatók össze, érdemes kiemelni az alábbiakat:

- mindkét módszer lehetővé teszi a hibatartomány becslését²³,

²³ 2013-ra vonatkozóan a Bizottság pontbecslést szolgáltatott a hibaszintet érintően (2,8 %).

- a Számvevőszék tartománya szélesebb (2014-ben 3,3 % és 5,4 % közötti, 2015-ben pedig 2,7 % és 4,8 % közötti), mint a Bizottságé (2014-ben 2,6 % és 3,6 % közötti, 2015-ben pedig 2,3 % és 3,1 % közötti), valamint
- a két tartomány 2014-re és 2015-re vonatkozóan átfedi egymást (a pirossal árnyékolt terület a 2. ábrán – 2014-ben 3,3 % és 3,6 % közötti, 2015-ben pedig 2,7 % és 3,1 % közötti).

Habár a Bizottság és a Számvevőszék által alkalmazott módszerek egyértelműen jelzik, hogy az átfogó becsült hibaszint csökken (a Bizottság minimumhibaszintje 2013-ra 2,8 %, 2014-re 2,6 %, 2015-re pedig 2,3 %; a Számvevőszék alsó hibahatára 2013-ra 3,5 %, 2014-re 3,3 %, 2015-re pedig 2,7 %), azt is mutatják, hogy a hibaszint még mindig a 2 %-os lényegességi küszöb felett van. A Számvevőszék ezért negatív megbízhatósági nyilatkozatot bocsátott ki. Habár úgy tűnik, hogy ez mást sugall, a valóságban jelentősen javult a Bizottság jogi követelményeknek való megfelelése. A hibaszintek néhány szakpolitikai terület (különösen a kohézió) vonatkozásában a 2000–2006-os programozási időszakban és azt megelőzően mért kétszámjegyű arányokról mostanra jelentősen alacsonyabb szintre (a legtöbb szakpolitikai területen 5 % alá, néhány területen pedig 2 % közeli szintre, illetve akár 2 % alá) csökkentek. Az Európai Parlament, a Tanács és a Számvevőszék folyamatos vizsgálatának eredményeképpen tovább professzionalizálódott az uniós források teljes ellenőrzési láncja, a Bizottságtól a tagállami hatóságokon és harmadik országokon át egészen a nemzetközi szervezetekig.

E folyamatos erőfeszítés fontos elemei voltak különösen a következők: a Bizottság utólagos vizsgálatokkal/ellenőrzésekkel foglalkozó egységei munkájának további javulása, a meglévő rendszerek megerősítése és/vagy új rendszerek, valamint új egyszerűsítési intézkedések bevezetése.

A Bizottság továbbá elősegíti a belső kontrollal foglalkozó tagállami szakértők hálózatát. Ez az államháztartási belsőkontroll-hálózat lehetővé teszi a közszektorbeli irányítási rendszerek javítását célzó bevált gyakorlatok azonosítását és megosztását. A hálózat lefedi a tagállami belsőkontroll-rendszerek egészét, és a 2017 júniusára tervezett következő konferenciáján részben foglalkoznak majd az uniós források kezelésére vonatkozó irányítási intézkedésekkel. A további előrehaladás érdekében Krisztalina Georgieva, a Bizottság alelnöke 2015-ben elindította az eredményközpontú uniós költségvetésre irányuló kezdeményezést, hogy az uniós költségvetés a lehető leghatékonyabban hozzá tudjon járulni az európai növekedés, foglalkoztatás és stabilitás támogatásához, valamint hogy további egyszerűsítési intézkedések és a kontrollok javítása révén csökkentsék a hibaszinteket. A fő célkitűzés annak biztosítása, hogy a jó teljesítményt nyújtó uniós költségvetés megfeleljen a szabályoknak és hozzájáruljon a kívánt eredményekhez. Az ellenőrzések és kontrollok költségeit vissza kell fogni, egyszersmind az uniós költségvetés felhasználása során előforduló hibákat is csökkenteni kell és fokozni kell az uniós költségvetés védelmét.

Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által koordinált csalásellenes politikákat illetően megerősítették a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretet a csaláskockázat-értékelés, valamint a csalás megelőzése és észlelése tekintetében. A megosztott irányítás vonatkozásában az ágazati rendeletek megkövetelik a tagállamoktól, hogy az azonosított kockázatokat figyelembe véve hatékony és arányos csalásellenes intézkedéseket vezessenek be, tegyék meg a csalások és szabálytalanságok hatékony

megelőzéséhez, észleléséhez és szankcionálásához szükséges lépéseket, valamint térítsék vissza az uniós költségvetésbe a szabálytalanul kifizetett összegeket.

Azonban az azonnali szabályozási követelményeken túl a Bizottság arra ösztönzi a tagállamokat, hogy ágyazzák bele a csalás elleni nemzeti stratégiájukba ezeket a csalásellenes intézkedéseket, hogy javítsák az EU és a tagállamok pénzügyi érdekeit sértő csalások elleni küzdelem nyomán követését, valamint egységes és hatékony gyakorlatokat biztosítsanak, különösen amennyiben a szervezeti felépítések központosítottak.

Ezzel párhuzamosan az OLAF, valamint a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság (DG REGIO), a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága (DG EMPL), a Tengerügyi és Halászati Főigazgatóság (DG MARE), a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság (DG AGRI) és a Migrációügyi és Uniós Belügyi Főigazgatóság (DG HOME) műhelytalálkozók, szemináriumok, képzések és gyakorlati iránymutatásokat tartalmazó dokumentáció kidolgozása révén működnek együtt a tagállamokkal.

A Bizottság elfogadta a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret félidős értékelésére/felülvizsgálatára vonatkozó csomagot, amely felvázolja a további teendőket. A csomag a hatályos többéves pénzügyi keretben tett korszerűsítési erőfeszítésekre és az elért haladásra épül. Ezzel összefüggésben kulcsfontosságú a további egyszerűsítés.

A Bizottság egyetlen jogi aktusban (omnibus) javasolja az általános pénzügyi szabályok felülvizsgálatát²⁴. Ez a jogi aktus magában foglalja továbbá az ágazati pénzügyi szabályok megfelelő módosításait, amelyeket a például az európai strukturális és beruházási alapokhoz (a továbbiakban: esb-alapok) vagy a mezőgazdasághoz kapcsolódó többéves programokat érintő 15 jogalkotási aktus tartalmaz. A szakpolitikai vita újbóli megnyitása helyett a javasolt módosítások a gyors megállapodás érdekében technikai jellegűek, hogy a hatályos többéves pénzügyi keret második felében az egyszerűsítés és a fokozott rugalmasság hatása már érezhető legyen a kiadásokban.

A költségvetési rendelet és az ágazati szabályok omnibus felülvizsgálata a következő javításokat javasolja:

- egyszerűsítés az uniós források címzettjei vonatkozásában,
- a többszörös kontrolloktól a könyvvizsgálat, értékelés vagy engedélyezés átvétele felé való elmozdulás, valamint a jelentéstételi követelmények összehangolása,
- egyetlen szabályrendszer alkalmazásának lehetővé tétele a hibrid fellépésekre, valamint a különböző eszközök és irányítási módok fokozott interoperabilitása;
- a pénzügyi eszközök, illetve az intézkedések vagy eszközök kombinációjának hatékonyabb alkalmazása,
- rugalmasabb költségvetés-irányítás,
- eredményközpontúság és a jelentéstétel egyszerűsítése, valamint
- egyszerűbb és karcsúbb uniós adminisztráció.

A hibakockázat csökkentésére irányuló intézkedések kiterjednek az output- és feltételalapú kifizetésekre, a nonprofit elv megszüntetésére, a támogatások halmozása tilalmának egyszerűsítésére, valamint az egyszerűsített költségelszámolási opciók (egyösszegű átalányok, egységköltségek és átalányok) alkalmazásának kiterjesztésére.

²⁴ COM(2016) 605 final, 2016.9.14.

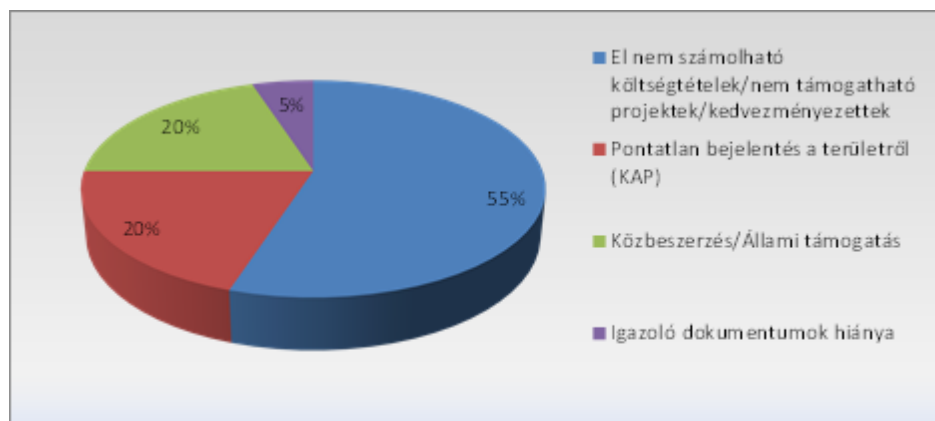
A Bizottság félidős értékelésről szóló közleménye is tartalmazott a következő többéves pénzügyi keretre vonatkozó néhány mutatót: olyan kérdéseket, mint például a többéves pénzügyi keret időtartama, valamint a kiadási és a finanszírozási oldal következetes reformja.

3.2. A Bizottság és a Számvevőszék által azonosított hibák típusai

A Bizottság és a Számvevőszék egyetért a legáltalánosabb hibák típusait illetően, amelyek az alábbiak:

- a) el nem számolható kiadási tételek;
- b) támogatásra nem jogosult kedvezményezettek/projektek/végrehajtási időszakok;
- c) a közbeszerzési és az állami támogatási szabályok megsértése;
- d) nem elegendő megbízható dokumentum a kiadási nyilatkozatok alátámasztására; valamint
- e) pontatlan bejelentés a támogatható területekre vonatkozóan a mezőgazdaság területén.

3. ábra – A különböző hibatípusok becsült hozzájárulása a becsült hibaszintekhez (a 2013–2015 közötti időszak átlaga)²⁵



3.3. Az uniós kiadások egy jelentős része többéves jellegének következményei

A költségvetési rendelet szerint (2. cikk, r) pont) a kockázatokat többéves megközelítéssel kell kezelni:

„»kontroll«”: minden, [...] a csalás és a szabálytalanságok megelőzéséről, feltárásáról és korrekációjáról, valamint azok nyomon követéséről megalapozott bizonyosságot adó intézkedés, és az alapul szolgáló ügyletek jogszerűségéhez és szabályszerűségéhez kapcsolódó kockázat megfelelő kezelése, figyelembe véve a programok többéves jellegét, valamint az érintett kifizetések jellegét. A kontroll több ellenőrzésből is állhat, valamint az első mondatban említett célkitűzések megvalósításához szükséges szakpolitikák és eljárások végrehajtását is magában foglalhatja; ...”

²⁵ A Számvevőszék 2013–2015-ös pénzügyi évekre vonatkozó éves jelentésében és – amennyiben rendelkezésre áll – a Bizottság szervezeti egységeinek éves tevékenységi jelentéseiben szereplő adatok alapján.

Az erőforrások és az idő tekintetében megfizethetetlen költségekkel járna, ha a Bizottság, a tagállamok, harmadik országok stb. átfogó, részletes előzetes kontrollokat végeznének valamennyi (több millió) kifizetésre vonatkozóan annak érdekében, hogy a hibákat már a kezdetektől megelőzzék. Ezért minden rendszer magában foglal utólagos kontrollokat, amelyeket a programok vagy projektek időtartama alatt vagy lezárásakor folytatnak le. Továbbá amennyiben hibát észlelnek, a korrekciós mechanizmusok (vagyis a pénzügyi korrekciók és a beszédések) megvédik az uniós költségvetést a jogsértéssel teljesített kiadással szemben²⁶.

Az uniós kiadások egy jelentős részének többéves jellegére tekintettel nyilvánvaló, hogy végleges hibaszintet csak a programok lezárásakor lehet megállapítani, azt követően, hogy valamennyi kontrollszintet alkalmazták.

Az Európai Parlament kérésére²⁷ válaszul a Bizottság szervezeti egységei első alkalommal a 2015. évi éves gazdálkodási és teljesítményjelentésben összeállították a kockázatnak kitett összegek legjobb becsléseit a feladatkörükbe tartozó költségvetésre vonatkozóan, valamint azon korrekciók becsléseit, amelyeket várhatóan a jövőben végre kell majd hajtaniuk.

A becsült jövőbeli korrekciók az alkalmazandó szabályozási és szerződéses rendelkezések megsértésével teljesített kiadásoknak a főigazgatóság által konzervatívan megbecsült összegei. Ezeket az összegeket a kifizetés engedélyezését követően végrehajtott kontrollokon keresztül fogják azonosítani és korrigálni, vagyis nem csak a jelentéstételkor végrehajtott korrekciókat foglalja magában, hanem azokat is, amelyeket a későbbi években hajtanak majd végre. A főigazgatóságok becslései a korábbi évek pénzügyi korrekcióinak és beszédeinek átlagos összegén alapul, amelyet szükség esetén kiigazítanak, különösen azért, hogy semlegesítsék i. azokat az elemeket, amelyek az új jogi keret értelmében már nem érvényesek, valamint ii. az egyszeri eseményeket.

A becsült jövőbeli korrekciók a teljes vonatkozó kiadás 1,5 %–1,9 %-át teszik ki. Az összes korrekciós intézkedés végrehajtását követően a zárásakor kockázatnak kitett összeg becslése a 2015. évi összes kiadás 0,8 %–1,3 %-át teszi ki. A többéves korrekciós mechanizmusok így megfelelő védelmet biztosítanak az uniós költségvetés számára a jogsértéssel teljesített kiadásokkal szemben²⁸.

3.4. A kontrollok költségei és egyszerűsítés

A hibák észlelésének elmulasztása az irányítási rendszerek eredendő kockázata. Széles körben elismert, hogy a hibaarányok nullára csökkentése irreálisan magas költségeket eredményezne a kedvezményezettek és a hatóságok számára egyaránt. A Számvevőszék az ellenőrzött összegek 2 %-ában rögzítette lényegességi küszöbét. Ezt a küszöböt azonban nem az érdekelt felek elvárásai alapján, sem azon kontrollok költség-haszon elemzése alapján állapította meg, amelyek a jogi kötelezettségeknek való megfelelés biztosításához szükségesek. A 2 %-os lényegességi küszöb ehelyett a beszámoló megbízhatóságának ellenőrzésére vonatkozóan kialakított gyakorlatokból származik. A pénzügyi kimutatások megbízható és valós összképét biztosító rendszerek azonban általában kevésbé összetettek

²⁶ Az uniós költségvetés védelméről szóló bizottsági közlemény részletesen bemutatja az uniós költségvetés védelmét szolgáló megelőző és korrekciós mechanizmusokat.

²⁷ A 2014. évi mentesítés előadója, Martina Dlabajova által kifejezett kérés a Költségvetési Ellenőrző Bizottságban a Bizottságra vonatkozóan a 2014. évi mentesítésről folytatott vita keretében, 2016. február 23. Lásd továbbá a Parlament 2014. évi mentesítési állásfoglalása: Az EU általános költségvetése – Európai Bizottság és végrehajtó ügynökségek, 54. pontját.

²⁸ További részletek a 2015. évi éves gazdálkodási és teljesítményjelentés 48–51. oldalán.

és költségesek, mint azok, amelyeket a beszámoló alapjául szolgáló műveletek jogszerűségét és szabályszerűségét érintő bizonyosság garantálása érdekében alkalmazni kell.

Az 1. táblázat a főigazgatóságok által éves tevékenységi jelentésükben becsült műveletek jogszerűségéhez/szabályszerűségéhez kapcsolódó kontrollok teljes költségeit (a Bizottság/a tagállamok/harmadik országok/nemzetközi szervezetek által végzett előzetes ellenőrzések, utólagos ellenőrzések és értékelések költsége) mutatja.

1. táblázat – A kontrollok költségei

Főigazgatóság	A kontrollok költségei a 2015. évi kiadás %-
AGRI	4,6 % ²⁹
REGIO	2,3 % ³⁰
EMPL	5 % ³¹
RTD	2,3 % ³²
DEVCO	5,11 % ³³
NEAR	3,6 % ³⁴
CNECT	1,75 % ³⁵

A Bizottság megjegyzi, hogy a becsült hibaszintek csökkenése ellenére a hibaszintek még mindig a 2 %-os lényegességi küszöb felett maradnak. A kontrollok és ellenőrzések jelenlegi szintjének emelése azonban nem tekinthető követendő útnak. Amint azt az 1. táblázat mutatja, a kontrollok költségei és az adminisztratív teher már így is magas. Ezenfelül elterjedt nézet a kedvezményezettek között, hogy a kontrollok száma nagy megterhelést jelent számukra. A folyamatosan magas hibaszinteket ezért nem a kontrollok számának emelésével, hanem a kontrollok színvonalának javításával kell csökkenteni. A meglévő tagállami rendszerekben végzett fő kontrollok megerősítése valójában lehetővé tenné a hibaszintek csökkentését anélkül, hogy növelni kellene az erőforrásokat.

Ezenfelül valamennyi érdekelt fél elismeri, hogy a követendő út az egyszerűsítés, mivel csökkenti a hibakockázatot és kedvező hatást gyakorol az irányítási és kontrollköltségekre, valamint a terhekre³⁶. A végrehajtott egyszerűsítési intézkedések eredményeképpen például bevezetésre került az egyszerűsített költségelszámolási opciók koncepciója, amely a kezdetektől megelőzi a hibák előfordulását, valamint csökkent a túlszabályozás (további részletek az „A többéves pénzügyi keret különböző fejezeteit érintő helyzet” című III. szakaszban).

3.5. A meglévő irányítási és kontrollrendszerek további javítása – különösen a tagállami első szintű kontrollok – iránti igény

A Bizottság és a Számvevőszék elemzése megegyezik abban, hogy a megosztott irányítás területén jelentős számú hiba megelőzhető, illetve észlelhető és korrigálható lett volna, ha a tagállami irányító hatóságok első szintű kontrollokat végeztek volna. Amint azt a

²⁹ a DG AGRI 2015. évi éves tevékenységi jelentése, 77. oldal.

³⁰ a DG REGIO 2015. évi éves tevékenységi jelentése, 88. oldal.

³¹ a DG EMPL 2015. évi éves tevékenységi jelentése, 72. oldal.

³² a DG RTD 2015. évi éves tevékenységi jelentése, 90–91. oldal.

³³ a DG DEVCO 2015. évi éves tevékenységi jelentése, 61. oldal.

³⁴ a DG NEAR 2015. évi éves tevékenységi jelentése, 50. oldal.

³⁵ a DG CNECT 2015. évi éves tevékenységi jelentése, 60. oldal.

³⁶ A Bizottság a tagállamoknak az Európai Számvevőszék éves jelentésére adott válaszairól szóló, az Európai Számvevőszéknek, a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek címzett következő jelentésében információkat nyújt majd az egyes tagállamok által elkövetett hibák kiváltó okainak elemzéséről.

Számvevőszék korábbi éves jelentései mutatják, a Számvevőszék által feltárt szabálytalanságok majdnem felének esetében a nemzeti hatóságok elegendő információval rendelkeztek (például a végső kedvezményezettektől, a külső ellenőröktől vagy saját kontrolljaikból származóan) ahhoz, hogy a kiadások Bizottságnak való bejelentése előtt megelőzzék, illetve észleljék és korigálják a hibákat. Ezenfelül a Számvevőszéknek jelentett hibák némelyikét maguk a nemzeti hatóságok okozták. Ha minden rendelkezésre álló információt felhasználtak volna, a hibaszintek sokkal jobban megközelítették volna a 2 %-os lényegességi küszöböt, vagy akár az alá is csökkentek volna.

Hasonló hiányosságokat tártak fel a közvetlen és a közvetett irányítás vonatkozásában is (lásd a 2. táblázatot).

2. táblázat – Azon hibák százaléka, amelyeket a tagállamoknak vagy harmadik országoknak meg kellett volna előzniük, illetve azonosítaniuk és korrigálniuk kellett volna a költségnyilatkozatok bizottsági szolgálatoknak való benyújtása és a kifizetések bizottsági szolgálatok általi teljesítése előtt*

Fejezet	2013.évi éves jelentés			2014. évi éves jelentés			2015. évi éves jelentés		
	Hibaarány (1)	Azon hibák %-a, amelyeket meg lehetett volna előzni, illetve azonosítani és korrigálni lehetett volna (2)	Minimum hibaarány (1) – (2)	Hibaarány (3)	Azon hibák %-a, amelyeket meg lehetett volna előzni, illetve azonosítani és korrigálni lehetett volna (4)	Minimum hibaarány (3) – (4)	Hibaarány (5)	Azon hibák %-a, amelyeket meg lehetett volna előzni, illetve azonosítani és korrigálni lehetett volna (6)	Minimum hibaarány (5) – (6)
Kutatás és egyéb belső politikák/Versenyképesség/1A. alfejezet	4 %		4 %	5,6 %	2,8 %	2,8 %	4,4 %	0,6 %	3,8 %
Versenyképesség, regionális politika, energetika és közlekedés / 1B. alfejezet	6,9 %	3 %	3,9 %	6,1 %	3,3 %	2,8 %	5,2 %	2,4 %	2,8 %
Versenyképesség, foglalkoztatás és szociális ügyek /1B. alfejezet	3,1 %	1,3 %	1,8 %	3,7 %	3,2 %	0,5 %			
Mezőgazdaság: piac és közvetlen támogatás / 2. fejezet	3,6 %	1,1 %	2,5 %	2,9 %	0,6 %	2,3 %	2,2 %	0,3 %	1,9 %
Vidékfejlesztés, környezetvédelem, halászat és egészségügy / 2. fejezet	6,7 %	4,7 %	2 %	6,2 %	3,3 %	2,9 %	5,3 %	1,7 %	3,6 %
Globális Európa / 4. fejezet	2,6 %		2,6 %	2,7 %	0,2 %	2,5 %	2,8 %	1 %	1,8 %

*Forrás: a Számvevőszék 2013–2015-ös pénzügyi évekre vonatkozó éves jelentése.

III. A TÖBBÉVES PÉNZÜGYI KERET KÜLÖNBÖZŐ FEJZETEIT ÉRINTŐ HELYZET

1. Bevezetés

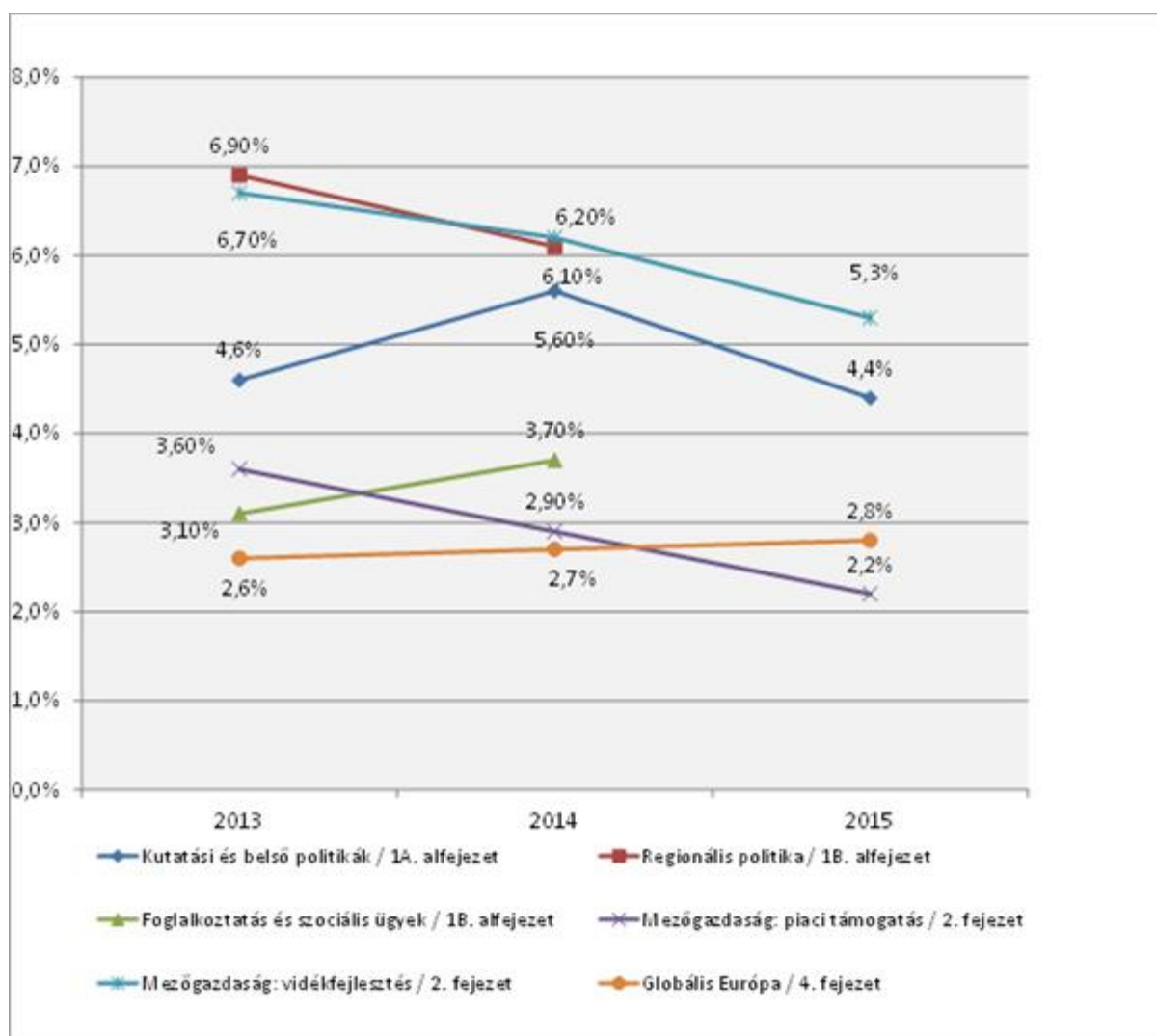
A Bizottság saját ellenőrzési munkájának eredményeivel és a Bizottság által a 2013–2015-ös időszakra vonatkozó éves tevékenységi jelentéseiben szolgáltatott adatokkal összhangban (lásd az alábbi szakaszokat) a folyamatosan magas becsült hibaszintekkel rendelkező területek a következők voltak:

- A többéves pénzügyi keret 1A. alfejezetén belül a kutatási és innovációs politika.
- Az 1B. alfejezeten belül a regionális és várospolitikai, valamint a foglalkoztatás és szociális ügyek szakpolitika (ez utóbbi azonban kisebb mértékben).

- A „2. fejezet – Természeti erőforrások” egésze (de a kiadások nagy részét kitevő EMGA-t – piaci intézkedések és közvetlen támogatás – a lényegességi küszöbhez közeli hibaszint jellemezte).
- A „4. fejezet – Globális Európa” egésze (de az összes többi fejezethez képest kisebb mértékben).

A Számvevőszék ugyanezeket a területeket azonosította, mivel az évente jelentett legvalószínűbb hibaaránya e fejezetek és területek vonatkozásában tartósan a 2 %-os lényegességi küszöb felett maradt (lásd a 4. ábrát)³⁷.

4. ábra – A Számvevőszék legvalószínűbb hibaarányai a különböző szakpolitikai területek vonatkozásában a 2013–2015-ös időszakban*



* A Számvevőszék már nem szolgáltat külön becslést a 2015-re vonatkozóan a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság (DG REGIO, 1B. alfejezet), valamint a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága (DG EMPL, 1B. alfejezet) tekintetében.

A különböző hibaszinteket összekötő vonalat nem folyamatos alakulásnak, hanem inkább a hibatarományok jobb megértéséhez nyújtott segítségnek kell tekinteni.

³⁷ Mivel a „3. fejezet – Biztonság és uniós polgárság” pénzügyi volumenét és az átfogó hibaszintre gyakorolt hatását tekintve viszonylag alacsony jelentőséggel bír, ez a jelentés nem foglalkozik ezzel a fejezettel, és a Számvevőszék sem állított össze reprezentatív mintát a 2014. és 2015. évi éves jelentéséhez kapcsolódó ellenőrzéséhez.

A Számvevőszék szerint a különböző kiadási területeken a hibaszinteket inkább a költségtérítésen (ahol az uniós költségvetésből teljesített kifizetés a támogatható tevékenységek elszámolható költségein alapul) és a jogosultságokon (ahol az uniós költségvetésből teljesített kifizetés bizonyos feltételek teljesítésén alapul) alapuló programok különböző kockázati mintái, semmint az irányítási mód (megosztott, közvetlen és közvetett) befolyásolja³⁸. Mivel a Bizottság ellenőrzései hasonló eredményeket nyújtottak, a következő szakaszok elemzést tartalmaznak azon lehetőségekre vonatkozóan, hogy az elszámolható költségeken alapuló költségtérítéseket jogosultságon alapuló megtérítéssel, vagy legalább olyan egyszerűsítési intézkedések bevezetésével váltsák fel, mint például az egyszerűsített költségelszámolási opciók, az egyösszegű átalányok vagy az átalányfinanszírozás.

2. A többéves pénzügyi keret 1A. alfejezete – Versenyképesség – Kutatás és innováció (a Kutatási és Innovációs Főigazgatóság – RTD, valamint a Tartalmak, Technológiák és Kommunikációs Hálózatok Főigazgatósága – CNECT)³⁹

2.1. Hibaszint

A hetedik keretprogramot illetően a közös mintavételen alapulóan kiszámított reprezentatív hibaarány 4,47 %. Ennek alapja a 324 kiválasztott műveletből 2015. december 31-ig lezárt 298 ellenőrzés.

A Bizottság saját maga is ellenőrizte a hetedik keretprogramot, és a 2008-tól 2015-ig lefolytatott 336 ellenőrzés alapján a 2015-re vonatkozóan észlelt átfogó hibaarány 4,47 % és 5 % között mozog. Ez összhangban áll a Számvevőszék átfogó 2 %–6,7 % közötti tartományával a Versenyképesség fejezet elemzése tekintetében, a legvalószínűbb hibaarány pedig 4,4 % (lásd az 5. ábrát). Megjegyzendő azonban, hogy az általános számadatok elfedhetik a hetedik keretprogram egyes alrészei közötti eltéréseket. Például az Európai Kutatási Tanács és a Marie Curie-programok keretében nyújtott támogatások olyan egyszerűsített támogathatósági kritériumokat, egységköltségeket és átalányfinanszírozásokat tartalmaznak, amelyek csökkentik az el nem számolható kiadások kockázatát és 2 % alatti hibaszinteket eredményeznek, így például:

- átalányfinanszírozás néhány személyzeti és közvetett költségre vonatkozóan,
- egyszerűsített munkaidő-kimutatási követelmények, valamint
- egy kedvezményezettre vonatkozó támogatások korlátozott körű közszektorbeli kedvezményezettel.

A különös célokra, valamint az ezen intézkedések által megcélzott különös kedvezményezettek tekintetében ezek az egyszerűsített támogathatósági kritériumok megfelelőek. Általános alkalmazásuk azonban nem tenné lehetővé a kutatási szolgálatok számára, hogy a kutatópolitikára vonatkozóan meghatározott valamennyi különféle célkitűzést megvalósítsák.

³⁸ További részletekért lásd a Számvevőszék 2015-ös pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésének 1.21–1.33. bekezdését.

³⁹ Ez az elemzés a „Kutatás és innováció” területével foglalkozik, mivel erre fordítják az 1A. alfejezet költségvetési juttatásainak több mint 60 %-át. Ezen túlmenően a belső politikák egyéb területeihez kapcsolódó becsült hibaszintek legtöbbször a 2 %-os lényegességi küszöb alatt vannak. Konkrétabban: ez a szakasz a kutatás „családjába” tartozó, pénzügyi szempontból legfontosabb és a kifizetések kockázatnak kitett legmagasabb becsült összegekkel rendelkező két főigazgatósággal, vagyis az RTD-vel és a CNECT-tel foglalkozik.

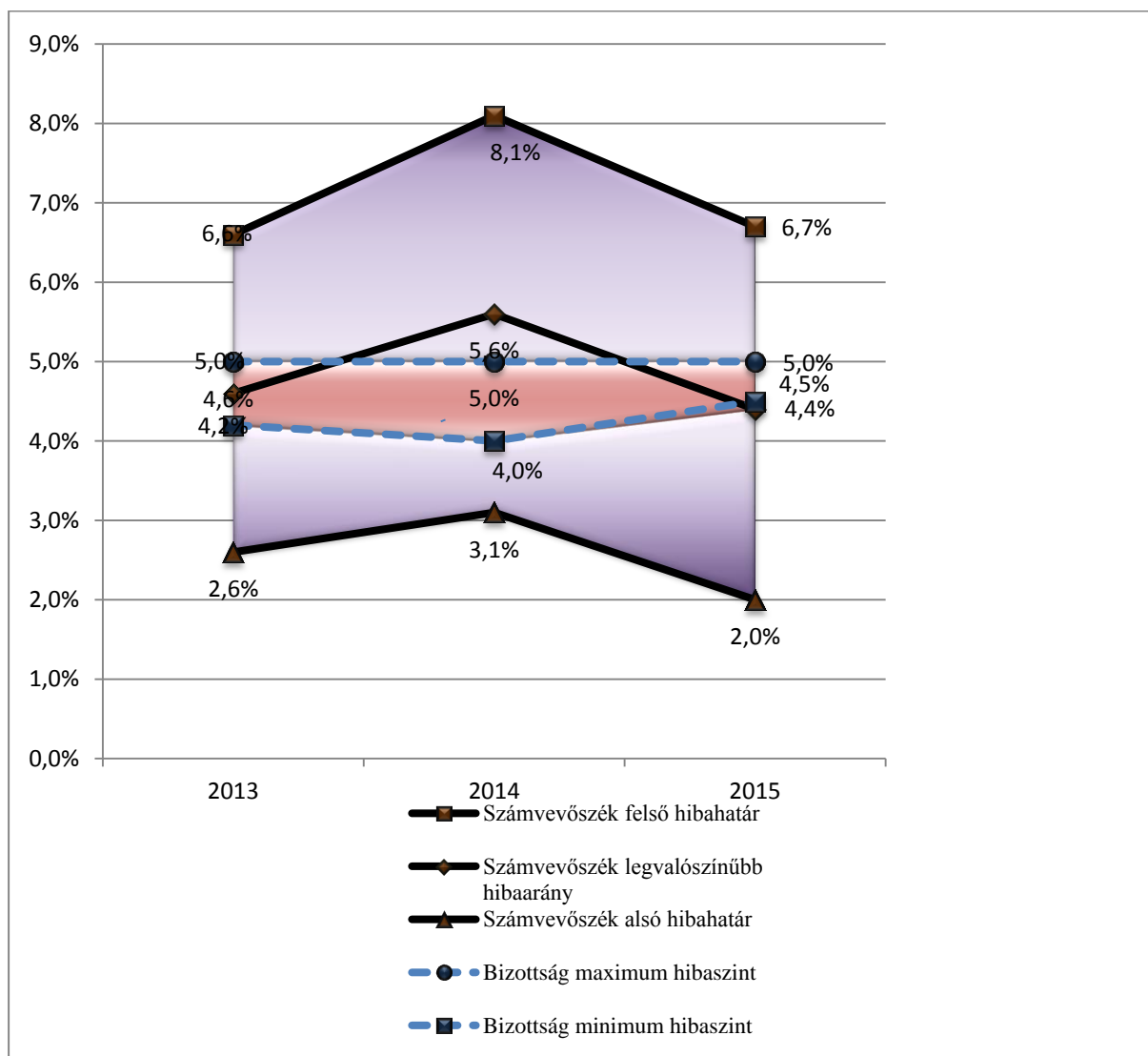
A hetedik keretprogram fennmaradó hibaaránya sokkal jobban megközelíti a lényegességi küszöböt (a DG RTD esetében 2,88 %, a DG CNECT esetében pedig 2,58 %). Megjegyzendő, hogy a hatodik keretprogram végső fennmaradó hibaaránya – valamennyi kontroll és beszedés végrehajtását követően – nagyon közel volt a lényegességi küszöbhez, illetve akár az alá is csökkent, ami kiemeli a többéves perspektíva jelentőségét.

A DG RTD 2015. évi összkiadását tekintve a kifizetéskor kockázatnak kitett teljes összeg 107 és 125 millió EUR között mozog (2,1 %–2,5 %). A konzervatívan becsült jövőbeli korrekciók összege 46 millió EUR (0,9 %). A záráskor kockázatnak kitett összeget 61 és 79 millió EUR-ra becsülik (1,2 %–1,6 %).

A DG CNECT 2015. évi összkiadását tekintve a kifizetéskor kockázatnak kitett teljes összeg 63 és 66 millió EUR között mozog (3,7 %–3,9 %). A konzervatívan becsült jövőbeli korrekciók összege 22 millió EUR (1,3 %). A záráskor kockázatnak kitett összeget 40 és 44 millió EUR-ra becsülik (2,4 %–2,6 %).

A teljes „*Kutatás, ipar, űr, közlekedés és energetika*” szakpolitikai területre vonatkozóan a kifizetéskor kockázatnak kitett globális összeg 259 és 290 millió EUR között mozog (2,1 %–2,3 %), míg a záráskor kockázatnak kitett összeget 132 és 163 millió EUR közöttire becsülik, ami a megfelelő 2015. évi kiadások 1,1 %–1,3 %-ának felel meg.

5. ábra – A Bizottság becsült hibaszintjei a hetedik keretprogramra vonatkozóan, valamint a Számvevőszék hibaarányai a „Versenyképesség/belső politikák” területére vonatkozóan 2013-tól 2015-ig*



* A különböző hibaszinteket összekötő vonalakat nem folyamatos alakulásnak, hanem inkább a hibatarományok jobb megértéséhez nyújtott segítségnek kell tekinteni.

A 2013-as pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésében a Számvevőszék ezt a szakpolitikai területet a 8. fejezetben (Kutatás és egyéb belső politikák) vizsgálta.

A „Bizottság minimum hibaszint” a szóban forgó évre vonatkozó pontbecslés, a „Bizottság maximum hibaszint” a várható végső hibaszint.

Forrás: a Számvevőszék 2013–2015-ös pénzügyi évekre vonatkozó éves jelentései, valamint a DG RTD és a DG CNECT 2013–2015-ös pénzügyi évekre vonatkozó éves tevékenységi jelentései.

2.2. A hibák kiváltó okai

a) Szakpolitikai célkitűzések és prioritások

A kutatáspolitikai változatos alkalmazási köre (változatos célkitűzések és a kedvezményezettek változatos alapsokasága) hatást gyakorol a hibaarányra. A keretprogramot úgy állították össze, hogy minél több résztvevőt vonzzon az Európai Unióból és a világ minden részéről. A „Horizont 2020” keretprogramnak már több mint 50 000 résztvevője van. Különösen a kis- és középvállalkozásokat, valamint az új résztvevőket ösztönzik, habár köztudott, hogy az e kategóriákra vonatkozó hibaarány sokkal (2,5–3-szor) magasabb, mint a többi résztvevőre vonatkozó hibaarány. Ehhez hasonlóan a legtöbb

projekt többnemzetiségű és több kedvezményezett vesz benne részt, ami a program szakpolitikai célkitűzéseinek megvalósításához ugyan lényeges, de sokkal jobban ki vannak téve a hibáknak, mint az egy kedvezményezettre kiírt projektek.

b) Támogathatóság

A kutatási programok esetében a hibák egyetlen lényeges oka a támogathatósági kritériumok be nem tartása (el nem számolható kiadások). Ez a hibatípus mindenféle kiadás esetében felmerül. Az átfogó hibaszint szempontjából a legjelentősebbek a következők:

- helytelenül kiszámított személyzeti költségek,
- el nem számolható egyéb közvetlen költségek, amelynek oka a helytelenül kiszámított értékcsökkenés,
- illetve a nem megfelelően dokumentált beszerzések és utazási költségek stb.,
- téves általános költségeken alapuló el nem számolható közvetett kiadások, valamint
- a projekthez nem kapcsolódó, el nem számolható költségkategóriák.

A Bizottság saját ellenőrzési munkája alapján ezek a hibatípusok teszik ki az észlelt hibaarány több mint 87 %-át. A Számvevőszék ugyanerre a következtetésre jutott: szerinte az észlelt hibák 86 %-a a kedvezményezettek által bejelentett, el nem számolható személyzeti és közvetett költségek megtérítését érintette.

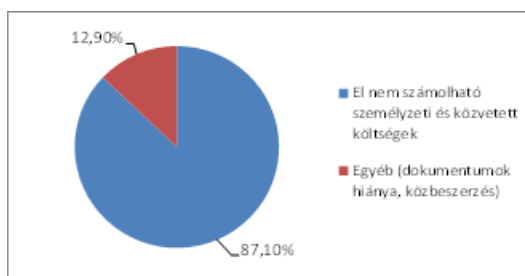
c) A hibaészlelés elmulasztásának oka – az irányítási és kontrollrendszerek hiányosságai

A nem észlelt hibák legnagyobb részének forrása a külső ellenőrök, illetve az illetékes és független köztisztviselők által szolgáltatott igazolt pénzügyi kimutatások. Az igazolt pénzügyi kimutatások eltérő minősége ismert probléma a kutatási „családon” belül. E hiányosság ellenére a kutatási szolgálatok számításai szerint a hibaarány átlagosan 50 %-kal alacsonyabb, ha van igazolt pénzügyi kimutatás. Mindazonáltal egyértelmű, hogy nem kerülnek el valamennyi hibát.

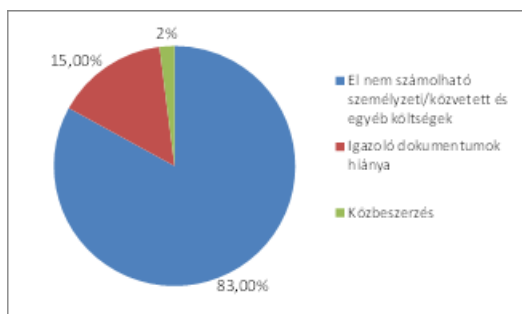
A Számvevőszék megállapítása szerint 2014-ben az 5,6 %-os átfogó hibaarány 2,8 %-át a kifizetés előtt végzett kontrolleljáráások keretében észlelni kellett volna. 2015-ben ez az arány a 4,4 %-os hibaarány 0,6 %-a volt. Ezzel összefüggésben a Bizottság további erőfeszítéseket tett, hogy iránymutatást nyújtson és növelje a tudatosságot, különösen az igazolást kiállító ellenőrök körében.

6. ábra – A Bizottság és a Számvevőszék értékelése a hibák kiváltó okaira vonatkozóan

a) Bizottság



b) Számvevőszék⁴⁰



2.3. Meghozott korrekciós intézkedés

a) Egyszerűsítés

A hetedik keretprogram és a Horizont 2020 számos területén már alkalmazzák az egyszerűsített költségelszámolási opciókat (lásd az alábbiakban):

- a Marie Skłodowska-Curie program keretében személyzeti egységköltségek, amelyeket 2011-től kezdődően kiterjesztettek a kkv-tulajdonos vezetőkre,
- átalányfinanszírozás a közvetett költségekre vonatkozóan, amely a hetedik keretprogram esetében választási lehetőség, a Horizont 2020 esetében pedig általánosan alkalmazott, valamint
- egyösszegű átalány a kkv 1. szakasz programra vonatkozóan.

Ezeket az opciókat ki fogják terjeszteni, amennyiben azok a hibaszintek és az adminisztratív teher csökkentése, valamint a szakpolitikai prioritások megvalósítása szempontjából hasznosak.

A bekerülésiérték-modell vonatkozásában a Horizont 2020 kapcsán tartott konzultáció során felkérték az érdekelt feleket annak mérlegelésére, hogy az egyösszegű átalány (outputalapú) finanszírozás általánosságban megfelelő módja lenne-e a kutatás finanszírozásának. Ez olyan jogosultságalapú programot jelentene, amely az elvégzendő munkára vonatkozóan egy előre megállapodott, rögzített áron alapul. Az ilyen outputalapú finanszírozási rendszerrel el lehetne kerülni az elszámolhatósági hibákat.

Az érdekelt felek általánosságban nem támogatták ezt az opciót, hanem inkább a „költségtérítési” módszer fenntartását preferálták, különösen azon aggályok miatt, hogy nem ez lenne a legjobb módja a kutatási erőfeszítések Unió-szerte való támogatásának. Kétségtelen, hogy egy ilyen rendszer pénzügyi szempontból előnyökkel járna a hibák csökkentése tekintetében, viszont nem kívánatos költségterhelések és mellékhatások merülhetnek fel.

Azonban a Számvevőszék azon észrevétele nyomán, hogy a jogosultságalapú programokban alacsonyabb a hibakockázat, a Bizottság tovább fogja vizsgálni az outputalapú finanszírozási rendszerek bevezetésére vonatkozó lehetőségeket. 2018-ra kísérleti programot terveznek, amely lehetővé teszi a költségmodell megváltoztatásával járó költségek és hasznok értékelésének javítását.

⁴⁰ Forrás: A Számvevőszék 2015-ös pénzügyi évre vonatkozó éves jelentése, 5.2. ábra, a „Versenyképesség” című 5. fejezet egésze tekintetében.

Ahogy az a fentiekben kifejtettük, a Bizottság a hibák csökkentése érdekében már számos módosítást javasolt az általános pénzügyi szabályokhoz, többek között az egyszerűsített költségelszámolási opciók szélesebb körű alkalmazását (lásd a 3.1. szakaszt).

b) Az irányítási és kontrollrendszerek megerősítése

A kutatásra vonatkozó irányítási és kontrollrendszereket folyamatosan felülvizsgálják. A kutatást végrehajtó valamennyi szolgálatot lefedő Közös Támogatási Központ létrehozása előnyökkel jár majd a közös informatikai eszközök és üzleti folyamatok tekintetében, valamint közös ellenőrzési szolgálat jön létre. A költséghatékonyság elvével összhangban azonban a bizonyossági modell még mindig nagymértékben utólagos ellenőrzéseken fog alapulni, és csak korlátozott számú mélyreható előzetes ellenőrzésre kerül majd sor. Ennek okai, hogy az előzetes ellenőrzések drágák, különösen a finanszírozott résztvevők nagy számára tekintettel (a Horizont 2020 keretében már 50 000), és csak részleges bizonyosságot tud nyújtani, ha nem végeznek helyszíni ellenőrzést. A mélyreható előzetes ellenőrzések nagy száma továbbá súlyos adminisztratív terhet jelent a kedvezményezettek számára, viszont a jogszabályok értelmében a Bizottság köteles csökkenteni az ilyen terheket.

A Horizont 2020 esetében igazolt pénzügyi kimutatást csak a projekt végén kell benyújtani, és nem az időközi kifizetés szakaszában. Ez azt jelenti, hogy az igazolt pénzügyi kimutatások kedvező hatása csak később lesz érezhető, ami ideiglenes hatást gyakorolhat a hibaszintekre. Más szóval: ezen a területen a hibaszintek későbbi elemzése kapcsán figyelembe kell majd venni a kontrollrendszer többéves jellegét.

c) Jogi keret 2014–2020: További egyszerűsítés, ugyanakkor néhány területen a kockázat növekedése

A meglévő egyszerűsítések megtartásával párhuzamosan több fejlemény is történt a Horizont 2020 vonatkozásában:

- egységes finanszírozási ráta a pályázati felhívásban meghatározott valamennyi vissza nem térítendő támogatásra,
- a közvetett költségek átalányfinanszírozása valamennyi vissza nem térítendő támogatás vonatkozásában,
- az egységköltségek, átalányfinanszírozás és egyösszegű átalányok kiterjesztése néhány költségre néhány programban,
- egyszerűsített munkaidő-kimutatási követelmények, különösen a projekten teljes munkaidőben dolgozó személyzet tekintetében,
- egyszerűsített szabályok a munkaórák kiszámítására vonatkozóan,
- egyszerűbb szabályok a tanácsadók alkalmazására vonatkozóan, valamint
- egyszerűsített eljárások az alvállalkozásba adás és a harmadik felek költségeinek elismerésére vonatkozóan.

A jogszabályjavaslatot kísérő pénzügyi kimutatásban szereplő becslés szerint ezen egyszerűsítések révén a reprezentatív maximum hibaszint 5 %-ról körülbelül 3,5 %-ra csökkenne. A fennmaradó hibaarányra, illetve a záraskor kockázatnak kitett összegre vonatkozó cél a lehető legközelebb volt a 2 %-hoz, de nem csökkent szükségszerűen az alá.

A jogalkotó hatóság általánosságban elfogadta a javasolt egyszerűsítéseket, azonban feltüntetett néhány elemet, amely a hibák emelkedéséhez vezethet:

- magasabb részvételi cél a kis- és középvállalkozásokra vonatkozóan (tudva azt, hogy a kkv-k magasabb kockázatúak, mint az egyéb kedvezményezettek),
- költségigénylés lehetősége a nagy kutatási infrastruktúrákra vonatkozóan,
- rövidebb támogatás-nyújtási időszak (ezért kevesebb idő jut a kontrollokra), valamint
- évente 8 000 EUR-s korlát teljes munkaidős egyenértékűként a „kiegészítő javadalmazásra” vonatkozóan.

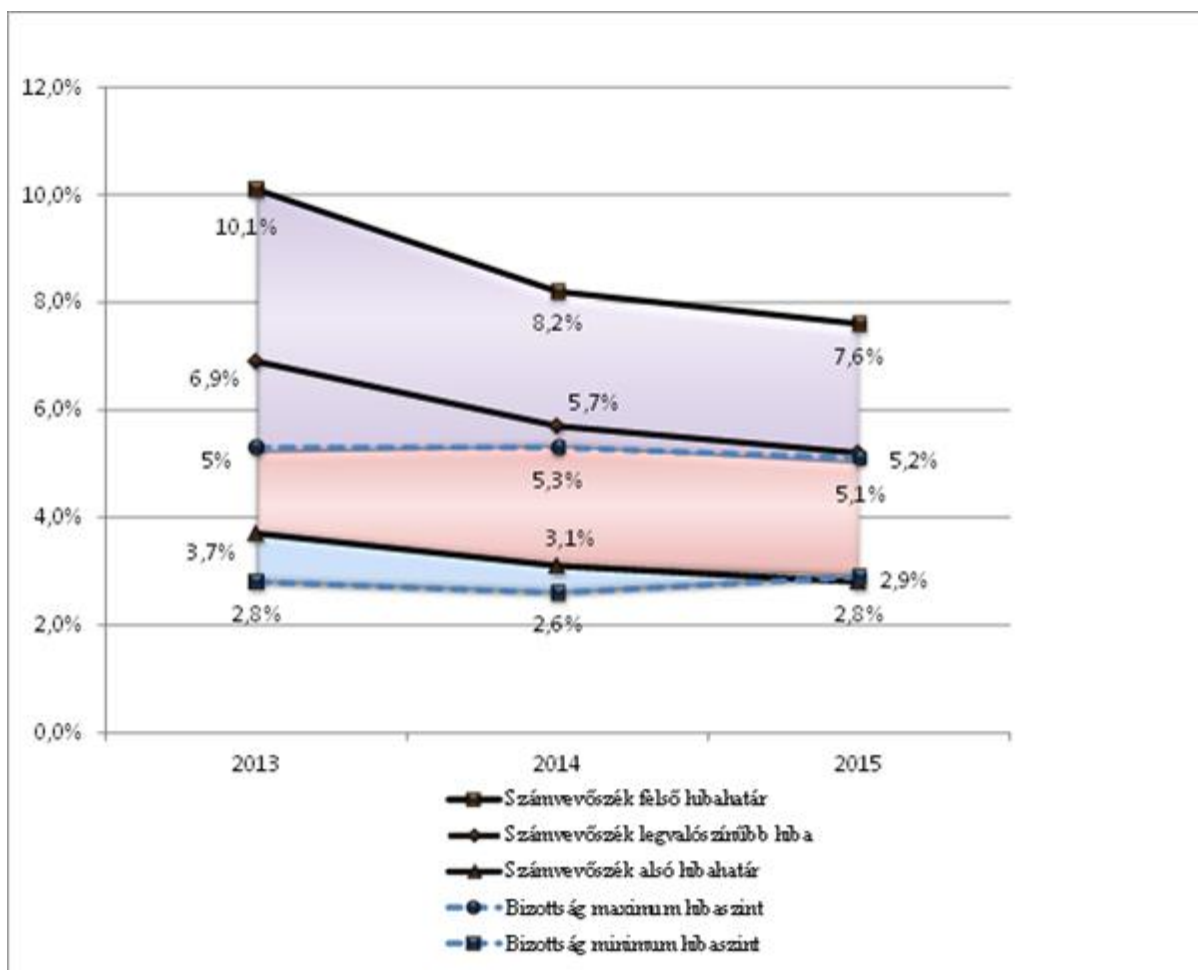
A keretprogram időszaka alatt a szabályok és folyamatok további egyszerűsítésére irányuló javaslatok kerülnek majd benyújtásra.

3. A többéves pénzügyi keret 1B. alfejezete – Kohézió

A Számvevőszék 2015-ben már nem alkalmazott a kohézióról szóló fejezetében külön hibaarányt a strukturális alapokkal foglalkozó két főigazgatóság: a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság (DG REGIO) és a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága (DG EMPL) vonatkozásában. Ehelyett 5,2 %-os átfogó legvalószínűbb hibaarányt adott meg a kohézió területére vonatkozóan. Összehasonlításképpen: a strukturális alapokkal foglalkozó főigazgatóságok becsült felső hibaszintje 5,1 %, validált hibaaránya pedig 2,9 % (lásd a 7. ábrát).

A DG REGIO és a DG EMPL által jelentett becsült jövőbeli korrekciók összege 2015-ben 1 435 millió EUR volt. E nagyon konzervatív becslés eredményeképpen a záráskor kockázatnak kitett összeg legmagasabb értéke (1 267 millió EUR vagy e szakpolitikai területen a 2015. évi kiadások 2,3 %-a) esetlegesen túlbecsült. A jövőbeli korrekciók tényleges szintje a záráskor azonosított tényleges kockázat alapján kerül majd meghatározásra annak biztosítása érdekében, hogy a fennmaradó kockázat minden egyes program esetében a lényegesség (2 %) alatt legyen.

7. ábra – A Bizottság és a Számvevőszék becsült hibaszintjei az 1B. alfejezet egészére vonatkozóan 2013-tól 2015-ig*



* A különböző hibaszinteket összekötő vonalakat nem folyamatos alakulásnak, hanem inkább a hibatarományok jobb megértéséhez nyújtott segítségnek kell tekinteni.

Forrás: a Számvevőszék 2013–2015-ös pénzügyi évekre vonatkozó éves jelentései, valamint a DG REGIO és a DG EMPL 2013–2015-ös pénzügyi évekre vonatkozó éves tevékenységi jelentései.

3.1. A többéves pénzügyi keret 1B. alfejezete – Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság (DG REGIO)

3.1.1. Hibaszint

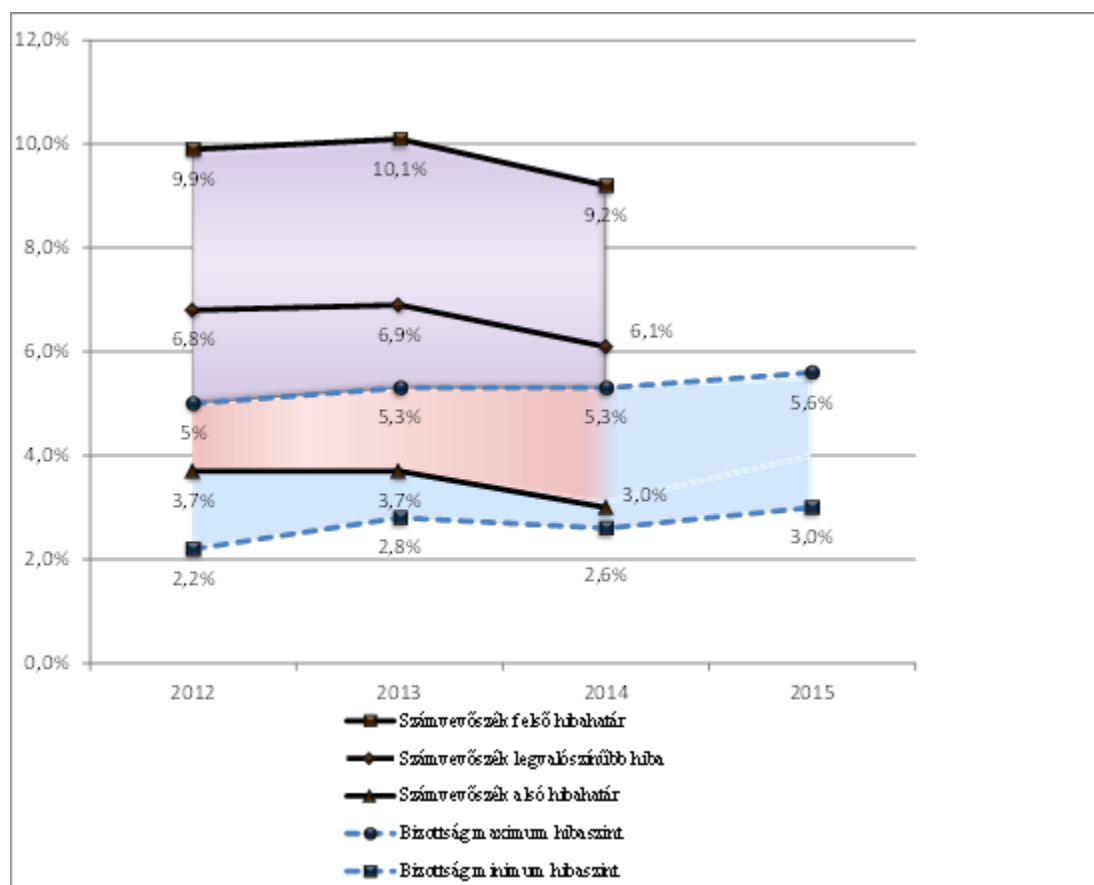
A DG REGIO 2015-ben megállapította, hogy a megosztott irányítás tekintetében az ERFA és a Kohéziós Alap (2007–2013-as programozási időszak) 2015. évi kifizetéseihez kapcsolódó becsült átlagos hibaarány éves szinten 3 %–5,6 % között volt, amely nagyjából megegyezik a Számvevőszék átfogó értékelésével (lásd a 7. ábrát a kohézió területének egészére vonatkozóan).

A DG REGIO saját ellenőrzési eredményeire és a nemzeti ellenőrző hatóságok által az éves kontrolljelentésükben szolgáltatott adatokra alapozza az értékelését (a 2014-ben jelentett kiadások tekintetében megközelítőleg 7 300 ellenőrzést végeztek el a műveletekre vonatkozóan). A DG REGIO saját ellenőrei – hogy megbizonyosodjanak az ellenőrző hatóságok megbízhatóságáról – 58 ellenőrző látogatást tettek. 2009 óta több mint 300 ellenőrző látogatásra került sor, amelynek keretében az Európai Regionális Fejlesztési Alap/Kohéziós Alap programjainak 98,5 %-át felügyelő 51 ellenőrző hatóságot vizsgáltak.

Ezenfelül a DG REGIO ellenőrei az ellenőrző hatóságok éves kontrolljelentéseire és ellenőri véleményére vonatkozóan átfogó dokumentumalapú vizsgálatot végeznek, amelyet szükség esetén tényfeltáró missziókkal egészítenek ki. A DG REGIO továbbá 446 jelentést kapott a tagállamok ellenőrző hatóságaitól az elvégzett rendszerellenőrzésekről, amely jelentéseket a főigazgatóság alaposan elemezte (2013-ban és 2014-ben a DG REGIO több mint 540, rendszerellenőrzésről szóló jelentést vizsgált meg).

A tagállamok által szolgáltatott „külső” adatokat illetően a DG REGIO megjegyzi, hogy az ellenőrző hatóságok által jelentett hibaarányok 95 %-át megbízható információforrásként értékelték a 2015. évi kifizetésekhez kapcsolódó kockázat kiszámításának céljából (lásd a 9. ábrát). A fennmaradó 5 % tekintetében a DG REGIO újraszámította az ellenőrző hatóságok által szolgáltatott hibaarányokat, vagy általán alapján megbecsülte a kockázatot, mert a jelentett hibaarányokat nem találta megbízhatónak, illetve az értékelés idején szerzett ellenőrzési információk nem voltak elegendőek/meggyőzőek a jelentett hibaarányok teljes körű megerősítéséhez.

8. ábra – A Bizottság és a Számvevőszék becsült hibaszintjei a regionális és várospolitikai területén (DG REGIO) 2012-től 2015-ig*

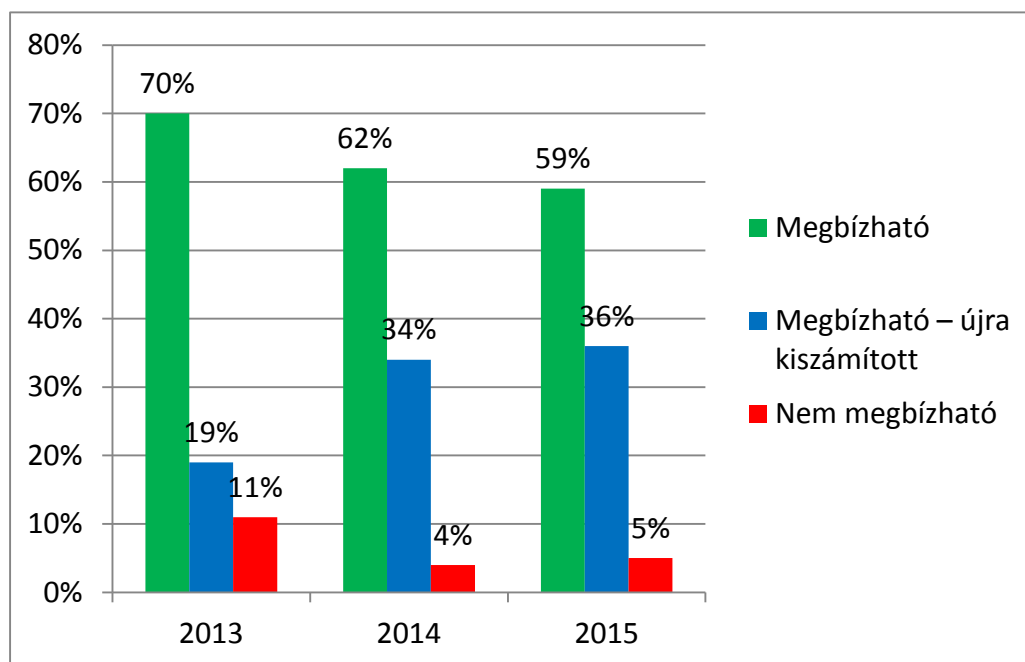


* A Számvevőszék már nem szolgáltat külön becsült hibaarányt 2015-re vonatkozóan a DG REGIO tekintetében. 2012 kivételesen azért került bele az elemzésbe, hogy teljes körű áttekintést lehessen nyújtani.

A különböző hibaszinteket összekötő vonalat nem folyamatos alakulásnak, hanem inkább a hibatarományok jobb megértéséhez nyújtott segítségnek kell tekinteni.

Forrás: a Számvevőszék 2012–2014-es pénzügyi évekre vonatkozó éves jelentései, valamint a DG REGIO 2012–2015-ös pénzügyi évekre vonatkozó éves tevékenységi jelentései.

9. ábra – A nemzeti ellenőrző hatóságok által a DG REGIO-nak nyújtott hibaarányok megbízhatósága



3.1.2. A hibák kiváltó okai

2015-ben a DG REGIO a 2007–2013-as időszakban felmerült hibák kiváltó okaként az irányítási és kontrollrendszerek súlyos hiányosságait nevezte meg, amelyek Belgiumban, Bulgáriában, a Cseh Köztársaságban, Franciaországban, Németországban, Görögországban, Magyarországon, Olaszországban, Lengyelországban, Romániában, Szlovákiában, Spanyolországban, az Egyesült Királyságban, valamint az európai területi együttműködés vonatkozásában 67 programhoz kapcsolódtak, amint azt a programellenőrző hatóság és/vagy a Bizottság észlelte. Ezek a hiányosságok különösen a következő egy vagy több kulcsfontosságú elemet érintik:

- irányítási ellenőrzések,
- a közbeszerzésre, az állami támogatásokra, a bevételtermelő projektekre és a támogathatóságra vonatkozó szabályoknak való megfelelés,
- a műveletek kiválasztására vonatkozó eljárások,
- magas hibaarányok a műveletek ellenőrzését követően,
- igazoló tevékenységek,
- ellenőrzési munka (be nem fejezett munka miatt nem megbízható hibaarány, korlátozott számú operatív program esetében nem megfelelően észlelt vagy számszerűsített közbeszerzési szabálytalanságok).

A Számvevőszék által az elmúlt évek során azonosított hibák három fő forrása a közbeszerzés, az állami támogatás és a támogatásra nem jogosultság volt.

Különösen ezek miatt a rendszerbeli hiányosságok miatt a validált hibaarány 5 % feletti és/vagy a kumulált fennmaradó kockázat pedig 2 % feletti. A rendszerbeli hiányosságok okai többek között a néhány tagállamban működő összetett irányítási struktúrák és a néhány

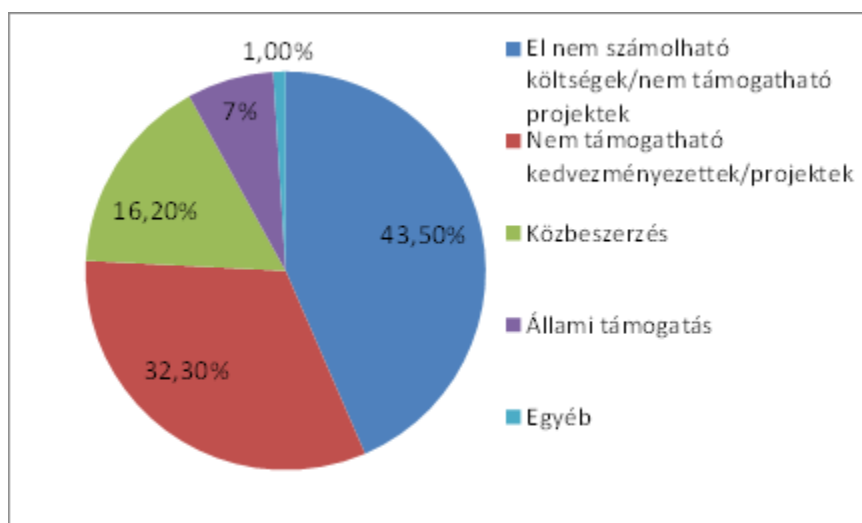
hatóságnál tapasztalt magas szintű fluktuáció, emiatt pedig csökkent a szakértelem, illetve nem volt elegendő személyzet.

A hibák abból is adódnak, hogy a végrehajtási programokra alkalmazandó nemzeti vagy regionális szabályok esetlegesen szigorúbb követelményeket támasztanak annál, amit a nemzeti jogszabályok a nemzeti szinten finanszírozott hasonló kiadásokra előírnak, vagy ami az uniós szabályoknak való megfeleléshez szükséges lenne (túlszabályozás).

Az irányítási és kontrollrendszerek hiányosságait illető fő aggályt továbbra is az irányító hatóságok és közreműködő szervezeteik által végzett irányítási ellenőrzések jelentik. A főbb problémák különösen a következők: az irányítási ellenőrzések formális jellegűek, a közbeszerzési eljárások ellenőrzése elégtelen, az irányító hatóságok, illetve közreműködő szervezeteik szervezeti felépítése nem megfelelő, valamint a feladatok delegálása esetén hiányos a képzés és a felügyelet. Megjegyzendő azonban, hogy jelentős különbség figyelhető meg az irányító hatóságok által végzett irányítási ellenőrzések és az ellenőrző hatóságok által lefolytatott kontrollok színvonala között. Az ellenőrző hatóságokat az esetek 95 %-ában megbízhatónak tekintik, és munkájuk az egységes ellenőrzési koncepcióval kapcsolatban kulcsfontosságú.

A DG REGIO által azonosított – e rendszerbeli hiányosságoknak betudható – hibák típusai megegyeznek a Számvevőszék 2015. évi éves jelentésében szereplő értékeléssel (lásd a 10. ábrát).

10. ábra – A Számvevőszék értékelése a hibák kiváltó okairól a DG REGIO-t illetően⁴¹



3.1.3. Meghozott korrekciós intézkedés

A DG REGIO az alábbiak révén szigorú felügyeleti szerepet tölt be annak biztosításával, hogy a tagállamok kezeljék az irányítási és kontrollrendszereikben feltárt hiányosságokat:

- az összes rendelkezésre álló kumulált ellenőrzési eredmény és információ figyelembevételével a DG EMPL-lel és a DG MARE-val közösen naprakésszé teszi ellenőrzésikockázat-értékelését,

⁴¹ A Számvevőszék 2015-ös pénzügyi évre vonatkozó éves jelentése, 6.2. ábra, amely nem tartalmazza a „Foglalkoztatás és szociális ügyek” részesedését az átfogó hibákból.

- biztosítja az ellenőrző hatóságok által elvégzett ellenőrzések színvonalának folyamatos felülvizsgálatát, és nyomon követi azon programokat, amelyek eddig egységes ellenőrzési státuszt kaptak, valamint
- jelentős hiányosságok észlelése/jelentése esetén időben kifizetési felfüggesztéseket alkalmaz, és szükség esetén javaslatot tesz a Bizottságnak a kifizetések felfüggesztésére és pénzügyi korrekciókra irányuló döntésekre vonatkozóan, kivéve ha a tagállamok elfogadják, hogy először a szükséges pénzügyi korrekciókat alkalmazzák.

A DG REGIO ezenfelül folytatja az azonosított fő kockázatok és hiányosságok enyhítését célzó alábbi kezdeményezések végrehajtását:

a) Egyszerűsítés

Az uniós források végrehajtásának egyszerűsítése az „eredményközpontú uniós költségvetés” kezdeményezés egyik fő pillére. A 2014–2020-as programozási időszak jogszabályai széles körű lehetőségeket biztosítanak az egyszerűsítésre és az adminisztratív terhek csökkentésére. E lehetőségek magukban foglalják az összes esb-alapra vonatkozó közös szabályrendszert, az egyszerűsített költségelszámolási opciók alkalmazásának kiterjesztését, a dokumentumok kedvezményezettek általi megőrzése időszakának lerövidítését, valamint az e-kohézió irányába való elmozdulást.

Az Európai Parlament által 2014. január 15-én megszavazott és a Tanács által 2014. február 11-én elfogadott közbeszerzési irányelvek csomagja segíteni fogja a valamennyi szereplőre vonatkozó szabályok további egyszerűsítését.

A korábbi időszakokhoz képest egyszerűsödtek az esb-alapok 2014–2020-as időszakra vonatkozó közös szabályai. E szabályok széles körű egyszerűsítési lehetőségeket kínálnak, így például az egyszerűsített költségelszámolási opciókat, valamint a bevéeltermelő projektek és pénzügyi eszközök figyelembevételének egyszerűsített módjait. Az e-kohézió irányába való elmozdulás valószínűleg ugyancsak egyszerűsíteni fogja a kedvezményezettek életét.

A DG REGIO jelenleg folytatja annak értékelését, hogy az új rendelkezések milyen mértékben járultak hozzá a kedvezményezettek adminisztratív terheinek csökkentéséhez és az egyszerűsítéshez. Több tanulmány készült az egyszerűsítési intézkedések elterjedésének értékeléséhez való hozzájárulásként. Ezenfelül létrehozták a kedvezményezettek érdekében történő egyszerűsítés nyomon követésével foglalkozó magas szintű munkacsoportot, amelynek célja, hogy elemezze az egyszerűsítési lehetőségek végrehajtását a tagállamokban és a régiókban, valamint ajánlásokat tegyen az egyszerűsítési intézkedések elterjedésének javítására a 2014–2020-as és a 2020-at követő időszakra is. A magas szintű munkacsoport 2015. október 20-a óta több ülést is tartott, amelyen különböző témákat vitattak meg részletesen, így az e-kormányzást, az egyszerűsített költségelszámolási opciókat, a kkv-k uniós finanszírozáshoz való hozzáférést, a pénzügyi eszközöket és az ellenőrzést. A munkacsoport már elfogadta első következtetéseit és ajánlásait az e-kormányzásról és az egyszerűsített költségelszámolási opciókról.

Ezen első ajánlások alapján a Bizottság nemrégiben javaslatot tett az esb-alapokat irányító szabályok – mégpedig a közös rendelkezésekről szóló rendelet⁴² – további és ambiciózusabb

⁴² Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) 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

egyszerűsítésére, különösen arra, hogy jelentősen kiterjesszék az egyszerűsített költségelszámolási opciók alkalmazási körét, és alkalmazásukat kötelezővé tegyék a 100 000 EUR alatti műveletek esetében. Ezenfelül a költségvetési rendeletben javasolt új lehetőség igénybevétele megengedné, hogy a finanszírozás ne a műveletek költségein, hanem a végrehajtás előrehaladásához kapcsolódó feltételek teljesítésén alapuljon. A Bizottság továbbá javasolta, hogy kevesebb követelmény vonatkozzon a közös cselekvési tervek alkalmazására, vezessenek be egyszerűsítési intézkedéseket a jövedelemtermelő műveletekre és a nagyprojektekre, tovább pontosítva ezáltal a pénzügyi eszközökre vonatkozó szabályokat, valamint számos egyéb módosítást terjesztett elő. E javaslatok a Bizottság által 2016 szeptemberében elfogadott „Omnibus” rendeletben szerepelnek (lásd a 3.1. szakaszt).

2015. évi éves jelentésében a Számvevőszék ajánlást tett arra vonatkozóan, hogy készítsenek célzott elemzést a 2014–2020-as programozási időszak tagállami elszámolhatósági szabályairól. A Bizottság azon programok tekintetében irányoz elő ilyen elemzést, amelyek hibaszintje szisztematikusan magas volt, így ezek a programok a szabályok egyszerűsítésének potenciális hatókörébe tartozhatnak.

b) Az irányítási és kontrollrendszerek megerősítése

A Bizottság szolgálatai a 2007–2013-as programozási időszakban célzott intézkedéseket vezettek be a tagállamok igazgatási kapacitásainak javítása érdekében. Ez a munka a 2014–2020-as programozási időszakban is folytatódik. A DG REGIO az egyes programokra vonatkozóan meghatározott egyedi intézkedéseken felül horizontális kezdeményezéseket is végrehajt az azonosított fő kockázatok és hiányosságok enyhítése érdekében. A már végrehajtott és folyamatban lévő intézkedések magukban foglalják többek között az alábbiakat:

- Általános igazgatási kapacitás-kezdeményezés. A 2015-ben folytatott tevékenység elsősorban a következőket érintette:
 - A technikai segítségnyújtás és információcsere (TAIEX) REGIO PEER 2 PEER eszközeinek programjait irányító hatóságok közötti szakmai tapasztalatcsere. 2016 novemberéig 109 cserét hagytak jóvá, ebből 70-et meg is valósítottak 1 142 fő részvételével, akik pozitív visszajelzést adtak.
 - Stratégiai képzési program irányító, igazoló és ellenőrző hatóságok, valamint közreműködő szervezetek részére a 2014–2020-as időszak rendeleteinek végrehajtásáról. A négy különböző képzési modulon eddig valamennyi tagállamból mintegy 540 programszakértő és referens vett részt.
 - Az ERFA és a Kohéziós Alap hatékony irányítására és végrehajtására szolgáló kompetenciakeret, amelynek célja, hogy támogassa az alapok irányításának további professzionalizálását.
 - Hatékony és arányos csalásellenes/korrupcióellenes intézkedések végrehajtásáról szóló célzott műhelytalálkozók az OLAF-fal együttműködésben a 15 leginkább érintett tagállamban, hogy növeljék a tudatosságot a kockázatokat illetően és javítsák annak

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.

elfogadottságát, hogy a megelőző intézkedések lehetségesek. A DG REGIO ellenőrzési igazgatósága a DG EMPL-lel szoros együttműködésben tevékenyen előmozdította az Arachne – a Bizottság által kifejlesztett megelőző kockázatértékelő eszköz – illetékes nemzeti hatóságok általi alkalmazását.

- Kísérleti integritási megállapodások a Transparency Internationallel. Jelenleg 11 tagállamban folyik 17 kísérleti integritási megállapodás bevezetése; a megállapodások 2016-tól kezdődően négyéves időszakra szólnak.
- A közbeszerzés területén a DG REGIO a közbeszerzési kapacitások megerősítésére irányuló célzott cselekvési terveket dolgozott ki a Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatósággal, a Versenypolitikai Főigazgatósággal, valamint az esb-alapokkal foglalkozó egyéb főigazgatóságokkal szoros együttműködésben; e cselekvési tervek végrehajtása 2015-ben folytatódott. A Bizottság által támogatott cselekvési tervek magukban foglalják az alábbiakat:
 - Az esb-alapok által finanszírozott projektekben előforduló leggyakoribb hibák elkerüléséről szóló közbeszerzési iránymutatást 2015 októberében tették közzé valamennyi uniós nyelven. Az iránymutatást az új közbeszerzési irányelvekkel fogják naprakésszé tenni, amelyek átültetési határideje 2016. április 18.
 - A közbeszerzésre vonatkozó, előzetes feltételrendszert tartalmazó cselekvési tervek nyomon követése azon tagállamokra összpontosítva, amelyek még mindig nem fejezték be a cselekvési terveik végrehajtását, többek között az előzetes feltételrendszert nem teljesítő tagállamokhoz igazított támogatás nyújtása.
 - Olyan, közbeszerzési helyzetfelmérő tanulmányt terjesztettek széles körben, amely a közbeszerzéssel kapcsolatos, az Unió szerte előforduló több mint 50 bevált gyakorlatot, valamint 28 országprofil tartalmaz konkrét ajánlásokkal.
 - A közbeszerzésre vonatkozó átláthatóság és nyílt hozzáférésű adatok előmozdítása, többek között a fent említett kísérleti integritási megállapodásokra irányuló kezdeményezésem keresztül.
- 2015 márciusában elfogadásra került a DG REGIO által a Versenypolitikai Főigazgatósággal szoros együttműködésben készített állami támogatási cselekvési terv. Ennek célja, hogy fokozza a tudatosságot és a megértést az állami támogatásokkal kapcsolatban, javítsa a tagállamokban az állami támogatások nyomon követésében részt vevő különböző szereplők közötti együttműködést, valamint proaktív támogatást nyújtson az uniós tagállamok és régiók számára az állami támogatási szabályok helyes alkalmazásához. A cselekvési terv az alábbiakra irányuló intézkedéseket foglal magában:
 - A meglévő bevált gyakorlatok felülvizsgálata és terjesztése.
 - Stratégiai képzési programok, többek között szakértői és országspecifikus képzések, amelyeket 2015 második felére és 2016 elejére terveztek.
 - A Bizottság és az ellenőrző hatóságok közötti cserék a 2014. évi általános csoportmentességi rendelet⁴³ módosításaihoz igazított ellenőrzőlisták további terjesztésére vonatkozóan.

⁴³ A 651/2014/EU bizottsági rendelet.

- Az állami támogatásokra vonatkozó előzetes feltételrendszert nem teljesítő tagállamokhoz igazított segítségnyújtás cselekvési terveik végrehajtásához.

Az ellenőrző hatóságokat illetően rendszeres adminisztratívkapacitás-építési intézkedéseket (technikai találkozók, módszertani megbeszélések, fórumok a bevált gyakorlatok cseréjéhez) alkalmaznak a szilárd közös ellenőrzési keret biztosítására. A tagállamoknak szóló iránymutatást folyamatosan javítják és technikai találkozók keretében megvitatják az ellenőrző hatóságokkal.

A külön e célból tartott üléseken, a műhelytalálkozókon, illetve a célzott intézkedések keretében a következő fő témákkal foglalkoztak: csalás/korrupció elleni küzdelem, közbeszerzésre/állami támogatásra vonatkozó ellenőrzési módszertan, ajánlott statisztikai mintavételi technikák a meggyőző és megbízható ellenőrzési eredmények érdekében, valamint a 2014–2020-as új szabályozási elemek (például a teljesítménymutatók ellenőrzése, e-kohézió) végrehajtása.

Az elmúlt években a DG REGIO helyszíni ellenőrzések – többek között a műveletek ellenőrzésének ismételt elvégzése – révén felülvizsgálta az Európai Regionális Fejlesztési Alap és a Kohéziós Alap allokációinak több mint 98 %-át felügyelő legfontosabb ellenőrző hatóságok munkáját, hogy értékelje az ellenőrző hatóságok által levont ellenőrzési következtetéseket. A főigazgatóság folyamatosan nyomon követi a helyzetet azon esetekben, amelyeknél megadták az egységes ellenőrzési státuszt. Az ellenőrzések helyszínen történő ismételt elvégzése – a kedvezményezettek ellenőrzésének megismétlését is ideértve – a bizottsági szolgálatok által nyújtott folyamatos tanácsadással, ellenőrzési iránymutatásokkal és módszertani eszközökkel kiegészítve 2009 óta lehetővé tette az ellenőrző hatóságok átfogó kapacitásépítését. Ennek eredményeképpen – amint az a 2015-ös eredményekből kitűnik – a legtöbb ellenőrző hatóság most már megfelel a normáknak, és megbízható ellenőrzési eredményeket szolgáltat a DG REGIO számára (lásd a 9. ábrát).

A DG REGIO az ellenőrző hatóságok külön képzésekre irányuló kérése nyomán valamennyi ellenőrző hatóság javát szolgáló fórumokat szervezett, ahol eszmecsere folytattak ellenőrzési kérdésekről és a kapacitásépítésről többek közt a következő területeken: közbeszerzésre/állami támogatásra vonatkozó ellenőrzési módszertan, ajánlott statisztikai mintavételi technikák a meggyőző és megbízható ellenőrzési eredmények érdekében, valamint a 2014–2020-as új szabályozási elemek (például a teljesítménymutatók ellenőrzése, e-kohézió) megfelelő végrehajtásának biztosítása. Az ellenőrző hatóságok folyamatos visszajelzést kapnak majd a 2015. évi ellenőrzési eredményeik értékelése alapján, hogy jobban megértsék az azonosított főbb hiányosságokat és az ellenőrzési közösség körében terjesszék a bevált gyakorlatokat.

A DG REGIO az ellenőrzési eljárásaiban már bevezette a túlszabályozás azonosítását, és hasonló eljárásra ösztönözte az ellenőrző hatóságokat. A főigazgatóság ezenfelül végre fogja hajtani a Számvevőszék 2015. évi éves jelentésében megfogalmazott ajánlást arra vonatkozóan, hogy készítsenek célzott elemzést a 2014–2020-as programozási időszak tagállami elszámolhatósági szabályairól.

- c) Jogi keret 2014–2020: Megerősített ellenőrzési és elszámolhatósági rendelkezések

A kohéziós politika 2014–2020-ra vonatkozó megbízhatósági keretét jelentősen módosították, és foglalkoztak azokkal a hiányosságokkal, amelyek az előző szabályozási

keretből maradtak fenn, ahol a megbízhatósági szint az irányítási és kontrollciklus szakaszai alapján változott.

A módosított ellenőrzési architektúra az újonnan bevezetett elemeknek köszönhetően megerősödött. Ilyen elemek például az alábbiak:

- Tizenkét hónapos beszámolási időszak az n–1. év július 1-jétől az n. év június 30-ig.
- Minden időközi kifizetésből 10 % visszatartása a számviteli év kiadásaihoz kapcsolódóan annak érdekében, hogy az uniós költségvetés addig is védelemben részesüljön, amíg valamennyi nemzeti kontroll- és ellenőrzési munkát elvégeznek és benyújtják a kapcsolódó elszámolásokat.
- A beszámolási időszakhoz kapcsolódóan minden programra vonatkozóan a Bizottságnak bejelentett kiadások igazolt elszámolásának és a kísérő dokumentumoknak a benyújtása az n+1. év február 15-ig, hogy bizonyosságot adjanak az elszámolások pontosságáról, a rendszer hatékony működéséről, valamint az alapul szolgáló ügyletek jogszerűségéről és szabályszerűségéről (vezetői nyilatkozat, a kontrollok és ellenőrzések éves összefoglalója, a nemzeti szinten valamennyi korrekciót figyelembe véve kapott fennmaradó hibaarányon alapuló ellenőri vélemény és kontrolljelentések).
- Az esedékes éves egyenleg kifizetése vagy beszédése azt követően, hogy az n+1. év május 31-ig benyújtják a Bizottságnak az elszámolásokat; az elszámolásoknak tükrözniük kell az elvégzett pénzügyi korrekciókat, hogy az éves fennmaradó kockázat minden program esetében minden évben a 2 %-os lényegességi küszöb alatt legyen.
- A nettó pénzügyi korrekciók kötelező alkalmazása, ahol a Bizottság (vagy a Számvevőszék) még mindig súlyos rendszerbeli hiányosságokat mutató szabálytalanságokat észlel, kivéve ha azokat a nemzeti hatóságok már azonosították vagy korrigálták.

Az elszámolások Bizottság általi elfogadása új folyamat, amely független a rendeletben előírt jogszerűségi és szabályszerűségi értékeléstől (a közös rendelkezésekről szóló rendelet 139. cikke). A Bizottságnak az ellenőrző hatóságok által nyújtott ellenőri vélemény alapján minden év május 31-ig el kell fogadnia az elszámolásokat, ellenkező esetben értesítenie kell a tagállamot. Az elszámolások elfogadását követően a Bizottságnak ki kell számítania, majd ki kell fizetnie vagy be kell szednie az éves egyenleget, figyelembe véve az elszámolásokban igazolt és az ellenőri vélemény által megerősített kiadások szintjét, az éves előlegkifizetéseket, valamint a 10 % visszatartásával teljesített időközi kifizetéseket.

A programelszámolásokban szereplő kiadások azonban nem tartalmazhatnak semmilyen fennmaradó lényeges szabálytalanságot. Ellenkező esetben (akár az ellenőrző hatóság bejelentése, akár az uniós ellenőrzéseken keresztül azonosítottak alapján) a Bizottság megszakíthatja az egyenlegfizetést és haladéktalanul elindíthatja a pénzügyi korrekciós eljárást. E korrekciók nettó korrekciók lesznek, amennyiben a tagállam nem fogadja el azokat (a 2007–2013-as időszakra vonatkozóan), vagy amennyiben a korrekciók korábban nem észlelt/nem korrigált, illetve a tagállam által nem bejelentett súlyos hiányosságokra utalnak (új elem a 2014–2020-as időszakra).

A 2014–2020-as időszak megerősített megbízhatósági folyamata továbbra is figyelembe veszi az egységes ellenőrzési koncepciót, amelynek értelmében a Bizottság elsősorban az ellenőrző hatóságok által elvégzett korábbi ellenőrzésekre támaszkodhat, miután megvizsgálta, hogy megbízhatóak-e az ellenőrző hatóságok ellenőrzési eredményei. Az egységes ellenőrzési elv alkalmazásának további lehetőségeit a rendelet tartalmazza (a közös rendelkezésekről szóló rendelet 148. cikke). Az utolsó szakaszban a Bizottság megfelelési ellenőrzései és szükség esetén a nettó pénzügyi korrekciók ezt követő alkalmazása bizonyosságot kell hogy nyújtsanak arról, hogy a fennmaradó hibakockázat minden program esetében éves alapon – valamennyi korrekció alkalmazását követően – nem haladja meg a 2 %-ot.

Az előzetes feltételrendszer az esb-alapok reformjának fő eleme: a feltételrendszer célja annak biztosítása, hogy megfelelő szabályozási és szakpolitikai kereteket alkalmazzanak, és hogy a beruházások elvégzése előtt elegendő adminisztratív kapacitás álljon rendelkezésre, így javuljon az esb-alapok által támogatott beruházások, valamint egyéb állami és magánberuházások hatékonysága és eredményessége. Az előzetes feltételek biztosítják, hogy a társfinanszírozott beruházásokat következetes és alaposan végiggondolt stratégiák keretében hatékonyan és eredményesen hajtsák végre.

Az előzetes feltételrendszer olyan kérdéseket is lefed, mint az adminisztratív kapacitás, a közbeszerzés és az állami támogatás, amelyek a kohéziós politika területén előforduló hibák fő okai.

Amennyiben a tagállam a program elfogadásakor nem teljesítette az előzetes feltételrendszert, a Bizottsággal cselekvési tervről állapodott meg. A DG REGIO gondosan nyomon követi a helyzetet, és segítséget nyújt a tagállamok számára cselekvési terveik végrehajtásához.

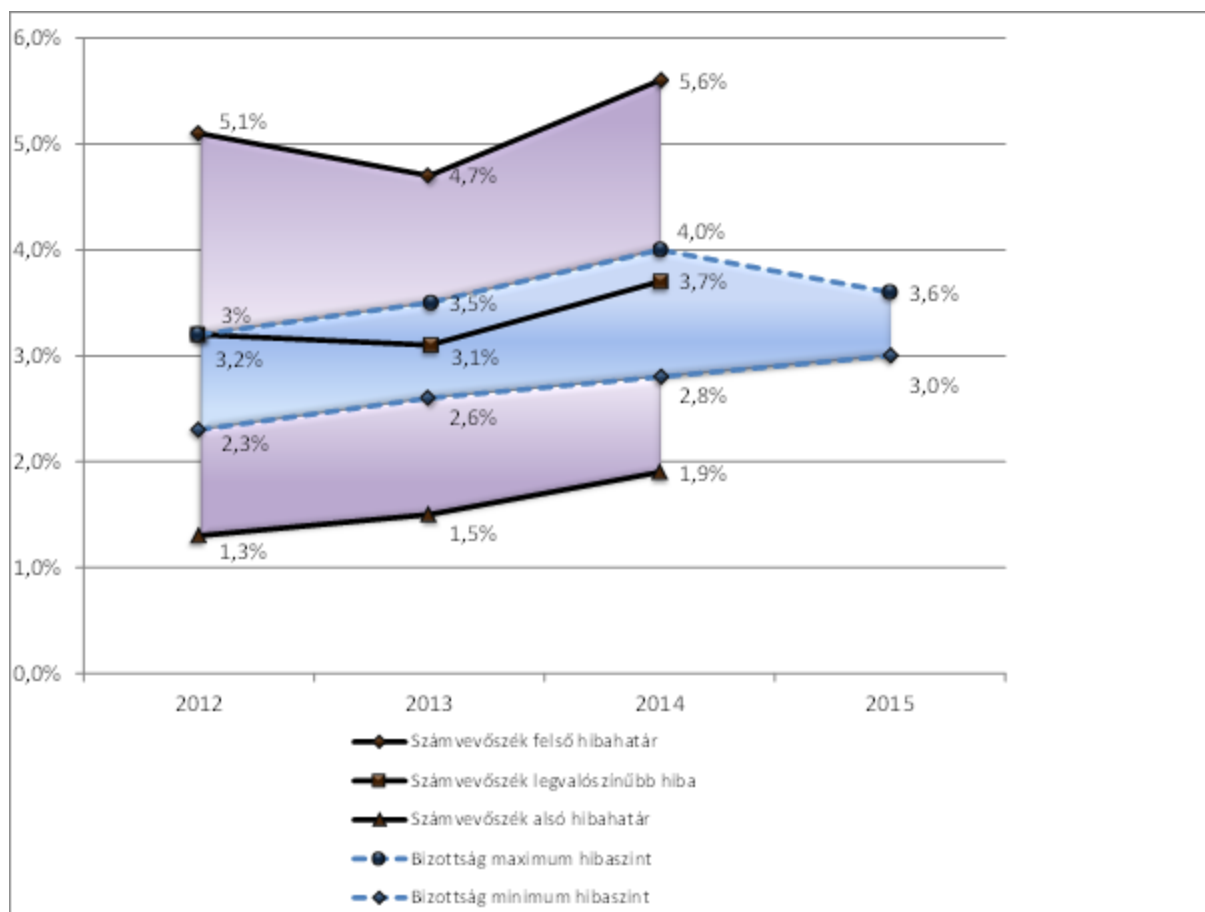
3.2. A többéves pénzügyi keret 1B. alfejezete – A Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága (EMPL)

3.2.1. Hibaszint

A DG EMPL által 2015-re kiszámított átlagos hibaarány 3,0 %–3,6 % között mozog, amely nagyjából megegyezik a Számvevőszék átfogó értékelésével (lásd a 7. ábrát a kohézió területének egészéhez kapcsolódóan). Amióta a DG EMPL 2011-ben elkezdte saját hibaarányának megbecslését, a becslései szorosan követték a Számvevőszék becsléseit (vagyis a DG EMPL által becsült minimum hibaszint és a Számvevőszék által becsült legvalószínűbb hibaarány a 2011–2014-es időszakra vonatkozóan a következőképpen alakult: 2011: 2,0 % kontra 2,2 %, 2012: 2,3 % kontra 3,2 %, 2013: 2,6 % kontra 3,1 % és 2014: 2,8 % kontra 3,7 %, ami mutatja a DG EMPL megbízhatósági módszertanának stabilitását).

A DG REGIO-hoz hasonlóan a DG EMPL becslései is a saját ellenőrzési munkáján (2015-ben 51 ellenőrző látogatást tettek, amelynek keretében 92 ellenőrző hatóságból 89-et kerestek fel, amelyek a 118 operatív programból 115 felügyeletéért felelősek), valamint a 2015-ben 5 114 ellenőrzést lefolytató nemzeti ellenőrző hatóságok által szolgáltatott adatokon alapulnak. A DG EMPL ellenőrzési igazgatósága alaposan felülvizsgálta az ellenőrző hatóságok által végzett számításokat, hogy biztosítsa az iránymutatással való egységességet, valamint a reprezentatív konszolidált adatok rendelkezésre állását. Az adatokat az esetek 95 %-ában megbízhatónak tekintették (lásd a 12. ábrát).

11. ábra – A Bizottság és a Számvevőszék becsült hibaszintjei a foglalkoztatás és szociális ügyek területén (DG EMPL) 2012-től 2015-ig*

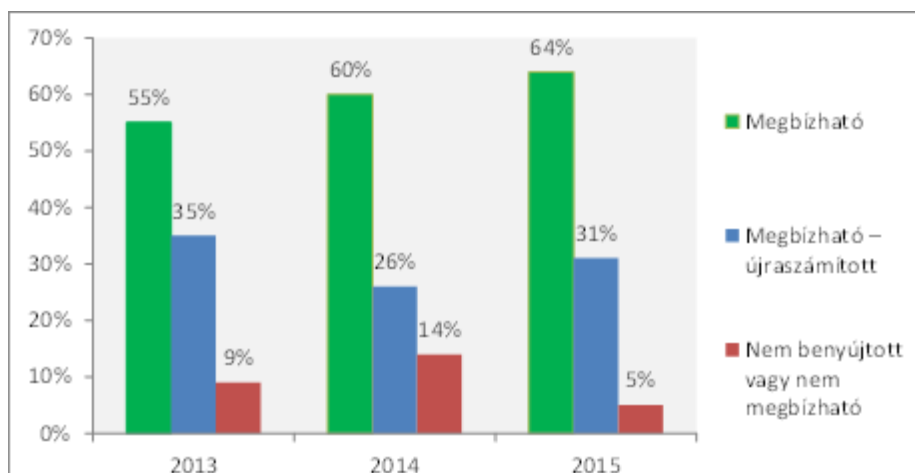


* A Számvevőszék már nem szolgáltat külön becsült hibaszintet 2015-re vonatkozóan a DG EMPL tekintetében. 2012 kivételesen azért került bele az elemzésbe, hogy teljes körű áttekintést lehessen nyújtani.

A különböző hibaszinteket összekötő vonalakat nem folyamatos alakulásnak, hanem inkább a hibatarományok jobb megértéséhez nyújtott segítségnek kell tekinteni.

Forrás: a Számvevőszék 2012–2014-es pénzügyi évekre vonatkozó éves jelentései, valamint a DG EMPL 2012–2015-ös pénzügyi évekre vonatkozó éves tevékenységi jelentései.

12. ábra – A nemzeti ellenőrző hatóságok által a DG EMPL-nek továbbított hibaarányok megbízhatósága



3.2.2. A hibák kiváltó okai

A DG REGIO-hoz hasonlóan a DG EMPL is azt állapította meg, hogy a hibák fő kiváltó okai a jogi keret összetettsége a kohézió területén, valamint a nemzeti irányítási és kontrollrendszerek hiányosságai. 2015-ben a DG EMPL fenntartást fejezett ki 23 egyedi ESZA operatív program irányítási és kontrollrendszerei tekintetében Belgiumban, Horvátországban, Franciaországban, Németországban, Görögországban, Magyarországon, Olaszországban, Romániában, Szlovákiában, Spanyolországban és az Egyesült Királyságban a 2007–2013-as programozási időszakra vonatkozóan.

A DG EMPL továbbá külön tematikus ellenőrzést végzett a tagállami hatóságok irányítási ellenőrzéseire vonatkozóan. E tematikus ellenőrzés átfogó célkitűzése annak értékelése volt, hogy mennyire működtek hatékonyan az ellenőrzési folyamattal kapcsolatban lévő irányítási és kontrollrendszerek a hibák és szabálytalanságok megelőzésében, illetve észlelésében és korrigálásában, valamint hogy bizonyosságot szerezzen a Bizottságnak bejelentett kiadások jogszerűségéről és szabályszerűségéről.

Az ellenőrzés főbb eredményei az alábbiak voltak:

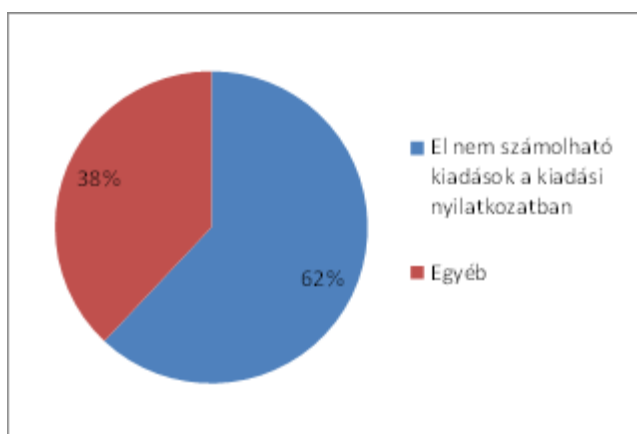
- A DG EMPL ellenőrei több esetben megállapították, hogy az irányítási ellenőrzéseket csupán formálisan, a jogi követelményeket láthatóan betartva végezték el, de nem vizsgálták kritikus szemmel a bejelentett kiadásokat.
- A tevékenységeiket (részben) közbeszerzéssel végrehajtó projektek irányítási ellenőrzéseit meg kell erősíteni. Sok esetben az irányítási ellenőrzések keretében nem azonosították a közbeszerzési eljárások megsértését, habár az irányító hatóságok vagy azok közreműködő szervezetei helyszíni ellenőrzéseket végeztek.
- A projektek értékelése és jóváhagyása során igen gyakran elmaradt az irányító hatóságok/közreműködő szervezetek irányítási kapacitásának kritikus értékelése. Sok esetben a (kis értékű) projektek jelentős részét úgy hagyták jóvá, hogy nem mérlegelték a kedvezményezettek számára szükséges iránymutatás és képzés vonzatait, az irányító hatóságok/közreműködő szervezetek által elvégzendő ellenőrzések költségeit, a magas kockázatú projektek azonosításához szükséges

kockázatkezelési tevékenységet, valamint hogy e kis értékű tételek milyen hozzáadott értéket nyújthatnak, illetve milyen hatást gyakorolhatnak a munkaerőpiacra.

- Sok irányító hatóság az irányítási ellenőrzés elvégzése tekintetében a közreműködő szervezeteitől függött. E közreműködő szervezetek gyakran több vagy jobb tapasztalattal rendelkeztek az ellenőrzés tárgyának működési oldalát tekintve, és így gyakran indokolt volt az irányító hatóságok azon döntése, hogy a felelősséget átruházzák e közreműködő szervezetekre. Megfigyelték azonban, hogy e közreműködő szervezetek nagyon kevés vagy semmilyen képzést nem kaptak a folyamat adminisztratív oldaláról, így gyakran hiányzott a hatékony irányítási ellenőrzések elvégzéséhez szükséges kompetencia és kapacitás. valamint
- Előfordultak olyan helyzetek, amelyekben az irányítási ellenőrzést a kiadások Bizottság felé történő igazolását követően végezték el. Sok esetben ennek kiváltó oka az erőforrások hiánya, illetve a kötelezettségvállalás-visszavonási követelmények teljesítésével kapcsolatos nyomás volt.

Az e rendszerbeli hiányosságok miatt előforduló, a DG EMPL által észlelt hibák típusai megegyeznek a Számvevőszék által a 2015. évi éves jelentésében azonosított hibák kiváltó okaival.

13. ábra – A Számvevőszék értékelése a hibák kiváltó okairól a DG EMPL-et illetően⁴⁴



3.2.3. Meghozott korrekciós intézkedés

A DG EMPL az alábbiak révén szigorú felügyeleti szerepet tölt be annak biztosításával, hogy a tagállamok kezeljék az irányítási és kontrollrendszereikben feltárt hiányosságokat:

- az összes rendelkezésre álló kumulált ellenőrzési eredmény és információ figyelembevételével a DG REGIO-val és a DG MARE-val közösen naprakésszé teszi ellenőrzésikockázat-értékelését,
- folyamatosan felülvizsgálja az ellenőrző hatóságok által végzett ellenőrzések színvonalát, valamint
- szigorú politikát alkalmaz az operatív programok kifizetéseinek megszakítása, felfüggesztése és pénzügyi korrekciók alkalmazása révén, amennyiben súlyos

⁴⁴ A Számvevőszék 2015-ös pénzügyi évre vonatkozó éves jelentése, 6.2. ábra, amely nem tartalmazza a „Regionális és várospolitika” részesedését az átfogó hibákból.

hiányosságokat azonosítottak, kivéve ha a tagállamok elfogadják, hogy először a szükséges cselekvési tervet és pénzügyi korrekciókat alkalmazzák.

A DG EMPL ezenfelül folytatja az azonosított fő kockázatok és hiányosságok enyhítését célzó alábbi kezdeményezések végrehajtását:

a) Egyszerűsítés

A fentiekben kifejtettek szerint a Számvevőszék jelezte, hogy az ESZA tekintetében a hibák fő forrása a kiadások elszámolhatóságára vonatkozó szabályok megsértése volt. Ennek oka részben az, hogy a kedvezményezettek kötelesek igazoló dokumentumot benyújtani valamennyi olyan felmerült kiadás indokolására, amelynek megtérítését kérték. A tényleges költségek megtérítésén alapuló hagyományos rendszer alternatívája az egyszerűsített költségelszámolási opcióként ismert rendszer. Az egyszerűsített költségelszámolási opciók alkalmazása során nem azon összegek alapján állapítják meg az elszámolható költségeket, amelyeket ténylegesen elköltöttek (és amelyeket igazoló dokumentumokkal kell alátámasztani), hanem előre meghatározott összegek alapján. A kiadások indokolásának megkönnyítésével az egyszerűsített költségelszámolási opciók nemcsak a bürokráciát, hanem a hibakockázatot is csökkentik. Ezt a Számvevőszék is alátámasztotta, amikor négy egymást követő év tekintetében megvizsgálta az ESZA mintájában az egyszerűsített költségelszámolási opciók alapján végzett műveleteket, és nem talált számszerűsíthető hibákat. Ennek alapján a Számvevőszék arra a következtetésre jutott, hogy az egyszerűsített költségelszámolási opciók kevésbé vannak kitéve a hibáknak, mint a tényleges költségek.

Az egyszerűsített költségelszámolási opciók további előnye, hogy a finanszírozás az outputokra vagy a megvalósított eredményekre összpontosul, és nem arra, hogy mennyit költöttek el, mint ahogyan a tényleges költségek rendszere működik. Ez összhangban áll a Bizottság azon célkitűzésével, hogy a költségvetés végrehajtása eredményközpontúbb legyen, és hogy maximalizálják a felhasznált összegek hatását.

A 2014–2020-as szabályozási keret célja, hogy a korábbi egyszerűsített költségelszámolási opciók alkalmazását valamennyi európai strukturális és beruházási alapra (esb-alapok) kiterjessze. A felajánlott opciókat ezenfelül kiterjesztették, hogy néhány, az előző programozási időszakban azonosított korlátozást megoldjanak.

Az esb-alapokon kívüli keretekben meglévő egyszerűsített költségelszámolási opciókat újra fel lehet használni, amelynek feltételei az alábbiak:

- Az egyik példa a közös rendelkezésekről szóló rendelet 67. cikke (5) bekezdésének b) pontja, amely lehetővé teszi az egyszerűsített költségelszámolási opciók alkalmazását az ESZA keretében hasonló típusú műveletekre és kedvezményezetteknek. Ez különösen azt teszi lehetővé, az Erasmus+ kapcsán meghatározott módszereket könnyen lehessen alkalmazni az ESZA-ból finanszírozott hasonló műveletekre.
- Ehhez hasonlóan a közös rendelkezésekről szóló rendelet 67. cikke (5) bekezdésének c) pontja lehetővé teszi, hogy a teljes egészében a tagállam által finanszírozott támogatási programban alkalmazott egyszerűsített költségelszámolási opciókat alkalmazzák az ESZA keretében hasonló típusú műveletekre és kedvezményezetteknek.

E két kiegészítő módszer nagyszerű lehetőséget nyújt a meglévő egyszerűsítések kiaknázására: a módszerek közvetlenül alkalmazandók az európai strukturális és beruházási alapokból finanszírozott műveletekre (feltéve, hogy hasonló típusú műveletekre és

kedvezményezettekre alkalmazzák, és hogy a támogatási program még hatályban van), valamint az egyszerűsített költségelszámolási opciók értékét nem kell ellenőrizni, ami csökkenti a potenciális ellenőrzések alkalmazási körét és költségeit. E két módszert a tagállamok erőfeszítések nélkül alkalmazni tudják, és a módszerek hibakockázata igen alacsony.

Végül az Európai Szociális Alap (ESZA) legkisebb műveleteire vonatkozóan (100 000 EUR alatti állami támogatás) költségvetési tervezetet lehet használni egy egyszerűsített költségelszámolási opció meghatározására. Ezt a módszert azért vezették be, hogy kezeljék az 50 000 EUR alatti állami támogatású ESZA-projektekre vonatkozó azon kötelezettséget, hogy kiadásainak legalább egy részére az egyszerűsített költségelszámolási opciók valamelyik típusát kell alkalmazni (kivéve, ha teljes mértékben nyilvános közbeszerzésre került sor, vagy állami támogatási program keretében valósul meg a projekt).

Az ESZA új jogalapja (az ESZA-rendelet 14. cikke) felhatalmazza a Bizottságot, hogy egységköltség-alapú térítést és egyösszegű átalányt fogadjon el. Ez jogbiztonságot nyújt az egyszerűsített költségelszámolási opciók kiszámítási módja tekintetében, és kezeli a tagállamok által azonosított fő akadályok egyikét, nevezetesen azzal szembeni félelmüket, hogy az egységköltség vagy az egyösszegű átalány kiszámítására vonatkozó módszert – nemzeti vagy uniós – ellenőrök megkérdőjelezhetik, ami rendszerhibához vezetne. A módszer Bizottság általi előzetes validálása biztosítja és validálja a tagállamok által végzett munkát.

Az új jogalap – azáltal, hogy lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy az uniós finanszírozást az egyszerűsített költségelszámolási opciók alapján igényeljék, viszont a kedvezményezettek részére történő megtérítésre eltérő (nemzeti) rendszert alkalmazzanak – azt a lehetőséget is megnyitja a tagállamok számára, hogy olyan esetekben is alkalmazzák az egyszerűsített költségelszámolási opciókat, amikor – szokásos körülmények között – a nemzeti szabályok nem engednek meg ilyen technikákat.

Tekintettel az egyszerűsített költségelszámolási opciók kedvező hatására és számos előnyére, valamint figyelembe véve a 2014–2020-as jogi keret által bevezetett új lehetőségeket, a Bizottság azt az ambiciózus politikai célt tűzte ki, hogy 2017-ig az ESZA kiadásainak 50 %-át egyszerűsített költségelszámolási opciókkal hajtsák végre. Az egyszerűsítésről szóló, az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak 2015-ben benyújtott áttekintő jelentés azt mutatta, hogy a tagállamok tervei szerint a 2014–2020-as programozási időszakban az ESZA keretében az egyszerűsített költségelszámolási opciókkal történő végrehajtást 35 %-ra becsülték, amely jelentősen magasabb a 2007–2013-as időszakra becsült 7 %-nál, de még mindig nem elegendő. A DG EMPL folytatja az egyszerűsített költségelszámolási opciók alkalmazásának előmozdítását, és arra ösztönzi a tagállamokat, hogy az 50 %-os cél elérése érdekében tovább növeljék az opciók alkalmazását.

A cél ösztönzést nyújt az egyszerűsített költségelszámolási opciók alkalmazásának jelentős növelésére, hogy elősegítsék az adminisztratív teher és a hibakockázat csökkentését, ezzel párhuzamosan pedig az eredményközpontúság fokozását. Ez valamennyi felet – a Bizottságot, a tagállamokat és a kedvezményezetteket is – arra ösztönzi, hogy az egyszerűsített költségelszámolási opciókban rejlő potenciál kiaknázása érdekében maximális erőfeszítést fejtsenek ki. Ezt azonban nem szabad önmagában célnak tekinteni.

A további egyszerűsítés megvalósítása céljából a Bizottság bevezette a közös cselekvési terv koncepcióját.

A közös cselekvési terv az esb-alapok végrehajtásának egy teljesen új és potenciálisan messzire mutató módja. A közös cselekvési terv olyan művelet, amelynek irányítása teljes egészében az outputok és a megvalósítandó eredmények alapján folyik. A közös cselekvési terv:

- állhat egy projektből vagy projektek csoportjából,
- támogatást kaphat egy vagy több program egy vagy több prioritási tengelyéből, valamint
- egy vagy több eszközből is támogatható, például az Európai Szociális Alapból, az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezéséből (IFK), az Európai Regionális Fejlesztési Alapból és/vagy a Kohéziós Alapból.

A projekteknek elő kell állítaniuk a közös cselekvési terv célkitűzésének megvalósításához szükséges outputokat és eredményeket. A kifizetések kizárólag az egyes projektek outputjaihoz és eredményeihez kapcsolódó egységköltségek és/vagy egyösszegű átalányok formáját öltik.

A Bizottság erre az egyszerűsítésre építve további javításokat javasolt az omnibus felülvizsgálattal összefüggésben (lásd a 3.1. szakaszt). Néhány esetben az ESZA-rendelet keretében meglévő rendelkezéseket naprakésszé tették és kiterjesztették más esb-alapokra is (az egyszerűsített költségelszámolási opciók kötelező alkalmazása bizonyos esetekben, átalányok bizonyos személyzeti költségekre vonatkozóan). A közös rendelkezésekről szóló rendeletre vonatkozó javaslatokat (az egyösszegű átalányok felső határának megszüntetése, a közös cselekvési tervek alkalmazására vonatkozó követelmények csökkentése, új lehetőség a feltételalapú kifizetésekre vonatkozóan – a fenti 3.1.3 szakasz a) pontja) kiegészítik az ESZA-rendelet megfelelő módosításai, valamint a leginkább rászoruló személyeket támogató európai segítségnyújtási alap keretében az egyszerűsített költségelszámolási opciók alkalmazását kiterjesztő intézkedések.

b) Az irányítási és kontrollrendszerek megerősítése

A DG EMPL folytatja a megosztott irányításra vonatkozó eljárásainak és iránymutatásának kiigazítását és módosítását annak biztosítása érdekében, hogy a tagállami irányítási és kontrollrendszerek megfelelően működjenek a jelenlegi programozási időszakban (lásd a DG REGIO-ról szóló 3.1.3. szakasz b) pontját).

c) Jogi keret 2014–2020: Megerősített ellenőrzési és elszámoltathatósági rendelkezések

A DG EMPL a kohézió területén a 2014–2020-as programozási időszakra vonatkozó jogi keretben tett ugyanazon javítások előnyeit élvezi majd, mint a DG REGIO (lásd a 3.1.3. szakasz c) pontját) az irányítási és kontrollrendszerek megerősítése érdekében.

4. A többéves pénzügyi keret 2. fejezete – Természeti erőforrások

A közös agrárpolitika (KAP) végrehajtása két alapon (pilléren) keresztül történik: az egyik az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA, I. pillér), amely a piactámogatási intézkedéseket és a közvetlen kifizetéseket (EMGA) foglalja magában; a másik az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA, II. pillér), amely a vidékfejlesztési intézkedéseket finanszírozza.

A megosztott irányítás keretében működő KAP-nak több mint 8 millió kedvezményezettje van Unió-szerte, és a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság (DG AGRI) szoros

együttműködést folytat a tagállamokkal annak biztosítása érdekében, hogy a forrásokat az uniós jogszabályoknak megfelelően folyósítsák.

4.1. Hibaszintek

A DG AGRI az éves tevékenységi jelentései keretében megvizsgálja a kifizető ügynökségek által elvégzett kontrollok eredményeire vonatkozóan a tagállamok által benyújtott információkat. Figyelembe véve a tanúsító szervek véleményét, a DG AGRI saját utólagos ellenőrzéseit (a DG AGRI minden évben hozzávetőleg 140 ellenőrzési látogatást tesz), valamint a Számvevőszék megállapításait, a DG AGRI ellenőrei szakmai megítélésüket alkalmazzák az összegek megbecslésére, és minden egyes kifizető ügynökség tekintetében a tevékenység alapú költségvetés-tervezés (ABB) egyes tevékenységei szerint kiszámítják a kiadásokra vonatkozó, konzervatívan kiigazított hibaarányokat.

A 3. táblázat tartalmazza a DG AGRI éves tevékenységi jelentéseiben nyilvánosságra hozott, a KAP-ra vonatkozó kiigazított hibaarányokat, valamint a Számvevőszék éves jelentéseiben bemutatott, a mezőgazdasághoz kapcsolódó kiadások hibaarányait⁴⁵.

3. táblázat – A Bizottság és a Számvevőszék becsült hibaszintjei a mezőgazdaság/természeti erőforrások területén 2013-tól 2015-ig

	2013		2014		2015	
	DG AGRI	Számvevő szék ⁴⁶	DG AGRI	Számvevő szék ⁴⁷	DG AGRI	Számvevő szék
EMGA	2,70 %	3,6 %	2,61 %	2,2 %	1,47 %	2,2 %
EMVA	5,19 %	6,7 %	5,09 %	6,0 %	4,99 % ⁴⁸	5,3 %
KAP ÖSSZESEN	3,26 %	<i>n.a.</i> ⁴⁹	3,10 %	3,0 %	2,02 %	2,9 %

Ha összehasonlítjuk a Bizottság éves tevékenységi jelentéseiben és a Számvevőszék éves jelentéseiben szereplő hibaszinteket, láthatjuk, hogy mindkét intézmény hasonló következtetésre jutott (lásd a 14–15. ábrát).

⁴⁵ A Számvevőszék értékelése nemcsak az EMGA-ra és az EMVA-ra, hanem a környezetre, a halászatra és az egészségügyre is kiterjed.

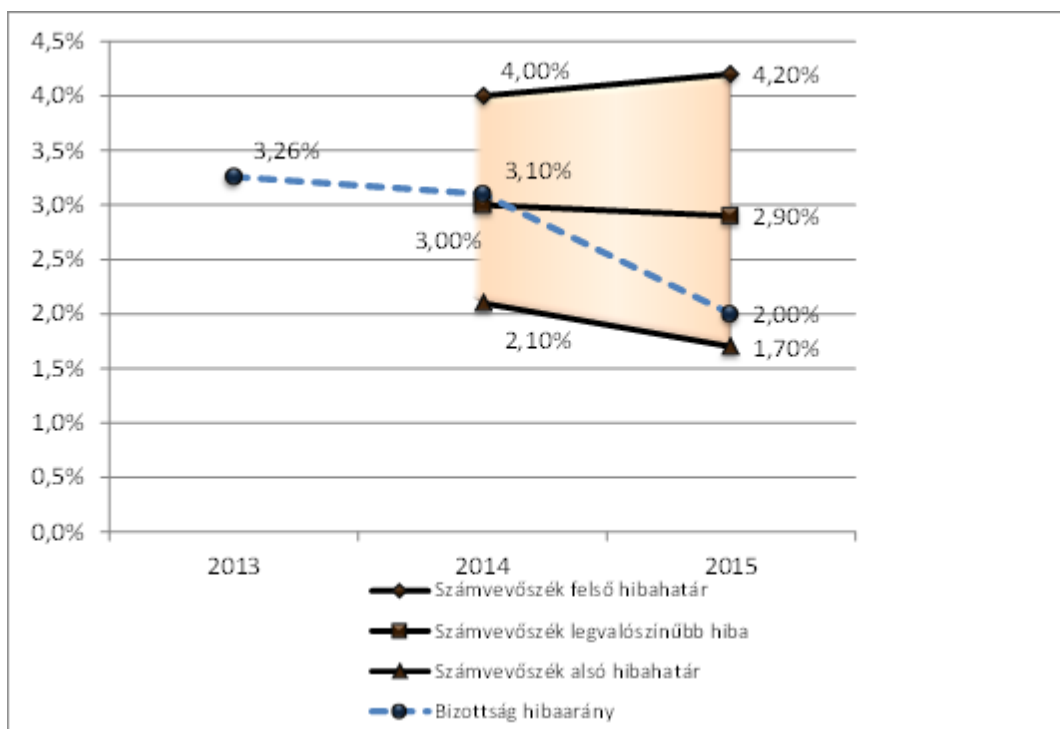
⁴⁶ Kölcsönös megfeleltetéssel együtt.

⁴⁷ Kölcsönös megfeleltetés nélkül.

⁴⁸ A 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret alatt előfinanszírozásként teljesített előlegek nélkül (előfinanszírozással együtt 4,16 %).

⁴⁹ A Számvevőszék a 2013-as pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésében külön tett jelentést az EMGA-ról, valamint a vidékfejlesztésről és az egyéb szakpolitikai területekről (környezet, halászat és egészségügy).

14. ábra – A Bizottság és a Számvevőszék becsült hibaszintjei a természeti erőforrások területén 2014-től 2015-ig*



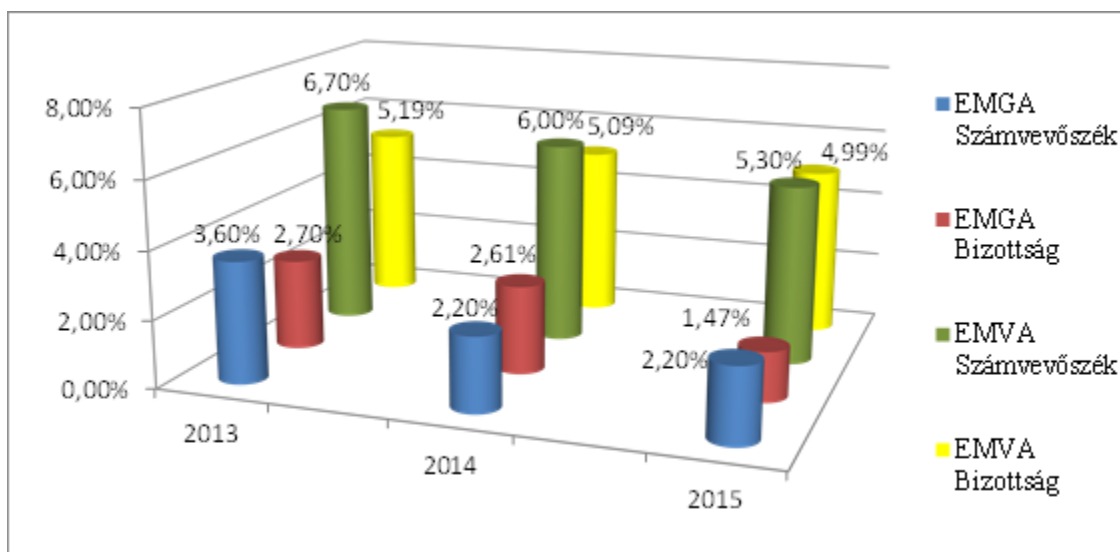
* 2014 óta a Számvevőszék már nem szolgáltat az egyes alapokra vonatkozó hibatarományokat. Ehelyett a „Természeti erőforrások” szakpolitikai terület egészére vonatkozó hibatarományokat nyújtott be.

A különböző hibaszinteket összekötő vonalakat nem folyamatos alakulásnak, hanem inkább a hibatarományok jobb megértéséhez nyújtott segítségnek kell tekinteni.

Forrás: a Számvevőszék 2014–2015-ös pénzügyi évről szóló éves jelentései, valamint a DG AGRI 2013–2015-ös pénzügyi évekre vonatkozó éves tevékenységi jelentései.

A KAP egészére nézve a kiigazított hibaarány 2,02 %, vagyis szinte megegyezik a lényegességi küszöbvel.

15. ábra – A Bizottság és a Számvevőszék becsült hibaszintjei alapok szerint (Európai Mezőgazdasági Garanciaalap [EMGA] és Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap [EMVA]) 2013-tól 2015-ig*



**Források: a Számvevőszék 2013–2015-ös pénzügyi évekre vonatkozó éves jelentései, valamint a DG AGRI 2013–2015-ös pénzügyi évekre vonatkozó éves tevékenységi jelentései.*

Az utóbbi évek folyamán a KAP hibaszintje mindkét pillér vonatkozásában csökkent, és folyamatosan az uniós átlag alatt marad. Ez a pozitív tendencia a tagállamok által végrehajtott korrekciós cselekvési tervek gyümölcse. A Bizottság több iránymutatást kínál a tagállamok számára a hibák megelőzéséről és észleléséről. Szükség esetén a tagállamok cselekvési terveket hajtanak végre, hogy kezeljék az irányítási és kontrollrendszereikben kialakuló különös hiányosságokat.

Az EMGA vonatkozásában a hibaszint csökkenése igen jelentős, különösen a közvetlen kifizetések tekintetében, amelyekre kevésbé összetett elszámolhatósági feltételek vonatkoznak és amelyeket az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer (IIER), nevezetesen a mezőgazdasági parcellaazonosító rendszer (MePaR) szabályoz. Amint azt a Számvevőszék is megerősítette, az IIER jó eszköz a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás megvalósításához, és a tagállamok által hozott korrekciós intézkedések folyamatosan javítják a MePaR megbízhatóságát⁵⁰.

Jóllehet az EMVA-ból finanszírozott vidékfejlesztés hibaaránya az elmúlt években csökkenő tendenciát mutatott, jelentősen a lényegességi küszöb felett marad (4,99 %). Ennek javításán tovább kell dolgozni, és a Bizottság elkötelezett amellett, hogy támogassa a tagállamokat a hibák kiváltó okai elleni küzdelemben. Fontos azonban, hogy a hibaarányokat ne csak a számadatokon keresztül értelmezzük, hanem azon ambiciózus szakpolitikai célok szempontjából is, amelyek gyakran nehezen ellenőrizhető és végrehajtható összetett intézkedéseket eredményeznek.

Ezzel összefüggésben fontos felismerni, hogy a Bizottság olyan korrekciós mechanizmusokkal rendelkezik, illetve olyanokat alkalmaz, amelyek megfelelő védelmet biztosítanak az uniós költségvetés számára. A nettó pénzügyi korrekciók alkalmazására akkor kerül sor, amikor a DG AGRI szabálytalanságokat és/vagy hiányosságokat tár fel a kontrollrendszerekben. Ha összehasonlítjuk a Bizottság utólagos korrekciós kapacitását a kedvezményezettek számára teljesített kifizetések szintjén azonosított, kockázatnak kitett összegekkel, ez megbízhatóan jelzi, hogy valamennyi korrekciós intézkedés figyelembevételét követően mekkora a fennmaradó pénzügyi kockázat az uniós költségvetésre nézve. A KAP vonatkozásában a korrekciós kapacitás becsült szintjei a következők voltak: 2013-ban 802,9 millió EUR, 2014-ben 863,49 millió EUR, 2015-ben pedig 1 065,7 millió EUR. 2015-re vonatkozóan a KAP korrekciós kapacitása a kiadások 1,87 %-ának felel meg.

A DG AGRI 2015. évi összkiadását tekintve a kifizetéskor kockázatnak kitett teljes összeg 1 167 millió EUR (2,0 %). A konzervatívan becsült jövőbeli korrekciók összege 1 066 millió EUR (1,8 %). Az eredményül kapott, záráskor kockázatnak kitett becsült összeg 101 millió EUR, vagyis e szakpolitikai területen a 2015. évi kiadások 0,2 %-a. Ez szilárd megbízhatóságot mutat arra vonatkozóan, hogy az uniós költségvetés szempontjából fennmaradó kockázat jelentősen a 2 %-os lényegességi küszöb alatt van.

⁵⁰ Lásd a Számvevőszék 2015-ös pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésének 7.17. és 7.41. bekezdését.

4.2. Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA)

4.2.1. A hibák kiváltó okai

Az EMGA-t illetően a hibák kiváltó okai a támogatható hektárok számának túlbecslése (eredendő kockázat), valamint a mezőgazdasági parcellaazonosító rendszerbe (MePaR) bevitt pontatlan adatok (hiányosságok a tagállami irányítási és kontrollrendszerekben).

4.2.2. Meghozott korrekciós intézkedés

A KAP kiadásainak körülbelül 80 %-át az EMGA keretében irányítják. Az EMGA-kiadások 90 %-át kitevő közvetlen kifizetések esetében a kiadások irányítása és kontrollja az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszeren (IIER) keresztül történik, amely magában foglalja a támogatható földterületek adatbázisát (mezőgazdasági parcellaazonosító rendszer, MePaR). Az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszerben (és különösen a MePaR adatbázisában) található információk megbízhatósága ezért lényeges annak biztosításához, hogy csak a támogatható földterületekre vonatkozóan teljesítsenek kifizetést. A Bizottság ezért arra ösztönzi a tagállamokat, hogy rendszeresen frissítsék a MePaR-jukban lévő információkat. Amennyiben erre nem kerül sor, és a Bizottság hiányosságokat talál az IIER-ben/MePaR-ban, úgy felkéri a tagállamokat, hogy e hiányosságok megszüntetése érdekében dolgozzanak ki és hajtsanak végre cselekvési terveket. E cselekvési tervek sikeresnek bizonyultak. 2015. évi éves jelentésében a Számvevőszék megerősítette, hogy „A Bizottság és a tagállamok által kidolgozott cselekvési terveknek köszönhetően a MePaR adatainak megbízhatósága az elmúlt években folyamatosan javult”⁵¹.

Az IIER megbízhatósága, valamint a nyomon követést és kommunikációt lefedő intézkedéssorozat és a Bizottság által végrehajtott korrekciós intézkedések azt jelentik, hogy az EMGA egészét tekintve a hibaszint viszonylag alacsony. A Számvevőszék szerint a hibaszint 2013-ban 3,1 %, 2014-ben 2,2 % (a kölcsönös megfeleltetés nélkül), 2015-ben pedig 2,2 % volt. E számadatok összehasonlíthatóak a DG AGRI éves tevékenységi jelentéseiben szereplőkkel.

4.3. Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA)

4.3.1. A hibák kiváltó okai

A KAP kiadásainak hozzávetőleg 20 %-át az EMVA keretében irányítják, amelyet az uniós és a nemzeti költségvetésekből társfinanszíroznak. Az EMVA-t nemzeti vagy regionális, több évre kiterjedő programok alapján irányítják, és az intézkedések nemzeti és regionális szinten a konkrét célkitűzések megvalósításához igazíthatók. A kifizetések kedvezményezett részére történő teljesítését megelőzően a tagállamok kifizető ügynökségei ellenőrzik a kifizetési kérelmek jogosultságát.

A DG AGRI 2007 óta (2010-et kivéve) fenntartást tesz éves tevékenységi jelentéseiben a vidékfejlesztési kiadások egy részére vagy egészére vonatkozóan. A DG AGRI értékelése megegyezik a Számvevőszék értékelésével az e területen felmerülő hibák fő kiváltó okait illetően:

⁵¹ Lásd a Számvevőszék 2015-ös pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésének 7.17. bekezdését.

- el nem számolható kiadások, a gyakran összetett szabályoknak és elszámolhatósági feltételeknek való meg nem felelés miatt, különösen a beruházási intézkedések tekintetében, valamint
- magának a vidékfejlesztési szakpolitikának az összetettsége, és a tagállamok gyenge irányítási és kontrollrendszerei.

Az egyéb, kevesebb kockázatnak kitett vidékfejlesztési intézkedések elsősorban a területhez vagy az állatok számához kapcsolódnak, mint például az agrár-környezetvédelmi vagy az állatjóléti kötelezettségvállalások. Ezek az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer hatálya alá tartoznak, amely hatékony ellenőrzéseket és a hibák megelőzését teszi lehetővé (amint azt a fenti EMGA-szakaszban kifejtettük).

A vidékfejlesztési kiadások magas hibaaránya nem jelenti szükségszerűen azt, hogy a hibás összegeket helytelenül használták fel, vagy hogy a szakpolitikai célkitűzéseket nem valósították meg.

4.3.2. Meghozott korrekciós intézkedések

a) Egyszerűsítés

A Bizottság arra ösztönözte a tagállamokat, hogy a hibák megelőzése és a kockázatszint csökkentése érdekében lehetőség szerint alkalmazzák az egyszerűsített költségelszámolási opciókat. A kohézió területéhez hasonlóan a Számvevőszék elismerte, hogy az egyszerűsített költségelszámolási módszerek alkalmazása valószínűleg minden fél számára előnyös, mert csökkenti a közigazgatási alaki követelményeket, valamint a számlákon és kifizetési dokumentumokon alapuló kifizetési kérelmek elkészítéséhez és ellenőrzéséhez kapcsolódó hibák terjedelmét⁵².

Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy az egyszerűsítési intézkedések az EMGA és az EMVA vonatkozásában is vezérelvet jelentenek a korrekciós intézkedésekre nézve: a KAP egyszerűsítése Phil Hogan biztos egyik prioritása volt megbízatásának kezdete óta.

Hogan biztos 2015 elején az egyszerűsítésre irányuló lehetőségek feltárása érdekében kezdeményezte a mezőgazdasági joganyag egészének átfogó vizsgálatát. Ezzel párhuzamosan felkérte a tagállamokat, az érdekelt feleket, az Európai Parlamentet, a Tanácsot, a Régiók Bizottságát és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot, hogy terjesszenek elő egyszerűsítésre irányuló javaslatokat. A Tanács 2015. május 11-én következtetéseket fogadott el a KAP egyszerűsítésére vonatkozóan. E folyamat eredményeképpen több mint 1500 egyszerűsítésre irányuló javaslat született. Elfogadás céljából valamennyi javaslatot megvizsgálták a következő három elv alapján:

- az egyszerűsítésnek elsődlegesen a KAP mintegy 8 millió kedvezményezettjének javát kell szolgálnia,
- a 2013. évi reform politikai döntéseit nem szabad megkérdőjelezni, valamint
- az egyszerűsítés nem veszélyeztetheti a KAP hatékony és eredményes pénzgazdálkodásának elvét.

⁵² Lásd a Számvevőszék 2012-es pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésének 6.23. bekezdését, 2013-as pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésének 6.16. bekezdését, valamint 2014-es pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésének 6.29. bekezdését.

A Bizottság a mezőgazdasági politika teljes spektrumát lefedő, négy szakaszból álló egyszerűsítési intézkedések – többek között bizottsági rendeletek és a kapcsolódó iránymutatásokat tartalmazó dokumentáció – elindításával követte nyomon ezt a vizsgálatot.

Az omnibus javaslat (3.1. szakasz) módosításokat tartalmaz a KAP négy alaprendeletére⁵³ vonatkozóan. A javaslat olyan technikai módosításokat tartalmaz, amelyek könnyebb hozzáférést tesznek lehetővé az uniós alapokhoz, valamint olyan egyszerűsítési intézkedéseket, amelyek nem változtatják meg a szakpolitika orientációját. A vidékfejlesztés tekintetében a módosítások előmozdítják a pénzügyi eszközök jobb alkalmazását, a program jövedelemstabilizáló eszközeinek nagyobb rugalmasságát, az uniós források gyorsabb rendelkezésre állását, valamint az egyszerűsített költségelszámolási opciók teljes körű alkalmazását az EMVA szabályainak az esb-alapok közös rendelkezéseivel való közelítése révén. A közvetlen kifizetések vonatkozásában az aktív mezőgazdasági termelői rendszer önkéntessé válna; megemelik a fiatal mezőgazdasági termelőknek nyújtott támogatásokat, valamint lehetővé válna a termeléstől függő önkéntes támogatás termeléstől való elválasztása. A piaci intézkedések tekintetében a válságintézkedések keretében új támogatható intézkedés lenne a személyre szabott tanácsadás, a nemzeti pénzügyi támogatáshoz pedig nem lenne szükség a Bizottság eseti elemzésére.

b) Az irányítási és kontrollrendszerek megerősítése

A Bizottság rendszeres eszmecserét folytat a tagállamokkal a hibaarányral kapcsolatos kérdésekről, továbbá iránymutatásokat tartalmazó dokumentációt biztosított számukra a vidékfejlesztési intézkedésekről, és egyéb releváns horizontális kérdésekről (pl. az egyszerűsített költségelszámolási opciókról, a közbeszerzési szabályokról, az intézkedések igazolhatóságáról és ellenőrizhetőségéről).

A DG AGRI – kétoldalú megbeszélések, monitoringbizottságok, éves felülvizsgálati ülések és célzott szemináriumok révén – továbbra is figyelemmel kíséri a cselekvési tervek végrehajtását ellenőrzési és operatív szempontból egyaránt.

A DG AGRI továbbra is ajánlásokat és iránymutatásokat nyújt a tagállamoknak, valamint a hibák elkerülése érdekében megismerteti velük az ellenőrzési rendszerek javításának legjobb gyakorlatait. Az Európai Vidékfejlesztési Hálózat már fontos szerepet játszik a képzésben és a bevált gyakorlatok terjesztésében a tagállamokban.

A DG AGRI továbbá különböző intézkedéseket hajtott végre az idők folyamán, többek között az alábbiakat:

- A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság 2015-ben a bizottsági szolgálatokon belüli együttműködés és elemzés javítása és a tagállamokkal folytatott intenzív párbeszéd alapján a 2014. évi éves tevékenységi jelentésben foglalt fenntartások kezelése céljából megerősítette a meglévő cselekvési terveket. E megközelítést követve fejlesztették a hibaarányok csökkentésére vonatkozó tagállami vagy regionális cselekvési tervekről szóló, valamennyi tagállamra kiterjedő jelentéstételi rendszert. Ennek keretében hangsúlyosabbá tették az ellenőrzési eredmények rendszeres nyomon követését, valamint javították a monitoringcélokat

⁵³ A vidékfejlesztésre vonatkozó 1305/2013/EU rendelet, a KAP-rendelet finanszírozására és egyéb horizontális kérdéseire vonatkozó 1306/2013/EU rendelet, a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó 1307/2013/EU rendelet, valamint a mezőgazdasági piacok egységes közös szervezésére vonatkozó 1308/2013/EU rendelet.

szolgáló mutatószámokat és mérőföldköveket. A DG AGRI 2014-ben külön informatikai eszközt fejlesztett ki, amely 2015-ben vált teljes mértékben működőképessé. Az eszköz hatékonyabbá és következetesebbé teszi a nemzeti vagy regionális cselekvési tervekől nyert információk gyűjtését és feldolgozását, áttekintést nyújt és elősegíti a megfelelő nyomon követést. A Számvevőszék a 7.45. bekezdésben a következőket állapította meg: „Noha véleményünk szerint a cselekvési tervek általában megfelelő eszközt jelentenek a hibák okainak kezelésére, a közbeszerzések területén még további javulásra van lehetőség.” A Bizottság továbbra is szorosan nyomon követi majd a szükséges korrekciós cselekvési tervek érintett tagállamok általi végrehajtását, és amennyiben a cselekvési tervek végrehajtása nem megfelelő, úgy felfüggeszti a kifizetéseket.

- 2013 óta hat szemináriumot szerveztek a hibaarányokról, ebből egyre 2015-ben került sor. A szemináriumokon ismertetik a cselekvési tervek végrehajtásának állását, megosztják a bevált gyakorlatokat, és iránymutatást nyújtanak. Ezeket a szemináriumokat a Vidékfejlesztési Bizottság és a Mezőgazdasági Alapok Bizottsága keretében közösen szervezik, hogy az irányító hatóságok és a kifizető ügynökségek részvételét egyaránt biztosítsák. Mindeközben a földrajzi referatúrák a tagállamokkal tartott éves és ad hoc üléseken és adott esetben a program módosítása keretében rendszeresen ellenőrzik a cselekvési terveket és a problémák nyomon követését.
- Ezzel párhuzamosan megerősítették a DG AGRI ellenőrzési kapacitását. Az ellenőrző látogatások száma a 2013. évi szinthez képest emelkedett, és az ellenőrzések a hibaarányokhoz kapcsolódó egyedi problémákra irányulnak.
- Végül a DG AGRI támogatja a régiók közötti együttműködést, és előmozdítja a programok végrehajtásának javításához és a hibák csökkentéséhez kapcsolódó témákról szóló képzéseket. Az ilyen események átfogó célja, hogy konstruktív és nyílt párbeszédet segítsenek elő az érintett szereplők között azzal a céllal, hogy kicseréljék a bevált gyakorlatokat és egyértelmű iránymutatásokat állapítsanak meg.

c) Jogi keret 2014–2020: Jelentős javulás

A KAP 2014–2020-ra szóló új jogi kerete több, a hibák kiváltó okait megszüntető szabályt tartalmaz (például a részletes követelmények számának korlátozása, egyösszegűátalány-kifizetések, átalányfinanszírozás vagy elszámolóárak). A vidékfejlesztési programok előzetes elemzését úgy javították, hogy az irányító hatóságok és a kifizető ügynökségek előzetesen értékelik a programozott intézkedések igazolhatóságát és ellenőrizhetőségét. Továbbá az EMVA vonatkozásában a Bizottságnak most rendelkezésére állnak az uniós költségvetés hatékony védelmét biztosító olyan előzetes megelőző eszközök, mint például a felfüggesztés és a megszakítás, és ezeket teljes mértékben alkalmazza is.

Ha a vidékfejlesztés területén azonban – ahogyan azt e jelentés bevezetése is hangsúlyozza – figyelembe vesszük, hogy egyensúlyt kell teremteni a jogszerűség és szabályszerűség, valamint a szakpolitikai célkitűzések megvalósítása között, és eközben a megvalósítás költségeit is szem előtt tartjuk, semmilyen reális bizonyossággal nem várható el, hogy észszerű erőfeszítésekkel megvalósítható lenne a 2 % alatti fennmaradó pénzügyi kockázat.

5. A többéves pénzügyi keret 4. fejezete – Globális Európa

5.1. Hibaszintek

Ez a jelentés a Nemzetközi Együttműködés és a Fejlesztés Főigazgatóságát (DEVCO) és az Európai Szomszédságpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatóságát (NEAR/ELARG) vizsgálja, mivel pénzügyi szempontból ez a két legfontosabb főigazgatóság a külkapcsolatok „családjában”.

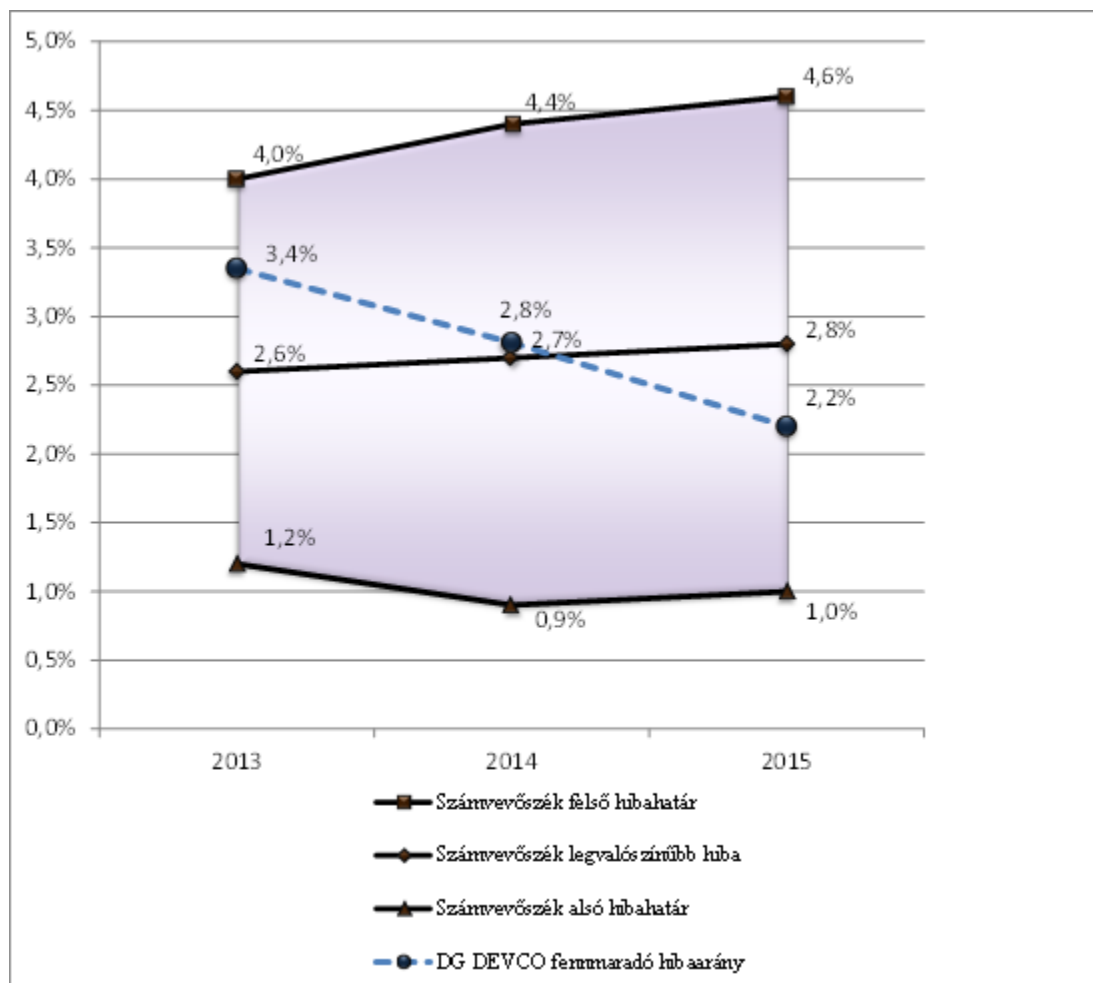
A DG DEVCO hibaelemzésének középpontjában a fennmaradó hibaarány áll, amely a korrekciós intézkedések végrehajtását követően kapott hibaszint. A DG DEVCO által nyújtott becslés jóval a Számvevőszék által a 2013–2015-ös időszakra vonatkozó éves jelentések „Külkapcsolatok/Globális Európa” fejezetében közzétett felső és alsó hibahatár között található (lásd a 16. ábrát).

A DG DEVCO/DG NEAR saját kontrollkapacitásai, illetve szerződéses ellenőrök által végzett előzetes és utólagos ellenőrzések keretében 2015-ben 2 701,98 millió EUR-s összeget vizsgáltak.

A DG DEVCO 2015. évi összkiadását tekintve a kifizetéskor kockázatnak kitett teljes összeg 246 millió EUR (2,9 %). A konzervatívan becsült jövőbeli korrekciók összege 50 millió EUR (0,6 %). A záráskor kockázatnak kitett összeget 196 millió EUR-ra becsülik (2,3 %).

A „*Külkapcsolatok*” szakpolitikai terület egészére nézve a kifizetéskor kockázatnak kitett átfogó becsült összeg 281 millió EUR (2,9 %), a konzervatívan becsült jövőbeli korrekciók összege 62 millió EUR (0,6%), a záráskor kockázatnak kitett becsült összeg pedig 219 millió EUR (2,3 %).

16. ábra – A Bizottság (a DG DEVCO által közzétett fennmaradó hibaarány) és a Számvevőszék becsült hibaszintjei a „Külkapcsolatok” területén 2013-tól 2015-ig*



*A különböző hibaszinteket összekötő vonalat nem folyamatos alakulásnak, hanem inkább a hibartományok jobb megértéséhez nyújtott segítségnek kell tekinteni.

Forrás: a Számvevőszék 2013–2015-ös pénzügyi évekre vonatkozó éves jelentései, valamint a DG DEVCO 2013–2015-ös pénzügyi évekre vonatkozó éves tevékenységi jelentései.

5.2. A Nemzetközi Együttműködés és a Fejlesztés Főigazgatósága (DEVCO)

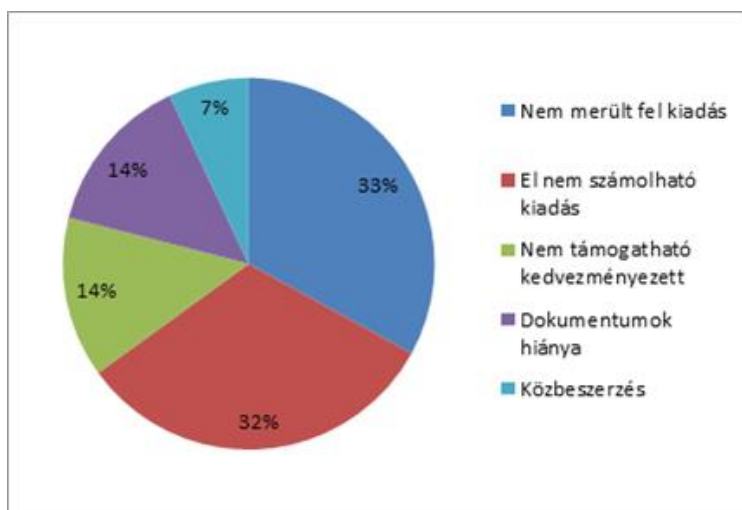
5.2.1. A hibák kiváltó okai

A DG DEVCO a következőket azonosította a hibák fő kiváltó okaiként:

- Az elszámolhatósági szabályok be nem tartása (az észlelt hibák 57 %-a):
 - a projektidőszakon kívül felmerült kiadások,
 - közvetlen kiadásként bejelentett, de már közvetett kiadásként elszámolt kiadások.
- A közbeszerzési szabályok be nem tartása (az észlelt hibák 26 %-a).
- Nem elegendő vagy hiányzó dokumentumok.

Ez az értékelés nagyjából megegyezik a Számvevőszéknek a „Globális Európa” fejezet egészére vonatkozó átfogó értékelésével (lásd a 17. ábrát).

17. ábra – A Számvevőszék értékelése a hibák kiváltó okairól a 4. fejezetet illetően 2015-ben⁵⁴



5.2.2. Meghozott korrekciós intézkedések

a) Egyszerűsítés

A hibák kiváltó okai azok a túlságosan részletes támogatási feltételek, amelyek meghaladják a jogi követelményeket, és amelyek nem nyújtanak hozzáadott értéket a teljesítményt és az eredményeket illetően. Az ilyen szükségtelen elemeket már törölték a gyakorlati útmutatóból. A DG DEVCO megbeszéléseket folytat az érdekelt felekkel, és a leggyakoribb hibák forrásainak és azok elkerülési módjának megvitatása érdekében rendszeres találkozókra kerül sor a pénzügyi, a szerződésekkel foglalkozó és az ellenőrzési egységek között. A támogatások kedvezményezettjeire vonatkozó pénzgazdálkodási útmutató alkalmazását továbbra is ösztönzik, valamint folytatják és kiigazítják a támogatásokról szóló képzési tevékenységeket.

Ahogy az a fentiekben kifejtettük, a Bizottság a hibák csökkentése érdekében már számos módosítást javasolt az általános pénzügyi szabályok alá tartozó támogatásokhoz kapcsolódóan (lásd a 3.1. szakaszt).

b) Az irányítási és kontrollrendszerek megerősítése

Az alábbiakban bemutatjuk a tervezett intézkedéseket irányítási mód szerinti bontásban:

- A közvetlen irányítás alá tartozó támogatások esetében a DG DEVCO szerint a hibák kiváltó oka a kedvezményezettek által végzett költségvizsgálatok nem megfelelő színvonala. A tervezett intézkedések közé tartoznak az alábbiak:
 - a kedvezményezettek és a szerződésekkel foglalkozó szolgáltatók által végrehajtott költségvizsgálatokra vonatkozó megbízás módosítása, a minőségértékelési kritériumoknak a jelentésekre való alkalmazására kiterjedően is,
 - az ellenőrzési keretszerződés alkalmazása a kedvezményezettek által elvégzett elégtelen költségvizsgálatok kiegészítésére,

⁵⁴ A Számvevőszék 2015-ös pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésének 8.2. ábrája.

- a kifizetési kérelmekhez kapcsolódó, véletlenszerűen kiválasztott műveletek igazoló dokumentumainak bekérése és azok ellenőrzése a folyósítást és/vagy a kiadások elszámolásának jóváhagyását megelőzően, valamint
 - az eljárások, valamint a támogatások szerződéses feltételeinek egyszerűsítése.
- A nemzetközi szervezetekkel és tagállami ügynökségekkel való közvetett irányítás alá tartozó kiadási területen a visszatérő hibák kiváltó okai a nem elegendő vagy hiányzó dokumentumok, a nem megfelelő színvonalú ellenőrző látogatások, valamint a késedelmes elszámolások. A tervezett intézkedések közé tartoznak az alábbiak:
- szélsőséges esetekben a közvetett irányítás felfüggesztése, amennyiben ismétlődő hibák fordulnak elő, vagy nem tartják be a dokumentumok benyújtására vonatkozó szabályokat,
 - a Világbanktól és az Egyesült Nemzetek Szervezetétől eltérő nemzetközi szervezeteknél tett ellenőrző látogatásokra vonatkozó megbízás kiigazítása,
 - a nemzetközi szervezetek részére több mint két évvel ezelőtt (2013 és az előtt) teljesített előfinanszírozási kifizetések elszámolására vonatkozó tudatosság javítása és a kapcsolódó intézkedések nyomon követése,
 - rendszeres találkozók a nemzetközi szervezetekkel, hogy folyamatos együttműködést biztosítsanak a Számvevőszék által végzett ellenőrzések és a fennmaradó hibaarányról szóló tanulmányok keretében folytatott tájékoztatás területén, valamint
 - kapcsolattartó egység létrehozása a nemzetközi szervezetekkel valamennyi szinten folytatott kapcsolatok koordinációjára.

Ezen intézkedések mindegyike folyamatban van.

c) Jogi keret 2014–2020

Néhány nemrégiben tett változtatás révén a DG DEVCO szerződéses partnerei számára könnyebbé vált a szabályok betartása, és ezáltal a hibaarányok potenciális csökkentése:

- Közbeszerzési eljárások a támogatásokon belül: 2015-ben racionalizálták a DG DEVCO támogatási szerződéseinek IV. mellékletét, így a kedvezményezettek a saját számviteli szabályukat alkalmazhatják, ezzel párhuzamosan pedig betartják az alapvető elveket és az odaítélési szempontokat.
- A rendelkezésre álló igazoló dokumentumok hiánya: a DG DEVCO 2016. évi támogatási sablonjában bevezetésre került az a lehetőség, hogy a költségvizsgálatok során elfogadják az igazoló dokumentumok másolatait is. Ez megoldja azt a visszatérő problémát, amikor az eredeti példányok több országban szétszórva találhatók meg és nem mindig állnak rendelkezésre, amikor az ellenőrök a költségvizsgálatokat végzik.
- Átváltási árfolyam a támogatásokban: 2015 óta a kedvezményezettek számviteli célból alkalmazhatják a saját átváltási árfolyamukra vonatkozó szabályokat, feltéve, hogy a szabályok megfelelően dokumentáltak.

Általánosságban véve az irányítási és kontrollrendszerek kialakítása és működése megerősödött, néhány programot pedig költséghatékonysági megfontolásokból megszüntettek.

5.3. Az Európai Szomszédsgpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatósága (NEAR/ELARG)

5.3.1. A hibák kiváltó okai

A DG NEAR-nél felmerülő hibákat érintő legáltalánosabb kérdések a következőkre vonatkoznak:

- Az előfinanszírozás elszámolásához kapcsolódó hibák:
A DG NEAR tekintetében azonosított egyik fő probléma az előfinanszírozás elszámolásához kapcsolódó hibák. A Számvevőszék kifogásolta az előfinanszírozások elszámolásának rendszerét, az elszámolásokhoz felhasznált igazoló dokumentumokat és az elszámolások gyakoriságát.
- Költségvizsgálati jelentés:
A DG DEVCO-hoz hasonlóan a Számvevőszék gyenge pontként azonosította a külső ellenőrök által készített azon költségvizsgálati jelentéseket, amelyekre egyes költségek elfogadása érdekében a Bizottság támaszkodik.
- A jogi és szerződéses kötelezettségeknek való meg nem felelés.

5.3.2. Meghozott korrekciós intézkedések

Ami az előfinanszírozást illeti, a DG NEAR több intézkedést hozott e probléma megoldására:

- 2015 decemberében új számviteli kézikönyvet fogadtak el, amelyben tovább pontosították a DG NEAR-nek az előfinanszírozás elszámolására vonatkozó politikáját,
- iránymutatást adtak a közvetve megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselők és azok személyzete részére, amelyben ismertették az időközi költségek elismerésére és az előfinanszírozás elszámolására vonatkozó szabályokat, valamint
- az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (2014–2020) jogi kerete a kedvezményezett országokkal való közvetett irányításra vonatkozóan egyszerűbb eljárást vezetett be, és meghatározta a felmerült költségek elismerésével kapcsolatban a kedvezményezettekre vonatkozó beszámolási kötelezettséget.

A költségvizsgálati jelentések vonatkozásában a DG NEAR/ELARG szorosan együttműködött a DG DEVCO-val: a meghozott enyhítő intézkedések magukban foglalják a költségvizsgálati jelentések értékelésére vonatkozó minőségmátrixok kidolgozását, valamint a költségvizsgálatok hatáskörének felülvizsgálatát. Az ellenőrzési keretszerződést továbbá szükség esetén fel lehet használni újabb költségvizsgálatok lefolytatására. Ezen intézkedések mindegyike folyamatban van.

A szerződéses és jogi kötelezettségeknek való meg nem feleléshez kapcsolódó hibatípusok enyhítése és csökkentése érdekében a DG NEAR folyamatos erőfeszítést tesz a DG DEVCO-val együtt, hogy a kézikönyvek és utasítások egyértelműbbé tétele céljából rendszeresen áttekintsék azokat (a gyakorlati útmutató, a Pagoda 2 módosítása). Ezenfelül rendszeres tréningeket tartanak annak biztosítása érdekében, hogy az érintett szereplők a helyes szabályokat és eljárásokat alkalmazzák.

IV. KÖVETKEZTETÉSEK

1. A pénzügyi irányítás jelentős javítása a hibaszint csökkenését eredményezi

Az elmúlt években **az uniós költségvetés végrehajtása során jelentősen javult a jogi követelményeknek való megfelelés szintje**. Az Európai Parlament, a Tanács és a Számvevőszék folyamatos vizsgálatának eredményeképpen tovább professzionalizálódott az uniós források teljes ellenőrzési láncja, a Bizottságtól a tagállami hatóságokon és harmadik országokon át egészen a nemzetközi szervezetekig. Ennek következtében a hibaszintek néhány szakpolitikai terület (különösen a kohézió) vonatkozásában a 2000–2006-os programozási időszakban és azt megelőzően mért kétszámjegyű arányokról mostanra jelentősen alacsonyabb szintre estek vissza (a legtöbb szakpolitikai területen 5 % alá, néhány területen pedig 2 % közeli szintre, illetve akár 2 % alá csökkentek).

2. A Bizottság és a Számvevőszék értékelése megegyezik a hibák kiváltó okai tekintetében.

A Bizottság és a Számvevőszék egyetért abban, hogy **a folyamatosan magas hibaszintek fő kiváltó okai az irányítási és kontrollrendszerek hiányosságai – különösen a tagállamokban, a harmadik országokban és a nemzetközi szervezeteknél/ügynökségeknél –, valamint az összetett jogi keret, amelynek értelmében az uniós szakpolitikák végrehajtásra kerülnek.**

Figyelembe véve továbbá a különböző alkalmazott megközelítések viszonylagos pontosságát és a kapott eredményeket, **a bizottsági szolgálatok éves tevékenységi jelentéseiben, valamint az éves gazdálkodási és teljesítményjelentésben szereplő becsült hibaszintek nagyjából megegyeznek a Számvevőszék által 2014-re és 2015-re becsült szintekkel.**

3. Mérlegelni kell az uniós kiadások jelentős részének többéves jellegét

Az uniós kiadások jelentős részének többéves jellegére tekintettel a hibaszint csak a programok lezárásakor állapítható meg véglegesen, miután már az összes kontrollszintet alkalmazták. A záráskor kockázatnak kitett becsült összeg valamennyi korrekciós intézkedés végrehajtását követően **a 2015. évi teljes kiadás 0,8 % és 1,3 %-a között mozog.** A többéves korrekciós mechanizmusok így megfelelő védelmet biztosítanak az uniós költségvetés számára a jogsértéssel teljesített kiadásokkal szemben.

4. Az irányítás és kontrollok költségei és a további egyszerűsítés iránti igény

A jelenlegi **magas irányítási és kontrollköltségek** megkérdőjelezzik az ellenőrzési intenzitás és erőfeszítések további fokozásának előnyeit. **Nem a kontrollok számát, hanem azok színvonalát kell emelni.** Ezen túlmenően az **egyszerűsítés** a leghatékonyabb módja annak, hogy csökkentjük a költségeket, a kontrollok terheit és a hibák kockázatát. Azok a szakpolitikai területek, amelyeken megbízható irányítási és kontrollrendszerek működnek és kevésbé összetett elszámolhatósági szabályokat kell alkalmazni, kevésbé vannak kitéve a hibáknak is. Ezért állandó feladat marad az **irányítási és kontrollrendszerek javításának** fokozása valamennyi szinten, valamint a **szabályok egyszerűsítése**. Ezzel összefüggésben a Bizottság 2016 szeptemberében javasolta a költségvetési rendelet és számos ágazati pénzügyi szabály ambiciózus módosítását a további egyszerűsítés, rugalmasság és eredményközpontúság megvalósítása érdekében.

5. A Bizottság folyamatosan intézkedéseket hoz a kiváltó okok, valamint a hibák pénzügyi hatásának kezelése érdekében

A Bizottság **folyamatosan intézkedéseket hoz a folyamatosan magas hibaszintek kiváltó okainak és pénzügyi hatásainak kezelése érdekében**. A hibaszintek némelyike olyan ambiciózus szakpolitikai célkitűzések következménye, amelyeknek több időre van szükségük ahhoz, hogy eredménnyel járjanak, különösen, ha összetett nemzeti követelményekhez vagy végrehajtási mechanizmusokhoz kapcsolódnak. Jóllehet ezen elemzés középpontjában a 2007–2013-as programozási időszak kifizetései álltak, **az említett időszak során levont tanulságok** már tükröződnek a jelenlegi 2014–2020-as időszak jogalapjában és rendszereinek javításában (például a nettó pénzügyi korrekciók és az elszámolások alkalmazása, amelyek a kohézió területén újnak számítanak, de a mezőgazdaság területén már jelenleg is alkalmazott gyakorlat; a nemzeti ellenőrző hatóságoktól és tanúsító szervektől származó megerősített „ellenőri vélemények”; az új közbeszerzési irányelvek; az előzetes feltételrendszerből származó követelmények; az egyszerűsített elszámolhatósági szabályok, valamint az egyszerűsített költségelszámolási opciók alkalmazására vonatkozó lehetőségek fokozása, ahelyett, hogy a megtérítés alapjául a tényleges költségeket vennék; és a kohézió területén a 10 %-os visszatartási mechanizmus).

A Bizottság ezenfelül elfogadta **a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret félidős értékeléséről/félidős felülvizsgálatáról szóló csomagot**, amely a jelenlegi többéves pénzügyi keret alatt megvalósított modernizációs erőfeszítésekre és fejlesztésekre épül. Az „**eredményközpontú uniós költségvetés**” kezdeményezés már mutat némi kézzel fogható előrelépést egy olyan hatékonyabb és egyszerűbb végrehajtási rendszer irányába, amely nemcsak a jogi keretnek való megfelelést biztosítja, de a helyszínen is kedvező eredményekkel jár. Ezzel összefüggésben **kulcsfontosságú a folyamatos egyszerűsítés**. További előrehaladásra a következő többéves pénzügyi keret alatt kerül majd sor.

Végül a Bizottság továbbra is **megvédi az uniós költségvetést a folyamatosan magas hibaszintek pénzügyi hatásaitól**, mégpedig úgy, hogy előzetes intézkedéseket (mint például a kifizetések megszakítását és felfüggesztését) és korrekciós mechanizmusokat (pénzügyi korrekciókat és beszedéseket) alkalmaz.