



Strasbourg, 5.7.2016
COM(2016) 446 final

**A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK ÉS
A SZÁMVEVŐSZÉKNEK**

2015. évi éves gazdálkodási és teljesítményjelentés az uniós költségvetésről

Tartalomjegyzék

BEVEZETÉS	3
1. SZAKASZ – TELJESÍTMÉNY ÉS EREDMÉNYEK	6
1.1. Teljesítmény a Juncker-Bizottság középpontjában	6
1.2. Az előrelépés összefoglaló bemutatása	7
1.3 Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért (1A. alfejezet)	9
1.3.1. A 2014–2020 közötti programok végrehajtása	10
1.3.2. A 2007–2013-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret programjainak eredményei	15
1.4. Gazdasági, társadalmi és területi kohézió (1B. alfejezet)	19
1.4.1. A 2014–2020 közötti programok végrehajtása	20
1.4.2. A 2007–2013 közötti programok eredményei	23
1.5. Fenntartható növekedés: természeti erőforrások (2. fejezet)	29
1.5.1. A 2014–2020 közötti programok végrehajtási adatai	30
1.5.2. A 2007–2013 közötti programok eredményei	32
1.6. Biztonság és uniós polgárság (3. fejezet)	36
1.6.1. A 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret programjainak végrehajtása	37
1.6.2. A 2007–2013-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret programjainak eredményei	39
1.7. Globális Európa (4. fejezet)	41
1.7.1. A 2014–2020 közötti programok végrehajtása	42
1.7.2. A 2007–2013 közötti programok eredményei	43
Következtetések a teljesítmény és az eredmények vonatkozásában	46
2. SZAKASZ – IRÁNYÍTÁSI EREDMÉNYEK	47
2.1. A belső ellenőrzési célkitűzések megvalósítása	47
2.1.1. A jogszerűségi és szabályszerűségi kockázatok kezelése: a lezáráskor kockáztatott összeg	48
2.1.2. Az ellenőrzések költséghatékonysága és egyszerűsítése	52
2.1.3. A csalás elleni stratégia	53
2.2. A főigazgatók megbízhatósági nyilatkozatai	54
2.3. A Belső Ellenőrzési Szolgálat munkája révén szerzett megbízhatóság	57
2.4. A mentesítés nyomon követése és külső auditajánlások	58
Következtetés az irányítási eredményekről	59

Bevezetés

Az **uniós költségvetés** lehetővé teszi az európaiak számára, hogy együtt legyőzzék a közös európai és nemzetközi szintű kihívásokat. Az EU bruttó nemzeti jövedelmének mintegy 1 %-át, illetve közkiadásainak 2 %-át kitevő uniós költségvetést a nemzeti költségvetésekkel és más – uniós szintű – szakpolitikai és szabályozási eszközökkel összefüggésben használják fel annak elősegítése érdekében, hogy az EU megvalósítsa stratégiai célkitűzéseit. A költségvetés különösen hozzájárul a **Jean-Claude Juncker elnök által kitűzött politikai prioritások** megvalósításához. E prioritások az európai gazdaság és társadalom előtt álló főbb kihívásokat tükrözik, és a Bizottság valamennyi tevékenysége számára hivatkozási pontot jelentenek.¹ Nagymértékben kiegészítik a 2010-ben elindított **Európa 2020 foglalkoztatási és növekedési stratégia** céljait, amely stratégia számos, 2020-ig megvalósítandó kiemelt célt állapított meg a foglalkoztatással, a kutatással-fejlesztéssel, az éghajlatváltozással és az energiaüggyel, az oktatással, továbbá a szegénységgel és a társadalmi kirekesztéssel kapcsolatban.² Ezek a közös célok cselekvési ütemtervet határoznak meg európai és nemzeti szinten is, és tagállamoknak szánt iránymutatásokként fogalmazódnak meg az európai szemeszter folyamatában.

A 2014–2020-as időszakra vonatkozó **többléves pénzügyi keret** és a kapcsolódó pénzügyi programokat az Európa 2020 stratégia céljai megvalósításának támogatása érdekében alakították ki. A kiadások és a szakpolitikai célkitűzések közötti kapcsolat erősítése érdekében a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többléves pénzügyi keret átfogó teljesítménymutatókat foglal magában. E mutatók lehetővé teszik az egyes programokon belüli előrehaladás mérését a kimenetük, valamint a végső eredményekhez való hozzájárulásuk, továbbá a gazdasági növekedésre és az uniós polgárok jólétére gyakorolt hatások tekintetében.

Az **uniós költségvetésre vonatkozó 2015. évi éves gazdálkodási és teljesítményjelentés** két korábbi jelentést fog össze: az Európai Unió működéséről szóló szerződés 318. cikke szerint elkészítendő értékelő jelentést, továbbá a költségvetési rendelet 66. cikkének (9) bekezdésében előírt összefoglaló jelentést.³ Az uniós költségvetés teljesítményére és irányítására vonatkozó információkat összegyűjtő jelentés átfogó áttekintést ad arról, hogy az uniós költségvetés hogyan támogatja az Unió politikai prioritásait, és hogy a Bizottság milyen szerepet játszik a teljesítmény kultúrájának előmozdításában, valamint a költségvetési gazdálkodás legmagasabb normáinak biztosításában és elősegítésében. A jelentés, amely kiterjed mind a megfelelés, mind az eredmények értékelésére, az éves költségvetési mentesítési eljárásban való bizottsági közreműködés fontos része.

Az EU költségvetése 2015-ben – hozzájárulás a szakpolitikák végrehajtásához és válságreagálás

2015-ben a Bizottság **jelentős előrelépést tett** a Juncker elnök politikai iránymutatásaiban meghatározott **tíz politikai prioritást tekintve**.⁴ A 315 milliárd EUR összegű európai beruházási terv megadja a szükséges lendületet a foglalkoztatást és növekedést szolgáló beruházásokhoz. Emellett a például az energiaunió, a tőkepiaci unió és a digitális tartalmak egységes piaca területén megfogalmazott kulcsfontosságú stratégiai javaslatok kijelölték az utat az integráltabb és nyitottabb belső piac és a nagyobb gazdasági dinamizmus felé.

¹ <http://ec.europa.eu/avservices/photo/photoByPriorities.cfm?sitelang=en>

² http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_hu.htm

³ http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/syn_pub_rf_mode_en.pdf

„A Bizottság minden évben legkésőbb június 15-ig megküldi az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az előző év éves tevékenységi jelentéseinek összefoglalóját. A megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselők éves tevékenységi jelentéseit szintén az Európai Parlament és a Tanács rendelkezésére kell bocsátani.”

⁴ Az Európai Unió tevékenységeiről szóló általános jelentés további részletes beszámolóval szolgál: <http://publications.europa.eu/hu/web/general-report>

2015 volt az az év is, amikor a Bizottság gyorsan és átfogóan reagált egy sor, Európa gazdaságát és társadalmát érintő jelentős kihívásra: a folytatódó menekültügyi válságra; a terrorcselekményekre és az Európa szomszédságában tapasztalható instabilitásra; a magas munkanélküliségre és a lassú gazdasági fellendülésre; a görögországi pénzügyi instabilitásra, valamint a mezőgazdasági és feldolgozott élelmiszertermékekkel kapcsolatos orosz exporttilalom gazdasági hatására. **E kihívást jelentő körülmények alakították az uniós költségvetés végrehajtásának módját 2015 egészében.**

E hatalmas kihívások kezeléséhez a politikai vezető szerepnek és az uniós költségvetés stratégiai felhasználásának együttesére volt szükség. A politikai prioritásokkal összhangban az uniós költségvetés a foglalkoztatáshoz, a növekedéshez és a beruházáshoz való hozzájárulás maximalizálására irányult.

A Horizont 2020 programjainak sikeres végrehajtása, a források időszak elejére ütemezése a kkv-knak finanszírozást biztosító pénzügyi eszközök fedezése érdekében, az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezést támogató kifizetések felgyorsítása, az Erasmus+ program mobilizálása, valamint az Európai Stratégiai Beruházási Alap és a gazdálkodók helyzetének enyhítésére hivatott szolidaritási csomag létrehozása azt jelzi, hogy a költségvetést miként sikerült gyorsan és hatékonyan mobilizálni a politikai prioritások támogatására.

A 2015-ös jelentős kihívásokra való reagáláshoz a politikai kezdeményezéseknek és az uniós költségvetés stratégiai felhasználásának együttesére volt szükség.

A menekültügyi válság eddig nem tapasztalt kihívások elé állítja az EU-t. Jóllehet egyértelmű, hogy a menekültügyi válságot nem lehet pusztán további pénzügyi források elosztásával megoldani, és ráadásul világos, hogy az EU csak marginálisan tud hozzájárulni e terület globális finanszírozási igényeihez, a finanszírozás stratégiai megközelítésére elengedhetetlenül szükség van, az EU rendelkezésére álló szakpolitikai eszközökkel együtt. A **menekültügyi válság uniós kezelése** egyértelmű példa arra, hogy az uniós költségvetést miként fordították egy nagyon komoly kihívással összefüggő sokoldalú reagálásra.

2015 során a Bizottság előterjesztette az európai migrációs stratégiát⁵, amelyben átfogó tervet fogalmazott meg az irreguláris migráció ösztönzőinek mérséklése, az életmentés és az EU külső határainak biztosítása céljából. A stratégia továbbá előírja a szilárd alapokon álló, közös menekültügyi politika, valamint a legális migrációra vonatkozó új politika kialakítását. A Bizottság emellett előterjesztette az európai biztonsági stratégiát az elkövetkezendő öt évben a biztonság területén folytatandó uniós együttműködés és együttes fellépés alapjaként, azzal a céllal, hogy kialakulhasson egy valódi európai uniós belső biztonsági térség.⁶

A menekültügyi válságra fordított finanszírozás 50 %-kal, 3,7 milliárd EUR-ra emelkedett 2015-ben és 10 milliárd EUR fölé a 2015–2016-os időszakot érintően. Ez a további finanszírozás erősítette a Földközi-tenger térségére vonatkozó Tritón és Poszeidón műveletet, továbbá növelte a Frontex, az EASO és az Europol kapacitását. Kiterjed továbbá az Unión belüli szükséghelyzeti intézkedésekre, és támogatja a menekültek EU-n belüli, leginkább érintett tagállamokból történő áthelyezését szolgáló mechanizmusok kialakítását. Az EU háromszorosára növelte a Földközi-tenger középső és keleti térségében húzódó migrációs útvonalakon működő partiőrségeire fordított támogatását, amivel 2015-ben több mint 252 000 emberélet megmentéséhez járult hozzá, amely 2016 közepére további 100 000-rel emelkedik. Emellett az embercsempészek és az emberkereskedelemmel foglalkozó csoportok tevékenységének felszámolását célzó erőfeszítéseit is megkészszerzte.

Az uniós költségvetést az érkező áradat kezelésére szolgáló intézkedések mellett a migráció alapvető okainak kezelésére is felhasználták, a Szíriának, Iraknak és más szomszédos országoknak (Törökországnak, Libanonnak és Jordániának) nyújtott azonnali humanitárius segély, két új vagyonkezelő alap és egy finanszírozási

⁵ COM(2015) 240 final.

⁶ COM(2015) 185 final.

eszköz létrehozása révén, amelyek megteremtik a helyszíni fellépések végrehajtásának keretét. A szíriai válság kezelésére szolgáló uniós regionális alaphoz az uniós költségvetés 570 millió EUR támogatást nyújtott; az alap egységes és megerősített segítségnyújtással válaszol a szíriai válságra, regionális léptékben. Kielégíti a szomszédos országokban élő szíriai menekültek és a befogadó közösségek és kormányzatok ellenálló-képességgel és mielőbbi helyreállítással kapcsolatos szükségleteit. Hasonlóan, a Bizottság a stabilitással foglalkozó szükséghelyzeti alapot hozott létre, amely az irreguláris migráció alapvető okaival és a lakóhelyüket elhagyni kényszerült afrikai személyekkel foglalkozik. Ez az alap 1,8 milliárd EUR összegű, amelyet az uniós költségvetés és az Európai Fejlesztési Alap fedez, uniós tagállami hozzájárulásokkal és más adományokkal kiegészítve. A törökországi menekülteket támogató uniós eszköz összesen 3 milliárd EUR-t koordinál, és azzal a céllal hozták létre, hogy támogassa a Törökországban élő menekülteket és a befogadó közösségeiket. E segítségnyújtásból 1 milliárd EUR-t az uniós költségvetés fedez. Az eszköz 2016. január 1-jétől biztosít vissza nem térítendő és más pénzügyi támogatásokat.

A végrehajtás szigorú figyelemmel kísérésének, a jelentős átcsoportosítási erőfeszítéseknek és a bevételi oldalon bekövetkezett pozitív fejleményeknek köszönhetően a 2015-ös további kiadásokhoz nem kellett igénybe venni a tagállamok saját forrásait. A 2015. évi költségvetést teljes körűen végrehajtották és fenntartható útra terelték, mivel az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal egyeztetett kifizetési tervvel összhangban fokozatosan sikerült felszámolni az elmúlt programozási időszakból maradt kifizetetlen számlák hátralékait. Ugyanakkor, mivel az uniós költségvetést terhelő igények egyre növekednek, lényeges lesz annak biztosítása, hogy megfelelő finanszírozás álljon rendelkezésre a politikai prioritások támogatására az elkövetkezendő években, és hogy a költségvetés kellően rugalmas legyen ahhoz, hogy válaszolni tudjon az előre nem látható eseményekre.

Az éves gazdálkodási és teljesítményjelentés felépítése

E jelentés **1. szakasza** összefoglalja a **költségvetés teljesítményét** a rendelkezésre álló, az uniós költségvetéssel 2015 végéig elért eredményekre vonatkozó legújabb bizonyítékok alapján. Ez a jelentéstétel a bizottsági szervezeti egységek által készített éves tevékenységi jelentésekből, a 2017-re szóló költségvetési javaslat részét képező programindokolásokból és más forrásokból, például az uniós programok értékelő és végrehajtási jelentéseiből származó információkat veszi alapul. A jelentés összefoglaló beszámolót tartalmaz, míg a programok célkitűzéseire, továbbá az alapforgatókönyvhöz és a célértékekhez mért mutatók terén tett előrelépésre vonatkozó részletesebb információk az éves tevékenységi jelentésekben és a programindokolásokban szerepelnek. Jóllehet a jelentés a 2015. jelentéstételi évhez kapcsolódik, a legfrissebb rendelkezésre álló adatokra támaszkodik, amelyek néha a korábbi jelentéstételi évekre vonatkoznak.

az Európa 2020 stratégiával fennálló kapcsolatokat is, és konkrét példákkal szolgál az uniós finanszírozás hozzáadott értékére. A jelentés fontos példákat mutat be a kiadással nem járó szakpolitikai eszközök más típusaira is, amelyeket az Unió általános prioritásait támogató kiadási programokkal együtt alkalmaznak.

Ez a szakasz leírja továbbá az „eredményközpontú uniós költségvetés” kapcsán folyamatban lévő bizottsági munkát, amely széleskörű kezdeményezésnek annak garantálása a célja, hogy az uniós költségvetést maximálisan kihasználják, hogy eredményeket hozzon az uniós polgárok számára.

Az egyes fejezetek tekintetében a jelentés végrehajtási információval szolgál a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret programjainak előrehaladásáról, valamint bemutatja a 2007–2013-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret programjainak eredményeire utaló legutóbbi elérhető bizonyítékokat. Az Európai Parlament és az Európai Számvevőszék kérése nyomán a jelentés feltárja

A **2. szakasz** az **uniós költségvetés** 2015. évi, Bizottság általi **irányítását** ismerteti. A költségvetés irányításával kapcsolatos teljesítményt érintő jelentéstétel a bizottsági szervezeti egységek éves tevékenységi jelentésein alapul, amelyek részletesen ismertetik a belső ellenőrzési környezetet és a kapcsolódó kérdéseket. Ahol problémák merültek fel az év folyamán, a jelentés leírja, hogy a bizottsági szervezeti egységek hogyan birkóztak meg e kihívásokkal. Ez a szakasz összefoglalja a belső kontroll célkitűzéseinek megvalósításával, a jogszerűség és szabályszerűség kockázatainak

kezelésével, az ellenőrzések költség-hatékonyságával és a csalás elleni stratégiákkal kapcsolatos információkat.

A szakasz végén olvasható következtetés, amelyet a valamennyi szervezeti egységtől beérkezett megbízhatósági nyilatkozatok, továbbá a belső ellenőrzési munka során szerzett bizonyosság alapján vonnak le, lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy e jelentés elfogadásával **átfogó politikai felelősséget vállaljon a 2015. évi uniós költségvetés irányításáért.**

1. szakasz

Teljesítmény és eredmények

1.1. Teljesítmény a Juncker-Bizottság középpontjában

A költségvetési fegyelemmel és az uniós költségvetés iránti versengő igényekkel összefüggésben nélkülözhetetlen a teljesítményre és a helyszíni eredmények elérésére való határozott összpontosítás. 2015 folyamán ehhez a többéves pénzügyi keretben rendelkezésre álló rugalmasság maximális kihasználására volt szükség, ideértve jelentős átcsoportosításokat, hogy a rendelkezésre álló erőforrásokat a leginkább sürgető prioritások felé lehessen irányítani, ugyanakkor stabil háttérrel lehessen biztosítani a hosszú távú befektetésekhez.

Juncker elnök megbízatásának kezdetén a következőképpen fogalmazott: *„Nem elég a pénzt bölcsen elosztani. Többet kell tennünk, de kevesebből. A lehető legtöbbet ki kell hoznunk a költségvetésből, és okosan kell elköltenünk a pénzt. [...] Az emberek eredményeket várnak tőlünk. Arra is kíváncsiak, hogy mire megy el az adófizetők pénze.”*⁷

Az eredményközpontú uniós költségvetés kezdeményezését 2015-ben Krisztalina Georgieva alelnök indította el azzal a céllal, hogy teljesítse ezt a kötelezettségvállalást. A kezdeményezés a meglévő teljesítményalapú költségvetés-tervezés keretére épít, hogy új egyensúlyt teremtsen a megfelelés és a teljesítmény, az alapok felhasználása és a programok eredményei között. Számos kezdeményezés vezérelve az „Összpontosítás, gyorsaság és eredmények”; e kezdeményezések négy terület köré csoportosíthatók:

- annak feltárása, hogy az uniós költségvetést mely területekre kellene fordítani a kulcsfontosságú prioritások előmozdítása és az összetett célkitűzések szolgálata érdekében, az agilitás és a rugalmasság iránti igény mellett;
- annak javítása, hogy az uniós költségvetést miként fektessék be az alapok áttételi hatásának maximalizálása érdekében, a pénzügyi eszközök növekvő felhasználása, az egyszerűsítés, és az arányos, költséghatékony ellenőrzések útján;
- annak átgondolása, hogy az uniós költségvetés végrehajtását és teljesítményét hogyan értékeli egy racionalizált és reális teljesítményi keret megvalósítása érdekében, ideértve a jogszerűsége és szabályszerűsége, továbbá az eredményekre vonatkozó jelentéstételt;
- hatékony kommunikáció lehetővé tétele, amely könnyen elérhető és érthető információt biztosít az uniós költségvetéssel elért eredményekről a nagyközönség számára, valamint megteremti az érdekelt felek közötti hatékony párbeszédet, ideértve a teljesítményalapú költségvetés-tervezésről szóló szakértői és politikai tanácskozásokat és az eredményközpontú uniós költségvetéssel foglalkozó éves konferenciát.

Az uniós költségvetés által elért eredmények polgárok felé közvetítésére jó példa az EU eredményeit ismertető online eszköz, amelyet Georgieva alelnök indított el 2015 szeptemberében az eredményközpontú uniós költségvetésről szóló konferencián. Itt példák találhatók arra, hogyan használják fel az uniós költségvetést, és láthatók az uniós finanszírozású európai és Európán kívüli, különböző finanszírozási területeket érintő projektek helyi hatásai.⁸

⁷ Juncker elnök beszéde az eredményközpontú uniós költségvetéssel foglalkozó konferencián, Brüsszel, 2015. szeptember 22.

⁸ Nem az uniós projektek kimerítő adatbázisa, hanem kiválasztott példák, amelyeket fokozatosan bővítenek: https://ec.europa.eu/budget/euprojects/search-projects_en

Míg az eredményközpontú uniós költségvetés menetrendje a folyamatos előrelépésen alapul, 2015-ben **már konkrét javításokat vezettek be** a Bizottság stratégiai tervezési és programozási ciklusába, továbbá a költségvetési eljárásba. Ezek a változások javítják a programok teljesítményalapú tervezését, nyomon követését és az azokkal kapcsolatos jelentéstételt, mind a bizottsági tevékenységek, mind a kiadási programok tekintetében.

Folyamatban van az uniós költségvetésből finanszírozott programokat érintően megállapított **teljesítménymutatók** felülvizsgálata. Ez a felülvizsgálat lehetővé teszi, hogy a legmegfelelőbb mutatókat válasszák ki, amelyeket hitelt érdemlő bizonyítékok támasztanak alá, továbbá hogy mérni lehessen az előrelépést a célkitűzések megvalósítása tekintetében, és egyértelműbb és átfogóbb tájékoztatást lehessen adni a teljesítményről az éves uniós költségvetés elkészítése céljával.

Más fejlesztések a 2016. évi jelentésben lesznek láthatók. Az egyik példa a Bizottság valamennyi szervezeti egységét érintő többéves **stratégiai terv**, amely a Juncker-Bizottság tíz politikai prioritását magában foglaló azon közös általános célkitűzéseken alapul, amelyek támogatják az Európa 2020 stratégia céljait és a Szerződésben előírt kötelezettségeket⁹.

A **hatékony és eredményes pénzgazdálkodás** területén előrelépés történt az ellenőrzések költséghatékonyságát és a szakpolitikai területenkénti kockázatok nagyságrendjét szemléltető mutatók mérésében.

Ennek során a Bizottság a Belső Ellenőrzési Szolgálat munkájára és ajánlásaira is épít. E módszertannal és a bevált gyakorlatokkal összhangban a Belső Ellenőrzési Szolgálat közvetett módon közelítette meg a teljesítményt, azaz azt értékelte, hogy a vezetés létrehozott-e a tevékenységek teljesítményének (hatékonyságának és eredményességének) mérését szolgáló ellenőrző rendszereket, és ha igen, miként. Annak érdekében, hogy segítse a Bizottságot a módszertana és bevált gyakorlata követésében, a Belső Ellenőrzési Szolgálat számos **teljesítmény-ellenőrzést** végzett 2015-ben, amelyek arra irányultak, hogy a bizottsági szervezeti egységek hogyan kezelik, követik nyomon és jelentik a hatáskörükbe tartozó, valamint a teljesítményük és fellépésük révén megvalósítható konkrét célkitűzéseket, és hogy hogyan kezelik, követik nyomon és jelentik az uniós szakpolitikák teljesítményét. (A Belső Ellenőrzési Szolgálat teljesítmény-ellenőrzésére vonatkozó további elemek a 3. mellékletben találhatók.)

Ez az új **éves gazdálkodási és teljesítményjelentés** a teljesítménnyel kapcsolatos jelentéstétel új bizottsági megközelítését tükrözi; egyúttal példával szolgál a költségvetés teljesítményéről szóló jelentéstétel ésszerűsítésére irányuló bizottsági kötelezettségvállalásra. A jelentés fontos része a mentesítési eljárást támogató integrált beszámolási csomagnak.¹⁰ A következő szakaszok az uniós költségvetéssel elért eredményekre vonatkozó **legújabb bizonyítékokat** mutatják be. A szakasz az Európa 2020 stratégia céljai irányában tett előrehaladás összefoglaló bemutatásával kezdődik, majd kitér a 2014–2020-as programok végrehajtására és a 2007–2013-as programok eredményeire is.

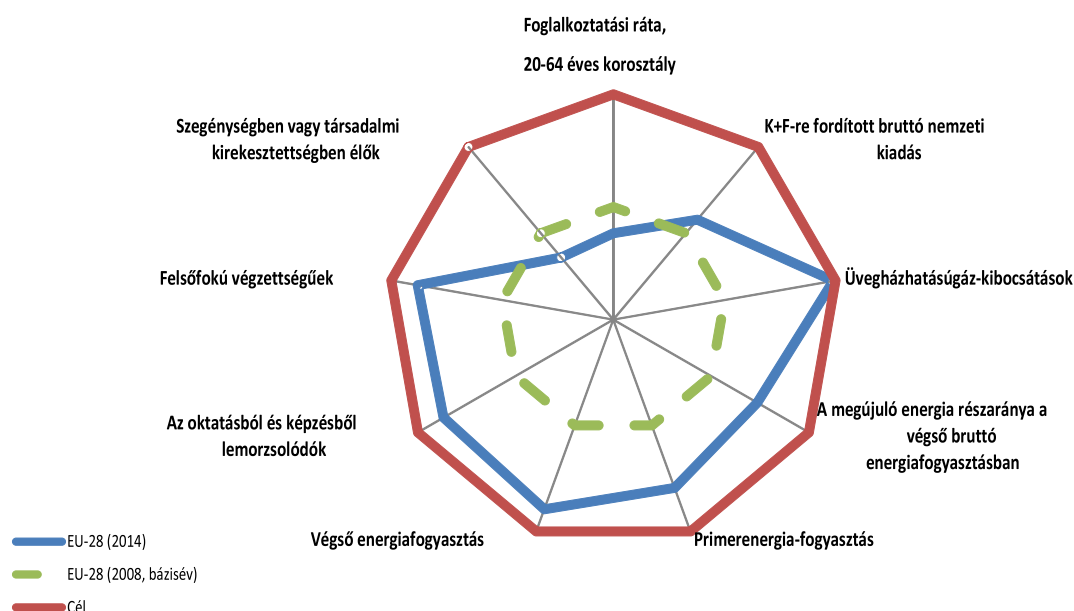
⁹ Az új megközelítéssel a tervezési dokumentumok ésszerűbbé válnak és a bizottsági prioritásokra összpontosítanak, lehetővé téve a főigazgatóságok számára operatív prioritások megállapítását, egységes teljesítménystruktúra kiépítését és fejlesztését, ahol egyértelműen különbséget tesznek a betudhatóság (a Bizottság tevékenységére közvetlen következményekkel járó eredmények és kimenetek tekintetében) és a szakpolitikák és a programok eredményeihez való hozzájárulás (ahol a bizottsági tevékenységek szerepet játszanak az adott eredmény vagy hatás kiváltásában) között.

¹⁰ Tartalmazza többek között az összevont pénzügyi beszámolót, az uniós költségvetés védelméről szóló közleményt, az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelméről szóló jelentést, a belső ellenőrzésekről szóló jelentést és a mentesítés nyomon követéséről szóló jelentést.

1.2. Az előrelépés összefoglaló bemutatása

Annak érdekében, hogy az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés megvalósulhasson, az Európa 2020 stratégia öt kiemelt célra összpontosít: a foglalkoztatásra, a kutatás-fejlesztésre, az éghajlatváltozásra és az energiaügyre, az oktatásra, valamint a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemre. E kiemelt célokat az egyes tagállamok nemzeti célokká alakítják. Jóllehet a tagállamok felelősek elsődlegesen e célok nemzeti szintű eléréséért, az uniós költségvetés hozzájárul a kiemelt célok uniós szintű eléréséhez.

Az Európa 2020 stratégia kiemelt céljait a Bizottság kilenc mutatóval követi nyomon. Az e mutatók terén történt előrelépéssel kapcsolatos információt rendszeresen közzéteszik és frissítik az Eurostat honlapján.¹¹ A következő diagram a kilenc mutatóra vonatkozó legújabb rendelkezésre álló adatokat¹² mutatja be. Feltárja a 2008 óta elért haladást és az Európa 2020 stratégia kiemelt céljaitól való távolságot. A környezetvédelmi célokkal és az oktatással összefüggő mutatók a kiemelt célok felé tett előrelépésről tanúskodnak. Ezzel szemben további erőfeszítésekre van szükség a foglalkoztatás, a kutatás-fejlesztés, valamint a szegénység vagy a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem terén.



1. ábra: Az Európa 2020 stratégia kiemelt célkitűzései

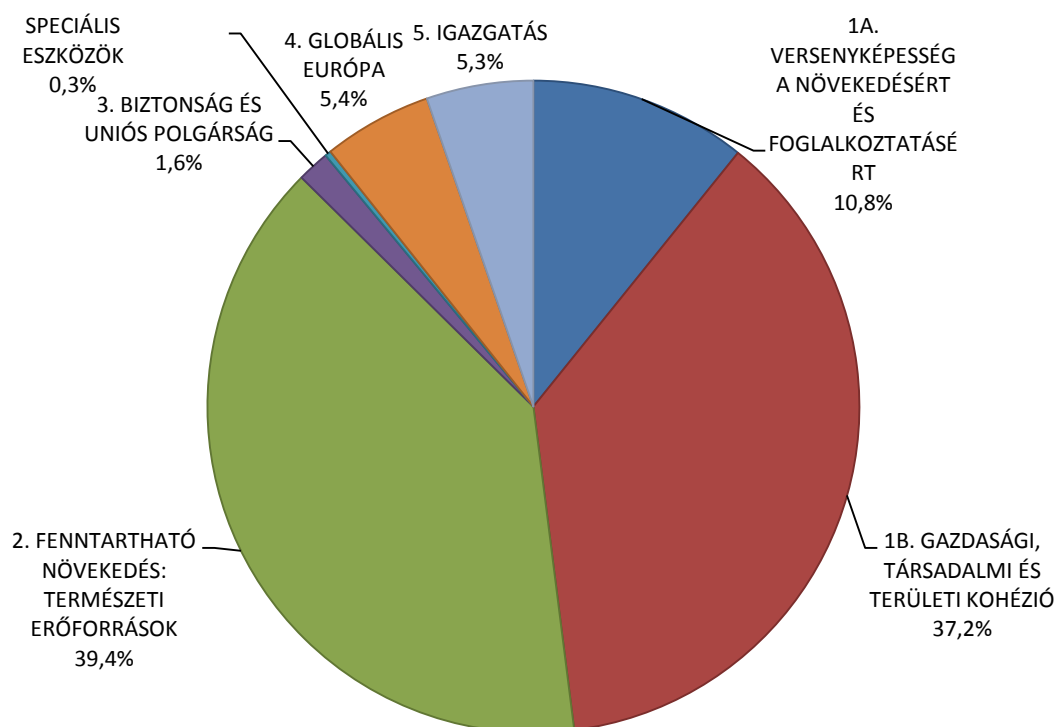
Az uniós költségvetés fontos eszköz az **átfogó politikai célkitűzések, például az éghajlat-politika és a biodiverzitás elérésének támogatásában is**. Az éghajlatváltozással kapcsolatos kihívásokra és a beruházási szükségletekre válaszul az EU úgy döntött, hogy a 2014–2020-ra szóló költségvetésének legalább 20 %-át, az egész időszak tekintetében mintegy 180 milliárd EUR-t az éghajlatváltozással összefüggő fellépésre kell fordítani. Ezen eredmény elérése érdekében az éghajlatváltozás mérséklését és az ahhoz való alkalmazkodást célzó intézkedéseket valamennyi fontosabb uniós kiadási programba beépítik, különösen a kohéziós politikába, a regionális fejlesztésbe, az energiapolitikába, a közlekedésbe, a kutatásba és innovációba, továbbá az EU fejlesztési politikájába. A 2014. évi költségvetési tervezetből kiindulva az éghajlattal összefüggő kiadások becsléseit éves alapon kísérik figyelemmel, összhangban a riói mutatókon alapuló módszertannal. 2015-ben az éghajlati szempontok érvényesítéséhez való összes hozzájárulás körülbelül 17 %-ra becsülhető, és 2016-ban valószínűleg eléri a 22 %-ot.

¹¹ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy>

¹² Legutolsó frissítés: 2016. január.

Az éghajlatváltozással kapcsolatos fellépés érvényesítéséhez hasonlóan a biodiverzitással összefüggő kiadások tekintetében alkalmazott nyomkövetési eljárás azt jelezte előre, hogy a 2015. évi költségvetés 7 %-át és a 2016. évi költségvetés 9 %-át a biodiverzitás EU-beli csökkenésének megfékezéséhez és visszafordításához rendelik hozzá, ami fontos hozzájárulást jelent az Európa 2020 stratégia fenntartható növekedéssel kapcsolatos célkitűzéseire¹³.

A következő szakaszok bemutatják a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret programjainak célkitűzései és az Európa 2020 stratégia közötti kapcsolatot. Az Európa 2020 stratégiával legközvetlenebbül összefüggő fejezetek (1A., 1B. és 2.) tekintetében a 2007–2013 közötti programok eredményeiről szóló jelentéstétel szintén az Európa 2020 prioritásai köré szerveződik, a lehető legnagyobb mértékben bemutatva az uniós költségvetés stratégiai célkitűzésekre való hozzájárulását.¹⁴



2. ábra: A 2015. évi uniós költségvetés fejezetenként

Az uniós költségvetés 2015-ben 162,273 milliárd EUR-t tett ki. Ennek mintegy felét (48 %-ot, azaz 78 milliárd EUR-t) az 1. fejezetre, az intelligens és inkluzív növekedésre fordították, amely megoszlott az 1A. Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért (10,8 %), illetve az 1B. Gazdasági, társadalmi és területi kohézió (37,2 %) alfejezet

¹³ Ennek támogatására a biológiai sokféleség védelmének az uniós költségvetésben való figyelembevételére vonatkozó közös keret általános és alapspecifikus iránymutatásokat határoz meg, amelyeket a nemzeti és regionális hatóságok, továbbá a bizottsági szolgálatok is alkalmaznak. <http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/cfbp%20-%20General%20Guidance.pdf>

¹⁴ Amint arra az értékelő jelentés 2013-as kiadása is utal, az Európa 2020 stratégiát még nem fogadták el a 2007–2013 közötti többéves pénzügyi keret programjainak kialakításakor, ezért nyomon követésükkel, az azokkal kapcsolatos jelentéstétellel és értékeléssel összefüggő intézkedéseknek nem az volt a céljuk, hogy kapcsolatot teremtsenek a programok és a stratégia eredményei között.

között. A 2. fejezet – Fenntartható növekedés: természeti erőforrások volt a költségvetés második legnagyobb területe, 39,4 %-kal.¹⁵

1.3. Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért (1A. alfejezet)

A versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért (1A. alfejezet kötelezettségvállalásai) programjaira 2015-ben 17,55 milliárd EUR-t rendeltek. Ez az összes éves költségvetési kiadás 10,8 %-át jelenti.

A Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért alfejezet főbb programjai:

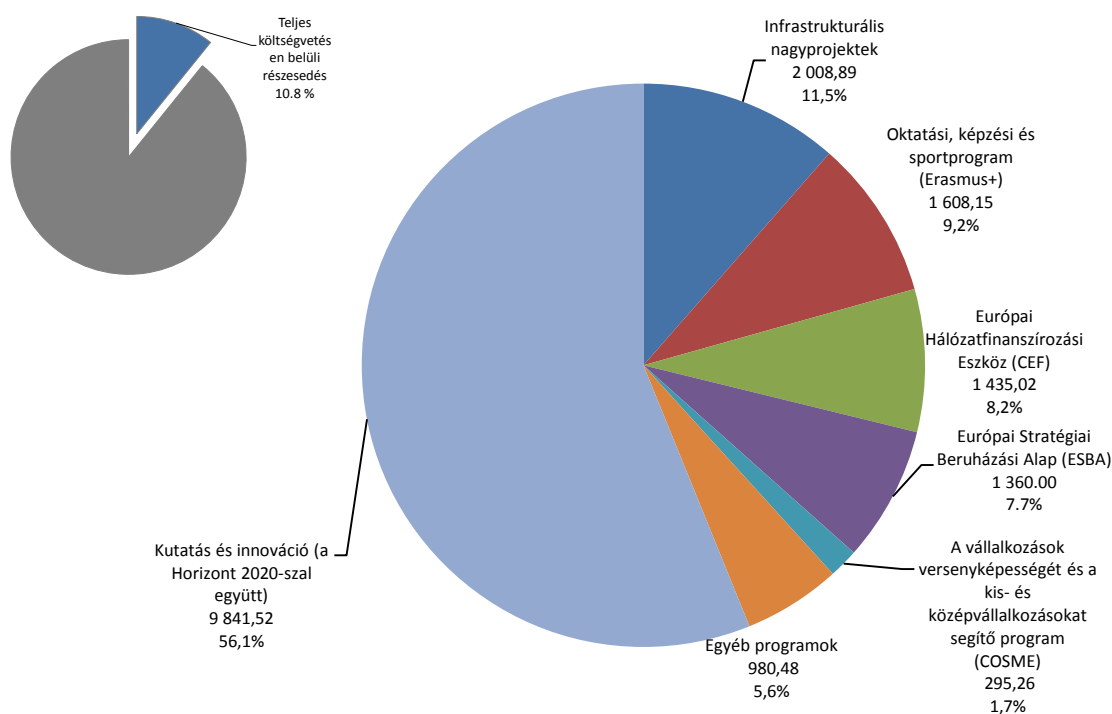
- a „Horizont 2020” kutatási és innovációs keretprogram,
- az infrastrukturális nagyprojektek (Galileo, nemzetközi termonukleáris kísérleti reaktor [ITER], és Kopernikusz),
- az oktatást, képzést, az ifjúságot és a sportot finanszírozó Erasmus+ program,
- a transzeurópai közlekedési, energetikai és ikt-hálózatok összekapcsolását finanszírozó Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz (CEF), valamint
- az új Európai Stratégiai Beruházási Alap (ESBA), az európai beruházási terv¹⁶ részeként.

¹⁵ A kötelezettségvállalási előirányzatoknak a teljes 2015. évi költségvetésre vetített százalékos arányaként számítva.

¹⁶ http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_hu

A Bizottság prioritásai

Az e fejezetbe tartozó programok a Juncker-Bizottság következő prioritásaihoz járulnak hozzá elsődlegesen: a „foglalkoztatás, növekedés és beruházás”, a „digitális tartalmak egységes piaca”, az „energiaunió és éghajlat-politika” és a „mélyebb és méltányosabb gazdasági és monetáris unió”. Ezek főként a Horizont 2020 (a hetedik kutatási keretprogram utóda) és az Erasmus+ munkahelyteremtésre és foglalkoztathatóságra gyakorolt hatásain keresztül mozdítják elő az Európa 2020 stratégia intelligens és fenntartható növekedéssel kapcsolatos prioritásait és az inkluzív növekedést.



3. ábra: Balra: az 1A. alfejezet részesedése a 2015. évi teljes költségvetésből. / Jobbra: A 2015-ben az 1A. alfejezetből finanszírozott fő programok. Az „Egyéb programok” magukban foglalják többek között a foglalkoztatás és szociális innováció európai uniós programját (EaSI), a Vámügyi és a Fiscalis programot. Az „Infrastrukturális nagyprojektek” magukban foglalják többek között a Galileót, az európai geostacionárius navigációs lefedési szolgáltatást (EGNOS), a Kopernikuszt és az ITER-t. Valamennyi összeg millió EUR-ban.

1.3.1. A 2014–2020 közötti programok végrehajtása

Az új többéves pénzügyi keret óta az 1A. alfejezet szerinti programok végrehajtását sok esetben (végrehajtó vagy nemzeti és néha decentralizált) ügynökségeken, közös vállalkozásokon¹⁷, a 185. cikk szerinti kezdeményezéseken¹⁸ vagy (a pénzügyi eszközök tekintetében) az Európai Beruházási Bankon keresztül látják el.

¹⁷ Az EUMSZ 187. cikke szerint létrehozott közös vállalkozások az uniós szintű köz-magán társulások megvalósításának új eszközei az alkalmazott kutatás terén.

¹⁸ A tagállamok (és társult államok) és az EU közötti közszférabeli partnerségek.

„Horizont 2020” kutatási és innovációs keretprogram

A „Horizont 2020” keretprogram 2014–2015. évi munkaprogramját teljes körűen végrehajtották. 2015 végéig 198 pályázati felhívást tettek közzé, és 78 268 pályázat érkezett be. E pályázatok közül 10 658 került a fő- vagy a tartaléklistára. A nyertes pályázatok átlagos aránya 14 % volt, ami azt jelenti, hogy továbbra is magas a túljelentkezés és nagy az igény az uniós finanszírozás iránt ezen a területen.

A beérkezett Horizont 2020 pályázatok száma

78 268

Galileo, európai geostacionárius navigációs lefedési szolgáltatás (EGNOS), Kopernikusz

2015-ben felgyorsult a Galileo műholdak telepítése, három sikeres fellövésével és további hat telepítésével. 2015 decemberére a fellőtt műholdak száma megduplázódott és elérte a 12-t, ezek közül kilenc működőképes, ami jelentős telepítési ütemet mutat a műholdas navigációs világban. Az EGNOS kapacitással rendelkező repülőterek száma 2014. évi 150-ről 2015-ben 174-re emelkedett. Az Ukrajnával kötött együttműködési megállapodás végrehajtása folytatódott: a szomszédsági támogatási eszközök az EGNOS ukrainai kialakítására 5 millió EUR-t bocsátottak rendelkezésre. 2015-ben a Kopernikusz teljesen működőképes Föld-megfigyelési programmá lépett elő a Sentinel-2A 2015. június 22-i sikeres fellövésével, amely optikai képalkotási kapacitással ruházta fel a rendszert. A Kopernikusból származó műholdas adatok nyomán korai előrejelzést adtak ki például az egyesült királysági és írországi 2015-ös áradások tekintetében, emellett ezek az adatok segítséget nyújtottak az afganisztáni földrengés következményeinek értékelésében.

Pályára állított Galileo műholdak teljes száma

12

Nemzetközi termonukleáris kísérleti reaktor (ITER)¹⁹

Az ITER szervezete az ITER reaktor megépítésének különböző munkacsomagjai tekintetében a 139 közbeszerzési megállapodásból 104-et írt alá. Ez a projekt természetbeni összértékének 90,5 %-át teszi ki. Ez azt jelenti, hogy az ITER tevékenységének jelentős része most az ITER azon tagjainak kezében van, amelyek az ITER alkotóelemeit szállítják majd le. Az ITER szervezetének uniós hozzájárulását adó ITER Európai Közös Vállalkozás (F4E) a nagy (100 millió EUR-t meghaladó) értékű szerződések többségét immár megkötötte. 2015. december 31-ig az F4E 766 operatív közbeszerzési szerződést kötött és 145 támogatást nyújtott mintegy 2,8 milliárd EUR összegben (2008-as értéken). A projekt ugyanakkor kihívások előtt áll, különösen a késedelmek, a túlköltekezés kockázata és az általános irányítás tekintetében. E kockázatok közül sok a projekt jellegéből ered, mivel a projekt meghaladja a fúziós technológia terén a tudomány jelenlegi állását, továbbá az összetett irányítási szerkezetnek tudható be. Jelenleg folyamatban van egy javításokat célzó cselekvési terv végrehajtása, amely terv foglalkozik az Európai Parlament és a Számvevőszék által a mentesítésről szóló 2013. évi jelentésben felvetett észrevételekkel, és amelyet az F4E irányító testülete hagyott jóvá 2015 márciusában.

Erasmus+

¹⁹

A fúziós energia tudományos és technológiai megvalósíthatóságának igazolására tervezett ITER a világ legnagyobb kísérleti fúziós létesítménye, amely jelenleg Dél-Franciaországban (Cadarache-ban) épül. Az ITER az első ilyen jellegű globális együttműködés hét részes fél között, amelyek a világ népességének felét képviselik. Az ITER-t az Euratom nevében eljáró Európai Bizottság, valamint Kína, India, Japán, a Koreai Köztársaság, az Oroszországi Föderáció és az USA által aláírt nemzetközi megállapodás szabályozza. Európa az építési költségek majdnem felét viseli, míg a közös nemzetközi megállapodás másik hat tagja egyenlő mértékben járul hozzá a fennmaradó költségekhez.

2014 óta az Erasmus+ program hét korábbi programot egyesített, és új intézkedéseket vezetett be a diákcseré terén²⁰. 2014–2015-ben több mint egymillióan vettek részt az EU által finanszírozott 18 000 fellépésben, amelyek olyan rugalmasabb feltételeket kínáltak a mobilitás terén, melyek jobban tükrözik a diákok igényeinek és a diplomák szerkezetének (bolognai folyamat) európai alakulását.

Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz (CEF)

2015-ben 12,8 milliárd EUR-t juttattak 263 közlekedési projektre a 2014-es CEF pályázati felhívások alapján 2015-ben kötött támogatási megállapodásokon keresztül. A CEF finanszírozás 28,3 milliárd EUR befektetést generált, ahol az uniós hozzájáruláshoz regionális és tagállami költségvetés, továbbá az Európai Beruházási Bank (EBB) kölcsönei is társultak.

A CEF közlekedési projektjeihez 2015-ben nyújtott uniós finanszírozás

**12,8 milliárd
EUR**

A CEF energetikai programjában 2015-ben közzétett két pályázati felhívás nyomán 366 millió EUR támogatást rendeltek 35 tanulmányi és kivitelezési projekthez. A támogatás javát olyan baltikumi, valamint közép-kelet- és délkelet-európai projektekre fordították, amelyek az Európa e részén jelentkező ellátásbiztonsági kihívásokat kezelték. A kiválasztott projektek mindegyike az energiabiztonságot kívánja fokozni, valamint segít a tagállamok uniós energiahálózatoktól való elszigeteltségének mérséklésében. Céljuk, hogy közreműködjenek az európai energiapiac megvalósításában és a megújuló energiaforrások villamosenergia-hálózatba való integrálásában.

Mintegy 2 milliárd EUR-t terveznek felhasználni a CEF pénzügyi eszközeihez a 2014–2020 közötti időszakban. Ebből a célból 2015. július 22-én a CEF hitelfinanszírozási eszköz végrehajtására vonatkozóan az hitelfinanszírozási eszközzel kapcsolatos hatáskör-átruházási megállapodást írtak alá az Európai Beruházási Bankkal. Ez a fontos lépés lehetővé tette, hogy a hitelfinanszírozási eszköz működésbe lépjen, a 2007–2013 közötti időszak eszközeivel, köztük a transeurópai közlekedési hálózat (TEN-T) projektjeihez nyújtott hitelgarancia-eszközökkel kapcsolatban és a projektkötvény-kezdeményezés kísérleti fázisában szerzett tapasztalatok alapján.

A TEN-T rendeletben előírt kilenc törzshálózati folyosó európai koordinátorai által javasolt munkaterveket az érintett tagállamok 2015 májusában jóváhagyták és 2015 júniusában hivatalosan előterjesztették a rigai TEN-T napokon. Ennek alapján prioritásokat állapítottak meg a folyosók mindegyikére, és ennek következményeként intézkedésekről, köztük tanulmányokról, kivitelezési munkákról és irányítási intézkedésekről határoztak.

Növekedési és Munkahely-teremtési Paktum²¹: Miként segített a projektkötvény-kezdeményezés kísérleti fázisa további forrást biztosítani fontos infrastrukturális projektekhez?

Annak érdekében, hogy további lendületet adjanak az Európa 2020 stratégia céljainak megvalósításához, az uniós állam- és kormányfők 2012 júniusában elfogadták a Növekedési és Munkahely-teremtési Paktumot. E paktum egyik intézkedése volt a projektkötvény-kezdeményezés elindítása.

²⁰ A 2014–2020 közötti időszakra szóló Erasmus+ program egyesíti az összes korábbi uniós oktatás-, képzés-, ifjúság- és sporttámogatási rendszert, köztük az egész életen át tartó tanulás programját (Erasmus, Leonardo da Vinci, Comenius, Grundtvig), a „Fiatalok lendületben” programot, valamint öt nemzetközi együttműködési programot (Erasmus Mundus, Tempus, Alfa, Edulink és az iparosodott országokkal folytatott együttműködési program). 2015-ben elindult az Erasmus+ nemzetközi mobilitás és a mesterképzéshez kapcsolódó diákhitel is.

²¹ A 318. cikk szerinti jelentés 2013. és 2014. évi változata már tartalmazott információt az e kezdeményezés alá tartozó különböző fellépésekről, például a strukturális alapoknak a növekedés és a foglalkoztatás fellendítése érdekében történő átcsoportosításáról, valamint előzetes információt a projektkötvény-kezdeményezés előrehaladásáról.

A projektkötvény-kezdemenyezés kísérleti szakaszának 2015 decemberében lezárt külső értékelése²² számos infrastrukturális projektet értékelt, amelyeket 2012 és 2015 júliusa között a projektkötvények hitelminőség-javításával támogattak; ez az értékelés azt állapította meg, hogy a projektkötvény-kezdemenyezés egyértelmű piaci hiányosságra reagált azzal, hogy olyan terméket biztosított, amely enyhítette az infrastrukturális projektekhez az intézményi befektetők által társított főbb kockázatokat.²³ Ennek érdekében a projektkötvény-kezdemenyezés kísérleti szakasza elősegítette a magánszektor nagyobb mértékű részvételét a nagy projektek tőkepiac általi hosszú távú finanszírozásában a transzeurópai közlekedési hálózat, a transzeurópai energiahálózat, az ikt és a széles sávú rendszer terén. Ezenfelül az Európai Bizottság és az EBB közötti kockázatmegosztási megállapodás, továbbá a biztosított uniós hozzájárulás döntő volt a kezdemenyezés kidolgozásában, valamint lehetővé tette az EBB számára, hogy kockázatosabb és nagyobb tranzakciókat vegyen célba és kiszélesítse a befektetői kört.

Ezenfelül az értékelés rámutatott arra, hogy a rendelkezésre álló uniós hozzájárulással lebonyolított, a 2015. július 31-én lezárt (az értékelés határnapja) öt projektkötvény hitelminőség-javítási tranzakcióval elért tőkeáttétel 12,9 volt, a meglévő uniós költségvetési támogatással lebonyolítandó valamennyi projektkötvény hitelminőség-javítási tranzakciótól várható tőkeáttétel pedig 18,6 (4270 millió EUR tőkeköltség osztva az uniós költségvetés 230 millió EUR összegű hozzájárulásával), amely teljesen összhangban áll az elvárásokkal. 2016 első negyedévében két további projektkötvény hitelminőség-javítási tranzakciót írtak alá uniós költségvetési támogatással, így a projektkötvény-kezdemenyezés keretében aláírt ügyletek teljes száma (ideértve az EBB saját kockázatú tranzakcióit is) elérte a 10-et.

A vállalkozások versenyképességét és a kis- és középvállalkozásokat segítő program (COSME)

2015-ben a COSME²⁴ keretében a hitelgarancia-alap tekintetében bevezetett, időszak elejére ütemezett mechanizmus még jelentősebb hozzájárulást eredményezett a kkv-k kockázatosabb tranzakcióihoz, mint amelyre az ESBA garancia nélkül sor került volna – (18 garanciamegállapodást írtak alá, összesen 163 millió EUR jogi kötelezettségvállalás formájában). A várakozások szerint különösen azok az induló innovatív vállalkozások és kisebb kkv-k tudják igénybe venni a továbbfejlesztett hitelgarancia-alapot, amelyek nehezen jutnak finanszírozáshoz. 2015. szeptember 30-ig már több mint 30 000 kkv részesült finanszírozásban, 700 millió EUR-t meghaladó teljes összegben. A továbbfejlesztett COSME hitelgarancia-alap keretében 2015. december 31-ig már több mint 51 000 kkv részesült finanszírozásban, csaknem 1300 millió EUR összegben.

Mintegy 450 000 kkv vehetett igénybe szolgáltatást az Enterprise Europe Networkön keresztül, az uniós ügyekkel kapcsolatos tájékoztatástól a szaktanácsadásig, illetve a kkv-k közötti partnerség vállalati küldetések és kapcsolatteremtő rendezvények útján történő megkönnyítéséig. A célkitűzés, hogy növeljék a kkv-k versenyképességét és fokozzák innovációs kapacitásukat az EU valamennyi régiójában és 35 EU-n kívüli országban jelen lévő 3000 hálózati szakember segítségével. A 625 részt vevő szervezet 60 000 kkv-nak adott szakmai tanácsot a finanszírozási eszközökhöz való hozzáférés, a szellemi tulajdon-jog, az üzleti és technológiai beszámolók és az erőforrás-hatékonyság terén. Körülbelül 22 000 kkv vett részt kapcsolatteremtő rendezvényeken. Ezek a tevékenységek 3190 esetben értek el különleges eredményt, amelyekről a vállalkozások számoltak be, továbbá számos sikertörténet kapcsolódik hozzájuk.

²² Az Európa 2020 projektkötvény-kezdemenyezés kísérleti szakaszának értékelése – Végleges jelentés – 2015. december (Az Európa 2020 projektkötvény-kezdemenyezés kísérleti szakaszának eseti ellenőrzése): http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/evaluation/pdf/eval_pbi_pilot_phase_en.pdf

²³ Ezen értékelés alapján az Európai Bizottság bizottsági szolgálati munkadokumentumot készített, amelyet 2016 márciusában tettek közzé: http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/evaluation/pdf/eval_pbi_pilot_phase_swd_en.pdf

²⁴ A COSME hitelgarancia-alap garanciákat és viszontgaranciákat kínál, többek között a kkv-k hitelportfólióinak értékpapírosítását kiválasztott pénzügyi közvetítők (garanciaintézetek, bankok, lízingtársaságok stb.) számára, hogy segítsen ezeknek több kölcsönt és lízinget adni kkv-knak. Az ESBA forrásait a COSME alkalmazásának felgyorsítására használják. A hitelgarancia-alap a kkv-garanciakeret jogutódja, amely jelentős sikereket ért el a 2007–2013 közötti programozási időszakban, a versenyképességi és innovációs keretprogram égisze alatt.

Az Erasmus fiatal vállalkozóknak program az új vagy feltörekvő vállalkozóknak ad esélyt arra, hogy a más országokban kisvállalkozást működtető tapasztalt vállalkozóktól tanuljanak. Eddig közel 12 000 vállalkozó hozott létre profilt és 3900 kapcsolat jött létre, 7700 vállalkozóval.

Az európai beruházási terv

A Bizottság legfontosabb 2015-ös prioritásainak egyike volt a 2014-ben indított európai beruházási terv végrehajtásának előkészítése²⁵.

A finanszírozás mobilizálása

A beruházási terv sarokköve az Európai Stratégiai Beruházási Alap (ESBA), amelyet az EBB csoport kezel.²⁶ 2016. május végéig az EBB csoport mintegy 100 milliárd EUR²⁷ befektetési összértékben hagyott jóvá ESBA projekteket, amelyeket az ESBA által támogatott, az infrastrukturális és innovatív beruházásokhoz nyújtott 9,3 milliárd EUR finanszírozás és a kkv-k javára szóló 3,5 milliárd EUR alapozott meg, ami az eszköz sikeres bevezetésének jele. A gazdaságra gyakorolt teljes hatást átfogóan csak a kezdeményezés teljes megvalósulását követően lehet értékelni. 2016 májusában a Bizottság a jogalapban előírtak szerint benyújtotta első jelentését az ESBA garanciaalapjának 2015. évi kezeléséről.²⁸

A realgazdaságba irányuló beruházások támogatása

2015-öt jelentős erőfeszítések is jellemezték a projektgazdák beruházási tervhez való hozzáférését megkönnyítő két fontos eszköz beindításának előkészítésében: ezek az eszközök: az Európai Beruházási Tanácsadó Platform (EBTP), amely 2015. szeptember 1-jén kezdte meg működését, és a Beruházási Projektek Európai Portálja, amely 2016. június 1-jétől üzemel.

Az Európai Beruházási Tanácsadó Platform (EBTP) egyetlen belépési pontot biztosít a projektgazdák számára a technikai segítségnyújtáshoz, az iránymutatáshoz és a tanácsadáshoz. 2016. május végéig több mint 160 megkereséssel foglalkozott. Az EBB és az Európai Bizottság szorosan együttműködött a nemzeti fejlesztési bankok fő csoportjával, és egyetértési megállapodást készítettek az EBTP és a nemzeti fejlesztési bankok lehetséges együttműködése tekintetében. Az egyetértési megállapodást 2016. május végéig 16 tagállam 18 nemzeti fejlesztési bankja írta alá.

A Bizottság által fejlesztett Beruházási Projektek Európai Portálja (EIPP) nyilvánosan hozzáférhető internetes portál, amely lehetővé teszi az uniós projektgazdák számára, hogy fokozzák projektjeik láthatóságát a lehetséges nemzetközi befektetők előtt.

Beruházásbarát környezet megteremtése

Az üzleti környezet és a finanszírozási feltételek javítása érdekében a beruházási terv előírja a digitális tartalmak egységes piaca, az energiaunió és a tőkepiaci unió felé tett előrelépést.

A válság óta a beruházások eltérően alakultak az országokban, mind a magán-, mind a közberuházásokat illetően. A beruházások szabályozási és nem szabályozási akadályai egyaránt megmaradtak. A beruházások e kihívásainak azonosítása és felszámolása azon erőfeszítések része, amelyek javítják a keretfeltételeket és megszüntetik a bürokráciát és a szabályozási szűk keresztmetszeteket. A Bizottság strukturált párbeszédet folytat a tagállamokkal, hogy az európai szemeszterrel összefüggésben segítsen a beruházások e nemzeti akadályainak felszámolásában.

²⁵ 2015. június 25-én a Tanács és az Európai Parlament elfogadta a megfelelő jogszabályt: Az Európai Parlament és a Tanács 2015. június 25-i (EU) 2015/1017 rendelete az Európai Stratégiai Beruházási Alapról, az Európai Beruházási Tanácsadó Platformról és a Beruházási Projektek Európai Portáljáról, valamint az 1291/2013/EU és az 1316/2013/EU rendelet módosításáról – az Európai Stratégiai Beruházási Alap.

²⁶ A Bizottság és az EBB közötti ESBA megállapodás 2015. július 22-i aláírását követően.

²⁷ Beruházási terv – Uniós helyzet 2016 áprilisában: http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_hu

²⁸ Az ESBA garanciaalapjának kezeléséről szóló jelentés, elfogadva: 2016. május 31., COM(2016) 353.

Kis- és középvállalkozásoknak (kkv-k) nyújtott támogatás

A 649,90 millió EUR összegű költségvetési kötelezettségvállalást²⁹ jelentő kkv-garanciakeret 20,7 milliárd EUR összegű finanszírozást katalizált 381 592 kkv számára, 463 295 hitelen keresztül.³⁰ A kkv-garanciakeret tekintetében elért tőkeáttételi hatás 38,6.³¹

A kkv-garanciakereten keresztül
kölcsonben részesített kis- és
középvállalkozások teljes száma

381 592

²⁹ Az EFTA és harmadik országok hozzájárulását is ideértve, amelyet a részt vevő országok fizettek, valamint a vagyonkezelői számlákon keletkezett szabályozott kamatot.

³⁰ 2015. december 31-én.

³¹ A számítás alapja a kedvezményezett kkv-k által kapott teljes hitelösszeg = 20 715,1 millió EUR osztva az uniós garanciakorláttal = 536,3 millió EUR 2015. december 31-én.

A gyorsan növekvő és innovatív kkv-k támogatására létrehozott eszköz (GIF) keretében 555 millió EUR uniós forrást fektettek be kockázati tőkealapokba, ezáltal megközelítőleg összesen 3,12 milliárd EUR finanszírozást tettek lehetővé 437 jogosult befektetést befogadó (kkv) számára³². A GIF tekintetében elért tőkeáttételi hatás körülbelül 5,6.³³ E kkv-k nagyobb mértékű növekedést tapasztalnak az értékesítésben, az eszközökben és a foglalkoztatásban, mint a részvényalapból vagy kockázati tőkealapból nem támogatottak, és más vállalatoknál valószínűleg kevesebbszer válnak fizetéseképtelenné.

1.3.2. A 2007–2013-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret programjainak eredményei

Végrehajtási vonatkozások

A hetedik kutatási és technológiafejlesztési keretprogram (hetedik keretprogram)³⁴ közelmúltban lezárult utólagos értékelése azt mutatja, hogy a program hét éve (2007–2013) során 487 pályázati felhívásra közel 136 000 támogatható pályázat érkezett be. Mintegy 25 000 projektet támogattak, amelyek 170 különböző országból több mint 134 000 résztvevőt érintettek. Összesen körülbelül 29 000 szervezet vett részt, amelyek több mint 70 %-a új szereplő volt. A támogatási megállapodásokban részt vevő valamennyi ágazati szervezet több mint 50 %-a a kkv-k közül került ki. Ezenfelül a hetedik keretprogram jelentősen hozzájárult a Juncker-Bizottság „az EU mint globális szereplő” elnevezésű prioritásához, ugyanis több mint 7800 résztvevő érkezett nem társult harmadik országokból és kapott több mint 700 millió EUR-t az Európai Bizottságtól. A hetedik keretprogram egyszerűsítési intézkedései a hatodik keretprogramhoz képest több mint 550 millió EUR-t takarítottak meg a résztvevők számára.

A programok Kutatási Végrehajtó
Ügynökségre (REA) történő
átruházásával elért megtakarítások

53,4 millió EUR

A Horizont 2020 nagy részét irányító Kutatási Végrehajtó Ügynökség (REA) értékelése³⁵ feltárta, hogy a REA 2012 és 2015 közötti tényleges működési költségei 34,8 millió EUR-val (15 %) alacsonyabbak voltak a kezdeti becslésekhez képest a személyzeti és infrastrukturális kiadásokkal kapcsolatos megtakarításoknak köszönhetően. A programok REA-ra történő átruházásából származó tényleges megtakarítások 24 %-kal haladták meg a kezdeti becsléseket (53,4 millió EUR a 43,1

millió EUR-hoz képest).

A Horizont 2020 Európai Kutatási Tanács (ERC) részét igazgató Európai Kutatási Tanács Végrehajtó Ügynöksége (ERCEA) 2012 és 2015 közötti tényleges költségeinek elemzése azt mutatta, hogy a tényleges költségek 20,6 millió EUR-val (12 %) alacsonyabbak voltak a kezdeti becslésekhez képest az általános költségekkel kapcsolatos megtakarításoknak köszönhetően, míg a személyzettel összefüggő kiadások meghaladták a 2014–2015-re vonatkozó becsléseket. A programok ERCEA-ra történő átruházásából származó tényleges megtakarítások csekély mértékben meghaladták a kezdeti becsléseket (46,5 millió EUR a 44,6 millió EUR-hoz képest).

2014 januárjával a TEN-T Végrehajtó Ügynökségéből Innovációs és Hálózati Projektek Végrehajtó Ügynökség (INEA) lett, amely többek között az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz³⁶ program egyes részeinek (közlekedés, energiaügy,

³² 2015. szeptember 30-án.

³³ A számítás alapja a kockázati tőkealapok tényleges mérete = 3 099 millió EUR osztva a GIF nettó jóváhagyott tőkéjével = 555 millió EUR. Forrás: EBB – Európai Beruházási Alap (2015a) GIF – a gyorsan növekvő és innovatív kkv-k támogatására létrehozott eszköz, negyedéves jelentés. 2015. szeptember 30.

³⁴ Magas szintű szakértők független csoportja által készített jelentés, továbbá a csoport ajánlásaira válaszoló bizottsági közlemény, amelyet a hetedik keretprogramot a minőségi jogalkotási iránymutatás öt kötelező értékelési kritériuma mentén értékelő bizottsági szolgálati munkadokumentum kísér: http://ec.europa.eu/research/evaluations/index_en.cfm?pg=home

³⁵ A REA működésének értékelése (2012–2015): https://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/.../rea_evaluation_report.pdf

³⁶ Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz, 1316/2013/EU rendelet.

távközlés), továbbá a Horizont 2020 közlekedés- és energiaspecifikus programjainak végrehajtásáért felel. A 2011–2013-as időszak tekintetében lefolytatott utólagos értékelési vizsgálat azt mutatta, hogy az ügynökség volt a leginkább költséghatékony alternatíva a TEN-T program végrehajtását tekintve. Ez az alternatíva az uniós költségvetésből 8,8 millió EUR megtakarítást tett lehetővé, összevetve azzal, hogy mennyibe került volna a program házon belüli végrehajtása.

Hozzájárulás a szakpolitikai eredményekhez

Intelligens növekedés

2015-ben a **hetedik keretprogram** utólagos értékelése beszámolt a hetedik keretprogram keretébe tartozó 12 149 lezárt projekt eredményeiről (ezek a hetedik keretprogram keretébe tartozó összes projekt mintegy 50 %-át képviselték). Jóllehet még túl korai véglegesen értékelni a hetedik keretprogram piaci hatását, az értékelés 500 milliárd EUR közvetett gazdasági hatást becsült 25 évre, vagyis megközelítőleg évi 20 milliárd EUR-t a bruttó hazai termék (GDP) többleteként.

A bruttó hazai termék (GDP) becsült többlete a hetedik keretprogramon keresztüli finanszírozás révén

20 milliárd EUR
évente

A rövid távú tőkeáttételi hatások és a hosszú távú multiplikátorhatás révén a hetedik keretprogram által elköltött minden euró az innováción, az új technológiákon és termékeken keresztül közel 11 EUR-t generált becsült közvetlen és közvetett gazdasági hatásként. A hetedik keretprogram utólagos értékelése 1700 szabadalmi bejelentésről és több mint 7400 kereskedelmi használatról számolt be a hetedik keretprogram keretébe tartozó projektek eredményeként. Mivel a hetedik keretprogram keretébe tartozó projektek több mint fele még folyamatban van, a jelentések szerint a hatások várhatóan fokozódnak az elkövetkezendő években.

A hetedik keretprogram keretében támogatott projektek a hatodik keretprogramban részt vevő szervezetekkel összehasonlítva magasabb technológiai érettségi szinttel zártak, amely szintek innovatív erejük értékelését helyettesítik. A közösségi innovációs felmérés egy elemzése szerint a hetedik keretprogram keretében támogatott innovatív vállalatok nagyobb eséllyel vittek piacra új termékeket, eljárásokat vagy szolgáltatásokat, és átlagosan forgalmuk nagyobb részét adta az innováció, mint a hetedik keretprogram keretében nem támogatott vállalatok esetében. Hasonlóképpen, a szabadalmi bejelentések kutatónkénti átlagos számának kontrafaktuális elemzése azt mutatta, hogy a hetedik keretprogramban részt vevő szervezetek kutatói átlagosan több szabadalmi bejelentést nyújtanak be, mint az olyan szervezetek kutatói, amelyek nem vesznek részt az uniós keretprogramokban.

11 Nobel-díjas

5 Fields-érmes

A hetedik keretprogram kifejezetten hatékony volt a tudományos kiválóság megerősítése terén. A hetedik keretprogram keretébe tartozó projektek eredményeként eddig 170 000 publikáció született. Ezek 54 %-a nyílt hozzáférésű. A hetedik keretprogramhoz kapcsolódó publikációk a legtöbbször idézett publikációk felső 1 %-ának átlagosan 3,6 %-át adják. Ez az arány 2,8-szor magasabb az uniós, 2-szer az USA- és 3,6-szor a világszintnél. A legmagasabban jegyzett

tudományos folyóiratokban megjelenő, az EKT támogatását elismerő publikációk száma, valamint az, hogy az EKT 11 Nobel-díjast és 5 Fields-érmet támogatott, tanúskodnak az EKT tudományos kiválóságáról. A hetedik keretprogramban több mint 13 000 kkv vett részt, amelyek 6,4 milliárd EUR támogatásban részesültek. Ez jóval meghaladja a hetedik keretprogram kezdetén a Tanács és az Európai Parlament által meghatározott célt, amely szerint a hetedik együttműködési keretprogramon belül a finanszírozás legalább 15 %-át kkv-k számára kell biztosítani. Az ökonometria elemzések eredményei szerint a hetedik keretprogramban részt vevő kkv-k a foglalkoztatás bővülése és a működési bevételek terén 38 %-kal jobb eredményt értek el, mint a kontrollcsoport.

Példa az uniós hozzáadott értékre

Az érdekelt felekkel a hetedik keretprogram utólagos értékeléséről szóló online konzultáció válaszadói szerint a tagállami intézkedésekhez viszonyított európai hozzáadott érték három legfontosabb területe között szerepel az egész Európában tapasztalt kihívások európai kutatás révén kezelése (a kutatásban növekvő verseny és a kutatók mobilitásának fokozása mellett).

A hetedik keretprogram jogutódja, a Horizont 2020 keretében az Európai Bizottság több „társadalmi kihívási” díjat vezet be. Ezek a Horizont-díjak pénzjutalmat kínálnak annak, aki egy adott kihívásra a leghatékonyabb választ találja meg. E díjak ösztönzik az innovációt. Bemutatják a célt, de nem jelölik meg, hogy ki legyen az újító, vagy hogy a célt hogyan kellene elérni.

2014-ben egy német biológiai gyógyszer-gyártó vállalat, a CureVac GmbH nyerte el az Innovációs díjat, és 2 millió EUR-ban részesült az életmentő oltóanyagok bármilyen környezeti hőmérsékleten történő stabilan tartását célzó új technológia terén tett előrehaladásért, amely révén felszámolta az oltóanyagok fejlődő országokban történő felhasználásának egyik legnagyobb akadályát.

2015-ben a díj további magánbefektetést vonzott be a kutatásba, amikor a Bill and Melinda Gates Foundation a CureVac-ba való befektetést célzó 46 millió EUR kötelezettségvállalást jelentett be, hogy felgyorsítsa az innovatív oltóanyag-technológia kifejlesztését és számos, fertőző betegségekkel szembeni oltóanyag gyártását.

A hetedik keretprogram **Marie Skłodowska Curie cselekvése (MSCA)** keretében több mint 50 000 ösztöndíjat adományoztak kutatók (köztük 10 000 PhD-jelölt) számára. Az ösztöndíjasok világszerte 86 ország 148 különböző nemzetiségét képviselték, ezáltal az MSCA a hetedik keretprogram leginkább nemzetközi részévé válhatott. Az MSCA hozzájárult a legjobb kutatók Európában tartásához, mivel az ösztöndíjasok közel 34 %-a nem uniós országok állampolgára, és az iparosodott országokból az EU-ba érkező kutatók 46 %-a Európában maradt az MSCA ösztöndíja lejártával (jóllehet a program közvetlen hatása nem mérhető). Felmérések eredményei azt mutatják, hogy az MSCA ösztöndíjasainak mintegy 80 %-a vélte úgy, hogy az ösztöndíj révén szerzett tapasztalata javította elhelyezkedési kilátásait, ami annak az elismerését jelzi a pénzügyi támogatás kedvezményezettjei részéről, hogy a program hozzájárult tudományos pályafutásuk fejlesztéséhez.

Fenntartható növekedés

Az **Intelligens energia – Európa (IEE) program** kézzelfogható előnyöket hozott: 2007-től az IEE projektek eredményeként 7 millió polgár éves villamosenergia-fogyasztásával egyenértékű megújuló energiát termeltek, több mint 2 millió háztartás éves villamosenergia-fogyasztásával egyenértékű primer energiát takarítottak meg, és várhatóan több mint 4 milliárd EUR befektetést vonzanak be a fenntartható energia terén. A folyamatban lévő IEE projektektől várt éves primerenergia-megtakarítások előzetes becslése szerint ezek mindenképpen meghaladják az évi 312 000 tonna olajegyenértéket. Az IEE több mint 40 millió emberhez jutott el Unió-szerte.

Az értékelés kiemelte, hogy az ökoinnovációs projektek várható átlagos tőkeáttételi hatása 20 körül van (1 EUR közberuházás 20-szoros tőkeáttételi hatással jár a bruttó bevételben, a projekt végét követő 2 évvel), emellett projektenként átlagosan nettó 8 (teljes munkaidős) állást biztosít. Ez pénzben kifejezve azt jelenti, hogy a CIP (a versenyképességi és innovációs keretprogram) ökoinnovációs kezdeményezéséből származó összes környezeti és gazdasági haszon globálisan több mint 1,6 milliárd EUR-ra becsülhető öt évre elosztva.

A CIP ökoinnovációs kezdeményezéséből származó globális környezeti és gazdasági hasznok

1,6 milliárd EUR 5 évre

A biztonságosabb, megfizethetőbb és fenntarthatóbb energia felé

Az EU 2015 elején elkötelezte magát arra, hogy biztonságos és megfizethető energiaellátást nyújtson az uniós polgároknak és vállalkozásoknak, ugyanakkor küzdjön az éghajlatváltozás okai ellen. Februárban elindult az energiaunióra vonatkozó kezdeményezés, amelynek célja, hogy segítsen pénzt és energiát megtakarítani a fogyasztóknak, a környezetet megóvni, versenyképes energiapiacot kialakítani és az ellátás biztonságát megteremteni. Júliusban több olyan kapcsolódó javaslat is napvilágot látott, amely az EU kibocsátáskereskedelmi rendszerének felülvizsgálatát, az energiahatékonysági címke egyértelműbbé tételét, valamint a fogyasztók számára jobb feltételek teremtését irányozta elő. A Bizottság ezenkívül nyilvános konzultációt indított a villamosenergia-piac új szerkezetének kialakításáról.

A Bizottság februárban közleményt tett közzé arról, hogy hogyan érhető el 2020-ig minden tagállamban a villamosenergia-hálózatok összekapcsolására vonatkozó 10 %-os cél. 2015 végéig több villamosenergia-összekapcsolási projekt ismertetése is megtörtént; ezek összekötik északon a balti államokat, délen az Ibériai-félszigetet, továbbá Máltát az Unió többi részével.

Szeptemberben a Bizottság elfogadta új stratégiai energiatechnológiai tervét (SET-terv), amely a karbonszegény technológiák fejlesztésének és bevezetésének felgyorsítását, továbbá a tagállamok közötti együttműködés fokozását célozza.

A Bizottság novemberben közzétette az energiaunió helyzetéről szóló első éves jelentését, amely bemutatta az energiaunióra vonatkozó keretstratégia elfogadása óta elért eredményeket. A stratégia végrehajtásához azonban még további erőfeszítésekre lesz szükség, és 2016 döntő fontosságú év lesz a megvalósítás szempontjából.

Az EU emellett központi közvetítő szerepet töltött be az első, jogilag kötelező erejű világszintű éghajlat-változási megállapodás létrejöttében, amelyet decemberben 195 ország fogadott el Párizsban. A megállapodás globális cselekvési tervet határozott meg, amely segít a veszélyes éghajlatváltozás elkerülésében azáltal, hogy a globális felmelegedést jóval 2 °C alatti értékre korlátozza. A megállapodás továbbá egyértelműen jelzi a befektetők, a vállalkozások és a döntéshozók felé, hogy a tiszta energiára történő globális áttérés immár visszafordíthatatlan folyamat, és az erőforrások terén ki kell váltani a szennyező fosszilis tüzelőanyagokat.

Inkluzív növekedés

A **hetedik keretprogram utólagos értékelése** azt mutatja, hogy jóllehet a hetedik keretprogramot nem kifejezetten munkahelyteremtés céljából hozták létre, a program közvetlenül 130 000 kutatási munkahelyet hoz majd létre egy 10 éves időszakban és közvetetten 160 000 további munkahelyet 25 év alatt.

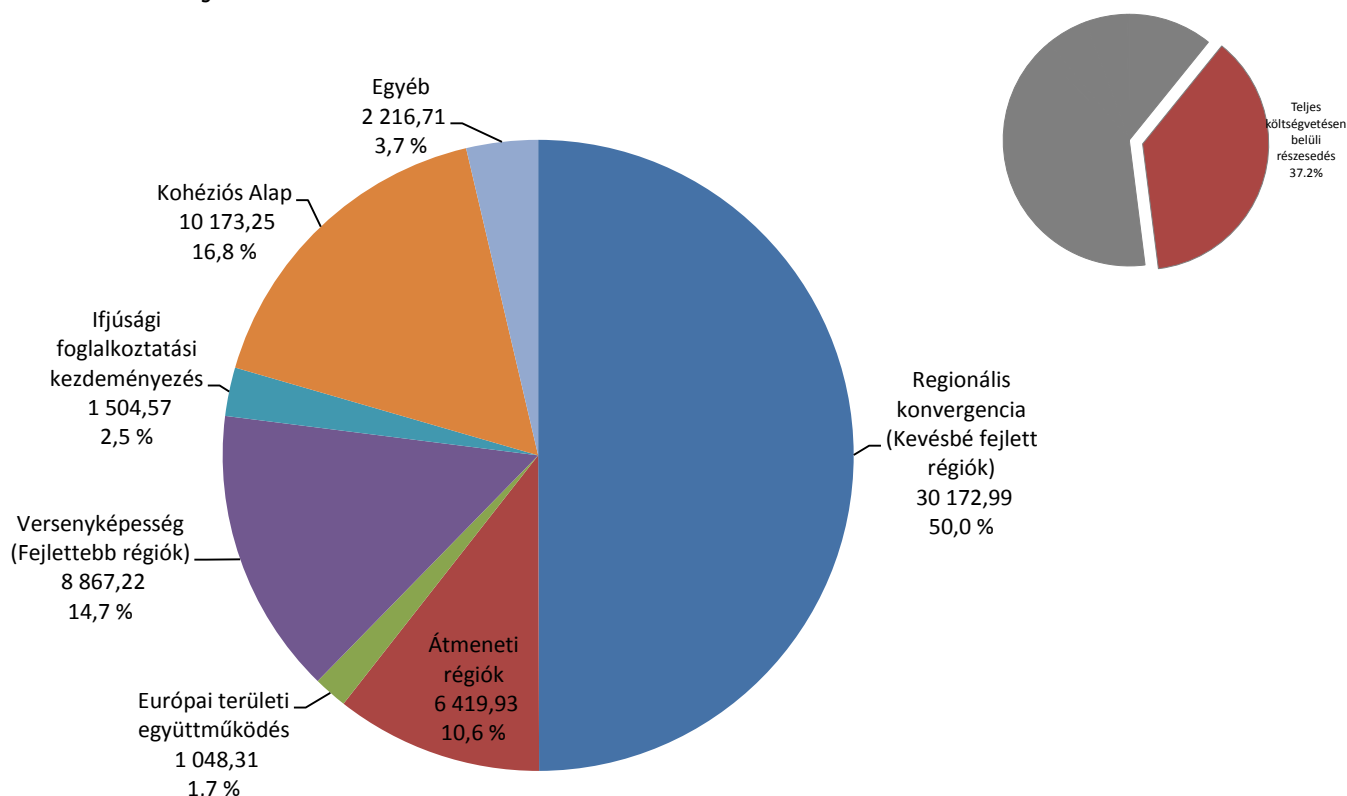
A **Marie Skłodowska-Curie-cselekvés (MSCA)** fokozta a foglalkoztathatóságot, a karrierépítési lehetőségeket és a kutatók mobilitását Európában és Európán kívül. Az MSCA ösztöndíjasok 95 %-a az ösztöndíj lejártát követő két évvel alkalmazásban állt. A hetedik keretprogram hozzájárult a kutatók hosszabb távú toborzásához, mivel a projektekhez felvett, ideiglenesen alkalmazott kutatók jó része (43 %) a kedvezményezett kutatócsoportoknál maradt a projekt lezárultát követően is.

Mivel a külföldön tanuló vagy képzésben részt vevő európai diplomások fele az **Erasmus programot** veszi igénybe, beigazolódott, hogy az Erasmus 45 %-kal növeli a foglalkoztathatóságot a nem mobil diákokéhoz képest. A kelet-európai diákoknál 83 %-kal csökkent annak valószínűsége, hogy tartós munkanélküliséget kelljen meg tapasztalniuk, ha Erasmus programban vettek részt.

Egy, az **Erasmus fiatal vállalkozóknak** program keretében végzett felmérésből az derült ki, hogy a részt vevő leendő vállalkozók több mint harmada ténylegesen létesített vállalkozást, és a részt vevő tapasztalt vállalkozók kétharmada kapott új ötleteket vagy szakmai know-how-t, lépett be új piacokra és növelte forgalmát.

1.4. Gazdasági, társadalmi és területi kohézió (1B. alfejezet)

2015-ben 60,4 milliárd EUR-t fordítottak az 1B. alfejezet programjaira, ami a teljes 2015. évi uniós költségvetés 37,2 %-ának felel meg.



4. ábra: Balra: A 2015-ben az 1 B. alfejezetből finanszírozott fő programok. Az „Egyéb” kategória magában foglalja többek között a „Legkülső és gyéren lakott régiók”-ot és a „Leginkább rászoruló személyeket támogató európai segítségnyújtási alap”-ot. / Jobbra: az 1 B. alfejezet részesedése a 2015. évi teljes költségvetésből. Valamennyi összeg millió EUR-ban.

A többéves pénzügyi keret 1B. alfejezete alá tartozik az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), a Kohéziós Alap, az Európai Szociális Alap (ESZA)³⁷ az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés (egyedi kiegészítő allokáció), valamint a leginkább rászoruló személyeket támogató európai segítségnyújtási alap. Ezen programok mindegyikét megosztott irányítás keretében valósítják meg.

³⁷

Az európai strukturális és beruházási alapokat (esb-alapok) alkotó öt alap együtt dolgozik a gazdasági fejlődés valamennyi uniós országban történő támogatásán, az Európa 2020 stratégia célkitűzéseivel összhangban; ezek az alapok a következők: az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA), a Kohéziós Alap, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA), az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA). A két utolsó a 2. fejezet (Fenntartható növekedés) alá tartozik.

A Bizottság prioritásai:

Az ERFA, a Kohéziós Alap és az ESZA alkotják az EU kohéziós politikáját, amely 2014 és 2020 között 351,8 milliárd EUR-val gazdálkodik és egyben a legfontosabb uniós beruházási eszköz az Európa 2020 stratégia céljainak megvalósításához, lévén a kohéziós politika támogatja a növekedésre és a munkahelyteremtésre irányuló uniós célkitűzéseket, továbbá a tagállami szintű strukturális reformokat. A kohéziós politika fellépései a Juncker-Bizottság több prioritásának elérésében működnek közre, nevezetesen a „foglalkoztatás, növekedés és beruházás”, „a digitális tartalmak egységes piaca” és „az energiaunió és éghajlat-politika” terén. A kohéziós politika hozzájárul a belső piac fejlesztéséhez is, továbbá a menekültügyi válság kezelésével és a migrációs politikával összefüggő számos intézkedéshez.

A megreformált, 2014–2020-as időszakra vonatkozó kohéziós politikát teljes mértékben összehangolták az Európa 2020: Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiájával. Számos tagállamban a kohéziós politika keretében nyújtott finanszírozásból származik az állami beruházási költségvetés több mint 60 %-a, a kohéziós források tehát meghatározó szerepet töltenek be a hosszú távú befektetési stratégiák támogatása szempontjából.

Hogyan járul hozzá a kohéziós politika az országspecifikus ajánlások végrehajtásához?

Az európai strukturális és beruházási alapokat (esb-alapok) szabályozó jogi kerettel összhangban az esb-alapok által a 2014 és 2020 közötti időszakban társfinanszírozott programok valamennyi vonatkozó országspecifikus ajánlással³⁸ foglalkoznak az európai szemeszterrel összefüggésben. Az operatív programokat fokozottan a korábbi országspecifikus ajánlásokhoz igazították, jóváhagyásukat pedig egy sor reform végrehajtásától tették függővé (előzetes feltételrendszer), hogy megkönnyítsék az esb-alapok felhasználását és hatékonyságát.

A megreformált kohéziós politika e határozott beépítése az EU új gazdasági kormányzásába a 2014–2020-as többéves pénzügyi keretben segít abban, hogy a szakpolitika nagyobb mértékben tudjon alkalmazkodni a változó gazdasági körülményekhez és a felmerülő egyensúlyhiányokhoz.

Míg a Bizottság elsődleges erőfeszítései a 2014–2020-as programokra vonatkozó tárgyalások sikeres véglegesítésével függtek össze, 2015-ben a Bizottság célzott intézkedéseket is végrehajtott, amelyek az országspecifikus nehézségek kezelésére, továbbá a 2007–2013 közötti programok hatékony lezárására fordítandó tagállami kapacitás fokozására irányultak.

1.4.1. A 2014–2020 közötti programok végrehajtása

A kohéziós politika valamennyi operatív programját elfogadták 2015-ben.

2015 végéig a Bizottság a kohéziós politika 2014–2020 közötti valamennyi operatív programját elfogadta, ezáltal meg lehetett kezdeni a programok helyszíni végrehajtását. A 2014–2020-as időszakra bevezetett javítások biztosítják a programok erőteljesebb eredményorientáltságát, ehhez a beruházási szükségleteket konkrét célkitűzésekhez és prioritásokhoz kell kapcsolni a megfelelő mutatókkal, valamint a kimenetre és az eredményekre vonatkozó célokkal. Minden program teljesítménykerettel rendelkezik, és a teljesítményt ehhez viszonyítva kell értékelni. Ez lehetővé teszi az átlátható jelentéstételt és a program célkitűzései felé való előrehaladás értékelését.

³⁸

A foglalkoztatás és növekedés rendezett államháztartás melletti fellendítésének módjával kapcsolatos ajánlások, amelyeket a Bizottság évente ad ki a tagállami gazdasági és szociálpolitikák elemzését követően.

2015 végéig a tagállamok már több mint 100 000 projektet választottak ki. A „Munkahelyteremtést és növekedést támogató beruházások – Az európai strukturális és beruházási alapok hozzájárulásának maximalizálása” című, a Bizottság által 2015 decemberében kiadott közlemény³⁹ megfelelő áttekintést nyújt az esb-alapok 2014–2020 közötti programozási időszakra tervezett beruházásairól és azok várható kimenetéről.

Összességében a becslések szerint⁴⁰ az esb-alapok 2014–2020 közötti programjainak végrehajtásától pozitív hatás várható a fennálló helyzethez képest, különösen a GDP-növekedés tekintetében, amely hatás jóval a végrehajtás befejeződése után is érvényesülni fog. A várható hatás különösen jelentős az EU-13 tagállamai⁴¹ számára, amelyek esetében az esb-alapok a közberuházások jelentős hányadát adják. E tagállamok tekintetében várható, hogy a fennálló helyzethez viszonyított különbség +2,7 %-on tetőzik a végrehajtás végén és következetesen 2 % felett marad 2020 után legalább 10 éven át.

A végrehajtásról és az eredményekről szóló tájékoztatás közelebbről az ERFA, a Kohéziós Alap és az ESZA programjaira vonatkozó éves végrehajtási jelentések részét képezi, és ezt a Bizottság fokozott figyelemmel kíséri. Az első éves végrehajtási jelentéseket a tagállamoknak 2016 júniusában kell benyújtaniuk.

A végrehajtás előfeltételei

Az előzetes feltételrendszer⁴² a megreformált kohéziós politika egyik kulcsfontosságú új eleme, amely az alapok hatékonyságát hivatott növelni. Olyan keretfeltételeket állapít meg, amelyek révén a befektetések hatékonyak lesznek, és amelyeket előzetesen, legkésőbb a végrehajtás első éveiben teljesíteni kell. Jóllehet az előzetes feltételrendszer nagyjából 75 %-a teljesült a programok jóváhagyásának idejére, mintegy 750 esetben azonban nem (ilyenek például a közlekedési beruházásokat alátámasztó közlekedési főtervek). A Bizottság jóváhagyta a legkésőbb 2016 végéig történő teljesítésükre irányuló cselekvési terveket. E cselekvési tervek megvalósításában némi késedelem állt be: az eredetileg 2015 végéig végrehajtani tervezett 470 cselekvési tervből 142 zárult le 2015-ben, három 2016-ra tervezett cselekvési tervvel együtt. A Bizottság körültekintően figyelemmel kísérte az előzetes feltételrendszer megvalósulásával kapcsolatos cselekvési terveket érintő helyzetet, és ugyanígy jár el 2016-ban.

A megreformált kohéziós politika további új eleme a kijelölés, amelynek célja a bizonyosság megerősítése, azáltal, hogy a szubszidiaritás elvével összhangban fokozza a tagállami felelősségvállalást. Ez az a folyamat, amelynek során a tagállamok kijelölik azokat a hatóságokat, amelyek ellájtják a programok irányítását és ellenőrzését, biztosítva, hogy a szükséges rendszereket az időszak kezdetétől fogva megfelelően hozzák létre. A folyamat lezárultát követően a programok keretében kifizetési kérelmet lehet benyújtani a Bizottsághoz. Az első hatóságokat a tagállamok 2015-ben jelölték ki. 2015 végén a tagállamok az ESZA⁴³, az ERFA és a Kohéziós Alap programjainak 20 %-a tekintetében – az eredeti menetrend szerinti ütemnél lassabban – jelentették be a programhatóságok kijelölését. A Bizottság ugyanakkor támogatást nyújt a tagállamoknak, hogy segítse őket a felmerült nehézségek orvoslásában.

³⁹ COM(2015) 639 final.

⁴⁰ A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság és a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság együttműködésében kifejlesztett QUEST makroökonómiai modellen alapuló szimuláció.

⁴¹ Az EU-hoz 2004-et követően csatlakozott tagállamok.

⁴² Az előfeltételeket, amelyek annak garantálására irányulnak, hogy a tagállamok megfelelő szabályozói és politikai kereteket hozzanak létre, és hogy elegendő adminisztratív kapacitás álljon rendelkezésre, mielőtt az esb-alapok beruházásaira sor kerül, azért alakították ki, hogy javítsák a finanszírozás teljesítményét.

⁴³ Az ESZA tekintetében a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága 2015-ös éves tevékenységi jelentésében rámutatott arra, hogy a százalékos arány a 2016. április 8-i határnapon elérte a 25 %-ot.

Egyedi támogatás Görögországnak

A Görögországot segítő intézkedések részeként a strukturális alapok tekintetében növelték az előfinanszírozást a 2014–2020-as programozási időszakban, emellett az EU 100 %-ban finanszírozta az elszámolható kiadásokat, továbbá megegyeztek a 2007–2013 közötti programok tekintetében a visszatartott 5 % korábbi rendelkezésre bocsátásában. Az összesített hatás 2 milliárd EUR volt (a fele 2015-ben, a másik fele 2016-ban jelentkezett).

Ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés (IFK)

Ami az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezést (IFK) illeti, a tagállamok 2015 áprilisában (a határidő 2014 vége volt) nyújtották be az ellenőrző adatok első sorát, ezek az adatok összességében 138 000 résztvevőről számolnak be. Komoly problémaként azonosították az állami finanszírozás hiányát az IFK tevékenységek megelőlegezésében. Ebből az okból a Bizottság azt javasolta, hogy 2015-ben 30 %-ra növeli az IFK előfinanszírozását, hogy megkönnyítse az eredeti intézkedések finanszírozását.⁴⁴ Ezt az előfinanszírozást a 2015. évi uniós költségvetésből fizették.

Egy későbbi felmérés, továbbá az irányító hatóságokkal 2015-ben folytatott interjúk azt mutatták, hogy az IFK végrehajtása a legtöbb jogosult tagállamban megkezdődött. 2015 novemberéig 10 tagállam számolt be arról, hogy az IFK költségvetésük legalább 75 %-át már lekötötték konkrét intézkedésekre. Összességében az IFK-t végrehajtó 20 tagállamban 2015. december végén a támogatásra kiválasztott műveletek összköltsége 3,3 milliárd EUR volt, és a kedvezményezettek 380 millió EUR-t jelentettek be. Ugyanezen felmérés szerint 2015. novemberig a nagyobb tagállamok és/vagy az IFK főbb kedvezményezettjei sikerrel jártak egyenként több ezer fiatal bevonásában – Olaszország (körülbelül 375 000 megkeresett vagy intézkedésbe már bevont fiatal), Portugália (100 000), Görögország (32 000), Franciaország (32 000) és Magyarország (16 000).

10 tagállam kötötte le az IFK költségvetésének legalább 75 %-át.

Kkv-kezdeményezés

Megkezdődött a helyszíni végrehajtás a kkv-kezdeményezés esetében is, amely a Bizottság és az EBB csoport (az Európai Beruházási Bank és az Európai Beruházási Alap) közös pénzügyi eszköze, és célja a kkv-k finanszírozásának ösztönzése azáltal, hogy részlegesen fedezi a kibocsátó pénzügyi intézmények kkv-kra vonatkozó hitelportfólióinak kockázatát. A megfelelő termékek, amelyek mind a bankok, mind a kkv-k számára vonzóak, rendkívül hatékonyak lehetnek a reálgazdaságnak történő hitelezés gyors és hatékony növelésében, a munkahelyteremtésben és a gazdasági növekedés ösztönzésében. A végrehajtás már több tagállamban megkezdődött (Bulgária, Spanyolország, Málta), míg több másik (köztük Románia, Olaszország és Finnország) jelentette be szándékát a csatlakozásra.

Munkahelyteremtés és a munkaerő-piaci feltételek javítása

Az uniós költségvetésből nyújtott támogatás és az erre a célra rendelt programok mellett a Bizottság több kezdeményezéssel is hozzájárult az uniós foglalkoztatási helyzet javításához:

- Az új Európai Ifjúsági Paktum azért indult, hogy 10 000 üzleti oktatási partnerséget hozzon létre, továbbá hogy legalább 100 000 új tanulószerveződéses gyakorlati képzést, szakmai gyakorlatot és pályakezdő állást alakítson ki 2017 végéig.
- A társadalmi párbeszéd újakezdését a szociális partnerek széles köre támogatta; ennek célja az Európa előtt álló gazdasági és társadalmi kihívások jobb kezelése volt.

⁴⁴

Az Európai Parlament és a Tanács 2015. május 20-i (EU) 2015/779 rendelete az 1304/2012/EK tanácsi rendeletnek az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés által támogatott operatív programokra folyósított kiegészítő kezdeti előfinanszírozási összeg tekintetében való módosításáról.

- A Bizottság javaslatot tett az európai akadálymentesítési intézkedéscsomagra, hogy javítsa a fogyatékkal élő személyekre szabott, akadálymentesített termékek és szolgáltatások belső piacának működését az ezek szabad mozgása előtti akadályok felszámolásával és megelőzésével.
- A munkavállalói mobilitás támogatása és a szociális biztonsági rendszerek jobb koordinációja az európai munkaerőpiac fejlesztését célzó legfőbb bizottsági intézkedések között szerepeltek. A munkavállalók az EURES, az Európai Foglalkoztatási Mobilitás Portálja segítségével könnyen hozzáférhetnek a tagállamok állami foglalkoztatási szolgálatainál nyilvántartott összes állásajánlatot tartalmazó adatbázishoz, és online összevethetik azokat saját álláspályázataikkal. 2015-ben megerősítették és korszerűsítették az EURES-t, amely a legújabb információs technológiákat használó, mindenki számára hozzáférhető, modern mobilitási eszközzé vált.
- Előrelépés történt a tisztességes és biztonságos munkafeltételekre vonatkozó uniós jogszabályok értékelésében. A 24 munkahelyi biztonsági és egészségvédelmi irányelvű álló acquis átfogó értékelése hamarosan lezárul. Ez az értékelés a Bizottság Célravezető és hatásos szabályozás programjának (REFIT)⁴⁵ része, amelynek célja a növekedést és foglalkoztatást támogató egyszerűsített, egyértelműbb és stabilabb szabályozási keret kialakítása.

1.4.2. A 2007-2013 közötti programok eredményei

Végrehajtási vonatkozások

Összesen 440 operatív program (322 az ERFA/Kohéziós Alap és 118 az ESZA tekintetében) részesült a kohéziós politika összesen 346,5 milliárd EUR összegű költségvetési juttatásnak megfelelő finanszírozásából a 2007–2013 közötti időszakban.

A végrehajtás kielégítő szintet ért el a legtöbb tagállamban 2015 végén a kohéziós politika három alapja tekintetében (80,2 %, kivéve a még ki nem fizetett függő követeléseket), és csak Romániában, Olaszországban és Horvátországban tapasztalható némi késedelem. Az **ESZA** teljes végrehajtási aránya minden tagállamra vetítve elérte a 80,5 %-ot 2015 vége felé. Az ESZA felhasználási aránya a legkevésbé jól teljesítő országokban meghaladta a 65 %-ot, kivéve Horvátországot (52,3 %) és Romániát (51,1 %). Az **ERFA és a Kohéziós Alap** esetében a teljesítés üteme tovább gyorsult 2015 vége felé, az általános végrehajtási arány (kivéve a még ki nem fizetett függő követeléseket) valamennyi tagállamra vetítve pedig 80 % volt, és csak Romániában, Olaszországban és Horvátországban számoltak be késedelemről. E késedelmek hatása még mindig mérsékelhető, mivel a pénzügyi eszközökhöz köthető kiadásokat még elő lehet terjeszteni, és Horvátország tekintetében a támogathatósági időszak 2016 végéig tart.

Végrehajtási arány (a ki nem fizetett függő követelések kivételével) az ESZA, az ERFA és a Kohéziós Alap tekintetében összesítve:

80,2 %

A projektek kiválasztásával összefüggő elérhető nyomonkövetési információ, továbbá a programhatóságok által 2015 júniusában benyújtott éves végrehajtási jelentésekben található információk elemzése azt mutatja, hogy a kohéziós politika 2007–2013 közötti operatív programjai jó úton haladnak. 2015 őszéig az ERFA és a Kohéziós Alap több mint 760 000 projektet támogatott a tagállamokban.

⁴⁵

http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_hu.htm

Fokozottabb összpontosítás a teljesítményre

Összhangban azzal, hogy a Bizottság nagyobb hangsúlyt fektet a teljesítményre, továbbá a 2014-ben a Bizottság által indított kísérleti program részeként 2015-ben ismét sor került az ERFA/Kohéziós Alap mind a 322 programja teljesítményének felülvizsgálatára. A teljesítményt a programok 91 %-ában jónak vagy elfogadhatónak, 9 %-ában gyengének vagy kritikusnak ítélték. Ez pozitív fejleménynek tekinthető a 2014-es korábbi felülvizsgálat értékelése alapján kialakult képhez viszonyítva (amely szerint a programok 12 %-a kockázatosnak minősül).

Közelebbről: a programok teljesítménye a gazdálkodási és ellenőrzési kérdésekre tekintettel javult, a projektek kiválasztása és a pénzügyi eszközök gyorsabb végrehajtást eredményeztek, így az ERFA/Kohéziós Alap átlagos végrehajtási aránya valamennyi tagállamban 87 %-ra emelkedett 2015 végén.

A pénzügyi konstrukciók végrehajtása ugyanakkor továbbra is lassabb az eredetileg tervezettnél, mivel az összesen 17,06 milliárd EUR-ból 1,04 milliárd EUR nem folyt be a pénzügyi eszközökbe 2014 végéig.

Hozzájárulás a szakpolitikai eredményekhez

*Bruttó hazai termék növekedés a
kohéziós finanszírozás révén*

hozzávetőleg **1 billió
EUR**

Míg a GDP-növekedés az uniós kohéziós politikának csupán egy célkitűzése a sok közül, az utólagos értékelés makrogazdasági modellezési szakaszában szereplő becslés szerint a 2007–2013 időszakban a kohéziós politika keretében tett 1 eurónyi beruházás 2023-ig hozzávetőleg 2,7 EUR GDP-növekedést generál⁴⁶. Más szóval, a kohéziós politika közel 1 billió EUR GDP-növekedést eredményez majd. Ezenfelül jelenleg folyik az ERFA-ra/Kohéziós Alapra és az ESZA-ra vonatkozó utólagos értékelések véglegesítése, és a következő évi jelentés a teljesítmény tekintetében sokkal kiterjedtebb megállapításokat fog tartalmazni. A kohéziós politika alábbiakban

ismertetett, 2014-ig elért eredményei alapvetően egyrészt azokra a rendelkezésre álló legfrissebb nyomkövetési információkra épülnek, amelyek a tagállamok által 2015-ben benyújtott éves végrehajtási jelentésekből származnak, másrészt a már lezárult utólagos értékelésekből (például környezet, közlekedés és a vállalkozások támogatása) származó adatokra.

Intelligens növekedés (ERFA és ESZA)

Az intelligens növekedés terén elért eredmények mind a pénzforrások mobilizálásának, mind a befektetési feltételek javításában való közreműködésnek köszönhetők. A programok ösztönzik a foglalkoztatást, a növekedést és a befektetést Európában, egyúttal a legkevésbé fejlett térségekre és a növekedési potenciállal rendelkező ágazatokra összpontosítanak.

Az egész Unióban több mint

36 000

*társfinanszírozott projekt
támogatja az együttműködést a
vállalkozások és a kutatóközpontok
között.*

2014-ig több mint 36 000 projektet részesítettek társfinanszírozásban az egész EU-ban a **vállalkozások és a kutatóközpontok közötti együttműködés** támogatása érdekében. Egyes tagállamok jól teljesítettek, és nagymértékben túllépték az eredeti célokat (Egyesült Királyság); más tagállamokban (például Lengyelországban, Belgiumban vagy Ausztriában) az állami szektor és a magánszektor közötti

együttműködés elmarad a céloktól, de további erőfeszítéseket tesznek annak előmozdítására.

Példa az uniós hozzáadott értékre

Az ERFA-támogatás hozzáadott értéke abban rejlik, hogy további pénzügyi támogatást nyújt a tagállamoknak az erőteljes költségvetési konszolidációs megszorítások mellett a növekedést előmozdító beruházásokhoz. Az e beruházások által kiváltott gazdasági tevékenység rövid távú hatást gyakorol a GDP-re (az EU-12 országokban⁴⁷ a GDP várhatóan 2,7 %-kal növekszik évente 2007 és 2016 között⁴⁸), egyúttal hosszú távú hatások is jelentkeznek (amelyek csak hosszabb távon valósulnak meg) az EU gazdaságaiban bekövetkezett szerkezeti javulásnak köszönhetően.

Az ERFA sikeres beruházására példa a spanyol Extremadura régióban 2013-ban létrehozott közel 16 millió EUR értékű holdingalap, amelyet kevesebb mint két hónapon belül felhasználtak, és amely ennek eredményeként csaknem a duplájára, 30 millió EUR-ra emelkedett. Azzal, hogy hiteket biztosít a kkv-k számára a növekedéshez és innovációhoz, az alap közreműködött a magánbefektetési piac bővítésében az egyetlen olyan spanyol régióban, amely kevésbé fejlettnak tekinthető (konvergenciaregió). Eddig több mint 600 kkv részesült e támogatásból. A sikeresség kritikus tényezői voltak az Európai Beruházási Alap és a tartományi kormányzat közötti partnerség, továbbá a regionális piac alapos előzetes elemzése, amelynek nyomán az ottani körülményekhez illeszkedő pénzügyi eszközt alakítottak ki. E tapasztalatra építve Extremadura a regionális ERFA-juttatásából 75 millió EUR-val járult hozzá a 2014–2020 közötti spanyol kkv-kezdemenyezéshez.

Az ERFA-finanszírozás segítségével közel 95 000 **kutatási-fejlesztési** projektet hajtottak végre. Ezzel több mint 40 000 teljes munkaidős kutatási álláshely jött létre 2014-ig, ami meghaladja a 33 500-as általános célértéket. Határozott előrelépés volt megfigyelhető különösen Lengyelországban, ahol 2014-ig közel 5000 kutatási álláshelyet alakítottak ki.

Az egész Unióban több mint

40 000

teljes munkaidős kutatási álláshely jött létre
2014-ig, ami meghaladja a 33 500-as általános
célértéket

Az ERFA – különösen a kevésbé fejlett régiókban megvalósított – beruházásainak köszönhetően, a **széles sávú lefedettség** jelentősen növekedett az EU-ban az elmúlt években. Több mint 8 millió további háztartás kapott széles sávú hozzáférést a 2014-ig nyújtott ERFA-támogatás eredményeként. Jelentős eredményekről számoltak be különösen Görögországban, ahol 2014-re a széles sávú internet lefedettsége további 800 000 polgárra terjedt ki, valamint Szlovéniában, ahol további több mint 70 000 polgár rendelkezhet széles sávú hozzáféréssel a 2014-ig megvalósított beruházásoknak köszönhetően. Egyes tagállamoknak továbbra is jelentős kihívásokkal kell megbirkóznuk, hogy felszámolják a különbségeket a korszerű információs és kommunikációs technológiához hozzáférő és azon régiók között, amelyek ilyen hozzáféréssel nem vagy csak korlátozottan rendelkeznek. E kihívásokat a 2014–2020 közötti időszak további beruházásai révén kezelik.

Több mint

825 000

munkahely jött létre a kkv-knak
nyújtott támogatás révén

2014-ig több mint 825 000 munkahely jött létre az ERFA **kkv-knak nyújtott beruházási támogatásai** révén. E beavatkozások kulcsszerepet játszottak a válság hatásainak mérséklésében az elmúlt években. Emellett az ERFA Unió-szerte több mint 120 000 új cég létrehozását támogatta.

Az ERFA/Kohéziós Alap 2007–2013-ra vonatkozó, folyamatban lévő utólagos értékelése vállalkozástámogatási (kkv-k, nagyvállalatok, pénzügyi eszközök) munkacsomagjának előzetes

⁴⁷ Az EU-hoz 2004-et követően csatlakozott tagállamok, Horvátország kivételével.

⁴⁸ A becslések gazdasági modellek szimulációin (pl. a HERMIN modellen) alapulnak.

eredményei azt mutatják, hogy az ERFA-tól legalább 246 000 kkv kapott támogatást (ide nem számítva a közvetett támogatást); vissza nem térítendő támogatásokban főként mikrovállalkozások részesültek. A támogatás mintegy 47,5 milliárd EUR-t, illetőleg az összes ERFA-juttatás 16 %-át jelentette. Három fontos előnyt azonosítottak: a támogatott jogalanyok gazdasági teljesítményének javulása (az általános gazdasági visszaesés ellenére), fokozott innováció a kutatás-fejlesztési beruházásoknak köszönhetően, továbbá magatartásbeli változások.

A támogatás egy lényegesen kisebb része (megközelítőleg 6 milliárd EUR) körülbelül 3700 nagyobb vállalkozáshoz került (ezek közül sok éppen a kkv-küszöb felett volt). A támogatott projektek nagyobb része elérte a például a növekvő magánberuházásban, a cégek fokozott termelékenységében vagy további munkahelyekben megfogalmazott céljait. Ugyanakkor az értékelések azzal érvelnek, hogy a régióknak és tagállamoknak arra kellene összpontosítani támogatásukat, hogy kiaknázzák a például a nagyobb vállalkozások és a helyi ellátási lánc összekapcsolásában jelentkező közvetett előnyöket. Az ilyen támogatás azért is ígéretes, mivel elősegítheti az adott régiókban a beruházások és munkahelyek fenntarthatóságát.

Az ESZA esetében az utólagos értékelésének előzetes eredményei azt mutatták, hogy a **humántőke** területén az ESZA hozzájárult a tudományos és technológiai rendszer fejlesztéséhez és konszolidációjához (a kutatás és innováció terén biztosított pénzügyi támogatás és útmutatás révén). Az ESZA ezenfelül segítette a kapacitásépítés növelésében a kutatás terén, emellett további humánerőforrást vont be a kutatásba és előmozdította a foglalkoztathatóságot. A felsőoktatás minőségét illetően az ESZA közreműködött a rendszerszintű változásokban, például a tanulmányi programokban, a személyzeti képzéseknek és az e-tanulás igénybevételének a javításában.

Fenntartható növekedés (ERFA és Kohéziós Alap)

A **megújulóenergia-termelésben** az ERFA/Kohéziós Alap által támogatott beavatkozások közvetlen eredményeként adódó többletkapacitás a tagállamok beszámolója szerint 2014 végén közel 4000 MW volt, ami 2013-hoz képest több mint 1200 MW-os emelkedést jelent.

Emellett számos, a **tömbházak és a középületek energiahatékonyságának** javítására irányuló projekt végrehajtása folytatódott, különösen az EU-12 országaiban, ahol az épületek mindkét említett típusa jelentős energiafogyasztónak számít. Az üvegházhatású gázok kibocsátásának jelentések szerinti csökkenése e beavatkozások nyomán 475 592 kt CO₂-egyenérték volt 2014 végén.

Az ERFA/Kohéziós Alap folyamatban lévő utólagos értékelésének a középületek és a lakóépületek energiahatékonyságára vonatkozó lezárt munkacsomagja rámutatott arra, hogy míg eredményeket értek el a 2007–2013-as programozási időszakban, ezeket a programok nyomonkövetési rendszerei csak részben jelenítették meg. A mutatók szabványosított kialakításának hiánya azt eredményezte, hogy a bizonyítékok feltárása változókéony és következtetlen maradt. Az eredmények programok közötti összehasonlítását azonban el lehet végezni a két leggyakrabban alkalmazott eredménymutató, azaz az energiafogyasztás csökkenése és az üvegházhatásúgáz-kibocsátás csökkenése tekintetében: 2013-ra (azaz a programok 2015. év végi lezárását megelőző két évvel) a felülvizsgált programok révén évi 2904 GWh energiamegtakarítás jelentkezett, az üvegházhatású gázok kibocsátása pedig évi 1454 kt CO₂-egyenértékkel csökkent, többek között az energiahatékonysági beavatkozásoknak köszönhetően.

Jelentősen emelkedett azok száma, akiknek vízellátást biztosítottak (több mint 1,7 millió), és akiket bevontak a szennyvízprojektekbe (több mint 1,2 millió)

A **kockázatmegelőzés** területén az ERFA/Kohéziós Alap támogatásának segítségével nagyobb védelmet lehetett biztosítani a természeti kockázatokkal szemben 2014 végéig mintegy 20 millió, árvízveszéllyel fenyegetett embernek és 30 millió, az erdőtűz veszélyének kitett embernek.

Míg az **ivóvíz- és szennyvízkezelés** területén tett előrelépéseket érintő célok elérésnek általános szintje továbbra is 38 %-on van, a tagállamok jelentős javulásról számoltak be: abszolút számokban kifejezve 2014 végén 2013-hoz

képest jelentős növekedés volt megfigyelhető azok számában, akik vízellátásban részesültek (több mint 1,7 millió), és akiket bevontak a szennyvízprojektekbe (több mint 1,2 millió).

Az ERFA/Kohéziós Alap folyamatban lévő utólagos értékelésének a környezetre vonatkozó munkacsomagjával kapcsolatos előzetes eredmények szerint az EU-13 számos tagállamában és az EU-15⁴⁹ déli tagállamaiban a kohéziós politika jelenti a közfinanszírozás egyik legfontosabb forrását, ezért az nagymértékben hozzájárult az EU vízzel és hulladékkal összefüggő céljaihoz. Ezen országok nagy része jelentős előrelépést tett: a hulladék területén az újrafeldolgozási arány az EU-13 szinte valamennyi tagállamában emelkedett; a víz területén az ERFA és a Kohéziós Alap által finanszírozott projektek javították az ivóvízellátást legalább 4 millió uniós polgár számára és közreműködtek a jobb szennyvízkezelésben több mint 7 millió uniós polgár javára. Az értékelés ezenfelül azt állapította meg, hogy a vizsgált, a vízzel és szennyvízzel kapcsolatos nagy projektek (azaz az 50 millió EUR-t meghaladó beruházások) előkészítésének részeként végzett pénzügyi elemzés szilárd alapot biztosított e környezeti projektek pénzügyi fenntarthatóságához.

Az üvegházhatású gázok kibocsátásának
csökkenése:
több mint

475 000

(*kt CO₂-egyenérték*)

A tagállamok szintén előrelépésről számoltak be 2014 végén 2013-hoz viszonyítva a **közlekedés** területén, ahol külön erőfeszítéseket tettek a korábbi években több nehézséggel szembesülő beavatkozások irányában, így új utakat építettek (a TEN-t is ideértve) és vasutakat építettek át. A legjelentősebb fejlődés az újjáépített utak esetében volt megfigyelhető (2014 végén több mint 30 000 km-ről tettek jelentést, a 2013 végi körülbelül 20 000 km-hez képest). Az átépített vasutak hagyományosan lassabban változó területén is jeleztek előrelépést: közel 4000 km volt az eredmény

2014 végén a 2013-as alig több mint 3000 km-hez képest.

Az ERFA/Kohéziós Alap folyamatban lévő utólagos értékelésének a közlekedésre vonatkozó munkacsomagjával kapcsolatos előzetes eredmények azt mutatják, hogy a kohéziós politika támogatása azzal, hogy kielégítette azon régiók igényeit, ahol a közlekedési infrastruktúra elmaradott volt, előmozdította mind a tagállamokon belüli, mind a tagállamok közötti jobb összeköttetéseket. Emellett ösztönözte a közlekedési beavatkozások tervezésének (közlekedési stratégiák kialakításával) és kivitelezésének (az 50 millió EUR feletti közlekedési nagyberuházásokhoz nyújtott uniós támogatás iránti kérelmek minőségi javítása révén) módjában bekövetkező javulást, továbbá arra buzdította a tagállamokat, hogy fordítsanak nagyobb figyelmet a fenntartható közlekedésre az uniós stratégiai dokumentumokkal összhangban.

Inkluzív növekedés (ERFA és ESZA)

Ezen a területen az ERFA és az ESZA együttműködtek azáltal, hogy mind az infrastruktúrába, mind a humántőkébe befektettek az oktatás és képzés, az aktív munkaerő-piaci intézkedések, valamint a hátrányos helyzetű csoportok munkaerő-piaci integrációja és társadalmi beilleszkedése terén.

Az ESZA utólagos értékelésének előzetes eredményei szerint az ESZA **munkaerőpiacra való belépés** terén nyújtott támogatása 12 %-kal járult hozzá a nemzeti aktív munkaerő-piaci intézkedések finanszírozásához Unió-szerte. Egyes konvergenciaregiókban (EU-12 és déli tagállamok, például Görögország) az aktív munkaerő-piaci intézkedésekben részt vevők jelentős arányban kaptak ESZA-támogatást. Az értékelés azt is megállapította, hogy az ESZA beavatkozásai, az európai szemeszter keretében megfogalmazott országspecifikus ajánlások és az Európa 2020 stratégia nagymértékben összecsengenek. Így például az ESZA számos tagállamban közreműködött az állami foglalkoztatási szolgálatok megreformálásában azáltal, hogy megerősítette a programok tervezésével és megvalósításával kapcsolatos kapacitásukat, illetve növelte készségeiket.

⁴⁹

Az EU-hoz 2004 előtt csatlakozott tagállamok.

Az ESZA **humántőkébe** történő beruházása olyan beavatkozásokra terjedt ki, amelyek célja a különböző célcsoportok készségeinek fejlesztése, az oktatási és képzési rendszerek minőségének javítása és a vállalkozások alkalmazkodóképességének növelése. A kevésbé fejlett régiók (konvergenciaregiók) szélesebb körű tevékenységeket hajthatnak végre (összehasonlítva a fejlettebb, regionális versenyképességgel jellemzett régiókkal) az egész életen át tartó tanulás, az oktatási és képzési rendszerek reformja, valamint a kutatás és az innováció humánerőforrásának fejlesztése terén. 2013 végéig az ESZA-beruházás jelentős többletforrásokat generált (51 milliárd EUR a nemzeti társfinanszírozást is ideértve), amellyel hozzájárult az Európa 2020 stratégiához és az oktatási és képzési stratégiához, továbbá a kapcsolódó országspecifikus ajánlásokhoz, emellett legalább 21 millió eredményt ért el (az összes részvétel 46 %-a) a képesítések (13 %), munkahelyek (8 %) és jobb készségek vagy kompetenciák megszerzésében, vagy más pozitív eredményekben (25 %) kifejezve.

A **társadalmi befogadás** terén az ESZA-beavatkozás lehetővé tette a tagállamok számára, hogy a meglévő társadalmi befogadási fellépések és támogatás több résztvevőhöz jussanak el, mint ami egyébként lehetséges lett volna, különösen a gazdasági visszaesés mellett. A társadalmi befogadáshoz 11,5 milliárd EUR-t (ideértve a nemzeti társfinanszírozást) rendeltek. 2013 végéig a társadalmi befogadási prioritási tengely legalább 1,3 millió résztvevője szerzett biztos állást, képesítést vagy ért el más pozitív eredményt. Ezek között nem szerepelnek azok a „puha” eredmények (pl. az önbizalom növekedése, az egészségügyi feltételek javulása, aktívabb civil társadalmi részvétel, aktívabb álláskeresési magatartás), amelyeket a tagállamok kevés esetben jegyeztek fel. Az ESZA támogatása lehetővé tette a tagállamok számára azt is, hogy jobban a konkrét célcsoportokra szabott szolgáltatásokat kínáljanak, amely csoportok egyébként csak az általános szolgáltatásokhoz férnének hozzá, amelyek nem igazodnak sajátos, gyakran intenzívebb igényeikhez.

2014 végéig 98,2 millió résztvevő az ESZA-beavatkozásokban

Összességében 2014 végéig 98,2 millióan vettek részt az ESZA beavatkozásaiban az ESZA valamennyi szakpolitikai témája vonatkozásában.⁵⁰ A kimeneteket tekintve a program elérte azon célkitűzését, hogy legalább annyi résztvevőhöz eljusson, mint az előző programozási időszakban. Eredményekben kifejezve, a 2007–2013-as időszak nyomomonkövetési és jelentéstételi rendszereinek korlátai miatt az összesített eredménymutatók csak részleges képet adnak⁵¹. Legalább 8,9 millió résztvevő kapott állást közvetlenül a beavatkozást követően vagy kicsivel később, míg legalább 8,5 millió résztvevő szerzett képesítést, oklevelet vagy fejezett be sikeresen képzést. További 12,8 millió résztvevő számolt be egyéb pozitív eredményekről, például több készségről és kompetenciáról. Az utólagos értékelés és a tagállamok által végzett értékelések átfogó eredménye pozitívnak tekinthető, jóllehet a nyomomonkövetési rendszerek hiányosságainak és a kontrafaktuális hatásértékelések igen korlátozott számának köszönhetően javarészt minőségi bizonyítékokon alapul.

Ami az ERFA-t illeti, az **oktatási és gyermekgondozási infrastruktúrába** történő beruházás továbbra is jelentős előrelépést mutat; több mint 30 000 projekt zárult le, amely az oktatási létesítményekbe ruházott be új iskolák vagy kollégiumok építése, illetve a meglévők korszerűsítése és újrafelszerelése céljával. E projektekre majdnem csak a kevésbé fejlett (konvergencia-) régiókban került sor, és főként egy tagállam (Olaszország) számolt be azokról. Más tagállamok is végrehajtottak ilyen fellépéseket, de nem alkalmazták a támogatott infrastruktúra kapacitását mérő mutatót, ami kizárta, hogy megbízható összesített beszámolót lehessen készíteni arról, hogy uniós szinten hány személy részesült ezen infrastruktúra előnyeiből.

⁵⁰ Az utólagos értékelés előzetes eredményei.

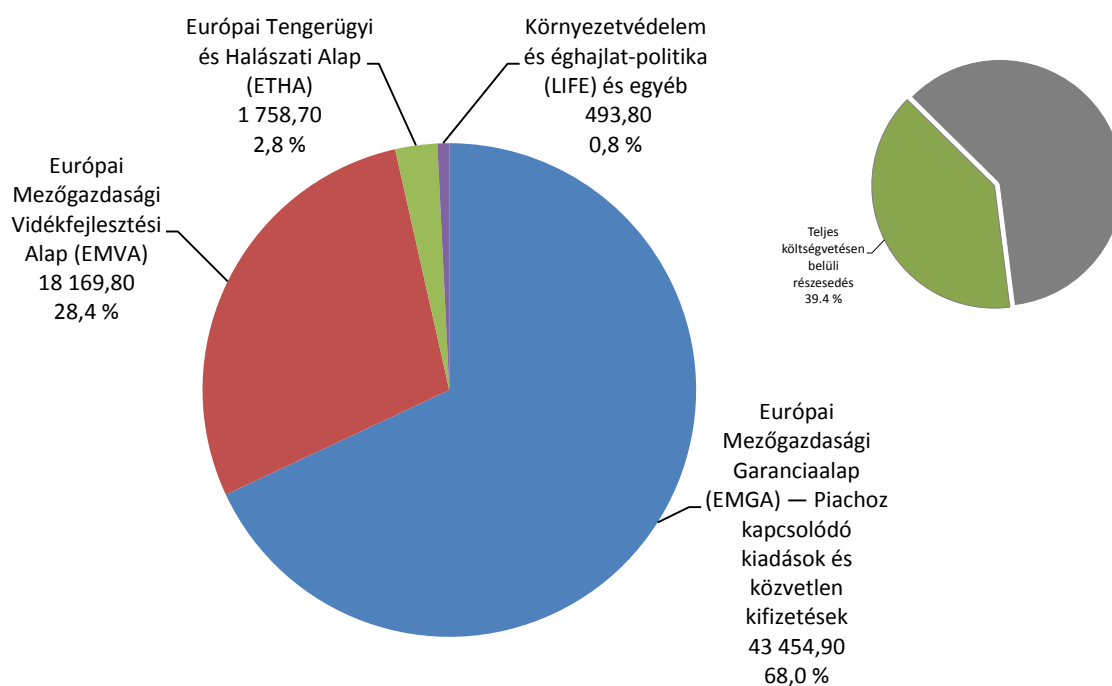
⁵¹ 2007 és 2013 között nem voltak közös eredménymutatók, de kísérletet tettek a tagállamok által bejelentett, például az e bekezdésben is szereplő, hasonló mutatók összesítésére. E számadatok egy 2016. májusi jelentésen alapulnak, és nem véglegesek, mivel a jelentés véglegesítése még folyamatban van. A Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatóságának 2015. évi éves tevékenységi jelentésében foglalt számadatok e jelentés korábbi változatán alapulnak.

1.5. Fenntartható növekedés: természeti erőforrások (2. fejezet)

2015-ben 63,9 milliárd EUR-t fordítottak a 2. fejezetre, ami a 2015. évi teljes uniós költségvetés 39,4 %-ának felel meg. A 2. fejezet a közös agrárpolitika (KAP) két pillérére nyújt fedezetet: az I. pillér az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapból (EMGA) finanszírozott piactámogatási intézkedésekből és közvetlen kifizetésekből áll, a II. pillér pedig az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) által finanszírozott vidékfejlesztési támogatásokat foglalja magában. Ez a fejezet finanszírozza továbbá az Európai Tengerügyi és Halászati Alapot (ETHA), a közös halászati politika (KHP) nemzetközi dimenzióját (azaz a regionális halászati gazdálkodási szervezeteket és a fenntartható halászati egyezményeket), valamint az éghajlat-politika és a környezetvédelem területéhez tartozó tevékenységeket a környezetvédelmi célú pénzügyi eszközön (LIFE) keresztül.

A Bizottság prioritásai:

Az e fejezet keretében végrehajtott fellépések a Bizottság következő prioritásainak megvalósulásához járulnak hozzá: „foglalkoztatás, növekedés és beruházás”, az „energiaunió és éghajlati politikája”, és bizonyos mértékig a „digitális tartalmak egységes piaca” prioritás. Ezek az Európa 2020 stratégia céljaihoz is hozzájárulnak, főként a fenntartható növekedés területén, néhány ponton ugyanakkor a munkahelyteremtéshez és az innovációhoz hozzájáruló beruházások által kapcsolódnak az intelligens és inkluzív növekedéshez is.



5. ábra: Balra: A 2015-ben a 2. fejezetből finanszírozott fő programok / Jobbra: a 2. fejezet részesedése a 2015. évi teljes költségvetésből. Valamennyi összeg millió EUR-ban.

A Bizottság fellépése a mezőgazdasági válság kezelésére

A Bizottság kétféle módon lépett fel a szükséges piaci stabilizáció megteremtése érdekében, mivel a tejágazatot és a sertéshús-ágazatot az uniós behozatal Oroszország általi betiltása sújtotta. Először is a piaci kereslet csökkentésére megnyitotta a magántárolás támogatását. A fellépés második ütemében előbbre hozta a közvetlen kifizetések időpontját és a mezőgazdasági termelők pénzforgalmát könnyítendő különféle más intézkedésekből álló „szolidaritási csomagot” vezetett be.

219,3 millió EUR-t kitevő átmeneti egyedi támogatási intézkedések kerültek elfogadásra az orosz gyümölcs- és zöldségtilalommal érintett mezőgazdasági termelőket támogatandó, míg a tejágazat további támogatási intézkedései 54,3 millió EUR-t tettek ki. Emellett a nem uniós országokban a promóciót 2015-ben egy első 3 millió EUR összegű költségvetési kihatású intézkedésekkel fokozták (a további összegek 2016-ot és 2017-et érintik).

2015-ben a mezőgazdasági piacokat támogató és az ellátási láncot fejlesztő kezdeményezések indultak. Ezek közé tartozik:

- a piaci információk „piaci jelzőrendszerek”⁵² révén történő terjesztése. Ez a piacokat átláthatóbbá teszi és segít a piaci résztvevőknek a tájékozottabb döntéshozatalban;
- olyan elemzési fórumok beindítása vagy újraindítása, mint amilyen a mezőgazdasági piacokat vizsgáló munkacsoport (amely például a piaci átláthatóság, a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok, valamint a pénzügyi eszközökhöz és határidős tőzsdei piacokhoz való hozzáférés témakörével foglalkozott) és az élelmiszer-ellátási lánc működésének javításával foglalkozó magas szintű fórum.

1.5.1. A 2014–2020 közötti programok végrehajtási adatai

Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA)

Az **EMGA** vonatkozásában a mezőgazdasági termelőknek történő közvetlen kifizetések és a piachoz kapcsolódó kiadások, a 2014–2020-as többéves pénzügyi keret induló éveit alatti végrehajtás a terveknek megfelelően halad. A közös piacszervezésen (KPSZ) belül az ágazatspecifikus támogatási programok életciklusuk eltérő pontjain működnek. Az egyes uniós mezőgazdasági termékeket érintő orosz importembargóra, valamint a tej- és húságazat piaci esésére reagálva további piaci támogatási intézkedésekre került sor, ilyen egyes tejtermékek vonatkozásában a magántárolás támogatása és a gyümölcs- és zöldségágazatban a kivonási programok. Ezek az intézkedések megadták az érintett tagállami termelők számára az olyannyira szükséges támogatást és segítettek az érintett ágazatok egyensúlyának visszaállításában. A kereskedelmi statisztikák tanúsága szerint az európai mezőgazdaság belföldön és külföldön (különösen Ázsiában) is tudott alternatív piacokat találni: az orosz piac kiesése ellenére az uniós mezőgazdasági termékek teljes exportértéke 6 %-kal nőtt a tilalom 2014 augusztusában történt kivetése utáni 12 hónapban. Az uniós exportőrök egyéb piacok mellett az USA (+19 %) és Kína (+39 %) piacán is jelentős növekedést értek el. Az uniós borkivitel 2015 első kilenc hónapja alatt 660 millió EUR-val (10,3 %-kal) nőtt az előző év azonos időszakához képest. Ezt a sikert a nem uniós országokban folyó promóció, illetve a szőlőültetvényekbe, valamint a feldolgozó és forgalmazó létesítményekbe történő beruházások ágazatspecifikus program szerinti támogatása alapozta meg.

A közvetlen kifizetések vonatkozásában a 2015. pénzügyi év során az EMGA továbbra is finanszírozta a reform előtti programokat, de bevezetésre kerültek a közös agrárpolitika (KAP) 2013. évi reformjának sajátos elemei, így a

⁵²

<http://ec.europa.eu/agriculture/dashboards/>.

tagállami támogatási szintek konvergenciája is. Igazgatási szinten a Bizottság 2014 óta támogatja a tagállamokat a közvetlen kifizetések előkészítésében és végrehajtásában, pl. útmutatók vagy szakértői találkozókra folyó megbeszélések révén.

Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA)

Az **EMVA** esetében mind a 118 vidékfejlesztési program elfogadásra került. A Bizottság nem számít arra, hogy a programok jóváhagyásának késedelme (az utolsó programokat 2015 decemberében hagyták jóvá) hatást gyakorolna a programok célkitűzései és a kapcsolódó célszámok megvalósulására. 2015. december 31-én mintegy 23,5 milliárd EUR-ra vállaltak kötelezettséget. Ez a 2014–2020-as teljes EMVA-keret 24 %-ának felel meg. A kifizetéseket illetően a 2015 végéig beérkezett tagállami kérelmek összesen 3,77 milliárd EUR-t tettek ki, amely az összes kötelezettségvállalási előirányzatnak még csak 4 %-a, ami a végrehajtás elkövetkező években történő felgyorsításának szükségességét mutatja.

Mind a 118 vidékfejlesztési program elfogadása lezárult.

Jelentős hangsúlyt kap az egyszerűsítés

2015 elején a Bizottság nagyszabású, a teljes mezőgazdasági acquis-t lefedő egyszerűsítési programba kezdett. 2015 végéig számos jogszabály-módosításra került sor, ilyen például:

- a támogatási kérelmek benyújtási határidejének meghosszabbítása,
- nagyobb rugalmasság a termeléstől függő önkéntes támogatással kapcsolatban,
- fiatal mezőgazdasági termelők támogatása, és
- a kedvezményezettek és tagállami közigazgatások igazgatási terheinek csökkentése az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer (IIER) egyszerűsítésével, ilyen volt a megelőző jellegű előzetes keresztellenőrzés és az útmutatók különféle továbbfejlesztése, különösen az ökológiai jelentőségű területek végrehajtásával kapcsolatos közvetlen kifizetésekre vonatkozóan. Egyszerűsödtek az IIER közigazgatási szankcionálási szabályai is.

Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA)

Az **ETHA** vonatkozásában az ETHA-rendelet kései (2014. májusi) elfogadása elnyújtotta a tagállamokkal bonyolított tárgyalási folyamatot, amely 2015 decemberében fejeződött be. A Bizottság mostanra mind a 27 ETHA operatív programot⁵³ elfogadta. A végrehajtás zökkenőmentes megkezdése érdekében a Bizottság végrehajtási és felhatalmazáson alapuló jogi aktusok sorát fogadta el. A tagállamoknak az ETHA Bizottság ülésein és az ETHA szakértői csoport ülésein is nyújtott útmutatást, külön hangsúlyt fektetve az ETHA új jellemzőire.

Mind a 27 ETHA operatív program elfogadásra került.

2015 végén a nem uniós országokkal kötött fenntartható halászati partnerségi megállapodások összesen 14 jegyzőkönyve volt hatályban, a 2013. évi 10-hez és a 2014. évi 13-hoz képest. 2015-ben sikerrel lezárultak a Grönlanddal és Mauritániával kötött jegyzőkönyv megújítására, illetve a Libériával és a Cook-szigetekkel való új fenntartható halászati partnerségi megállapodás megkötésére irányuló tárgyalások. Ugyanakkor a Mozambikkal és Kiribattal kötött fenntartható halászati partnerségi megállapodás az utolsó jegyzőkönyv lejáratakor megszűnt.

⁵³ Luxemburg kivételével minden tagállamra készült egy operatív program.

A LIFE környezetvédelmi és éghajlat-politikai program (LIFE)

A LIFE keretében folyó 6 integrált projekt több mint 1,4 milliárd EUR kiegészítő finanszírozás összehangolt felhasználását fogja lehetővé tenni

A **LIFE**-program végrehajtása megfelelően halad. A LIFE-rendelettel bevezetett újfajta támogatások (integrált, technikai segítségnyújtás, kapacitásépítés és előkészítő projektek) bevezetése sikeres volt és a kapcsolódó pályázati felhívásokat is kibocsátották. Az éghajlat-politikára és az integrált projektekre összpontosuló magas szintű projektigény⁵⁴ igazolta, hogy a LIFE-programmal bevezetett új jellemzők kedvező fogadtatásra találtak. A 2014. és 2015. évi első két pályázati felhívásra több mint 300, az éghajlat-politikai célkitűzésekre összpontosító projektkérelem érkezett. Az integrált projekteket illetően a LIFE 2015-ben 63,8 millió EUR támogatást nyújtott a LIFE-Környezet program keretében finanszírozott hat integrált projekthez: ezek lehetővé fogják tenni az EMVA, az ERFA, valamint a nemzeti és magánalapok részéről érkező több mint 1,4 milliárd EUR kiegészítő finanszírozás összehangolt felhasználását.

A hetedik környezetvédelmi cselekvési program több politikai eredményét a LIFE keretében finanszírozott tudományos, technikai és logisztikai támogatás is segítette, mint például a körforgásos gazdaságra vonatkozó csomag kialakításához és elfogadásához kötődő tevékenységek, illetve az ENSZ éghajlat-változási konferenciájának (COP21) előkészítő munkája és logisztikai támogatása, amely konferencia nyomán megszületett az első univerzális, világszintű, az éghajlatváltozásra vonatkozó és jogilag kötelező erejű megállapodás.

1.5.2. A 2007–2013 közötti programok eredményei

Végrehajtási vonatkozások

Az **EMGA** 2013. évi KAP-reformot megelőző korábbi rendszer szerinti közvetlen kifizetéseinek végrehajtása zökkenőmentesen zajlott azáltal, hogy a tagállami közigazgatások a számításokat és a támogatás szétosztását időben elvégezték.

A **vidékfejlesztés (EMVA)** vonatkozásában a 2007–2013 közötti időszakban az egyedi tagállami programok számos korrekciós módosításon estek át. A módosítások olyan kérdéseket érintettek, mint a pénzügyi előirányzatok intézkedések közötti átcsoportosítása, a célzott kedvezményezett kör kiigazítása és a támogathatósági kritériumok. Ez hozzájárult a végrehajtás első évének alacsony pénzügyi felhasználási rátája, illetve a megváltozott gazdasági és tágabb politikai környezet miatt felmerült néhány, előre nem látott probléma megoldásához. A 2007–2013-as időszak végső felhasználási rátája a jelenlegi becslések szerint 98 %.

A vidékfejlesztés végrehajtása elérte a

98 %-ot

Az **Európai Halászati Alap** (EHA, az ETHA elődje) a halászati ágazatnak és a part menti közösségeknek a gazdasági ellenálló képesség és az ökológiai fenntarthatóság érdekében nyújtott finanszírozást. 2015. május 31-ig az EHA 90,8 %-át kötötték le. A tagállami kötelezettségvállalások 2007 és 2015. május 31. között 3,91 milliárd EUR-t tettek ki, 134 689 műveletre vonatkozóan. Ugyanebben az időszakban a halászati és akvakultúra-ágazatban eszközölt beruházások 9,27 milliárd EUR-t tettek ki: ennek 42 %-a az EHA-ból, 26 %-a közpénzből finanszírozott nemzeti hozzájárulásból, 32 %-a pedig magánfinanszírozásból származik. A halászati területek fenntartható fejlesztése terén is előrelépés történt, az EHA összes kötelezettségvállalási előirányzatának több mint 11 %-át elérve. A

⁵⁴

A LIFE integrált projektjei regionális, multiregionális vagy nemzeti szinten kialakított tervek, programokra és stratégiákra nyújtanak finanszírozást. A cél a környezetvédelmi jogszabályok és célok nagyobb léptékű végrehajtása és a LIFE-program hatásának fokozása.

multiplikátorhatást illetően: az EHA-támogatás minden lekötött EUR-ja 1,37 EUR lekötött nemzeti támogatást generál (2014. május 31-hez képest 2,2 %-os növekedés), amelyből 0,75 EUR magánfinanszírozás és 0,62 EUR nemzeti közfinanszírozás.

2015-ben a **fenntartható halászati partnerségi megállapodások** teljesítményének értékelésére a közös halászati politika többféle pénzügyi intézkedésére kiterjedő, átfogó értékelés részeként került sor.⁵⁵ Az értékelés azt állapította meg, hogy a fenntartható halászati partnerségi megállapodások irányítása a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történik. Tekintve a magánmegállapodások alapján nem uniós hajók által fizetett belépési díjak, valamint a hajótulajdonosok által fizetett díjak kirakodott fogás értékéhez viszonyított elemzését, az Unió által letárgyalt belépési díjak a hajótulajdonosok számára előnyösnek és egyben hatékonyak is minősülnek. Az értékelés szerint a tonhal-egyezmények esetében magasabb jövedelmezőség jelentkezik, mint a több fajra vonatkozó egyezmények esetében.

A **LIFE+** tekintetében a támogatási projektek a program 2,1 milliárd EUR összegű többéves költségvetésének 81 %-át adták. Ez a teljes időszak alatt 1,7 milliárd EUR-t tett ki, és a mozgósított finanszírozás (1,8 milliárd EUR) az uniós finanszírozást több mint megkétszerezte.

Hozzájárulás a szakpolitikai eredményekhez

Tekintve, hogy a 2007–2013-as vidékfejlesztési programok és az EHA teljesítményének utólagos értékelése⁵⁶ még nem zárult le, az alábbiakban ismertetett eredmények főként e programok legutolsó rendelkezésre álló nyomonkövetési információin alapulnak.

Intelligens növekedés

A 2007–2013-as időszakban a **KAP** erőteljes pozitív hatást fejtett ki a mezőgazdasági ágazat életképességére azzal, hogy az ágazatnak célzott finanszírozást kínált teljesítményének javítására. Az Unió mezőgazdasági ágazata 2005 és 2014 között évente 0,7 %-kal emelte teljes tényezőtermelékenységét (és az EU-13 körében évente 1,7 %-kal), ezzel egyértelműen demonstrálva, hogy a termelési tényezőket hatékonyabban hasznosítja.

A vidékfejlesztési finanszírozás támogatást nyújtott tudásfejlesztéshez, beruházásokhoz, az együttműködés különböző formáihoz és innovációhoz. A 2007–2013 közötti időszakban az EMVA az alábbiakat támogatta: 430 000 mezőgazdasági üzem korszerűsítési projektje; támogatás 165 000 fiatal mezőgazdasági termelő tevékenységének megkezdéséhez; 385 000 mezőgazdasági termelő minőségbiztosítási rendszerekben való részvétele; 5 milliónál több képzési nap mezőgazdasági termelők számára. A vidékfejlesztési intézkedések továbbá 70 000 (nem mezőgazdasági) mikrovállalkozás létrehozását vagy fejlődését is segítették.

Az EMVA 430 000 mezőgazdasági üzem korszerűsítési projektjét támogatta, és 165 000 fiatal mezőgazdasági termelő tevékenységének megkezdéséhez nyújtott támogatást.

Az EMVA-finanszírozás a jobb szélessávú internetelérés, illetve információs és kommunikációs technológiák megvalósítását is támogatta 8 millió vidéki lakos számára. A vidéki területeken az új generációs hozzáférés a 2013-as 20 % alatti értékről 2014 végére 25 %-ot ért el.

⁵⁵ A közös halászati politika végrehajtása tekintetében és a tengerjog területén 2007–2013 között hozott uniós pénzügyi intézkedések utólagos értékelése (kiadás előtt).

⁵⁶ A 2007–2013-as vidékfejlesztési programok teljesítményének utólagos értékelése a tagállamok vonatkozásában 2016-ban, a Bizottság szintjén pedig 2017-ben fejeződik be; az EHA utólagos értékelése folyamatban van és 2016 végéig lezárul.

Noha a 2007–2013-as vidékfejlesztési programokban a pénzügyi eszközök felhasználása még mindig visszafogott volt (364 millió EUR-t tett ki 7 tagállamban 16 vidékfejlesztési program finanszírozásából), egyes eredmények biztatóak voltak. Például 2010 és 2014 között a Romániában működő és a vidékfejlesztési szakpolitikán keresztül finanszírozott garanciaalap 265 millió EUR hitelhez való hozzájutást segített elő 1040 garancia formájában mindössze 116 millió EUR biztosíték nyújtásával.

Fenntartható növekedés

A 2007–2013-as időszakban az összes **KAP**-kifizetés 80 %-a kötődött a mezőgazdasági termelők alapvető környezeti (illetőleg élelmiszer-biztonsági, állat- és növény-egészségügyi, és állatjóléti) normáknak való megfeleléséhez.⁵⁷ Emellett a mezőgazdasági termelők támogatásával az EMGA lehetővé tette a károsan intenzív művelési gyakorlatok feladását. A mezőgazdasági üvegházhatásúgáz-kibocsátás (a talajt kivéve) állandó ütemben tovább csökkent, 2001 és 2012 között évente 0,7 %-os átlagos csökkenési ütemben, ezzel hozzájárulva a csökkenő szén-dioxid kibocsátás kitűzött tendenciájához.

A vidékfejlesztési programok keretében a területalapú kifizetések különféle típusai az olyan gazdálkodási gyakorlatok ösztönzését szolgálták, amelyek a mezőgazdasági és az erdészeti ágazatban egyaránt bizonyítottan kedvező hatást gyakorolnak a biológiai sokféleségre, a talajra, a vízre és a levegőre. Az agrár-környezetvédelmi programok hatálya

Az ökológiai gazdálkodásra való átálláshoz adott támogatás 7,7 millió hektárt fedett le, hozzájárulva az uniós mezőgazdaság jobb környezeti teljesítményéhez.

alá tartozó terület a 2007–2013-as programozási időszak alatt 47 millió hektárra bővült, ami az EU-27 országaiban a 2013-as mezőgazdasági hasznosítású területek több mint 25 %-ának felel meg. A mezőgazdasági termelőknek ökológiai termelésre való átállásra adott támogatás 7,7 millió hektárt fedett le. Mindez fontos szerepet töltött be az uniós mezőgazdaság környezeti teljesítményének

javulásában.

Az **EHA** esetében a tagállamok a 2007–2013-as időszakban aktívan használták az EHA leszerelési eszközét. Számos tagállam számolt be 2013. évi flottakapacitási jelentésében arról, hogy halászflojtájuk egyensúlyban áll a kiaknázott állományokkal, noha lokális kapacitástöbblet előfordul, különösen a Földközi-tengeren.

Az EHA végrehajtásáról szóló 2015. évi bizottsági éves jelentés⁵⁸ megerősíti, hogy a flottaintézkedések (a halászat ideiglenes vagy végleges beszüntetése) EHA-támogatása fokozatosan csökken, illetve azon környezetbarát halászati gyakorlatok folyamatos támogatása is, amelyek hozzájárultak azon állományok számának a 2014-es 27-ről 2015-ben 39-re emeléséhez, amelyekben a halászat a maximális fenntartható hozam (MFH) szintjén folyik.

A 2014. évi 27-ről 2015-ben 39-re emelkedett azon halászatok száma, amelyekben a halászat a maximális fenntartható hozam (MFH) szintjén folyik.

A **LIFE+** hozzájárult az Unió környezetvédelmi szakpolitikája és jogszabályai végrehajtásának mélyebb tudatosításához és abba a lakosság bevonásához, illetve ezen a területen a jó kormányzáshoz. A program hatékony eszközül szolgált a hatodik környezetvédelmi cselekvési program prioritásainak megvalósításához.⁵⁹ A program

⁵⁷ Lásd az értékeléseket: http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/cross_compliance/index_en.htm illetve http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/environment-summary/fulltext_fr.pdf.

⁵⁸ COM(2015) 662.

⁵⁹ HL L 242., 2002.9.10.

értékelése igazolta, hogy a LIFE+ program „jelentős uniós többletértéket előállító, sikeres eszköz volt”⁶⁰. Húszéves fennállása alatt az „évi 600 millió EUR-ra becsülhető számszerűsíthető haszon”⁶¹ mellett a LIFE program a következőkhöz járult hozzá: mintegy 4,7 millió hektárnyi földterület hatékonyabb megőrzése és helyreállítása; a vízminőség javítása hozzávetőleg 3 millió hektáros területen; jobb levegőminőség mintegy 12 millió polgár számára; mintegy 300 000 tonnányi hulladék keletkezésének megelőzése és további 1 millió tonna hulladék újrahazsnosítása; évente 1,13 millió tonna CO₂-kibocsátás elkerülése.⁶²

A LIFE+ révén 4,7 millió hektárnyi földterület hatékonyabb megőrzése és helyreállítása.

Példa az uniós hozzáadott értékre

A LIFE program a bevált gyakorlatok cseréjére és tudásmegosztásra szolgáló platformként működik, amely lehetővé teszi az egész Unióban, hogy az érdekeltek tanuljanak egymás tapasztalataiból. A LIFE természetvédelmi intézkedéseinek több mint 25 %-át az Unióban megosztották és átvették.

Az ilyen sikeres tudásmegosztásra példa az Elia projekt, amelynek célja vadátjárók létrehozása a nagyfeszültségű légvezetékek erdei szakasza alatt a biológiai sokféleség védelmében, egyidejűleg mérsékelve az átvitelrendszer-irányítók éves karbantartási költségeit. E projektnek köszönhetően Belgiumban 155 km-t (775 ha), Franciaországban pedig 31 km-t (155 ha) állítottak helyre. Mindkét országban a hosszú távú irányítás keretében 28 érdekelt csoport 732 érdekeltje vett részt a védelmi intézkedésekben. A költség-haszon elemzés kimutatta, hogy az éves karbantartási költségek 2,5–5-ször alacsonyabbak lettek, és az induló beruházás mindössze 3–9 év alatt megtérült.

A belgiumi rendszerirányító a LIFE-projekt után várhatóan további 600 km légvezeték-szakaszra terjeszti ki a megközelítést saját költségvetése keretében, évente mintegy 1 millió EUR összegű költségmegtakarítás reményében.

A projektben végrehajtott intézkedéseket az Unióban több mint 75 000 km vezetékre lehet alkalmazni.

Inkluzív növekedés

A **közvetlen kifizetések és a piaci intézkedések** együttesen járultak hozzá a munkahelyek száma és a terméshozam csökkenésének mérsékléséhez.⁶³ 2014-ben a vidéki területeken a foglalkoztatási ráta újra elérte a 63,3 %-ot. Ez fontos volt az Unió 11 millió mezőgazdasági üze- me, azok 22 millió rendes munkavállalója és a mezőgazdasággal kapcsolatban állók számára – ilyen az élelmiszer-feldolgozásban, élelmiszer-kiskereskedelemben és étkezési szolgáltatásokban dolgozó 22 millió fő –, valamint az egyéb beszerzési és továbbfeldolgozó ágazatokban dolgozók számára (ami együttesen csaknem 44 millió munkahelyből álló ágazat). A KAP egyben az Unió kiegyensúlyozott területi fejlődését is **előmozdította vidékfejlesztési** intézkedései révén, amelyek a 2007–2013-as időszakban a vidéki területek alapszolgáltatásainak (pl. közlekedés, villamos energia, lakáskarbantartás) fejlesztését szolgáló csaknem 53 000 műveletet támogattak.

A vidéki területek alapszolgáltatásainak fejlesztését szolgáló műveletek száma:

53 000

⁶⁰ Lásd: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – A környezetvédelmi célú pénzügyi eszközről (LIFE+) szóló 614/2007/EK rendelet végső értékelése, COM(2013) 478 final.

⁶¹ Ugyanott.

⁶² Ugyanott.

⁶³ A mezőgazdasági ágazatban a közvetlen kifizetések 2005 és 2013 között átlagosan a mezőgazdasági üzemek jövedelmének 46 %-át adták, a tagállamok és gazdálkodási típusok között jelentős eltérésekkel.

Az **EHA** vonatkozásában egy közelmúltbeli tanulmány⁶⁴ becslése szerint a helyi halászati akciócsoportok⁶⁵ legalább 7 300 munkahelyet hoztak létre, míg további 12 500 munkahelyet tartottak fenn, létrehozott/megtartott munkahelyenként 32 000 EUR becsült költséggel, és az EHA támogatásával több mint 200 új vállalkozás jött létre.

A 2015-ben befejeződött értékelés szerint⁶⁶ a **fenntartható halászati partnerségi megállapodásokkal** kapcsolatos intézkedések eredményesnek bizonyultak az uniós és a nem uniós országok flottáinak gazdasági hasznai tekintetében. A fenntartható halászati partnerségi megállapodások számos uniós part menti régióban uniós hajókon dolgozó mintegy 2500 uniós polgár foglalkoztatását támogatták, a legnagyobb számban a spanyolországi Andalúzia, Galícia, Baszkföld és a Kanári-szigetek régióiban, Lettországon és Litvániában, a franciaországi Bretagne és Réunion régióiban, valamint a lengyel Pomorskie régióban. Mindazonáltal megállapítást nyert, hogy a fenntartható halászati partnerségi megállapodásokkal kapcsolatos munkahelyteremtést például Andalúzia és a Kanári-szigetek régióban kedvezőtlenül befolyásolta a halászati lehetőségeknek az értékelt időszakban (2007–2013) a nyugat-afrikai több fajra vonatkozó egyezmények miatti csökkenése.

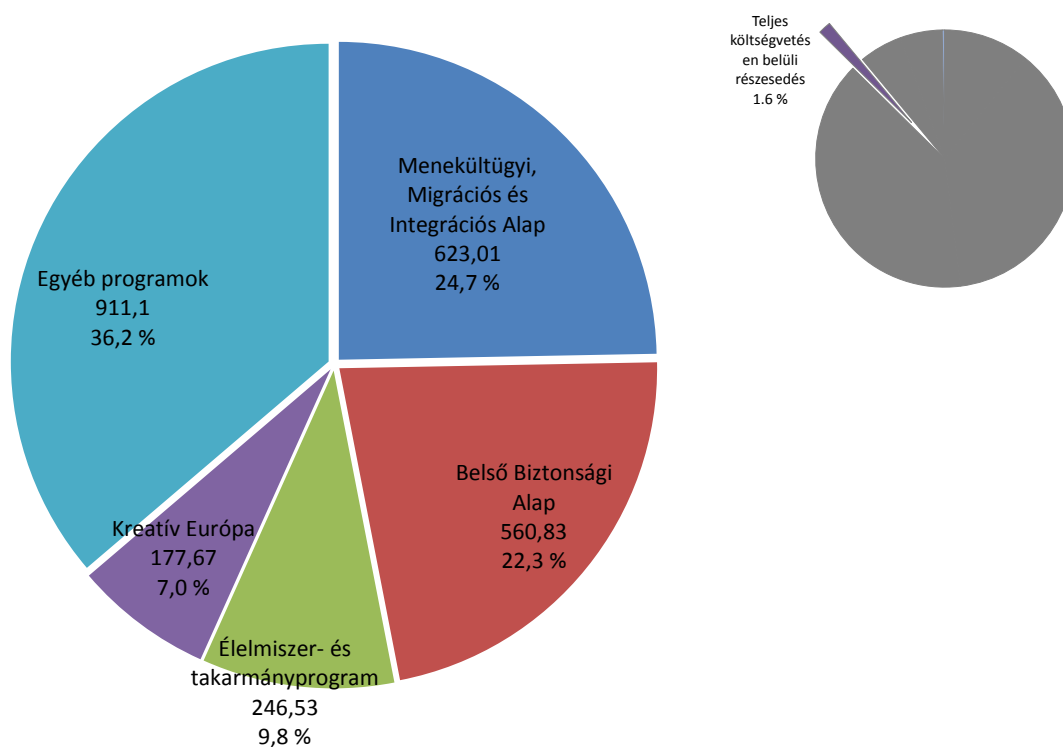
1.6. Biztonság és uniós polgárság (3. fejezet)

A 3. fejezet alatt az uniós költségvetés olyan programokat egyesít (a 2015. évi teljes uniós költségvetés 1,6 %-át képviselő 2,5 milliárd EUR-val), amelyek a sürgető politikai kihívásokat, így a biztonságot, a menekültügyet, a migrációt és integrációt, az egészségügyet, a fogyasztóvédelmet, a kultúrát és a polgárokkal folytatott párbeszédet támogatják. A finanszírozás olyan projektekre irányul, amelyeken az uniós együttműködés jelentős hatékonyságnövekedést eredményez.

⁶⁴ A 4. tengely végrehajtásáról szóló tanulmányt lásd itt: http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/axis-4/index_en.htm.

⁶⁵ A helyi halászati akciócsoportok a halászati szereplők és más helyi magán és állami érdekeltek közötti partnerségek, amelyek területük gazdasági, szociális és környezeti jólétével foglalkoznak.

⁶⁶ A közös halászati politika végrehajtása tekintetében és a tengerjog területén 2007-2013 között hozott uniós pénzügyi intézkedések utólagos értékelése (kiadás előtt).



6. ábra: Balra: A 2015-ben a 3. fejezetből finanszírozott fő programok. / Jobbra: a 3. fejezet részesedése a 2015. évi teljes költségvetésből. Valamennyi összeg millió EUR-ban.

A költségvetésnek ezt a részét az év során a menekültügyi válság különösen megterhelte. Megerősítést kaptak az olyan ügynökségek, mint a Frontex, az EASO és az Europol, a Földközi-tengeren a „Tritón” és a „Poszeidón” művelet induló összegének megháromszorozásával és az uniós fogadóállomások létrehozását szolgáló további támogatással. A Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap és a Belső Biztonsági Alap sürgősségi intézkedései jelentős megerősítést (+130 millió EUR-t) kaptak a leginkább érintett tagállamnak számító Görögország és Olaszország támogatására. Az áttelepítési rendszer finanszírozására 25 millió EUR-t nyújtottak.

A Bizottság prioritásai:

A 3. fejezet programjai főként a Juncker-Bizottság „Jogérvényesülés és alapvető jogok” és „Migráció” prioritásaihoz járulnak hozzá. Az érintett alacsony költségvetés ellenére ezek a programok hozzájárulnak az Európa 2020 stratégia eredményeihez. Például az egészségügyi program finanszírozza az egészséges idősorhoz (az intelligens növekedés előfeltétele) és az egészségi egyenlőtlenségekhez (az inkluzív növekedés fő összetevője) kapcsolódó fellépéseket, a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap⁶⁷ pedig a nem uniós polgárok integrációját szolgáló projektekkel járul hozzá az inkluzív növekedéshez.

1.6.1. A 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret programjainak végrehajtása

A biztonság, menekültügy, migráció és integráció területén a tagállamok megkezdték a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap és a Belső Biztonsági Alap által támogatott fellépések nemzeti programjaikban részletezett végrehajtását. Mindkét alap kiemelt finanszírozási forrás a menekültügyi válság kezelésében, és végrehajtásuk főként megosztott irányítás keretében történik.

2015-ben jelentős előrelépés történt az induló szakaszban. Elfogadásra került mind az 54 többéves tagállami nemzeti program, amelyek azt ismertetik, hogy a tagállam miként kívánja megvalósítani az alap céljait. A Belső Biztonsági Alap schengeni társult országoknak szóló fennmaradó négy programja a kétoldalú megállapodások érintett országokkal való megkötése után kerül jóváhagyásra. Ugyancsak jól halad az alapok irányításáért felelős hatóság kijelölési folyamata, ami a finanszírozás folyósításának előfeltétele. 2015 végén már csak négy olyan tagállam volt, amelynek felelős hatóságot kellett kijelölnie.

E lépéseket követően 2015-ben indultak meg az alapok helyszíni végrehajtását nyomon követő tevékenységek. A tagállamok 2016 márciusában nyújtották be első éves végrehajtási jelentésüket. A Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap és a Belső Biztonsági Alap jogalapjának kései elfogadása ellenére, és figyelemmel a menekültügyi válságra és a közelmúlt biztonsági vonatkozású eseményeire, a tagállamok nemzeti programjuk végrehajtásának előrehaladásáról számoltak be. Noha az első két évben a végrehajtás üteme lassú volt (a 2014–2015-re lekötött teljes finanszírozás mintegy 19 %-a), 2016-ban a végrehajtás várhatóan felgyorsul.

A 2015. évi közvetlen irányítás alatt finanszírozott tevékenységekre hatást gyakorolt a további sürgősségi segítségnyújtási támogatás létrehozása. A támogatási költségvetés megháromszorozódott: a 2014. évi 77,41 millió EUR-ról 2015-ben 261,94 millió EUR-ra emelkedett, és 2015-ben a menedékkérők beáramlása által leginkább érintett tagállamok részére 38 sürgősségi segítségnyújtási támogatás odaítélésére került sor (ez 163 millió EUR értéket képvisel)⁶⁸. A támogatások a menedékkérők alapvető szükségleteit, így a szállást és egészségügyi ellátást, illetve az átvizsgáláshoz és tolmácsoláshoz szükséges személyzetet finanszírozta.

Az egészségügy és az élelmiszer-biztonság területén 2015-ben az éves egészségügyi munkaprogram végrehajtása a terveknek megfelelően haladt. Összesen 103 javaslat érkezett, amelyből 38 kap finanszírozást (36 %-os sikerességi arány). Ezek között van nyolc, tagállamokkal közös fellépés és 30 támogatás. A menekültek egészségének kezelését szolgáló fellépések finanszírozhatósága érdekében az egészségügyi munkaprogramot 2015 októberében módosították. Négy projektre és a Nemzetközi Migrációs Hivatalnak szóló egy közvetlen támogatásra 7,2 millió EUR-t különítettek el, annak érdekében, hogy támogassák a különleges migrációs nyomás alatt álló

⁶⁷ A befogadó kapacitások fejlesztése, a menekültügyi eljárások uniós normáknak való megfelelése, a menekültek helyi és regionális szintű integrációja és a visszatérési programok eredményességének fokozása érdekében támogatja a nemzeti erőfeszítéseket.

⁶⁸ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/financial_support_to_mss_under_amif_and_isf_en.pdf

tagállamokat az egészségügyi vonatkozású kihívások kezelésére történő reagálásukban, különösen a személyes egészségügyi nyilvántartás tesztelésére vonatkozóan, amelynek célja a menekültek egészségügyi múltjának rekonstruálása és egészségügyi szükségleteik felmérése.

Az élelmiszer és takarmány területén 2015-ben minden munkaprogram végrehajtása a tervek szerint haladt, hozzájárulva ezzel az emberi, állati és növényegészség javulásához a teljes élelmiszerláncban. 2015-ben 137, uniós társfinanszírozású állat-egészségügyi program került végrehajtásra, 163 millió EUR teljes költségvetéssel, amely az állatokat és időnként embereket is érintő betegségekre (zoonózisokra) irányult. 2015-ben tovább csökkent a humán salmonellosis és brucellosis eseteinek száma. Első alkalommal került sor 17 uniós társfinanszírozású nemzeti növényegészségügyi felmérési programra, 7,5 millió EUR teljes költségvetéssel, amelyek biztosították a kártevők kitörésének korai felfedezését és felszámolását. Ezzel párhuzamosan a sürgősségi intézkedések révén sikeresen előztek meg állat- és növényegészségügyi járványokat és oldottak meg több járványügyi helyzetet, ami lehetővé tette az uniós kiviteli folytatását. A 43 uniós referencia-laboratóriumnak 2015-ben juttatott 16 millió EUR uniós finanszírozás nyomán javult az uniós jogszabályok végrehajtása a jogszabályi határértékek kikényszerítésével és az ismételt vizsgálat szükségességének mérséklésével.

A „Jobb képzés a biztonságosabb élelmiszerekért” című program keretei között 2015-ben 7000-nél több, az élelmiszerbiztonságot ellenőrző hatóságoknál dolgozó részesült képzésben. Egy 1 és 10 közötti skálán a képzésben részt vevő személyzet ismeretei javulásának mértékét 8,4-re értékelte.

A fogyasztóvédelem területén a 2014–2020-as fogyasztóvédelmi program végrehajtása jól halad a többéves célkitűzések megvalósítása felé. A 2014–2015-re várt, kapcsolódó teljesítménymutatók zöme teljesült.⁶⁹ A finanszírozott fellépések olyan területekre irányulnak, amelyeken a fogyasztóvédelmet a tagállamok önmagukban nem tudják kielégítően megvalósítani, ilyen az európai fogyasztóvédelmi központok tevékenysége, amelyek tájékoztatást, ingyenes tanácsadást és segítséget nyújtanak az Unión belüli, határokon átnyúló vásárláshoz. E központok munkájának társfinanszírozására 2015-ben 30 támogatást ítéltek oda.⁷⁰

A kultúra területén a tervek szerint haladt a kulturális és kreatív ágazat támogatását célzó Kreatív Európa program. A támogatott fellépések közé tartoznak 38 ország kulturális és audiovizuális szereplőinek részvételével zajló, határon átnyúló projektek (a kereslet a 2014. évinél magasabb volt), és olyan kezdeményezések, mint például a jól ismert Európa Kulturális Fővárosa. A program továbbra is általános célkitűzéseit követi, mégpedig elősegíti Európa kulturális és nyelvi sokféleségének megőrzését, és az európai kulturális és kreatív ágazatok versenyképességének erősítésére törekszik.

Az **Európa a polgárokért** program jól halad céljainak megvalósításában. A program iránti érdeklődés 2015-ben magas volt, a viszonylag szerény költségvetésből finanszírozást kérő pályázatok számának emelkedése mellett. A beérkezett 2791 pályázatból 408 projekt került kiválasztásra (14,6 %-os sikerességi arány).

A jogérvényesülés és az alapvető jogok kölcsönös bizalmon alapuló térsége

Az Unió 2015 során folytatta a jogérvényesülést, az alapvető jogokat és az európai polgárságot érintő szakpolitikáinak továbbfejlesztését. Az érintett szakpolitikák alapját az Unió alapvető értékei: a demokrácia, a szabadság, a tolerancia és a jogállamiság képezik. Az uniós polgárok számára teljes mértékben biztosítani kell, hogy szabadságuk és biztonságuk – az Európai Unión belüli tartózkodási helyüktől függetlenül – megfelelő védelemben részesüljön.

⁶⁹ A részletes adatok a fogyasztóvédelmi programban olvashatóak, amely a 2017. évi költségvetési tervezethez csatolt programindokolások része.

⁷⁰ A CHAFEA végrehajtó ügynökség éves tevékenységi jelentésének tervezete.

Áprilisban az Európai Bizottság európai biztonsági stratégiát terjesztett elő. A stratégia középpontjában azok a területek állnak, ahol az Unió tevékenysége változásokat eredményezhet, így például a jobb információcserre és a megerősített rendőrségi és igazságügyi együttműködés.

A 2015. januári és novemberi párizsi és a 2015. februári koppenhágai terrortámadásokat követően a tagállamok elhatározták, hogy együttműködnek a terrorizmus legyőzése érdekében. Lépéseket tettek a radikalizálódás megfékezése, a terroristák finanszírozásának megszüntetése, valamint a tagállamok és az Unió bűnüldöző hatósága, az Europol és igazságügyi együttműködési ügynöksége, az Eurojust közötti együttműködés megerősítése érdekében.

A jogérvényesülés területén a Bizottság teljesítette kötelezettségvállalását és véglegesítette az Unió adatvédelmi reformját, amely biztosítani fogja a polgárok személyes adatainak fokozott védelmét. A Bizottság ugyancsak haladást ért el az Európai Ügyészség létrehozása terén, amelynek feladata az Unió pénzügyi érdekeit érintő uniós csalással kapcsolatos nyomozás és vádemelés lesz.

A Bizottság lezárta az EU és az Egyesült Államok közötti adatvédelmi keretmegállapodásról folytatott tárgyalásokat. A megállapodás biztosítani fogja azoknak a személyes adatoknak a védelmét, amelyeket a bűncselekmények, köztük a terrorizmus megelőzése, nyomozása, felderítése és büntetőeljárás alá vonása céljával továbbítanak az Európai Unió és az Egyesült Államok között. Lehetővé teszi továbbá az uniós polgárok számára, hogy az Egyesült Államokban igénybe vegyék a helyi jog szerinti jogorvoslati lehetőségeket.

1.6.2. A 2007–2013-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret programjainak eredményei

A biztonság, menekültügy, migráció és integráció területén a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap és a Belső Biztonsági Alap elődeinek utólagos ellenőrzése még mindig folyik, és a jelentéstételre a jövő évben kerül sor. Rendelkezésre állnak azonban adatok néhány fő teljesítménymutatóról.

Először is, a 2008–2010-es előző beszámolási időszakhoz képest a 2011-től 2015 közepéig tartó időszakban jelentősen nőtt azon személyek száma, akik visszailleszkedési támogatást kaptak a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap elődjén keresztül, az alább bemutatottak szerint. Miközben a 2008–2010 közötti időszakban átlagosan évente 2500 fő kapott támogatást, 2011–2015 között minden évben átlagban 10 000-nél többen kaptak támogatást.

Emellett napvilágot láttak a schengeni vízumot kiállító 2 000 konzuli képviselet közül azon konzulátusok számára vonatkozó adatok, amelyek felszerelése/védelme vagy fejlesztése a Belső Biztonsági Alap elődalapja (a Külső Határok Alap) segítségével történt a 2011 és 2015 közepe közötti időszakban a vízumkérelmek feldolgozása és vízumkérelmezők kiszolgálása érdekében:

- 1365 konzulátus csatlakozott a VIS-hez,
- 184 konzulátus épült vagy került felújításra,
- 116 konzulátust szereltek fel biztonságot fokozó berendezésekkel,
- 1349 konzulátust szereltek fel a schengeni vízumfeldolgozásra szolgáló operatív berendezéssel.

Összességében a Külső Határok Alap felhasználásának utólagos értékeléséből származó előzetes adatok azt jelzik, hogy a legtöbb beruházás informatikai rendszerekhez kötődött (a kiadások több mint 40 %-a), miközben az alap határigazgatáshoz való hozzájárulása arányosan alacsonyabb volt. Ezek az informatikai beruházások a kiemelt területekre irányultak, a tagállami szinten alkalmazandó új uniós kezdeményezések támogatására, amelyekre az alap az 50 %-os helyett 75 %-os társfinanszírozási arányt irányzott elő.

Az egészségügy, az élelmiszer-biztonság és a polgárokkal folytatott párbeszéd területén 2015-ben két utólagos értékelés⁷¹ látott napvilágot, amelyek azt értékelték, hogy a 2007–2013-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretből finanszírozott második egészségügyi program és a Polgárok Európája program megvalósította-e célkitűzéseit. Mindkét értékelés rámutatott, hogy a célkitűzések széles skáláját lefedő programokra rendelkezésre álló finanszírozás korlátozott volta (az egészségügyi programra 294 millió EUR és a Polgárok Európája programra 215 millió EUR egy hétéves időszakra) nem éri el azt a kritikus tömeget, hogy befolyásolhassa az egészségüghöz vagy a polgárokból az Unióról kialakult kép általános európai tendenciáinak befolyásolásához szükséges mértéket. Hatásuk maximalizálása érdekében mindkét program a magas uniós hozzáadott értékű és mozgósító hatás kifejtésére képes célzott fellépések finanszírozására összpontosított.

Az **egészségügyi program** utólagos értékelése megállapította, hogy a 788 finanszírozott tevékenység helyesen azokra a területekre összpontosított, amelyek a tagállamok és a program érdekeltjei számára nagy jelentőséggel bírnak az uniós egészségügyi szakpolitikai prioritásoknak és az Európa 2020 stratégia intelligens és inkluzív növekedési prioritásainak megfelelően. Az értékelések az egyedi fellépéseket és eredményeiket értékelték, és megállapították, hogy értékes eredmények széles körét valósították meg, ami uniós szinten hozzáadott értéket nyújtott, mivel sor került bevált gyakorlatok tagállamok közötti cseréjére és a közös fellépések révén az együttműködés is javult. Az egészségügyi program hasznos ismereteket és bizonyítékokat generált, amelyek alapul szolgálnak a szakpolitika megalapozott formálásához és a központi egészségügyi kérdések további kutatásához. Támogatta például az uniós összehasonlítható adatok gyűjtését, amely számos tagállamra kiterjedt és döntéshozatali célokra nyújtott tájékoztatást. Az uniós hozzáadott értéket jól szemlélteti a ritka betegségek Orphanet portáljához az egészségügyi programból nyújtott társfinanszírozás, amely uniós szinten egyesíti a szétaprózott erőforrásokat.

Példa az uniós hozzáadott értékre

Mintegy 30–35 millió uniós polgár él ritka betegséggel. Mivel az egy-egy országban valamely adott betegségben szenvedők száma korlátozott, az ismeretek gyérek és egyenlőtlenül oszlanak meg Európában. Az Orphanet portál része a ritka betegségek enciklopédiája, amelyet szakértők írtak és értékelték, valamint egy szolgáltatási katalógus az európai szakrendelésekről, diagnosztikai laboratóriumokról és támogató csoportokról. Az adatbázis mintegy 6000 betegségről nyújt információt és ingyenesen hozzáférhető. A portál sikeres: az éves letöltési számok a 2010-es 37 000-ről folyamatosan emelkedtek a 2015-ös 414 000-re, és a webhely napi látogatóinak száma jelenleg meghaladja a napi 41 000 főt. A látogatók mintegy 47 %-a egészségügyi szakember, 26 %-a beteg és 17 %-a diák. Az uniós szintű egyetlen csomópont hatékony, mivel az egészségügyi szakemberek egész Európában fejleszthetik a ritka betegségekre vonatkozó ismereteiket, a kutatók és a tudósok új kezeléseket és terápiákat fejleszthetnek ki, a betegek pedig naprakész és megbízható információkhoz juthatnak.

A program irányítását illetően az **egészségügyi program** utólagos értékelése megállapította, hogy a korábbi értékelések ajánlásai nyomán javult a végrehajtás és a program irányítása. Noha a célzott adatbázis létrehozása nyomán a program fellépéseinek monitoringja javult, az értékelés hiányosságokat jelez a finanszírozott fellépések eredményeinek értékelésében és azok elemzésében, ami korlátozta a program átfogó teljesítményének értékelését. A fellépések eredményeinek terjesztése változó volt, így nem biztosított rendszerszinten, hogy a legfontosabb érdekelteket el lehessen érni vagy hogy az eredmények átvehetőek és eredményekbe, kézzel fogható hatásokba átválthatóak lehessenek. A Bizottság és a CHAFEA végrehajtó ügynökség cselekvési tervet készített és hajtott végre, amelynek részét képezi a monitoring javítása, az eredményeket is feltüntető interaktív adatbázis, illetve egy kommunikációs és terjesztési stratégia.

⁷¹

A második egészségügyi programnak (2008–2013) az egészségügyre vonatkozó második közösségi cselekvési program (2008–2013) létrehozásáról szóló 1350/2007/EK határozat alapján végzett utólagos értékelése – http://ec.europa.eu/health/programme/docs/ex-post_2nd-hp-2008-13_comm-report_hu.pdf - COM(2015) 652 final, A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A 2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozó „Európa a polgárokért” program végrehajtásáról, eredményeiről és átfogó értékeléséről, 2015.12.16. - http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/evaluationreportefc2007-2013_hu.pdf

Az egyedi projektek hatásának maximalizálása érdekében az **Európa a polgárokért program** fokozatosan elmozdult a kisebb testvérvárosi projektek – amelyekben különböző témakörökre, így az ifjúságra, kultúrára és idegenforgalomra vonatkozó szakértői csereprogramok folytak – felől az olyan nagyobb és strukturáltabb projektek irányába, amelyek még több várost és polgárt fognak össze, és olyan sürgető problémákat kezelnek, mint a bevándorlók integrációja és a környezeti problémák. Még ha a program hosszú távú hatása nehezen is értékelhető, az alulról építkező megközelítés révén a program nagyszámú polgárhoz jutott el, akik közül sokan első alkalommal vettek részt abban. A programnak mintegy 7 millió közvetlen résztvevője volt, csaknem 25 000 városba és azok polgáraihoz jutott el, és városok és polgárok 350 hálózatát hozta létre. A polgárok aggályainak kezelésére 4250 civil szervezetet mozgósított, és a polgári megemlékezésekben 500-nál több szervezet vett részt.

Az „Európa a polgárokért” program
közvetlen résztvevőinek száma

7 millió

1.7. Globális Európa (4. fejezet)

A költségvetés kötelezettségvállalási előirányzatai szintjén eredetileg⁷² 8,7 milliárd EUR-t fordítottak a 4. fejezet programjaira, ami a 2015. évi uniós költségvetés 5,4 %-ának felel meg.

A pénzügyi keret 4. fejezete alá tartozik a Bizottság összes külső tevékenysége, így például a fejlesztési támogatás, az előcsatlakozási támogatás és a humanitárius segély, illetve a stabilitáshoz és békéhez hozzájáruló fellépések. Az Európai Fejlesztési Alap (EFA) finanszírozása nem az uniós költségvetésből, hanem az Unió tagállamainak közvetlen hozzájárulásaiból történik.

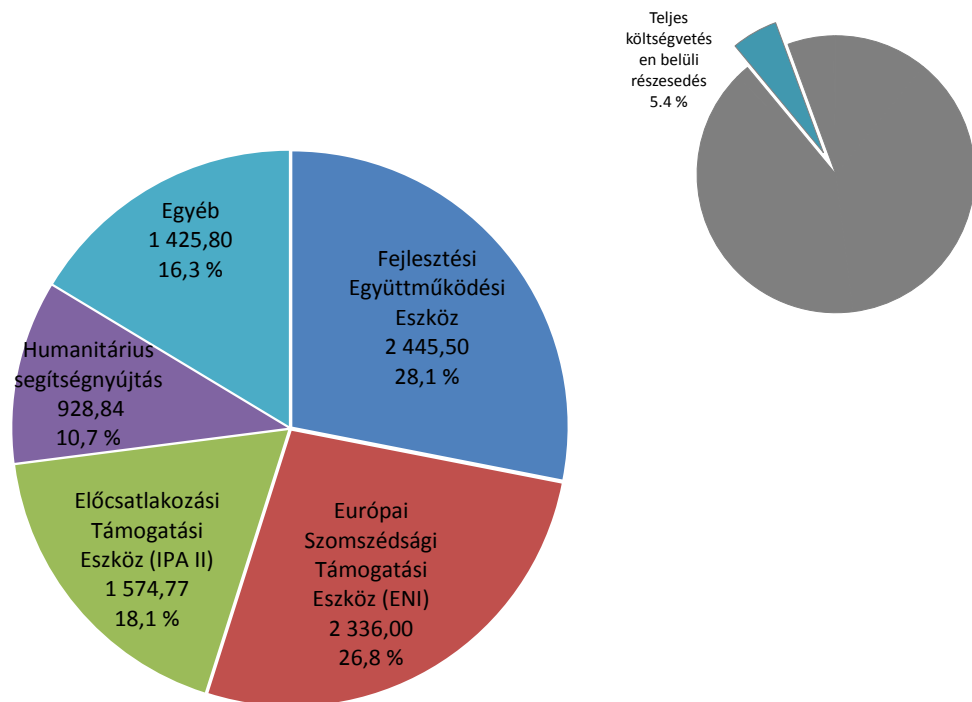
2015-ben a 4. fejezet egyik legfontosabb fellépése a menekültügyi válsághoz kapcsolódott. Az EU költségvetéséből és a tagállamok költségvetéséből érkező hozzájárulások egybefogására létrehozták a szíriai válság kezelésére szolgáló alapot. Az uniós költségvetés 2015-ben csaknem 570 millió EUR-t fektetett ebbe az alapba. Emellett az Unió a gazdasági migráció eredendő okainak kezelésére létrehozta a „Szükséghelyzeti Alap Afrikáért” is. Ennek az alapnak a finanszírozásában az EFA is részt vesz.

A Bizottság prioritásai:

A 4. fejezet programjai a Juncker-Bizottság „Az EU mint globális szereplő” célkitűzéséhez és a menekültügyi válság kezeléséhez járulnak hozzá. Támogatják továbbá különösen a Juncker-Bizottság egyéb prioritásainak külső dimenzióját, így a következőket: „Ellenálló energiaunió előretekintő éghajlat-változási politikával”, „Foglalkoztatás, növekedés és beruházás”, „A jogérvényesülés és az alapvető jogok kölcsönös bizalmon alapuló térsége”, amelynek erőteljes biztonsági irányultsága van.

⁷²

Az év során a költségvetés további erősítést kapott.



7. ábra: Balra: A 2015-ben a 4. fejezetből finanszírozott fő programok. Az „Egyéb” kategória magában foglalja többek között a közös kül- és biztonságpolitikát (KKBP), a stabilitás és a béke elősegítését szolgáló eszközt, a demokrácia és az emberi jogok európai eszközét / Jobbra: a 4. fejezet részesedése a 2015. évi teljes költségvetésből. Valamennyi összeg millió EUR-ban.

A 4. fejezethez tartozó finanszírozás jelentős részét külső szervezetek, például az ENSZ ügynökségei irányítják és hajtják végre, míg a fennmaradó rész vagy a Bizottság közvetlen irányítása alá tartozik (többnyire támogatások) vagy a kedvezményezett országok irányítják azokat közvetett módon, vagy megosztott irányítás keretében történik a végrehajtás.

1.7.1. A 2014–2020 közötti programok végrehajtása

Az összes program végrehajtása halad.

2015-ben a Bizottság továbbra is jelentősen hozzájárult a konfliktusok megelőzése, kezelése és megoldása, és a világbéke építése célkitűzéséhez. A Bizottság élen jár valamennyi jelentős humanitárius válsághelyzet nemzetközi kezelésében, legyen szó természeti vagy ember okozta katasztrófákról. Például a Bizottság 2015-ben egész évben támogatta az **ebolával** sújtott országokat (885 millió EUR-val⁷³). További költségvetés-támogatást kapott **Libéria** (31 millió EUR-t) és **Sierra Leone** (43 millió EUR-t) a járvány gazdasági hatásainak ellensúlyozására és az országok költségvetése stabilizálásának finanszírozására, így a fizetések és más jelentős visszatérő költségek kifizetésére. A humanitárius segílyt fejlesztéssel ötvöző **AWARE kezdeményezés**⁷⁴ keretében számos stratégiai projekt indult, pl. az egészségügyi rendszerek megerősítésére, Guineában a megélhetés ellenálló képességének javítására vagy a libériai iskolákban a vízellátás biztosítására. Az első helyreállítási programok is **Guineában** (egészségügy) és **Libériában** (oktatás és energiaügy) indultak. 2015 végén mindhárom érintett ország jó úton haladt az ebolamentesség megállapítása felé.

Az **ebolával** sújtott országok támogatása

885 millió EUR

⁷³ Az uniós költségvetésből származó teljes összeg, a fejlesztési és humanitárius segéllyel együtt.

⁷⁴ https://ec.europa.eu/europeaid/aware-west-african-response-ebola-lutte-contre-ebola-en-afrique-de-louest_fr

A 2015. évi **tunéziai** terrorista támadások nyomán az EU gyorsan reagált és a tunéziai biztonsági ágazat reformjára irányuló intézkedéseket fogadott el. Az Unió intézkedéseket fogadott el az ország rövid és középtávú gazdasági stabilitásának fenntartására és az idegenforgalmi ágazat támogatására, amely az ország gazdaságának fő pillére és amelyet a támadások súlyosan érintettek.

2015-ben folytatódott **Ukrajna** uniós támogatása is. 2015 áprilisában megegyezés született az akár 1,8 milliárd EUR összegű, új makroszintű pénzügyi támogatási műveletről, amelynek célja az ország külső finanszírozási szükségleteinek enyhítése. Az első, 600 millió EUR összegű részletet 2015 júliusában folyósították. A fennmaradó 1,2 milliárd EUR várhatóan 2016 folyamán válik elérhetővé két egyenlő, 600 millió EUR összegű részletben, aminek feltétele az Ukrajnával megállapodott gazdaságpolitika és pénzügyi feltételek sikeres végrehajtása, illetve a Nemzetközi Valutaalap programjának igazolt megfelelő végrehajtása. Emellett 2015 áprilisában a Bizottság folyósította az Ukrajnában a válság kezdete óta végrehajtott makroszintű pénzügyi támogatás utolsó, 250 millió EUR összegű hitelrészletét.

Továbbá az Ukrajnában 2014-ben elfogadott, 355 millió EUR összegű államépítési szerződés folyamatban lévő végrehajtása kulcsjelentőségű volt a korrupcióellenes, államháztartás-irányítási és választási jogszabályok nemzeti reformfolyamatainak politikai és állami irányításához. Az államépítési szerződés programja lehetővé tette az ukrán partnerekkel folytatott aktív párbeszédet, amely olyan konkrét eredményeket hozott, mint a Korrupcióellenes Hivatal létrejötte és az európai normáknak megfelelő korrupcióellenes, közbeszerzési, közszolgálati, információhoz való hozzáférési és a politikai pártok finanszírozásának átláthatóságáról szóló legfontosabb jogszabályok elfogadása. Ebben e tekintetben ugyancsak figyelemre méltó, hogy a kormányzat hajlandó elfogadni a civil szervezetek részéről a reformfolyamat monitoringjának szigorú ellenőrzését.

Az ukrajnai sürgősségi segély

63,3 millió EUR

A folyamatban lévő konfliktus sújtotta ukrán nép közvetlen segélyt és pénzügyi támogatást is kap: a Bizottság a válság 2014-es kezdete óta 63,3 millió EUR-t meghaladó humanitárius segélyt nyújtott.⁷⁵ A 2015-ben végrehajtott projektek közvetlenül több mint 800 000 ukráinak nyújtottak segítséget. Fontos megjegyezni, hogy a középpontban a legkiszolgáltatottabbak: a gyerekek, idősek, egyszülős háztartások stb.

állnak. A Bizottság humanitárius segítségnyújtásának mintegy 55 %-a a nem kormányzati ellenőrzésű területeken élő, segítséget szenvedő embereknek szól. Uniós humanitárius segélyben részesülnek továbbá a konfliktussal érintett területekről elmenekült belső menekültek és a menekültek, illetve a visszatérők. A nyújtott támogatás többek között készpénz, élelmiszer és menedék, valamint megfelelő higiénés körülmények biztosításának formáját ölti. Például a Bizottság támogatásával, valamint Németország és Norvégia közreműködésével a Nemzetközi Migrációs Szervezet 16 000 kiszolgáltatott személynek biztosított pénzátutalást, elsősorban a nőkre összpontosítva, hogy megvehessék a sürgősen szükséges ruházati és egyéb cikkeket.⁷⁶

Az EU 2015-ben mindvégig fokozta a folyamatban lévő háború sújtotta **szíriai** lakosság támogatását. A 2015. évi stratégiai reagálási terv⁷⁷ fő támogatójaként a Bizottság hozzájárult 12 millió kedvezményezett egészségügyi segítségnyújtással (beleértve az általános egészségügyi ellátást, a reprodukív egészségügyi ellátást és a rehabilitációs szolgáltatásokat), 5 millió kedvezményezett védelmi szolgáltatással, 8 millió kedvezményezett vízzel és higiéniai szolgáltatásokkal⁷⁸ és több mint 6 millió kiszolgáltatott belső menekült menedéssel és más fogyasztási cikkekkkel való támogatásához.

1.7.2. A 2007–2013 közötti programok eredményei

Az Unió millenniumi fejlesztési célokhoz való hozzájárulása

2015 volt a millenniumi fejlesztési célok megvalósítására kitűzött célév. Összességében a millenniumi fejlesztési célok világszerte segítettek a fejlődés előrehaladásának motorjaként. Az Unió és tagállamai – a millenniumi fejlesztési célok fő pénzügyi támogatóinak⁷⁹ egyikeként – fontos szerepet töltek be ennek a fejlődésnek az elérésében.⁸⁰

1 milliárd EUR

évente élelmezésbiztonságra

1990 óta több mint egymilliárd ember emelkedett ki a mélyszegénységből. Már határidő előtt teljesült a millenniumi fejlesztési célok azon célkitűzése, hogy a mélyszegénységben élők és az éhezők arányát a felére kell csökkenteni. Ennek ellenére a világ még messze nem képes a mélyszegénységet és az éhezést felszámolni. 2007 és 2013 között az EU évente 1 milliárd EUR-t biztosított élelmezésbiztonságra. Például az Unió hozzájárult a Megélhetési és Élelmezésbiztonsági Alaphoz (LIFT), amely Mianmarban a mezőgazdasági kistermelőket és földdel nem rendelkező vidéki szegényeket segíti a mezőgazdaság javított élelmezés-biztonsági és táplálkozási védőhálóként való felhasználásában. A LIFT

⁷⁵ Az Unió egyedül 2015-ben 30 millió EUR humanitárius segélyt nyújtott.

⁷⁶ Részletesebben lásd az Echo Ukrajnára vonatkozó tájékoztatóját: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/ukraine_en.pdf
⁷⁷ <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/syria/document/2015-syrian-arab-republic-strategic-response-plan>

⁷⁸ <http://www.unhcr.org/syriarrp6/docs/syria-rp6-sectoral-plans-WASH.pdf>

⁷⁹ 2000 óta világviszonylatban a hivatalos fejlesztési támogatás összességében mintegy felét az Unió és a tagállamai nyújtják.

⁸⁰ Az eredményadatok az Európai Bizottság által finanszírozott és a Nemzetközi Együttműködés és Fejlesztés Főigazgatósága irányította, és az uniós költségvetésből vagy az Európai Fejlesztési Alapból finanszírozott programokra vonatkoznak.

kezdemenyezés 576 000 háztartást támogatott: 249 000 fő vett részt képzésben, 290 000 háztartás növelte élelmezésbiztonságát egy hónapnál hosszabb idővel és 60 000 háztartás számolt be magasabb jövedelemről.⁸¹

Előrelépés történt abban is, **hogy több gyermek számára nyílt meg az iskolába járás lehetősége**. Ezzel összefüggésben az Unió több mint 40 ország kormányát támogatja a minőségi oktatási és tanulási lehetőségek megteremtésében, amire 2007–2013 között összesen 4,4 milliárd EUR-t fordított. Az Unió a 2007–2013 közötti időszakban például 85 millió EUR-t fektetett be Szomáliában. Ez segítette abban, hogy az általános iskolai beiratkozás a 2004. évi 22 %-ról 2012-ben 45 %-ra emelkedjen. Azt azonban fontos megjegyezni, hogy világszerte 57 millió általános iskolás korú gyermek még mindig nem jut iskoláztatáshoz. Továbbra is kihívás, hogy minden gyermek és fiatal hozzájusson a minőségi és egységes oktatáshoz, és ebben a kérdésben több erőfeszítésre van szükség. A közép- és felsőfokú oktatás tekintetében az Unió 2007 óta több mint 40 500 ösztöndíjat adott fejlődő országokból érkező diákoknak, akiknek mintegy 40 %-a fiatal nő. Emellett 2004 óta az uniós hozzájárulás további 300 000 diáklányt segített hozzá a középiskolai beiratkozáshoz.

20 millióval több gyermek részesült himlő elleni védőoltásban.

Az Unió ezenkívül szorosan együttműködött a kedvezményezett országokkal és más fejlesztési partnerekkel **az egészségügyi rendszer hiányosságainak** orvoslásában, és 39 fejlődő országban támogatta az egészségügyi ágazatot. Az országok uniós támogatásnak köszönhetően legalább 20 millióval több gyermek kapott himlő elleni védőoltást 2004 és 2014 között. Emellett 2004–2012 között az Unió világszerte több mint 8500 egészségügyi létesítmény építését vagy felújítását támogatta.

Ebben az időszakban az Unió támogatta az anyai és gyermeki egészségügyet is, ezzel előrelépés történt az anyák és az öt év alatti gyermekek halálozási rátájának csökkentése terén. Az eredmények között azonban eltérések mutatkoznak országonként, régióként, és különösen a városi és vidéki területek között. Noha jelentős javulás figyelhető meg az anyai és gyermeki egészségügy egyes vonatkozásaiban – így az alapimmunizálási arányokban –, sok más mutató, így a biztonságos szülés, a modern családtervezés igénybevétele és a gyermekek táplálása terén lassúbb az előrehaladás. A regionális megoszlást vizsgálva úgy tűnik, lényeges javulás történt Ázsiában és Észak-Afrikában, szemben a Szubszaharai-Afrikával.

A vízágazatbeli millenniumi fejlesztési célokhoz való uniós hozzájárulást illetően az **ugandai uniós vízmű**⁸² példa az olyan projektekre, amelyek segítenek a hátrányos helyzetű lakosság ivóvízhez és szennyvízszolgáltatáshoz való hozzáféréseben, és hozzájárulnak a fenntartható vízügyi irányításhoz és vízgazdálkodáshoz. Eddig 17 projekt valósult meg, összesen 39,4 millió EUR értékben. A projekt 2011. májusi indulása óta további 100 913 emberhez jut el biztonságos ivóvíz és további 231 049 fő részesül inkluzív higiéniai oktatásban. Egy másik példa Bolíviából származik, ahol jelentős előrelépést lehetett elkönyvelni a vízhez való hozzáférés és a táplálkozás javulása terén – az uniós ágazati költségvetési támogatásnak⁸³ köszönhetően is, amelynek nyomán csaknem 1,2 millióan jutnak hozzá tiszta vízhez, ez 2006–2013 között minden évben átlagosan csaknem 200 000 embert jelent⁸⁴.

Az uniós támogatás segítette abban, hogy Szomáliában az általános iskolai beiratkozás a 2004. évi 22 %-ról 2012-ben 45 %-ra emelkedjen.

A 2007–2013 közötti programok értékelési eredményei⁸⁵

⁸¹ A programmal lefedett összes, falun élő növénytermesztő háztartás durván 19 %-a számolt be magasabb jövedelemről. Részletesebben lásd a LIFT 2013. évi éves jelentését: http://www.lift-fund.org/sites/ift-fund.org/files/publication/LIFT_Annual_Report_2013.pdf

⁸² <https://europa.eu/eyd2015/en/european-union/stories/week-14-bringing-clean-water-and-smile-people-living-disabilities-uganda>

⁸³ Az uniós költségvetési támogatás magában foglalja az uniós pénzeszközök közvetlen átutalását a partnerország költségvetésébe valamely ágazati program támogatására.

⁸⁴ http://ec.europa.eu/europeaid/strategic-evaluation-eu-cooperation-bolivia-2007-2013_en

2015-ben befejeződött több 2007–2013 közötti program felülvizsgálata és értékelése. Az összegyűjtött bizonyítékok megerősítik, hogy az uniós fellépések eredményesek és hatékonyak voltak, hogy az uniós támogatást általánosságban erősíti az, ha a reformokhoz erős helyi elkötelezettség társul, és az eredményesebb, ha a helyi változásokhoz hozzáigazítható, illetve ha többféle segélymódozat kerül felhasználásra⁸⁶. Az alacsony jövedelmű országok költségvetési támogatását illetően a fő eredmények egyike, hogy segíthet a makrogazdasági stabilitás fenntartásában, és gyakran – de nem mindig – képes a szociális szolgáltatások előirányzatainak megvédésére és növelésére, hozzájárulva ezzel a szociális eredmények elérésének felgyorsításához. A végeredményt befolyásoló tényezők nagy száma miatt a legtöbb esetben azonban nem lehet pontosan mérni az uniós fellépés eredményét.

Ebben az évben két tematikus értékelést övezett különleges figyelem. A környezetvédelem és éghajlatváltozás uniós támogatásának átfogó értékelése azt mutatta, hogy az uniós irányítás és fellépések ország-, regionális és globális szinten is relevánsak és következetesek voltak.⁸⁷ A környezetvédelmi és éghajlat-változási szempontokat általánosan érvényesítik az uniós együttműködési szakpolitikákban is, különösen az infrastruktúra, a mezőgazdaság és a vidékfejlesztés területén. Ez a fokozott koherencia és együttműködés az uniós támogatás egyértelmű hozzáadott értékének minősült. Az értékelés szerint azonban a támogatás nagyságrendje nem volt elegendő a kedvezőtlen környezeti és éghajlat-változási hatások tendenciájának befolyásolására vagy visszafordítására.

Kevésbé kielégítő eredmények születtek a partnerországokban a nemek közötti egyenlőség és a nők szerepének erősítése érdekében nyújtott uniós támogatás értékelésekor.⁸⁸ Az értékelést végzők szerint született néhány jelentős és biztató eredmény a nemek közötti egyenlőség és a nők szerepének erősítése terén, de ezek szórványosnak és nem megfelelően dokumentáltak minősültek. Például az uniós küldöttségek zöme nem fogadott el integrált háromfrontos megközelítést a nemek közötti egyenlőség érvényesítését és a nemi kérdéseket érintő fellépések politikai és szakpolitikai párbeszéddel történő tényleges egyesítésére. Emellett a magas szintű vezetés, az intézményi ösztönzők és az uniós együttműködésben kiemelt kötelezettségként előre rangsorolás hiánya megakadályozta, hogy a nemek közötti egyenlőség és a nők szerepe erősítésének menetrendjét általánosan érvényesíteni lehessen a szakpolitikákban és programokban. Az értékelés bevált gyakorlatokat is feltárt, ilyen Marokkó esete, ahol az uniós küldöttség innovatív, nemi szempontú programozást vezetett be, ágazati költségvetési támogatással, szakpolitikai párbeszédhez kapcsolódva, amelyben a nemi szempontok megfelelően érvényesültek.

Kedvező eredményekről számoltak be a Polgári Védelmi Pénzügyi Eszköz és a 2007–2013 közötti közösségi polgári védelmi mechanizmus értékelése keretében.⁸⁹ Az értékelés igazolta, hogy a mechanizmus elemeinek végrehajtása eredményes volt, különösen a közlekedési segítségnyújtást tekintette jelentős előrelépésnek, és az hasznos, eredményes és hatékony eszköznek bizonyult.

Példa az uniós hozzáadott értékre

A 2007–2013 közötti közösségi polgári védelmi mechanizmus értékelése megállapította, hogy a program azzal nyújtott uniós hozzáadott értéket, hogy erősítette a részt vevő országok közötti együttműködést; rendezte a nemzeti reagálási kapacitások hiányosságait, és elkezdte a hangsúlyt a mechanizmusról a megelőzésre inkább koncentrálni felfogásra áthelyezni.

⁸⁵ A Bizottság 2015-ben indította el az EU fejlesztési és együttműködési eredménykeretét az eredmények nyomon követésére és jelentéstételére irányuló kapacitások erősítésére (SWD(2015)80). Az ezen a kereten alapuló adatok a későbbi jelentésekben szerepelnek majd.

⁸⁶ Valamennyi vonatkozó értékelő jelentés megtalálható az alábbi webhelyen: http://ec.europa.eu/europeaid/node/80199_en

⁸⁷ https://ec.europa.eu/europeaid/thematic-evaluation-eu-support-environment-and-climate-change-third-countries-2007-2013_en

⁸⁸ http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-cooperation-ec-gender-1338-main-report-201504_en.pdf

⁸⁹ http://ec.europa.eu/echo/files/evaluation/2015/CPM_final_report_en.pdf

Például az Unió igen gyorsan jelentős támogatást tudott nyújtani a Fülöp-szigeteken a 2013. november 8-i Haiyan tájfunban érintettek számára. A Bizottság humanitárius szakértőinek első csoportja már aznap megérkezett Manilába. December elejéig 26 részt vevő állam több mint 135 millió EUR pénzügyi és természetbeni segílyt nyújtott a fülöp-szigeteki lakosságnak. A Bizottság közel 3,6 millió EUR-t nyújtott a részt vevő államok segélyfelszereléseinek és mentőcsapatainak szállítására, valamint 40 millió EUR-t humanitárius segítségnyújtásként és korai helyreállítási beavatkozásként.

Jelentős uniós többletértéknek tekintették a szakosodott mentőegységek (ún. modulok) együttes tevékenységének biztosítását. Valamennyi modul közös képzésben részesült és közös gyakorlaton vett részt, és bevetés előtt már csapatként dolgozott együtt.

Következtetések a teljesítmény és az eredmények vonatkozásában

A fenti szakaszokban bemutatottak szerint az uniós költségvetés továbbra is jelentősen hozzájárul a Juncker-Bizottság politikai prioritásainak és Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek a megvalósításához.

2015-ben különleges figyelem irányult a versenyképességet és gazdasági konvergenciát, valamint a munkahelyteremtést ösztönző szakpolitikák támogatására, illetve a válsághelyzetek és különösen a menekültügyi válság kezelésére irányuló pénzügyi támogatás nyújtására. Ehhez szükség volt a rendelkezésre álló költségvetési rugalmasság teljes mértékű kihasználására, illetve az uniós költségvetési források más finanszírozási forrásokkal való egyesítésére.

2015 csak a **2014–2020-as programok** végrehajtásának második éve volt, ezért még mindig korai lenne határozott következtetéseket levonni e programok eredményeiről és hatásairól. Mindazonáltal az eddigi bizonyítékok arra utalnak, hogy a végrehajtás jó úton halad, kevés kivételtől eltekintve, különösen az 1B. alfejezetben, amelyben a 2014–2020-as kohéziós politikai programok az irányító hatóságok kijelölésének (ez az időközi kifizetési kérelmek beküldésének előfeltétele) csúszása miatt lassabban haladtak. Ez a programindokolásokban részletesebben kifejtésre kerül, amelyek ettől az évtől minden program végrehajtásának külön szakaszt szentelnek.

Jelenleg folyik a **2007–2013-as programok** értékelésének véglegesítése. A rendelkezésre álló bizonyítékok arra utalnak, hogy a programok eredményesek, uniós hozzáadott értéket generálnak, és hozzájárulnak az Európa 2020 stratégia intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésre vonatkozó prioritásaihoz. Most már a korábbi programok értékelése tanulságainak összefoglalása is részét képezi a költségvetési tervezethez csatolt programindokolásoknak.

A teljesítmény értékelésekor szem előtt kell tartani, hogy az uniós teljesítménykeretet jogi és politikai környezet, valamint költségvetési és szakpolitikai eszközök nemzeti és nemzetek feletti szinten számos különböző szereplőt érintő, sokrétegű architektúrája övezi. Ez azt jelenti, hogy a **teljesítmény megosztott felelősség**: az Európa 2020 stratégia teljesítéséért, illetve a pénzügyi keretek célkitűzéseinek teljesítéséért nagymértékben a tagállamok is felelősek.

A teljesítményről való beszámolás további kihívása az a tény, hogy az uniós programok többévesek, és azok gazdaságra és társadalomra gyakorolt hatásai csak hosszabb távon ragadhatók meg. Mindemellett a mutatók teljesítménymérésre való felhasználásának vannak bizonyos eredendő korlátai. Korlátozott az, hogy a mutatók milyen mértékben tudják megragadni a pontos teljesítményt. A jó mutatók olyan információkon alapulnak, amelyek nem minden esetben érhetőek el rendszeresen. Emellett a végeredményt jelentősen befolyásolják a környezeti tényezők, és ezeket a mutatók nem tudják kiiktatni vagy korrigálni. A mutatók használhatósága tekintetében a tapasztalatok arra utalnak, hogy sokkal fontosabb az, hogy viszonylag kisszámú és fontos intézkedésről legyenek jó minőségű adatok, mintsem hogy nagyobb számú, kevésbé fontos mutató álljon rendelkezésre.

Ezen korlátok ellenére a Bizottság jelentős lépéseket tett annak biztosítására, hogy a programok teljesítményére vonatkozó lényeges információk szerepeljenek a költségvetési tervezethez csatolt programindokolásokban. A Bizottság a többéves stratégiai tervek bevezetésével a stratégiai tervezési és programozási ciklust is megreformálta. Az új megközelítéssel a tervezési dokumentumok egyszerűsödtek és szilárdan kötődnek a Bizottság politikai prioritásaihoz. A teljesítményről való beszámolás fejlesztései a jövőben is folytatódni fognak, amint több adat válik elérhetővé a pénzügyi programok aktuális generációjának előrehaladásáról. A teljesítményre fektetett nagyobb hangsúly a Bizottság eredményközpontú uniós költségvetés tekintetében folytatott munkájának része.

2. szakasz

Irányítási eredmények

A jelentés második szakasza a 2015. évi költségvetés Bizottság általi irányítását veszi górcső alá. Az uniós költségvetés irányításának és végrehajtásának módja jelentős hatást gyakorol az átfogó teljesítményre. A pénzügyi irányítás magas színvonala kötelező, függetlenül attól, hogy a költségvetés irányítását közvetlenül a Bizottság végzi, vagy az a tagállamokkal vagy más szervekkel közösen történik.

A költségvetési rendelet 66. cikkében előírtak szerint ez a szakasz az egyes szervezeti egységek által készített éves tevékenységi jelentések összefoglalása⁹⁰, és azt szemlélteti, hogy a Bizottság miként törekszik a legmagasabb színvonalú irányítás és belső kontroll megvalósítására. A végső cél – az ellenőrzések költségei és haszna közötti arányos egyensúly megtartása mellett – a hibaarány legalacsonyabb szinten tartása, továbbá a hibák nettó hatásának a felmerülésükkor korrekciós intézkedésekkel történő csökkentése.

Ezzel a jelentéssel a Bizottság átfogó politikai felelősséget vállal a költségvetés irányításáért.

2.1. A belső ellenőrzési célkitűzések megvalósítása

A főigazgatók megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselőként fennálló felelősségi köreire tekintettel minden bizottsági szervezeti egység olyan szervezeti struktúrát és belső kontrollrendszereket alakít ki, amelyek a leginkább illenek szakpolitikai és operatív célkitűzései megvalósításának biztosításához.

Szervezeti szinten a Bizottság határozza meg e belső kontrollrendszerek minimumjellemzőit. E normák alapját a 2013-ban felülvizsgált COSO⁹¹-keret képezi. A Bizottság belső ellenőrzési keretét ennek megfelelően 2016-ban korszerűsíteni kívánja. Ennek célja a stabil és hathatós belső ellenőrzések biztosítása, a rugalmas végrehajtás és a bürokrácia minimális szinten tartása mellett.

Össességében a belső ellenőrzési normák végrehajtása és működése eredményes

Minden bizottsági szervezeti egység vezetése felmérte a belső kontrollrendszerek eredményességét, és a felmérésből származó eredmények értékelésre kerültek. A felmérés eredményeként nyolc szervezeti egység⁹² számolt be konkrét területeken felmerült hiányosságokról azon intézkedések mellett, amelyek az eredményes

végrehajtás további javítását szolgálják. Mindazonáltal összességében valamennyi szervezeti egység⁹³ azt a következtetést vonta le, hogy a belső ellenőrzési normák végrehajtása és működése eredményes.

⁹⁰ E jelentés összefüggéseiben a „szervezeti egységek” az összes főigazgatóság, szolgálat és végrehajtó ügynökség összefoglaló neve, abba azonban a biztosi testület nem értendő bele.

⁹¹ A Treadway Bizottság támogató szervezeteinek bizottsága (COSO) öt magánszektorbeli szervezet közös kezdeményezése, amelynek célja a szervezeti irányítás döntő vonatkozásai, az üzleti etika, a belső ellenőrzés, a szervezeti kockázatkezelés, a csalás és a pénzügyi beszámolás tekintetében irányítási ismeretek nyújtása a felsővezetésnek és az irányítást végző szervezeteknek. A COSO közös belső ellenőrzési modellt hozott létre, amelynek alapján a vállalatok és szervezetek ellenőrzési rendszerüket értékelhetik.

⁹² DG AGRI, DG ECHO, DG SANTE, DG HOME, DG JUST, DG EAC, DG DEVCO és DG CLIMA.

⁹³ Csak a DG DEVCO állapította meg, hogy nem teljesült a dokumentumok kezelésével kapcsolatos követelmények egyike, mivel a dokumentum-nyilvántartási és archiválási ráta a bizottsági átlag alatt maradt, és több intézkedést hozott e norma tényleges végrehajtásának javítására.

A szervezeti egységek különösen a pénzügyi irányítás vonatkozásában számoltak be a belső ellenőrzés költségvetési rendeletben meghatározott célkitűzéseinek megvalósításáról.⁹⁴ Ezeket a jelentés következő három szakasza foglalja össze.

2.1.1. A jogszerűségi és szabályszerűségi kockázatok kezelése: a lezáráskor kockáztatott összeg

A jogszerűségi és szabályszerűségi kockázat jobbra két tényező – a támogathatósági feltételek és az irányítási mód – függvénye.

A **támogathatóság** vonatkozásában megkülönböztetés tehető a kifizetést bizonyos feltételek teljesítéséhez kötő kiadási rendszerek és azon rendszerek között, amelyek a támogatható tevékenységek vonatkozásában ténylegesen felmerült költségek megtérítésén alapulnak. Ez utóbbinak a kockázati profilja magasabb, mivel a Bizottságnak ellenőriznie kell a költségek jellegét és a költségszámítás pontosságát. Ennek a megfelelő pontossággal történő elvégzéséhez helyszíni ellenőrzések szükségesek. Az ilyen ellenőrzések költségesek és megterhelőek, és nem végezhetőek el minden kifizetés előtt. Az ellenőrzések alapját az ügyletekből vett minta képezi, és azokra részben a kifizetést megelőzően kerül sor, illetve a kifizetést követő, későbbi pénzügyi években.

Az **irányítás módja** tekintetében megkülönböztethető a szervezeti egységek általi közvetlen irányítás, valamint azok az esetek, amelyekben a költségvetés-irányítási feladatokat a tagállamokra (megosztott irányítás) vagy más szervezetekre, így decentralizált uniós ügynökségekre, nemzetközi szervezetekre, közös vállalkozásokra vagy nem uniós országokra bízák (közvetett irányítás). 2015-ben a tagállamok hajtották végre az uniós költségvetés 77 %-át, más szervezetek pedig annak 4 %-át.

Összefoglalva a jogszerűséggel és szabályszerűséggel kapcsolatos főbb kockázatokat: a költségeket túl magas összegben mutatják ki vagy azok nem elszámolhatóak, valamint a tagállamok és a megbízott szervezetek által szolgáltatott információk nem kellően megbízhatóak. Ezért a hibaszintet két fő tényező befolyásolja:

- A **támogathatósági feltételek összetettsége**, amely jelentősen kihat a szükséges ellenőrzések költséghatékonyságára. Egyes esetekben az ellenőrzés költsége aránytalanul magas lehet, illetve az ellenőrzési teher a program eredményességét is kedvezőtlenül befolyásolhatja. A Bizottság aktívan hozzájárul az ilyen esetek megelőzéséhez.
- A tagállamok és más megbízott szervezetek részéről az ellenőrzési rendszereikről szolgáltatott információk **megbízhatósága**.

A Bizottság a „**hibaszint**” koncepciója segítségével értékeli, hogy a pénzügyi műveletek végrehajtása az alkalmazandó szabályozási és szerződéses rendelkezéseknek megfelelően történt-e. A hibaszintet úgy lehet meghatározni, mint az engedélyezésre jogosult tisztviselő részéről a pénzügyi műveletek engedélyezésekor alkalmazandó szabályozási és szerződéses rendelkezésekbe ütköző kiadásokra és bevételekre vonatkozó, valamennyi rendelkezésre álló jelentős információ figyelembevételével és szakmai megítélésével kialakított legjobb becslés. A hibaszint mérése – a mérés céljától függően – különböző időpontokban történik. A 2. mellékletben megtalálható a fogalmak részletesebb meghatározása és magyarázata.

⁹⁴

A műveletek eredményessége, hatékonysága és gazdaságossága, a beszámolás megbízhatósága; a vagyontárgyak és információk védelme; a csalás és a szabálytalanságok megelőzése, feltárása, korrigálása és nyomon követése; valamint az alapul szolgáló ügyletek jogszerűségéhez és szabályszerűségéhez kapcsolódó kockázat megfelelő kezelése, figyelembe véve a programok többéves jellegét, valamint az érintett kifizetések jellegét (a költségvetési rendelet 32. cikke).

Az átfogó vélemény kialakítása érdekében a megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselők jelentették a felelősségi körükbe tartozó költségvetés tekintetében a *kockáztatott összegre* és a jövőben szerintük várhatóan végrehajtásra kerülő *korrekciókra* vonatkozó legjobb *becslésüket*.⁹⁵ E két számadat összevetése adja a lezáráskor kockáztatott összeg – azaz a program lezárásakor az összes korrekciós intézkedés végrehajtását követően fennmaradó hibaszint – becslését.⁹⁶

A *lezáráskor kockáztatott összeg* a Bizottság vezetésének a pénzügyi év végén a kifizetés előtt végrehajtott (megelőző, előzetes) és kifizetés utáni (korrekciós, utólagos) ellenőrzések eredményességére vonatkozó álláspontját tükrözi, és megfelelően megjeleníti azt a tényt, hogy az ellenőrzési ciklus többéves, és a lezárásig további korrekciós intézkedések kerülhetnek végrehajtásra⁹⁷. Fontos megjegyezni, hogy a kockáztatott összeg nem azonos azzal az összeggel, amely végül visszafizettetésre kerül. Azon kiadások becsült összege, amelyekről megállapítást nyer, hogy az alkalmazandó szabályozási és szerződéses rendelkezésekbe ütköznek. Ebbe beletartozhatnak az olyan formai hibák, amelyek jelentősek ugyan, de nem járnak indokolatlan kifizetéssel, és ezért egyes programok nem eredményeznek visszafizetési felszólításokat vagy pénzügyi korrekciókat.

⁹⁵ Ezek az engedélyezésre jogosult tisztviselő valamennyi rendelkezésre álló információ figyelembevételével és szakmai megítélés alkalmazásával tett legjobb becslései.

⁹⁶ Arra az időpontra vonatkozik, amikor valamennyi korrekciós intézkedés végrehajtása megtörtént. Erre a program módoszataitól függően rendszerint több évvel a kifizetés után kerül sor. Lásd a 2. mellékletben szereplő fogalommeghatározásokat.

⁹⁷ Néhány program (pl. az EMVA és az európai strukturális és beruházási alapok) esetében korrekciók még a lezárás után is lehetségesek. A program lezárása utáni korrekciókat egyben a lezáráskor kockáztatott összeg becslésének is tekintik.

				A 2015. évi kiadások lezárásával kapcsolatos kilátások			
Terület	A 2015. évi összes vonatkozó ⁹⁸ kiadás	A 2015. évi kiadásokkal kapcsolatos, kifizetéskor kockáztatott becsült összeg ⁹⁹		Becsült jövőbeli korrekciók		Lezáráskor kockáztatott becsült összeg, a jövőbeli korrekciók figyelembevételével	
		Legalacs onyabb érték	Legmaga sabb érték	Legalacs onyabb érték	Legmaga sabb érték	Legalacs onyabb érték	Legmaga sabb érték
Mezőgazdaság	57 677	1167		1066		101	
Kohézió ¹⁰⁰	54 284	1545	2702	874	1435	672	1267
Külkapcsolatok	9713	281		62		219	
Kutatás	12 482	259	290	127		132	163
Egyéb belső szakpolitikák	3488	32	38	11		21	27
Igazgatás	5683	19	22	1		18	21
Összesen	143 328	3303	4500	2141	2702	1162	1798

1. táblázat: 2015. évi kiadások, a 2015. évi kifizetésekre vonatkozó, kockáztatott becsült összeggel és a 2015. évi kifizetések becsült jövőbeli korrekcióival együtt (millió EUR)

⁹⁸ A „vonatkozó kiadás” a pénzügyi év során teljesített kifizetések a kifizetett előfinanszírozás nélkül, de az elszámolt előfinanszírozás figyelembevételével. Ennek oka, hogy a pénzügyi év során kifizetett előfinanszírozás kockázatmentes értékelésű, mivel a pénzeszközök mindaddig az Unió tulajdonában vannak, amíg a költségek elszámolása és az előfinanszírozás későbbi pénzügyi években történő elszámolása meg nem történik.

⁹⁹ A kifizetéskor kockáztatott összeg becslése és jelentése az éves tevékenységi jelentések keretében történik (ezeket a jelentés 1. melléklete sorolja fel) konzervatív kiigazítás után, i. amely semlegesíti annak hatását, hogy az előfinanszírozás kockázatmentesnek minősült (nevezetesen a kohézió és a kutatás keretében), és ii. a fennmaradó implikált hibaarányt a teljes vonatkozó kiadásra alkalmazza (lásd az előző lábjegyzetet).

¹⁰⁰ Magában foglalja a DG REGIO-t, a DG EMPL-et, a DG MARE-t és a DG HOME-ot. A DG REGIO és a DG EMPL éves tevékenységi jelentésében jelentett becsült jövőbeli korrekciók igen óvatosak. Ezek a kockáztatott összeg legalacsonyabb becslésén alapulnak. Ha ehelyett a magasabb értéket alkalmaznánk, a becsült jövőbeli korrekciók 1 839 millió EUR-t tennének ki. Annak érdekében azonban, hogy a becslés eléggé óvatos legyen, a becsült jövőbeli korrekciók legmagasabb értékeként a múltbeli átlagos pénzügyi korrekciókat és visszafizetéseket alkalmazzuk (1 435 millió EUR). E konzervatív megközelítés eredményeképpen a lezáráskor kockáztatott becsült összeg legmagasabb értéke túlbecsült lehet. A jövőbeli korrekciók tényleges szintjét a lezáráskor azonosított tényleges kockázat alapján határozzák majd meg annak biztosítására, hogy az egyes programok fennmaradó kockázata a lényegesség (2 %) alatti legyen.

A *kifizetésekor kockáztatott becsült összeg* a vonatkozó 2015. évi kiadások 2,3 %-a és 3,1 %-a között van. A *kifizetésekor kockáztatott becsült összeg* jórészt az előfinanszírozás, az időközi kifizetések, az egyenlegkifizetések és a korábbi programozási időszak kapcsolódó elszámolt előfinanszírozásának arányától függ (a 2015. évi kifizetéseken belül arányosan magas az aktuális programokra teljesített előfinanszírozás összege). A 2014-es helyzettel összevetve a **kifizetésekor kockáztatott összeg mintegy 10 %-kal csökkent**. Ennek történetesen a mezőgazdaságban jelentett kockáztatott összeg csökkenése az oka.

A kifizetésekor kockáztatott összeg csökkenése

10 %

A *becsült jövőbeli korrekciók* azon kiadási összegek, amelyek az alkalmazandó szabályozási és szerződéses rendelkezésekbe ütköznek, amelyeket a főigazgatóság a konzervatív becslése szerint a kifizetés engedélyezése után végrehajtott ellenőrzések révén fog feltárni és korrigálni. A becslések alapja főszabályként a pénzügyi korrekciók és visszafizettetések átlagos és szükség szerint – az i. új jogi keretben már nem érvényes elemek és ii. az egyszeri események semlegesítése érdekében – kiigazításra kerülő összege. A kapott becsült jövőbeli korrekciók a teljes vonatkozó kiadás 1,5 %-a és 1,9 %-a között találhatók.

Az összes korrekciós intézkedés végrehajtása után a *lezáráskor kockáztatott becsült összeg* a 2015. évi teljes kiadás 0,8 %-a és 1,3 %-a között van. Ezért a többéves korrekciós mechanizmusok megfelelően védik az uniós költségvetést a jogszabályba ütköző kiadások ellen.

A mostani kritikus helyzetben érdemes több olyan tényezőt felsorakoztatni, amelyek az elkövetkező években a kockáztatott összeg alakulását lényegesen befolyásolhatják:

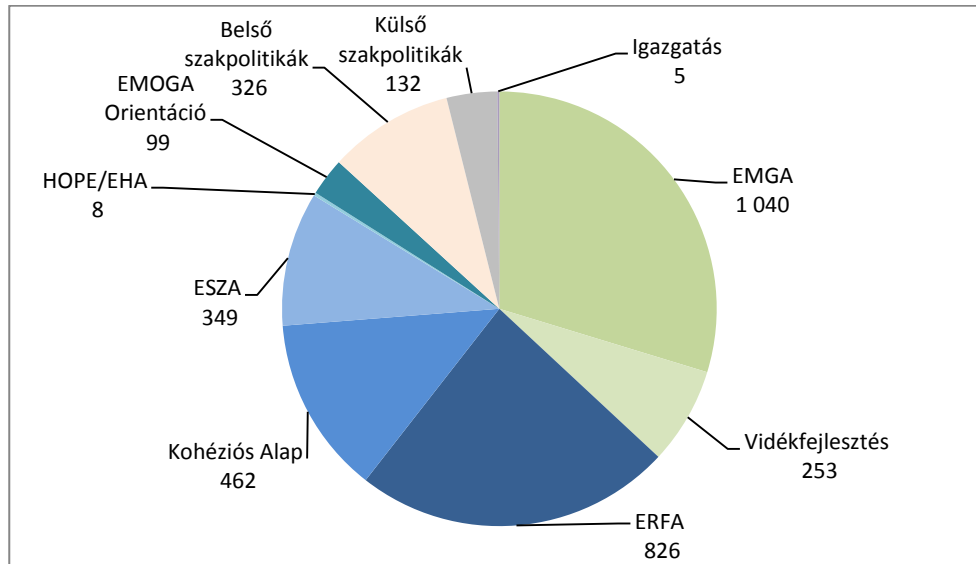
- A *Kohézió* esetében a számadatok azt jelzik, hogy a 2007–2013. évi programok esetében a kifizetésekor kockáztatott összeg a kiadások 5 %-a alatt volt. E kockázat hathatós kezelésére a 2014–2020-as programozási időszak rendelete¹⁰¹ előírja, hogy az időközi kifizetések iránti kérelmeket 90 %-ban kell visszatéríteni.¹⁰² A záróegyenleg kifizetése/visszafizettetése a Bizottság részéről a végső hitelesített éves pénzügyi kimutatásokban szerepeltetett kiadások pontosságának és teljességének jóváhagyása, azonban nem minősül azok jogszerűsége és szabályszerűsége végleges elismerésének. A folyamat utolsó részét a Bizottság által lefolytatott célzott megfelelési ellenőrzések alkotják, amelyek még mindig nettó pénzügyi korrekciókkal zárulhatnak.
- A *Kutatás* vonatkozásában e jelentés készítésekor a hetedik keretprogram többéves közös reprezentatív hibaaránya 4,47 %. A programot irányító főigazgatóságok számára ez a fő viszonyítási alap. A visszafizettetések és korrekciók figyelembevétele után a fennmaradó hibaarány 2 % felett marad. Ezen okok miatt ezek a főigazgatóságok éves tevékenységi jelentésükben továbbra is közölték a hetedik keretprogramhoz tett fenntartásaikat. Azonban a főigazgatóságok által jelenleg kezelt kiadások összetétele, a Horizont 2020 előfinanszírozásának és a 2015-ben felmerült egyéb, alacsony kockázatú kiadásoknak a nagyságrendje miatt az említett főigazgatóságok által jelentett súlyozott átlagos hiba lényegesen alacsonyabb. Fontos hangsúlyozni, hogy a „Horizont 2020” keretprogramhoz kapcsolódó rendeletek megtartották az elszámolható költségek visszatérítésén alapuló támogatás-végrehajtási mechanizmus elvét, miközben csökkent a résztvevők adminisztratív terhelése (például a támogathatósági kritériumok egyszerűsödésén keresztül). A „Horizont 2020” keretprogramba bevezetett egyszerűsítések hozzájárulhatnak a reprezentatív hibaarány 5 %-ról 3,5 %-ra csökkentéséhez, és a fennmaradó hibaarány a 2 %-hoz a lehető legközelebb kerülhet. Figyelemmel arra, hogy a hibaszint várhatóan a hetedik keretprograméhoz hasonló

¹⁰¹ A 2013. december 17-i 1303/2013/EU rendelet (HL L 347/2013).

¹⁰² Ez az új rendelkezés a DG REGIO, a DG EMPL és a DG MARE irányítása alatt álló programokra vonatkoznak. Nem vonatkozik a DG HOME-ra.

vagy annál alacsonyabb lesz, az elkövetkező években a megbízhatósági nyilatkozatokban a „Horizont 2020” keretprogramra vonatkozó fenntartások kérdése körültekintő megfontolást igényel.

2015-ben a visszaigazolt összes pénzügyi korrekció és visszafizettetés 3 499 millió EUR-t tett ki (2014-ben: 4 728 millió EUR-t). Ebben az összegben szerepel a 2015-ben visszaigazolt összes korrekció és visszafizettetés, függetlenül attól, hogy az eredeti kiadás melyik évben merült fel. A pénzügyi korrekciók és visszafizettetések visszaigazolása akkor történik, amikor azt az érintett tagállam elfogadja vagy a Bizottság határozatban rögzíti.



8. ábra: A 2015-ben visszaigazolt pénzügyi korrekciók és visszafizettetések szakpolitikai terület szerinti bontása millió EUR-ban

E számadatok és a megelőző és korrekciós mechanizmusok részletesebben az uniós költségvetés védelméről szóló éves bizottsági közleményben kerülnek kifejtésre.¹⁰³

2.1.2. Az ellenőrzések költséghatékonyasága és egyszerűsítése

A Bizottságnak – bármely más szervezethez hasonlóan – biztosítania kell erőforrásainak olyan optimális elosztását, amely tükrözi politikai prioritásait, jogi és intézményi kötelezettségeit, és igazodik a politikai fejleményekhez. A humán erőforrások csökkenésével és az Unió előtt tornyosuló egyre nagyobb kihívásokkal összefüggésben döntő jelentősége van annak, hogy az erőforrások felhasználása a leghatékonyabb módon történjen.

A Bizottság 2013 óta minden évben 1 %-kal csökkenti a létszámtervben szereplő álláshelyek számát azzal a céllal, hogy 2017-re 5 %-os (1254 álláshely) csökkenést érjen el. Ugyanez a csökkentés vonatkozik a külső személyzet (szerződéses alkalmazottak, kirendelt nemzeti szakértők) teljes munkaidő-egyenértékére. Ezzel párhuzamosan az új kihívások kezelésére a Bizottság aktívan átcsoportosítja az álláshelyeket a szervezeti egységek között annak érdekében, hogy az erőforrások a kiemelt területekre kerüljenek. A Bizottság szervezeti alkalmasságának és átfogó

A	személyzet	éves
csökkentése		
1 %		

¹⁰³

Ezt a jelentést a Bizottság készíti és megküldi a mentesítésért felelős hatóság és a Számvevőszék számára – a jelentés az elfogadása után elérhető az Európa webhelyen, a Költségvetési Főigazgatóság oldalán. A 2014. évi jelentés elérési útja: Protection of the European Union Budget to year end 2014 (Az Európai Unió költségvetésének védelme 2014. év végéig).

hatékonyságának javítása érdekében 2016-ban tovább folytatódik az erőforrások tekintetében a prioritások újrendezése.¹⁰⁴

Mind a 48 bizottsági szervezeti egység felmérte ellenőrzési rendszerének költséghatékonyságát és hatékonyságát, és a felmérés következtetéseiről az éves tevékenységi jelentésben számolt be. A felmérés 2013 óta folyik és évről-évre fejlesztésre kerül. 2014-ben hét szervezeti egység nem tudott következtetéseket levonni az összehasonlítható adatok hiánya és az ellenőrzések előnyei megbecslésének nehézségei miatt. 2015-ben csak két szervezeti egység nem tudott következtetéseket levonni. Mindkét szervezeti egységnél korrekciós intézkedéseket hoztak és 2016-ban várhatóan képesek lesznek következtetéseket levonására.

Emellett valamennyi szervezeti egység felkérést kapott ellenőrzési rendszereinek felülvizsgálatára azt biztosítandó, hogy kockázati alapúak legyenek, figyelembe véve költséghatékonyságukat és kellő tekintettel az irányítási környezetre és a finanszírozott fellépések jellegére. 2015 végére 25 szervezeti egység tette ezt meg; ezek fele¹⁰⁵ tett intézkedéseket a költséghatékonyság növelésére, míg mások¹⁰⁶ arra a megállapításra jutottak, hogy nincs szükség változtatásokra. A többi szervezeti egység várhatóan 2016-ban hoz intézkedéseket, illetve végzi el a felülvizsgálatot.

Az egyszerűsítési eredménytábla újból bevezetésre került és annak már a tagállami erőfeszítések is részét képezik

Az egyszerűsítéssel kapcsolatos munka is halad az egyszerűsítési eredménytábla újbóli bevezetésének előkészítésével. A költségvetés végrehajtása egyszerűsítésének nyomán követésére első alkalommal nemcsak a Bizottság, hanem a tagállamok szintjén is sor kerül. Folytatódott a pénzügyi szabályok egyszerűsítésére irányuló munka is azzal a céllal, hogy a többéves pénzügyi keret féldíós felülvizsgálatával

együtt egyszerűsítési csomagot készítsenek elő.

A Bizottság a pénzügyi irányítás, kontroll, számvitel és audit területén folytatja az egyszerűsítéseket és az ésszerűsítést.

2.1.3. A csalás elleni stratégia

A Bizottság kidolgozta a *Bizottság csalás elleni stratégiáját* (CAFS). Ennek célja a csalás megelőzésének, felderítésének és kivizsgálásának a javítása, valamint a megfelelő szankcionálás, visszafizettetés és elrettentés biztosítása, különösen csalás elleni stratégiák bizottsági szervezeti egységei szintjén történő bevezetésével. A stratégia lefedi a teljes csalás elleni ciklust: a megelőzést, felderítést, vizsgálatot, szankcionálást és a jogellenesen felhasznált pénzeszközök visszafizettetését. Kiterjed az uniós költségvetés bevételi és kiadási oldalára, valamint a tagállamokkal, nem uniós országokkal és nemzetközi szervezetekkel folytatott együttműködésre, és középpontjában a Bizottság tevékenységei állnak.

A Bizottság csalás elleni stratégiájának megfelelően valamennyi bizottsági szervezeti egység végrehajtotta az egyes főigazgatóságok csalás elleni stratégiáját. A csalás elleni stratégiák végrehajtása tekintetében rendszeres monitoringtevékenység folyik. Az elmúlt három év során valamennyi bizottsági szervezeti egység frissítette csalás elleni stratégiáját, illetve ezt most készül megtenni. A Belső Ellenőrzési Szolgálat¹⁰⁷ részéről lezajlott ellenőrzést

¹⁰⁴ Például a Bizottság a „Szinergiák és hatékonyság a Bizottságban – új munkamódszer” című közelmúltbeli közleményében intézkedéseket irányoz elő a minden főigazgatóságra kiterjedő koordináció és támogató funkciók tekintetében.

¹⁰⁵ DG AGRI, DG CNECT, DG DEVCO, DG ECFIN, DG ENV, EPSO, DG ESTAT, DG HOME, DG HR, OIB, PMO, REA, DG SANTE.

¹⁰⁶ DG BUDG, DG CLIMA, EACEA, ERCEA, FPI, DG GROW, Belső Ellenőrzési Szolgálat, DG JUST, OIL, Kiadóhivatal, DG RTD, DG TAXUD.

¹⁰⁷ A Belső Ellenőrzési Szolgálat által 2015-ben lefolytatott audit elismerte a Bizottság csalás elleni politikájában elért előrelépést, noha a belső kontrollrendszerekbe való integrálás javítható. Az integráció elősegíti a végrehajtást, és kiküszöböli, hogy a csalás elleni stratégiák további ellenőrzési szintté váljanak.

követően – amely elismerte az OLAF és a mintában szereplő főigazgatóságok csalás elleni stratégia létrehozása és végrehajtása tekintetében tett pozitív lépéseit –, a csalás elleni stratégiák kialakítására és tartalmára vonatkozó módszertani útmutatás¹⁰⁸ frissült, és azt a Csalásmegelőzési és -felderítési Hálózatban valamennyi szervezeti egység megvitatta. Ez fogja alkotni a csalás elleni stratégiák elkövetkező években sorra kerülő frissítésének alapját.

A Bizottság minden évben jelentést fogad el az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelméről, amely bemutatja az uniós alapok csalásnak és szabálytalanságoknak való kitettségét és ismerteti az uniós pénzeszközök védelmére hozott intézkedéseket. A tagállamok által az uniós költségvetés egésze tekintetében bejelentett csalások szintjének részletes bemutatásával a jelentés segítséget nyújt annak felmérésében is, hogy mely területek a legveszélyeztetettebbek, ezzel segít az uniós és nemzeti szintű fellépés hatékosabb irányzásában is.

A Bizottság hozzáigazította a költségvetési rendeletet a közbeszerzésről szóló 2014. évi uniós irányelvekhez. Az új szabályok az Unió pénzügyi érdekeinek hatékosabb védelmét is biztosítják, mivel 2016. január 1-jétől beindult az új korai felismerési és kizárási rendszer is. Egy szakosodott központi testület ajánlást tehet arra, hogy nem megbízható vállalatok és magánszemélyek ne férhessenek hozzá uniós pénzeszközökhöz. Bizonyos esetekben pénzügyi szankciók is kiszabhatóak. Ezeket a közigazgatási szankciókat nyilvánosságra is lehet hozni. Miközben e vállalatok vagy magánszemélyek számára a védekezéshez való jog garantált, az új szabályok sokkal gyorsabb fellépést tesznek lehetővé, tényleges piros lapot adva az uniós pénzeszközökért folyamodó olyan személyeknek, akik csalásban, korrupcióban vagy más jogellenes magatartásban vagy tevékenységben vesznek részt.

Új „Korai felderítési és kizárási rendszer” az uniós pénzügyek megfelelőbb védelmére az uniós alapok odaítélési eljárásaival összefüggésben.

A Bizottság erőfeszítéseit például a következő 2015. évi eredmények szemléltetik:

- A DG FISMA eseménykezelő (EMT) informatikai eszközt fejlesztett ki. Ez az eszköz az érdekeltekkel való találkozókat és kapcsolattartást átláthatóságát fokozó adatbázisból áll. Az EMT segítségével a személyzet elkerülheti a többszörös találkozókat és elősegíti a megbeszélések utólagos beazonosítását és nyilvántartását. Egyben segít az esetleges összeférhetlenség kiküszöbölésében és felderítésében is.
- A DG EMPL és a DG REGIO 27 tagállamban mutatta be az ARACHNE kockázatbíráló rendszert, és eddig 16 tagállam döntött annak tesztelése mellett. Az ARACHNE célja a projektek és kedvezményezettek pénzügyi és operatív adatai átfogó adatbázisának elkészítése abból a célból, hogy objektív kritériumok alapján projektkiválasztás és kontroll céljából azonosítani lehessen a legkockázatosabb projekteket. Ezen eszköz megvalósítása a DG REGIO, a DG EMPL és a DG MARE kohéziós politika és ETHA keretében kialakított közös csalás elleni stratégiájában előirányzott csalás elleni fellépések része. Lehetővé teszi egyben jövőbeli projektek jóváhagyásakor vagy végrehajtásuk értékelésekor az esetleges szabálytalanságokra vagy csalásra utaló jelek azonosítását is.
- A DG AGRI csalás elleni szemináriumokat tartott a mezőgazdasági alapokhoz létrehozott kifizető ügynökségek munkatársainak minden tagállamban és a tagjelölt országokban. A 40-nél is több ilyen esemény összességében több mint 4000 munkatárshoz jutott el.

2.2. A főigazgatók megbízhatósági nyilatkozatai

2015. évi éves tevékenységi jelentésében **mind a 48 megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselő úgy nyilatkozott, hogy ésszerű bizonyosságot kapott arról**, hogy a jelentésben szereplő adatok **valós és**

¹⁰⁸ Lásd a „methodology and guidance for the development of DGs anti-fraud strategies” (Módszertan és útmutató a főigazgatóságok csalás elleni stratégiájának kialakításához) c. dokumentumot.

tisztességes képet adnak; a jelentésben bemutatott tevékenységekhez rendelt forrásokat az **eredetileg tervezett célra** és a **hatékony és eredményes pénzgazdálkodás** elvével összhangban használták fel; valamint hogy a **bevezetett ellenőrzési eljárások** megadják a szükséges garanciákat **az alapul szolgáló ügyletek jogszerűsége és szabályszerűsége tekintetében**.

A megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselők értékelték az ellenőrzési eredményeket és mindazokat a releváns elemeket, amelyek alapján meggyőződhetnek az ellenőrzések célkitűzéseinek megvalósításáról. Ennek során figyelembe vették az összes jelentős azonosított hiányosságot, és mind mennyiségi, mind minőségi szempontok alapján értékelték azok bizonyosságra gyakorolt kumulatív hatását annak eldöntése céljából, hogy ez a hatás lényegi-e. Ennek eredményeképpen 30 megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselő pozitív megbízhatósági nyilatkozatot adott, míg 18 nyilatkozat minősített volt, összesen **33¹⁰⁹ fenntartással**. A megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselők a **bevételi műveletekre pozitív megalapozott bizonyosságot** nyújtottak, mivel az összes fenntartás a kiadásokra vonatkozott.

A megbízhatósági nyilatkozat fenntartással történő minősítése az elszámoltathatósági keret sarokköve. Átláthatóságot biztosít a tapasztalt kihívások és hiányosságok, a mögöttes problémák megoldására előirányzott intézkedések tekintetében, és becslést nyújt ezek hatására vonatkozóan. Noha a legtöbb fenntartást az irányítással és a múltbeli kifizetések ellenőrzésével kapcsolatos megállapítások motiválják, valamennyi fenntartás kedvező, megelőző hatást fejt ki a jövőre nézve, mivel a korrekciós intézkedések megerősítik az ellenőrzési rendszereket és a kohéziós politika és ETHA vonatkozásában a jövőbeli kifizetések leállításra kerülnek (megszakítási/felfüggesztési eljárások). A fenntartásokkal kapcsolatban kialakított cselekvési tervek¹¹⁰ célzottan a jövőbeli kockázatok mérséklésére irányulnak.

21 ismétlődő és 12 új fenntartás volt. A DG NEAR két fenntartást,¹¹¹ a DG AGRI pedig egy fenntartást¹¹² függesztett fel, míg a DG REGIO két fenntartást összevont.¹¹³

A monetáris fenntartással érintett kiadások jelentős csökkenése

A számszerűsíthető fenntartással érintett kiadások összege 14 543 millió EUR-val csökkent (a 2014. évi 44 392 millió EUR-ról 29 849 millió EUR-ra). Ez főként a külkapcsolati fenntartások hatálya szűkülésének, illetve a DG AGRI közvetlen EMGA-támogatást érintő fenntartásának

jelentős (7 400 millió EUR-s) csökkenésének, továbbá a kohéziós politika keretében arra hozott megelőző intézkedéseknek tudható be, hogy a tagállami teljesítési rendszerek hiányosságainak megállapításakor az uniós kifizetések azonnal megszakításra/felfüggesztésre kerüljenek. A fenntartással érintett kiadások tekintetében a kockázatosított összeg a becslések szerint 1 324 millió EUR. Az eredmények szakpolitikai területenkénti bontását a 2. táblázat tartalmazza. A részletes eredményeket szervezeti egységenkénti bontásban az 1. melléklet tartalmazza.

Szakpolitikai terület ¹¹⁴	2015. évi összes kifizetés	Fenntartással érintett 2015. évi kifizetések – hatály	Beszámolás idején kockázatosított összeg
Mezőgazdaság	56 946	19 922	760

¹⁰⁹ Az 1. melléklet bemutatja a fenntartásokat, megjelölve közöttük az újakat.

¹¹⁰ Ezek a következők: DG DEVCO (Afrikai Békekeret), DG CLIMA (a kibocsátáskereskedelmi rendszer uniós jegyzéke), DG ENER (a nukleáris létesítmények leszerelését támogató program) és DG HR (Elszámoltathatóság az Európai Iskolákban).

¹¹¹ IPA/CARDS/PHARE — közvetett irányítás a kedvezményezett országok és közvetett irányítás más megbízott szervezetek által.

¹¹² Az IPARD előcsatlakozási intézkedései Törökország számára.

¹¹³ Az aktuális fenntartás a 2007-2013 közötti időszakot érintő ERFA-val/ Kohéziós Alappal kapcsolatos 14 tagállam operatív programjai, 6 európai területi együttműködési program és 1 IPA-CBC program vonatkozásában.

¹¹⁴ Az 1. melléklet tartalmazza az egyes bizottsági szervezeti egységekre vonatkozó adatokat. Az összkiadás a 2015. évben teljesített kiadásokon alapul, lásd az éves tevékenységi jelentéseket (3. melléklet 2. táblázata). Ezek a számok a 2016. március 31-én rendelkezésre álló, 2015. évi előzetes számviteli adatokból származnak, melyek adott esetben még felülvizsgálhatók.

Kohézió ¹¹⁵	53 822	4305	296
Külkapcsolatok ¹¹⁶	10 231	2895	97
Kutatás	14 077	2650	160
Egyéb belső szakpolitikák	4029	78	10
Igazgatás	5676	—	—
Összesen	144 781	29 849	1324

2. táblázat: A 2015. évi fenntartások által érintett összegek és a kockázatosított összeg¹¹⁷ (millió EUR)

A DG DEVCO a teljes költségvetését érintő fenntartás kiadása után három évvel megbízható módszertant fejlesztett ki, amely lehetővé teszi az alacsonyabb kockázatú kiadásoknak a fő fenntartás hatóköréből történő kizárását. A módszertan alapját a kockázati indexek kiszámítása képezi, ezek az egyes kiadási szegmensekben a 2012–2014-es időszakban azonosított hibák gyakoriságát tükrözik. Jelenleg a fenntartás hatóköre közvetlen irányítás alatt álló támogatásokra, valamint a nemzetközi szervezetekkel és tagállami ügynökségekkel közös közvetett irányítás alatt álló kiadásokra szűkült, ami költségvetésük 45 %-át képviseli.

A DG NEAR pozitív megbízhatósági nyilatkozatot adott ki, felfüggesztve a tavalyi évben tett két fenntartást, mivel hibaszintjüket minden esetben 2 % alattinak értékelték. Az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA) esetében a közvetett irányítás alatt álló részre a DG NEAR 2015-ben új módszertant alkalmazott; megbízásra végzett részletes audit alapján a kedvezményezett országok audithatóságaira támaszkodva. Mivel az ellenőrzött sokaság mérete az egyes országokban még nem volt elég nagy, ez a módszertan nem hozott kellően reprezentatív eredményeket. A megbízhatóbb felmérés érdekében a DG NEAR úgy döntött, hogy a kockázatosított összeg becsléséhez az irányítási mód múltbeli hibaarányát használja és azt tartományként fejezi ki. A DG NEAR 2016-ban tovább kívánja erősíteni ezt a módszertant. A 2.3. szakaszban és a 3. mellékletben ismertetettek szerint a Belső Ellenőrzési Szolgálat is több fejlesztést javasolt a DG NEAR által alkalmazott módszertanhoz.

Az újonnan tett fenntartások 35 millió EUR kockázatosított összeget érintenek:

- A DG DEVCO az Afrikai Békekeret (APF) irányítása vonatkozásában, a 2016 elején befejeződött belső audit során jelentett számos belső ellenőrzési kockázat és hiányosság miatt. A korrekciós intézkedések közé tartoznak a következők: az APF monitoringja, a DG DEVCO, az uniós küldöttségek és az EKSZ közötti irányítási és koordinációs megállapodások, valamint az Afrikai Unióval fennálló partnerségi megállapodás intézményi értékelése és monitoringja. Ezzel párhuzamosan egy munkacsoport felügyeli az új projekteket és programokat annak érdekében, hogy a szükséges megfelelő rendelkezések beépüljenek a határozatokba és a szerződéses dokumentumokba.
- Öt új fenntartás¹¹⁸ született annak nyomán, hogy a 2015-ben végzett utólagos ellenőrzések 2 %-ot meghaladó fennmaradó hibaarányt jeleztek.
- A DG HOME és a DG JUST inkább támogatási programokat, mintsem a kutatást érintő fenntartásai nem utaltak további vagy újonnan feltárt hiányosságokra, hanem a javított lényegességi kritériumok következtében jelentkeztek, amelyek lehetővé tették a nagyobb hibaarányú területekre történő jobb irányítást. A DG HOME hetedik kutatási keretprogrammal kapcsolatos fenntartása azt tükrözi, hogy innentől ez

¹¹⁵ Beleértve: DG HOME

¹¹⁶ A külkapcsolatok vonatkozásában az összes kiadás magában foglalja az EFA kiadásait (3 328 millió EUR).

¹¹⁷ Ez a jelentés a legfrissebb adatokat veszi figyelembe, amelyek az éves tevékenységi jelentések véglegesítése óta frissültek, ez magyarázza az éves tevékenységi jelentésekben szereplő adatoktól való kisebb eltéréseket.

¹¹⁸ EACEA (2007–2013 közötti kulturális és ifjúsági programok), EASME és DG GROW (Versenyképességi és Innovációs Program), valamint DG RTD (Szén- és Acélipari Kutatási Alap).

a főigazgatóság tartozik felelősséggel a program irányításáért, de a kiadásokra már a korábbi években is tett fenntartást a DG GROW.

- Végezetül a DG EMPL fenntartást tett a 2014–2020-as programok vonatkozásában. A fenntartás egyetlen operatív programot érintett, amelynél az audit az irányítási és kontrollrendszerek jelentős hiányosságait tárta fel. Ennek a jelentés idején nincs kihatása a kockázatos összegre, mivel a potenciális kockázatot fedezi az időközi kifizetésekből történő 10 %-os visszatartás.

Az új, nem számszerűsített¹¹⁹ fenntartások az alábbiakra vonatkoznak:

- A DG HOME hiányosságokra utal a 2011-ig bezárólag megosztott irányítás alatt álló, lezárt éves programok esetében, amelyekre 2015-ben nem történt kifizetés.
- A DG ENER fenntartásának oka a tagállamok által teljesítendő, a nukleáris létesítmények leszerelését támogató program tekintetében a rendeletek¹²⁰ által előírt előzetes feltételek 2014. évben általa végzett felméréseinek – különösen a finanszírozási terv megbízhatóságát illető – elégtelenségéből ered. A DG ENER már intézkedik e hiányosság megszüntetésére. Emellett 2016 októberéig minden egyes érintett tagállamban részletes felülvizsgálatot/felmérést fog végezni a finanszírozási tervek megbízhatósága tekintetében.

Ezek a fenntartások az összes fő kiadási területet érintik (mezőgazdaság, strukturális és kohéziós alapok, kapcsolatok, kutatás és egyéb belső szakpolitikák). Mindegyik esetben az érintett, megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselők cselekvési terveket fogadtak el a hiányosságok felszámolására és a hiányosságokból fakadó kockázatok csökkentésére.

Amennyiben valamelyik területen folyamatosan magasak a hibaszintek, a költségvetési rendelet előírja, hogy a Bizottság azonosítsa a hiányosságokat a jogszabályokban és/vagy a kontrollrendszerben, elemezze a lehetséges korrekciós intézkedések költségeit és hasznait, és hozzon vagy javasoljon megfelelő intézkedéseket. A 2014–2020 közötti időszak programjaiban megváltoztak az irányítási és kontrollrendszerek. Ezek a programok még mindig a végrehajtás korai szakaszában vannak, és a Bizottság csak egy bizonyos idő eltelte után fogja tudni meghatározni az új intézkedések hibaszintre gyakorolt hatásait. A Bizottság az év vége előtt jelentést készít bizonyos területek következetesen magas hibaarányáról (lásd a 2.1.1. szakaszt).

2.3. A Belső Ellenőrzési Szolgálat munkája révén szerzett megbízhatóság

A bizottsági szervezeti egységek a megbízhatóságuk kapcsán a Belső Ellenőrzési Szolgálat munkájára, valamint az Ellenőrzés-felügyeleti Bizottságtól beérkezett információkra támaszkodott. Ezen éves gazdálkodási és teljesítményjelentés 3. melléklete további információkat tartalmaz a Belső Ellenőrzési Szolgálat által nyújtott megbízhatóságról. A költségvetési rendelet 99. cikke (5) bekezdésének megfelelően a belső ellenőr munkájáról készült összefoglaló jelentést továbbítják a mentesítésért felelős hatóság számára.

A Belső Ellenőrzési Szolgálat megállapította, hogy az ellenőrzöttek a 2011–2015 közötti időszakban nyomon követett ajánlások 91 %-át eredményesen végrehajtották. A még folyamatban lévő 455 ajánlásból (26 %) egy minősül kritikusnak és 162 nagyon fontosnak (ehhez a számadathoz hozzá kell adni a 2010-ben kiadott auditjelentés egy további kiemelkedően fontos ajánlását). A kritikusnak és nagyon fontosnak minősített 164 ajánlásból 32 nagyon fontos, de nem kritikus ajánlás 2015 végén több mint hat hónapot késett, ezek az elmúlt öt év összes elfogadott ajánlásának 1,9 %-át teszik ki. A Belső Ellenőrzési Szolgálat nyomonkövetési tevékenysége megerősítette, hogy az

¹¹⁹ „Nem számszerűsített fenntartás”: olyan fenntartás, amelynek vonatkozásában nem lehetséges a hatás pontos felmérése, vagy pedig amiatt nem számszerűsíthető, mert hírnévvel kapcsolatos.

¹²⁰ A 2013. december 20-i 1368/2013/Euratom tanácsi rendelet, HL L 346., és a 2013. december 20-i 1369/2013/Euratom tanácsi rendelet, HL L 346., és a 2014. január 1-i, a HL L 8. számában megjelent, vonatkozó helyesbítések.

ajánlások végrehajtása összességében kielégítő, és javul az ellenőrzött szervezeti egységeken belüli kontrollrendszerek minősége.

Emellett a belső ellenőrzési funkció 2015. évi centralizálását¹²¹ követően a Belső Ellenőrzési Szolgálat 2016 februárjában első alkalommal adott ki következtetéseket minden főigazgatóság és szervezeti egység belső ellenőrzésének állapotáról. E következtetések célja az volt, hogy hozzájáruljon az érintett főigazgatóságok és szervezeti egységek 2015. évi éves tevékenységi jelentéseihez, és felváltotta a belső ellenőrzési részleg által az ellenőrzés állására vonatkozóan kiadott korábbi véleményt. A következtetések kiemelten felhívják a figyelmet az összes nyitott, „kritikusnak” minősített ajánlásra vagy a „nagyon fontosnak” minősített több ajánlás együttes hatására, valamint négy esetben (DG DEVCO, DG ENER, DG CLIMA és JRC) a Belső Ellenőrzési Szolgálat kimondta, hogy ezek esetében szükséges lehet fenntartást tenni az érintett szervezeti egység éves tevékenységi jelentésében. Miközben három főigazgatóság a Belső Ellenőrzési Szolgálat korlátozott következtetéseinek megfelelően fenntartást adott ki, a JRC éves tevékenységi jelentésébe semmilyen fenntartást nem vett fel.

Annak elismerése mellett, hogy a finanszírozás hosszú távon kihívást jelenthet, 2015-ben nem merültek fel kockázatok és a JRC vezetőségének megítélése szerint 2016-ra vonatkozóan sincsenek kockázatok. A Belső Ellenőrzési Szolgálat négy nagyon fontos ajánlásának együttes hatását illetően a kockázatokat a JRC engedélyezésre jogosult tisztviselője az alábbiak szerint mérte fel:

- a cselekvési tervbe intézkedések kerültek a hosszú távú megbízhatóság fenntartásának biztosítására,
- az aktuális operatív felépítés ésszerű rövid távú megbízhatóságot nyújt a JRC célkitűzéseinek megvalósítására,
- a pénzügyi kockázatot illetően az érdemi vizsgálat kielégítő eredménnyel zárult és hibát nem észleltek.

E felmérés alapján a JRC megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselője arra a következtetésre jutott, hogy a kiadott ajánlások nem vetnek fel megbízhatósági következményeket, és azok végrehajtása a továbbfejlesztést szolgáló folyamatos munka részeként folyik. A JRC megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselőjének megítélése szerint az a tény, hogy az audit cselekvési terve késett, nem indokolja a fenntartást, mivel 2015-ben nem merült fel kockázat.

A Bizottság belső ellenőre --a feladatát részletező dokumentumnak megfelelően – átfogó véleményt is benyújtott, amely saját (2013–2015-ös) munkáján, valamint a korábbi belső ellenőrzési részlegek (2013–2014-es) munkáján alapult, és a pénzgazdálkodásra összpontosult. A vélemény szerint 2015-ben a Bizottság olyan irányítási, kockázatkezelési és belső ellenőrzési eljárásokat vezetett be, amelyek együtt alkalmasak arra, hogy megalapozott bizonyosságot szolgáltassanak a Bizottság pénzügyi célkitűzéseinek megvalósítását illetően. Mindazonáltal az átfogó vélemény minősített a megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselők megbízhatósági nyilatkozatában tett és a vonatkozó éves tevékenységi jelentésekben kiadott fenntartások vonatkozásában.

A Belső Ellenőrzési Szolgálat a véleményében az éves tevékenységi jelentésekben szereplő, becsült kockázatos összegek és a múltbeli pénzügyi korrekciók és visszafizettetések által igazolt korrekciós kapacitás együttes hatását vizsgálta. Tekintettel a múltbeli pénzügyi korrekciók és visszafizettetések nagyságrendjére, és feltételezve, hogy a 2015-ös kifizetések korrekciói hasonló szintűek lesznek, a Belső Ellenőrzési Szolgálat megítélése szerint az uniós költségvetés egészében és hosszú távon is megfelelően védett.

A Belső Ellenőrzési Szolgálat szerint az uniós költségvetés egészében és hosszú távon is megfelelően védett.

A vélemény további minősítését mellőzve a belső ellenőr három, figyelemfelhívó megjegyzést tartalmazó bekezdéssel egészítette ki a véleményt, amelyeket e jelentés 3. melléklete ismertet. Ezek az alábbiakhoz kapcsolódnak:

- a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó programok kutatási területeinek kontrollstratégiái,

¹²¹

A Bizottság határozata nyomán 2015-ben a Belső Ellenőrzési Szolgálat keretében központosították a belső ellenőrzési funkciót. A Bizottság főigazgatóságainak és szolgálatainak korábbi belső ellenőrzési részlegei 2015. február 15-én megszűntek.

- felügyeleti stratégiák a szakpolitikákat és programokat végrehajtó harmadik feleket illetően, valamint
- a JRC nukleáris leszerelési és hulladékgazdálkodási programja.

2.4. A mentesítés nyomon követése és külső auditajánlások

Az Európai Parlament 2016. április 28-án fogadta el a 2014-es pénzügyi évre vonatkozó mentesítési határozatot azt követően, hogy megvizsgálta a Tanács ajánlását, valamint a Számvevőszék 2015. évi éves jelentését és vonatkozó különjelentéseit.

A Parlament a mentesítési prioritásként meghatározott konkrét területeken további előrelépést célzó, határozott elkötelezettséget vár el a Bizottságtól. Ezek főként a költségvetés végrehajtásának teljesítmény- és eredményalapú felfogását, a költségvetési irányítást és a Bizottság belső irányítását érintik. A mentesítési eljárás alatt a Bizottság nevében Georgieva alelnök vázolta a Parlamentnek, hogy a Bizottság miként kívánja nyomon követni a Parlament kiemelt fellépéseit.

A Tanács 2016. február 12-én fogadta el mentesítési határozatát, amelyben egyebek mellett felhívja a Bizottságot, hogy 2016-ban a költségvetési rendelet 32. cikkének (5) bekezdésével összhangban tegyen átfogó jelentést a költségvetési hatóságnak azokról a területekről, amelyeken az azonosított hibaszint tartósan magas, és azok fő okairól. A Bizottság el fogja végezni a vonatkozó felülvizsgálatot. Azok a további területek, amelyeken a Tanács fellépést vár el a Bizottságtól és a tagállamoktól, az irányítási és kontrollrendszerek minőségével, az egyszerűsítési intézkedésekkel és az Unión belül az eredményorientált megközelítés megerősítésével kapcsolatosak.

A Bizottság 2016-ban átfogó jelentést készít az Európai Parlament és a Tanács mentesítési ajánlásainak nyomon követéséről. A Számvevőszék ajánlásainak esetéhez hasonlóan a Bizottság elkötelezett annak biztosítása mellett, hogy az elfogadott ajánlások módszeres végrehajtására a költséghatékonyság és a költség-haszon megfontolások figyelembevételével kerüljön sor. Az ajánlás Bizottság részéről történő nyomon követése ki fog terjedni a tagállamokkal megosztott irányítás alá tartozó olyan egyedi esetekre, amelyekben a Bizottság felügyeleti szerepkört tölt be. Például a közös rendelkezésekről szóló rendeletben és az ESZA-rendeletben meghatározott egyszerűsített költségelszámolási lehetőségek jobb kihasználására vonatkozó ajánlás ugyan a tagállamokhoz szólt, a Bizottság továbbra is aktívan előmozdítja az egyszerűsített költségelszámolás tagállamok általi igénybevételét és erre részletes gyakorlati útmutatást adott ki.

A Bizottság feladatkörén túlmutató nemzeti hatáskörökkel kapcsolatos ajánlásokat azonban maguknak a tagállamoknak kell nyomon követniük. Például nem a Bizottság feladata és szervezeti egységei sem tudják garantálni az abban a tekintetben kért monitoringot, hogy a tagállamok létrehoztak-e visszajelzési rendszereket a pályázati felhívások, illetve a jelenlegi jogi keretben a vidékfejlesztés terén folytatandó közbeszerzési eljárások javítása céljából.

Következtetés az irányítási eredményekről

Az éves tevékenységi jelentések igazolják, hogy valamennyi bizottsági szervezeti egység stabil belső ellenőrzést rendszeresített, és bizonyítják a költséghatékonyság javítására, a szabályok további egyszerűsítésére és a költségvetés csalás, hibák és szabálytalanságok elleni megfelelő védelmére tett erőfeszítéseket.

Valamennyi megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselő megalapozott – noha adott esetben fenntartással minősített – bizonyosságot szolgáltatott. Ezek a fenntartások az elszámoltathatósági lánc fontos sarokkövei. Jelzik a tapasztalt kihívásokat és hiányosságokat, illetve a megoldásukra előirányzott intézkedéseket, valamint hatásuk becslését.

A Bizottság felhívja a költségvetést a tagállamokkal megosztott irányítással végrehajtó főigazgatóságokat, hogy erősítsék tovább az érintett nemzeti hatóságok által továbbított adatok megbízhatóságának értékelésére használt módszertant.

A Bizottság felhívja a DG NEAR-t, hogy bővítse utólagos ellenőrzési mintáját és erősítse meg annak módszertanát, hogy javítani tudja a hibaszint becslését.

A Bizottság felhívja egyben a DG ENER-t a nukleáris létesítmények leszerelését támogató programmal érintett tagállamok finanszírozási terveinek értékelésére és szoros nyomon követésére.

A Bizottság a lezáráskor kockázatotott összeg vonatkozásában összevont becslést végzett, amely a Bizottság vezetőségének a megelőző (előzetes, kifizetés előtti) és korrekció (utólagos, kifizetést követő) ellenőrzések tekintetében a többéves ellenőrzési ciklus alatt kialakított álláspontját jeleníti meg.

Az éves tevékenységi jelentésekben szereplő megbízhatósági nyilatkozatok és fenntartások alapján a biztosi testület elfogadja az uniós költségvetés vonatkozásában a 2015. évi éves gazdálkodási és teljesítményjelentést, és átfogó politikai felelősséget vállal az uniós költségvetés irányításáért.