

I

(Tájékoztatók)

SZÁMVEVŐSZÉK

2006/7. sz. KÜLÖNJELENTÉS

A vidékfejlesztési beruházások hatékonyan kezelik-e a vidéki térségek problémáit?**a Bizottság válaszaival együtt**

(az EK-Szerződés 248. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján)

(2006/C 282/01)

TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Bekezdés</i>	<i>Oldal</i>
Kifejezések és rövidítések szójegyzéke		3
ÖSSZEFOGLALÓ	I–VII.	4
BEVEZETÉS	1–15.	5
Háttér	1–3.	5
A vidékfejlesztési beruházások ismertetése	4–10.	5
Jogalap	4–5.	5
Célkitűzések	6–8.	5
Végrehajtás	9–10.	7
Az ellenőrzés hatóköre és módszerei	11–15.	7
Ellenőrzési kérdések	11–13.	7
Ellenőrzési módszerek	14–15.	8
MEGÁLLAPÍTÁSOK	16–63.	8
1. ellenőrzési kérdés: A vidékfejlesztési politikában az EU stratégiája egyértelmű, a megközelítése következetes, és meghatározása a tagállamok programjaiban megfelelő?	16–28.	8
A stratégia egyértelműsége	16–18.	8
A vidékfejlesztés következetes megközelítése	19–28.	9
2. ellenőrzési kérdés: Kritériumaik alapján az uniós finanszírozásra kiválasztott projektek kezelik-e a legjobban a vidéki térségek igényeit?	29–39.	10
Feltételek és kiválasztási eljárások	29–34.	10
Holtteher	35–39.	12
3. ellenőrzési kérdés: A projekteket vidéki térségekben hajtották-e végre és volt-e hatásuk?	40–52.	12
A projektek helyszíne	40–46.	12
A helyszínen felülvizsgált projektek eredménye és hatása	47–52.	14
4. ellenőrzési kérdés: Megfelelő-e a végeredmények (eredmények és hatások) felügyelete és értékelése?	53–63.	16
A felügyeleti és értékelési rendszer átfogó kerete és végrehajtása	53–63.	16

	<i>Bekezdés</i>	<i>Oldal</i>
KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK	64–69.	17
I. melléklet – A tagállamokban ellenőrzött projektek listája		18
II. melléklet – A vidéki térségek meghatározásai – Az ellenőrzéshez használt viszonyítási alapok		21
III. melléklet – Példák a felülvizsgált projektek eredményeire és a hatásaira		22
A Bizottság válaszai		24

KIFEJEZÉSEK ÉS RÖVIDÍTÉSEK SZÓJEGYZÉKE

KIFEJEZÉSEK

Eredmény	A közvetlen címzettnél a beavatkozásban való részvétele során, vagy annak végén előálló azonnali változások (pl. egy térség jobb megközelíthetősége egy út megépítésének köszönhetően, hatékonyabb termelés egy gazdaságban).
Hatás	A beavatkozás teljesítése után bizonyos idő múlva megfigyelhető hosszú távú társadalmi-gazdasági következmények, amelyek vagy közvetlenül a beavatkozás címzettjeit érintik, vagy a közvetett címzetteket, akik kívül esnek a beavatkozás hatályán, és akik annak nyertesei vagy vesztesei lehetnek.
Kedvezményezett	Az uniós kifizetés végső címzettje.
Teljesítmény	Amit egy beavatkozáshoz rendelkezésre bocsátott erőforrások által létrehoztak vagy elvégeztek (pl. egy gazdálkodó által vásárolt mezőgazdasági eszközök vagy egy faluban épített út).
„Leader”	A vidéki szereplők segítségére létrehozott, a strukturális alapok által finanszírozott kezdeményezés.
NUTS	Statisztikai Célú Területi Egységek Nomenklatúrája, az Unió regionális statisztikákat szolgáló egységes osztályozása, amely a nemzeti közigazgatási egységek függvényében hierarchikusan osztja fel a tagállamok összes régióját (NUTS I, II, III és LAU I és II).
Városi térség	A vidéki térség jellemzőivel nem bíró földrajzi térség. Eltérő tipológiák léteznek, amelyek a térségeket városira és vidékire osztják, például a népsűrűség alapján.

RÖVIDÍTÉSEK

DG AGRI	Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság
EMOGA	Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap
ESPON	Európai Területi Tervezési Megfigyelő Hálózat
GDP	Bruttó hazai termék
HHT	Hátrányos helyzetű térség
KAP	Közös agrárpolitika
LAU	Helyi közigazgatási egység
OECD	Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet
OP	Operatív program
SWOT	Gyengeségek, erősségek, lehetőségek, veszélyek
VF	Vidékfejlesztés
VFP	Vidékfejlesztési program

ÖSSZEFOGLALÓ

I. A vidéki térségek olyan jelentős kihívásokkal néznek szembe, mint az elnéptelenedés és a gazdasági lehetőségek hiánya. Az Unió a 2000–2006-ig terjedő időszakban a vidékfejlesztéshez több mint 60 milliárd EUR-val járul hozzá. Ennek a keretnek körülbelül 40 %-át vidékfejlesztési beruházásokra fordítják, mely a projektek széles körét öleli fel, irányításuk és végrehajtásuk megoszlik a Bizottság és a tagállamok között (lásd 1–10. bekezdés).

II. Ez a jelentés a Számvevőszéknek a vidékfejlesztési beruházások ellenőrzése során tett megállapításait tartalmazza. Az ellenőrzés a következő átfogó kérdésre próbált választ adni: „a beruházási intézkedések végeredményei mennyire jelentenek hatékony megoldást a vidéki térségek problémáira?” (lásd 3. és 11–15. bekezdés).

III. A vidékfejlesztési rendelet rugalmassága (túl általános célkitűzések, a prioritások hiánya) és a világos stratégia hiánya a tagállamok programjaiban olyan helyzetet teremtett, amelyben nem világos, hogy a pénzeszközök melyik célkitűzéshez járultak hozzá. A tagállamok programjai meghatározó módon a mezőgazdasági ágazatra összpontosítanak, és nem veszik kellően figyelembe a támogatott földrajzi térség jellemzőit (lásd 16–28. bekezdés).

IV. Hiányoznak az eredményes feltételek és kiválasztási eljárások ahhoz, hogy a pénzeszközöket a leginkább rászoruló földrajzi térségekbe és kedvezményezettekhez irányítsák (lásd 29–34. bekezdés). Az eredményes célkitűzések hiánya emellett fokozza a holtteherhatás kockázatát, amely csökkenti a támogatás hatékonyságát (lásd 35–39. bekezdés).

V. A kiadások nagy része olyan térségekben jelentős, amelyek vidéki jellege nem meghatározó. A korábbi programozási időszakokkal egybevetve a beruházások támogatása a vidéki térségekben jelentősen csökkent (lásd 40–46. bekezdés).

VI. A projektek hatásainak felismerése nem mindig volt lehetséges, de amikor erre mód nyílt, a hatékonyságukat növelő fő tényező a más projektekkel való együttes hatásuk volt, továbbá az, hogy vidéki térségekben került rájuk sor (lásd 47–52. bekezdés). Hiányosságok merültek fel továbbá a felülvizelési és értékelési rendszerek végrehajtásában is (lásd 53–63. bekezdés).

VII. Összességében a Számvevőszék úgy ítéli meg, hogy nem lehet felmérni, hogy a vidékfejlesztési beruházások hatékonyak-e. A célkitűzések túl általánosak és hiányoznak a politika végrehajtására irányuló stratégiák. A vidékfejlesztési (VF) politika két fő célkitűzésének megvalósítása nem kiegyensúlyozott. Hogy ezt elérje, a Bizottságnak a politika hatékonyabbá tétele céljából együtt kellene működnie a tagállamokkal. Ebből a szempontból fontos elemek többek között a célkitűzések tisztázása, és a hatékony célkitűzések alapelveinek kifejlesztése (lásd 64–69. bekezdés).

BEVEZETÉS

Háttér

1. Az Unió költségvetésében a vidékfejlesztés pénzügyi jelentősége számottevő. Az Unió hozzájárulása a 2000–2006-os programozási időszakhoz több mint 60 milliárd EUR. A 2007–2013-as programozási időszakra vonatkozó költségvetés ennek 70 milliárd EUR-ra történő növelését irányozza elő. Ehhez járul még több milliárd EUR, amely a „modulációból”, vagyis a gazdaságok közvetlen támogatásából a vidékfejlesztésre átcsoportosított összegekből származik ⁽¹⁾.

2. Az Unió területének és népességének jelentős részét teszik ki vidéki térségek. A vidéki térségekben átlagosan az egy főre eső GDP körülbelül harmada, a népsűrűség pedig tizede a városi térségekének, a mezőgazdasági ágazatban foglalkoztatottak száma pedig körülbelül tízszer akkora. A vidéki térségek általában elmaradottabbak és kevesebb infrastruktúrával és alapszolgáltatással rendelkeznek, és olyan jelentős kihívásokkal néznek szembe, mint az elnéptelenedés és a gazdasági lehetőségek hiánya.

3. Ez a különjelentés a vidékfejlesztési rendelet ⁽²⁾ következő intézkedéseiről fogalmaz meg észrevételeket: „mezőgazdasági üzemekbe történő beruházás”, „a mezőgazdasági termékek feldolgozásának és forgalmazásának javítása” és „a vidéki térségek alkalmazkodásának és fejlesztésének elősegítése”. Ezek teszik ki a rendelkezésre álló költségvetési keret körülbelül 40 %-át. Ezeknek az intézkedéseknek az alapján a projektek széles köre finanszírozható, amelyeket ennek az ellenőrzésnek az alkalmazásában vidékfejlesztési beruházásoknak nevezünk. Más fontos vidékfejlesztési

intézkedésekkel, mint az agrár-környezetvédelem, az LFA és az erdészet, amelyek a vidéki térségek problémáira keresnek választ korábbi különjelentésekben foglalkozott a Számvevőszék ⁽³⁾.

A vidékfejlesztési beruházások ismertetése

Jogalap

4. 2000 előtt a beruházási intézkedések a strukturális alapok részét képezték, célkitűzéseiket és feltételeiket külön rendeletek határozták meg. A mezőgazdasági ágazat támogatását Uniószerte a mezőgazdasági üzemekbe történő beruházás és a mezőgazdasági termékek feldolgozásának és forgalmazásának javítása szolgálta, miközben a vidéki térségek alkalmazkodásának és fejlesztésének elősegítésére irányuló intézkedések szolgálták arra, hogy kezeljék ezeknek a térségeknek az egyedi problémáit.

5. 2000-től kezdve a vidékfejlesztés a KAP „második pillérévé” vált ⁽⁴⁾. Ez a beruházási intézkedések és más intézkedések széles körének egy egységes rendeletben való egyesítésével történt meg. A strukturális alap célkitűzéseinek megőrzése mellett a politikába integrálták a KAP célkitűzéseit. Néhány feltétel meghatározását követően az összes intézkedést végrehajtották Uniószerte. Ez egy decentralizált politikát eredményezett, amely a tagállamoknak a lehetőségek széles körét kínálta arra, hogy finanszírozzák nemzeti vagy regionális prioritásaikat.

Célkitűzések

6. Átfogó szinten a rendelet két célkitűzést fogalmaz meg. Az első a mezőgazdasági ágazathoz kapcsolódik, és a mezőgazdaság versenyképessége és a fenntartható termőföld-gazdálkodás fejlesztéseként foglalható össze. A második az elmaradott vagy más strukturális problémákkal küszködő régiók szerkezetátalakítására vonatkozik. Az *1. tábla* részletesen ismerteti ezeket a célkitűzéseket.

⁽¹⁾ A 2003. szeptember 29-i 1782/2003/EK tanácsi rendelet a közös agrárpolitika keretében tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról (HL L 270., 2003.10.21., 1. o.), 10. cikk.

⁽²⁾ Az 1999. május 17-i 1257/1999/EK tanácsi rendelet az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapról (EMOGA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról, valamint egyes rendeletek módosításáról, illetve hatályon kívül helyezéséről (HL L 160., 1999.6.26., 80. o.).

⁽³⁾ 2005/3. sz. különjelentés (HL C 279., 2005.11.11.), 2003/4. sz. különjelentés (HL C 151., 2003.6.27.), 2004/9. sz. különjelentés (HL C 67., 2005.3.18.).

⁽⁴⁾ A KAP első pillére a gazdálkodóknak közvetlen kifizetéseken keresztül adott támogatásból áll.

1. tábla

A vidékfejlesztésről szóló rendeletben a VF-beruházási intézkedésekre adott célkitűzések

ÁTFOGÓ CÉLKITŰZÉSEK VALAMENNYI VF-INTÉZKEDÉSRE ⁽¹⁾		
<p>A vidékfejlesztési intézkedések:</p> <ul style="list-style-type: none"> – kapcsolódnak a közös agrárpolitika eszközeihez és kiegészítik azokat, és ezáltal hozzájárulnak a következő célkitűzések eléréséhez: <ul style="list-style-type: none"> a) a mezőgazdasági termelékenység növelése a műszaki fejlődés előmozdításával, valamint a mezőgazdasági termelés ésszerű fejlesztésének, és a termelési tényezők, így különösen a munkaerő lehető legjobb hasznosításának biztosításával; b) ily módon a mezőgazdasági népesség megfelelő életszínvonalának biztosítása, különösen a mezőgazdaságban dolgozók egy főre jutó jövedelmének növelésével; c) a piacok stabilizálása; d) az ellátás hozzáférhetőségének biztosítása; e) a fogyasztók elfogadható ár ellenében történő ellátásának biztosítása, – beépülnek a fejlődésben lemaradt régiók fejlődését és strukturális alkalmazkodását elősegítő intézkedésekbe, kapcsolódnak a strukturális nehézségekkel küzdő térségek gazdasági és társadalmi szerkezetváltását támogató intézkedésekhez, figyelembe véve a következő egyedi célt: átfogó harmonikus fejlődésének biztosítása érdekében a Közösség úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági és társadalmi kohézió erősítését eredményezze. A Közösség különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók vagy szigetek – a vidéki térségeket is beleértve – lemaradásának csökkentésére törekszik. 		
MEGHATÁROZOTT CÉLKITŰZÉSEK A VF-BERUHÁZÁSI INTÉZKEDÉSEKHEZ ⁽²⁾		
mezőgazdasági üzemekbe történő beruházás	A mezőgazdasági termékek feldolgozásának és forgalmazásának javítása	33. cikk
<ol style="list-style-type: none"> 1. A termelési költségek csökkentése 2. A termelés fejlesztése, új irányának kijelölése 3. A minőség javítása 4. A természeti környezet, a higiéniai feltételek és az állatok kíméletére vonatkozó előírások fenntartása és továbbfejlesztése 5. A gazdálkodási tevékenységek diverzifikációjának előmozdítása 	<ol style="list-style-type: none"> 1. A termelésnek az előrelátható piaci trendekhez történő igazítása, illetve a mezőgazdasági termékek számára új értékesítési csatornák kialakításának ösztönzése 2. Az értékesítési csatornák vagy a feldolgozási eljárások javítása, illetve ésszerűsítése 3. A termékek külső megjelenésének és csomagolásának javítása, illetve a melléktermékek vagy hulladékok jobb hasznosításának vagy megsemmisítésének ösztönzése 4. Új technológiák alkalmazása 5. Innovatív beruházások előnyben részesítése 6. A minőség javítása és felügyelete 7. Az egészségügyi feltételek javítása és felügyelete 8. A környezet védelme 	Nem fogalmaz meg határozott célkitűzéseket
<p>⁽¹⁾ Az 1257/1999/EK rendelet 1. cikke. ⁽²⁾ Az 1257/1999/EK rendelet 4., 25. és 33. cikke.</p>		

7. A rendelet két beruházási intézkedés esetében egyedi célkitűzésekről is rendelkezik, amelyeket szintén ismertet az 1. tábla. A mezőgazdasági üzemekbe történő beruházások hozzájárulnak a mezőgazdasági jövedelmek növeléséhez, és az életkörülmények, a munkakörülmények és a termelési feltételek javulásához. A mezőgazdasági termékek feldolgozásának és forgalmazásának javítására irányuló beruházások hozzájárulnak a versenyképesség növeléséhez, és növelik a termékek értékét.

8. A vidéki térségek alkalmazkodását és fejlesztését elősegítő intézkedések a rendeletben elfoglalt helyük, a „33. cikk” alapján közismertek. A cikk meghatározza, hogy támogatást kell nyújtani az olyan intézkedésekhez, amelyek a gazdálkodási tevékenységekhez, ezek szerkezetváltásához és a vidéki tevékenységekhez kapcsolódnak, de nem esnek más intézkedések hatálya alá. Ezután francia bekezdések sorát tartalmazza (amelyeket ebben a jelentésben szintén intézkedéseknek nevezünk), de nem részletezi ezeket, és nem rendel hozzájuk meghatározott célkitűzéseket. Következésképpen ennek az intézkedésnek az alapján a projektek széles köre támogatható.

Végrehajtás

9. A Bizottság és a tagállamok közösen hajtják végre és irányítják a vidékfejlesztési beruházási intézkedéseket. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a tagállamok határozzák meg programjaikban a stratégiát és a támogathatósági feltételeket, ők hagyják jóvá és ellenőrzik a projekteket, ők fizetik ki a kedvezményezetteknek, és tesznek jelentést a Bizottságnak. A Bizottság felelős

annak biztosításáért, hogy a programok, a végrehajtásuk és a jelentés megfeleljenek a jogi követelményeknek.

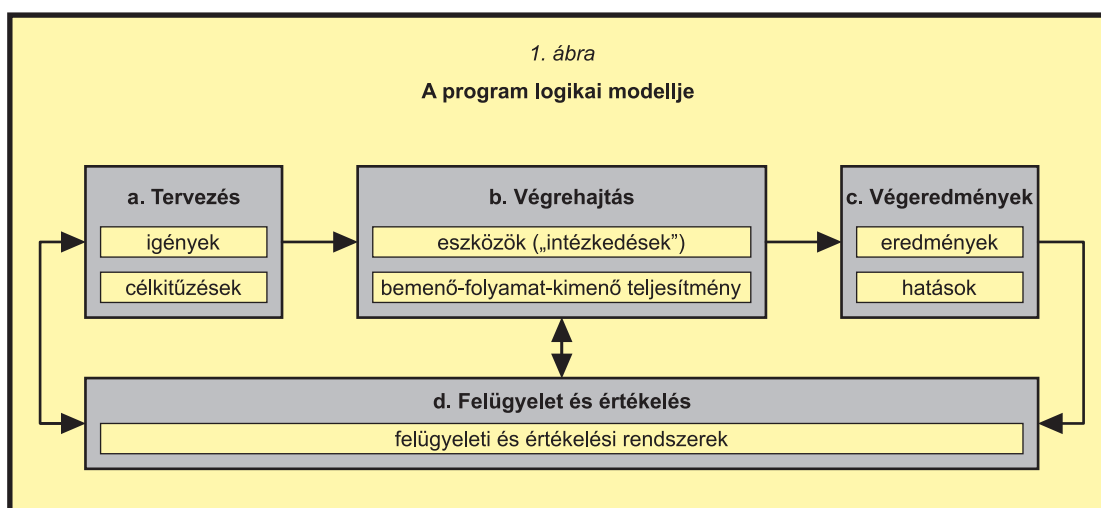
10. A potenciális kedvezményezettek (gazdálkodók, feldolgozó és forgalmazó társaságok, helyi hatóságok) pályázatot nyújtanak be az érintett tagállam végrehajtó szervéhez. Ha a projekt megfelel a követelményeknek (támogathatósági feltételek, rendelkezésre álló költségvetési keret és néha az értékelés és kiválasztás szempontjai), elfogadják, és a kedvezményezett végrehajthatja a projektet. A projekt befejezésekor a kedvezményezett visszatérítést igényel a tagállam kifizető ügynökségétől. A kifizető ügynökség rendszeres időközönként a felmerült költségek megtérítésére kéri a Bizottságot.

Az ellenőrzés hatóköre és módszerei

Ellenőrzési kérdések

11. A Számvevőszék úgy határozott, hogy a 2000–2006-os programozási időszakról elkészít egy, a hatékonyságra összpontosító teljesítményellenőrzést. A hatékonyság elve a kitűzött célok és a tervezett eredmények elérésére vonatkozik.

12. Fő tényezőkként a tervezést, a végrehajtást, az elért végeredményeket és a felügyeletet és értékelést azonosítottuk be. Az 1. ábra mutatja be ezeket a tényezőket és az egymással való kapcsolatukat:



13. Az ellenőrzés célkitűzése az volt, hogy megállapítsa, a vidékfejlesztési beruházási intézkedések mennyire hatékonyak a vidéki térségek problémáinak kezelésében. Ezt a fenti négy fő tényezőre épülő következő néhány kérdés felvetésével közelítettük meg:

a) A vidékfejlesztési politikában az EU stratégiája világos, a megközelítése következetes, és meghatározása a tagállamok programjaiban megfelelő?

b) Kritériumaik alapján az uniós finanszírozásra kiválasztott projektek elégitik-e ki a legjobban a vidéki térségek igényeit?

c) A projekteket vidéki térségekben hajtották-e végre és volt-e hatásuk?

d) Megfelelő-e a végeredmény (eredmények és a hatások) felügyelete és értékelése?

Ellenőrzési módszerek

14. Az ellenőrzésre 2005 januárja és decembere között került sor, és magában foglalta az ellenőrzési bizonyítékok gyűjtését a következőkről:

- a) a jogalap és a politikai dokumentumok, tanulmányok, programozási dokumentumok, valamint a felügyeleti és értékelési jelentések elemzése;
- b) 300 EMOGA-projekt véletlenszerűen kiválasztott mintájának a vizsgálata a 2000–2006-os programozási időszakból, azzal a fő céllal, hogy reprezentatív képet kapjunk a beruházások helyszínéről és az érintett térség társadalmi-gazdasági problémáiról;
- c) kilenc helyszíni ellenőrzés azon tagállamokba, amelyek a 300-as mintában a legtöbb kifizetést kapták. Összesen 31 projekt ellenőrzésére került sor, a pénzügyileg leginkább fontos intézkedésekre összpontosítva. Ezeknek a projekteknek és az érintett intézkedéseknek a listája az 1. mellékletben található. A 31 projekt kiválasztása önkényes alapon történt, hogy az ellenőrzésbe különböző típusú vidéki térségek projektjei kerüljenek be. Az is cél volt, hogy példákat mutassunk be a helyes gyakorlatra vonatkozóan.

15. A véletlen mintában való súlyuk alapján a következő tagállamok és régiók kerültek kiválasztásra helyszíni ellenőrzésre. Nem az 1. célkitűzés alá tartozó régiókból⁽¹⁾: Franciaország (nemzeti VFP), Németország (Niedersachsen), Olaszország (Emilia Romagna), Hollandia (nemzeti VFP) és Spanyolország (Katalónia). Az 1. célkitűzés alá tartozó régiókból: Németország (Brandenburg), Olaszország (Campania), Portugália (Lisboa Vale do Tejo) és Spanyolország (nemzeti OP). A helyszíni ellenőrzésekre 2005 júniusa és októbere között került sor.

MEGÁLLAPÍTÁSOK

1. ellenőrzési kérdés: A vidékfejlesztési politikában az EU stratégiája egyértelmű, a megközelítése következetes, és meghatározása a tagállamok programjaiban megfelelő?

A stratégia egyértelműsége

1. megállapítás

A rendelet rugalmassága (túl általános célkitűzések, a prioritások hiánya) és a világos stratégia hiánya a tagállamok programjaiban olyan helyzetet teremtett, amelyben nem világos, hogy a pénzeszközök melyik célkitűzés eléréséhez járultak hozzá.

16. A vidékfejlesztési rendelet célja egyrészt az, hogy hozzájáruljon a KAP célkitűzéseinek megvalósításához, másrészt az, hogy hozzájáruljon a gazdasági és társadalmi kohézióhoz (lásd 6. bekezdés). Ezeknek a célkitűzéseknek a megvalósításához a rendelet intézkedések sorát határozza meg. Néhányuk esetében megfogalmaz határozott célkitűzéseket, mások esetében azonban egyet sem (lásd 1. tábla). Ezek az intézkedések a mezőgazdasági versenyképesség javítására, a környezetkímélő újításokra és a vidékfejlesztésre irányuló támogatások elegyei. A rendelet nem határozza meg, hogy melyik intézkedésnek melyik célkitűzéshez kell járulnia, és azt sem, hogy a célkitűzéseket milyen arányban kell megvalósítani.

17. A rendelet a beruházási intézkedéseket rugalmas módon határozza meg, mivel a támogatás elnyeréséhez kevés feltételnek kell eleget tenni. Ezenfelül az intézkedések bármilyen átfogó célkitűzéshez is hozzájárulhatnak.

18. A felülvizsgált kilenc tagállami program esetében a Számvévőszék úgy találta, hogy hiányzott a világos stratégia. A programok némelyike nem határozza meg világosan, hogy milyen célkitűzéseket követ, és hogy egy intézkedésnek milyen mértékben kell ezeknek eleget tennie. Más programok meghatároznak ugyan célkitűzéseket, de olyan intézkedéseket hajtanak végre, amelyek ettől eltérő célkitűzéseket valósítanak meg. Ez a politikai döntéseket átláthatatlanná teszi: nem világos, hogy mennyi pénzt fordítanak és milyen célra. Az első keretes szöveg erre a helyzetre vonatkozóan mutat be példákat.

1. keretes szöveg

Ugyanaz az intézkedés eltérő célkitűzésekhez

Az 1. célkitűzés alá tartozó térségekben az agrárstruktúra javítására irányuló spanyol program intézkedéseinek egyike a mezőgazdasági üzemekbe történő beruházás. A programban megállapított célkitűzés a mezőgazdasági jövedelmek növelése, és az életkörülmények, a munkakörülmények és a termelési feltételek javítása. Az ellenőrzés azonban úgy találta, hogy a ténylegesen megvalósult célkitűzések ettől eltértek, annak függvényében, hogy a beruházásra hol került sor. A termelőképes mezőgazdasági térségekben ez az intézkedés a mezőgazdasági versenyképesség javításához járul hozzá. Hegyvidéki területeken azonban az intézkedés a kicsi, nem versenyképes gazdaságok számára nyújt támogatást, azzal a céllal, hogy stabilizálja az agrárnépességet. A program nem különít el külön erőforrásokat ezekhez az eltérő célkitűzésekhez. Nincsen meghatározott célja az ez által az intézkedés által kezelt két eltérő célkitűzésnek, és nem felügyelik, hogy mennyi pénzt költöttek el ezeknek az eltérő célkitűzéseknek, vagy eltérő típusú térségeknek mindegyikére.

⁽¹⁾ A fejlődésben hátramaradt NUTS II. régiók, amelyek ismérve, hogy az egy főre jutó GDP kevesebb, mint a közösségi átlag 75 %-a.

A vízkészlet-gazdálkodási és tagosítási intézkedés a portugál „Lisboa e Vale do Tejo”-t szolgáló programhoz való EMOGA-hozzájárulás 70 %-át teszi ki. A programban meghatározott célkitűzés „a modern és versenyképes mezőgazdaság fejlesztése, amely kulcsszerepet játszik a vidéki térségek fejlődésében”. Az ellenőrzés azonban megállapította, hogy az intézkedés a termékeny területek öntözőhálózatainak korszerűsítését éppúgy támogatja, mint a tagosítás által létrehozott új öntözőhálózatokat és a szegényes gazdálkodási szerkezetű térségek (nagyon kicsi parcellák, elavult öntözési rendszerek) infrastruktúráját. Az intézkedésnek két eltérő célkitűzése van: a magas termelékenységű területek versenyképességének növelése, és az elnéptelenedéssel fenyegetett vidéki térségekben a gazdálkodási tevékenység élénkítése. A program nem határozza meg, hogy az intézkedés milyen arányban célozza meg az egyik vagy a másik célkitűzést. Egy sűrűn lakott terület egyetlen projektje emésztette fel a programhoz való teljes EMOGA-hozzájárulás 29 %-át.

Nem egyértelmű célkitűzések

A tagosítást általában úgy tekintik, hogy az újrendezi a parcellákat a gazdaságok szerkezetének, és ezáltal az üzemek gazdasági életképességének javítása céljából. A holland VFP-ban a 33. cikknek ez a francia bekezdése a pénzügyileg legfontosabb intézkedés. A vidékfejlesztési rendeletben a részletes leírás hiánya lehetővé teszi a hollandok számára, hogy ezt a francia bekezdést eszköznek használják fel arra, hogy az állam földet vásároljon természetes területek létrehozásának céljából. A Bizottság által jóváhagyott VFP azt mutatja, hogy az erre a francia bekezdésre elkülönített összegből 87 millió EUR-nak kell jutnia a fenntartható mezőgazdaság célkitűzésére, és 16 millió EUR-nak a természetre és a tájra. A Számvevőszék ellenőrzése azonban azt mutatta ki, hogy a valóságban a keret 86 %-ának fő célkitűzése a természetes területek létrehozása, és csak 14 %-a jut a fenntartható mezőgazdaságra. A rendelet rugalmassága lehetővé teszi ezt a helyzetet. Az eredmény egy olyan politika, amelyben nem lehet tudni, hogy a pénzeszközök milyen célkitűzéshez járultak hozzá.

A vidékfejlesztés következetes megközelítése

2. megállapítás

A tagállamok programjai leginkább a mezőgazdasági ágazatra összpontosítanak, és nem veszik kellően figyelembe a támogatott földrajzi térség jellemzőit.

19. A tagállamok szintjén a Szerződés a 33., a 158. és a 160. cikkében meghatározott általános célkitűzéseken keresztül két fő igényt ismer el. Először is, szükség van a strukturális hiányosságok kiküszöbölésére, a vidéki és a városi térségek közötti jövedelmkülönbségek enyhítésére, a vidéki munkanélküliség csökkentésére, az elsődleges ágazat versenyképességének növelésére, és a vidéki térségekben a szélesebb gazdasági lehetőségek

ösztönzésére. Másodsorban, mivel számos vidéki közösség életképességét és lendületét fenyegeti a gazdasági lehetőségek hiánya, szükség van a vidéki közösségek életképességének fenntartására, az új tevékenységek támogatására, és a vidéki szolgáltatások biztosításának megkönnyítésére. Ráadásul a tagállamok több kihívással szembesülnek, úgy mint a termékminőséggel, az állatok jólétével és a környezetvédelmi gondokkal kapcsolatos fokozott tudatosság.

20. Ezeknek a széles körű igényeknek a kezelésére fejlesztették ki a vidéki térségek területi megközelítésének különböző koncepcióit. Ezek a megközelítések a földrajzi térségekre összpontosítanak, társadalmi-gazdasági elemzésen és olyan stratégián alapulnak, amely a vidékfejlesztés különböző szempontjait kifejezetten összefüggésbe hozza a térségben történő más beruházásokkal. Ráadásul integrált megközelítést tartalmaznak: több ágazatot érintenek az adott térség minden szereplőjének és erőforrásának bevonásával. Ez maximalizálja az egy programon belüli, valamint az övezeten belül alkalmazott eltérő programok közötti szinergiát.

21. A Bizottság által elvégzett független értékelések területi megközelítést ajánlanak ⁽¹⁾. A Bizottság a gazdasági és társadalmi kohézióról szóló harmadik jelentésében arra a következtetésre jutott, hogy a vidéki térségek számos problémája jellegében területi probléma ⁽²⁾.

22. A vidékfejlesztésről Corkban (1996) és Salzburgban (2003) tartott két európai konferencia megerősítette a területi megközelítés helytállóságát. Corkban kiemelték, hogy a „vidékfejlesztési politikának elméletben multidiszciplinárisnak kell lennie, alkalmazásában pedig több ágazatra kell kiterjednie, világos területi dimenzióval” ⁽³⁾. Salzburgban úgy vélték, hogy a „vidékfejlesztési politikának a szélesebb társadalom igényeit kell szolgálnia, és hozzá kell járulnia a kohézióhoz” ⁽⁴⁾.

23. Ezenfelül a vidékfejlesztés területi megközelítéséről számos tanulmány áll rendelkezésre, amelyek szintén ezt a megközelítést ajánlják. Jól ismert intézmények és kutatók, többek között az OECD és az ESPON, jutottak tanulmányaikban arra a következtetésre, hogy az ágazati megközelítés kevésbé hatékony, mint a területi megközelítés.

⁽¹⁾ Az 1994–1999. időszak 5b. célkitűzés alá tartozó programjainak utólagos értékelése, 2003. augusztus; A 2000–2006-ra vonatkozó felülvizsgálati értékelések összefoglaló jelentése, 2006. február.

⁽²⁾ Új partnerség a kohézió érdekében, harmadik jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról, 2004. február, 29. o.

⁽³⁾ A Corkban tartott európai vidékfejlesztési konferencia következtetései, 1996. november 7–9.

⁽⁴⁾ A Salzburgban tartott második európai vidékfejlesztési konferencia következtetései, 2003. november 12–14.

24. A másik megközelítés a hagyományos, mezőgazdaságra koncentráló vagy „ágazati” megközelítés, amely csak egy ágazatra összpontosít, és nem veszi figyelembe a támogatott földrajzi térség jellemzőit. A Számvevőszék megállapította, hogy a tagállamok programjai túlnyomórészt az utóbbi megközelítést alkalmazzák. A program fő elemei, mint amilyenek a meghatározott célkitűzések, a SWOT-elemzés, a helyzet leírása és az intézkedések mind a mezőgazdasági ágazatra összpontosítanak. A programok nem tesznek lehetővé hatékony területi célkitűzést, mert a szükséges elemek hiányoznak vagy hiányosak ⁽¹⁾.

25. A Bizottság felismeri az innováció és a diverzifikáció élenkítésének szükségességét a hagyományos mezőgazdasági vállalkozásokon kívül ⁽²⁾. Azonban a jelenlegi programozási időszakban a Számvevőszék által a vidékfejlesztési kiadásokról készített elemzés azt mutatja, hogy a vidékfejlesztési kiadások csaknem 90 %-át a mezőgazdasági ágazatnak fizetik ki.

26. Ez az erős összpontosítás a mezőgazdaságra kockáztatja a rendelet egyik átfogó célkitűzésének megvalósítását, a területi egyenlőtlenségek csökkentését. A területi és ágazati megközelítések megfelelő ötvözése mérsékelné ezt a kockázatot. Az ágazati és területi megközelítés integrálásának sikeres példáját találtak Campaniában (2. keretes szöveg). Ez azt mutatja, hogy lehetséges a területi megközelítést az EU vidékfejlesztési politikájával együtt alkalmazni.

2. keretes szöveg

A részleges területi megközelítés elemei Olaszország campaniai programjában

A campaniai program a területi megközelítés következő elemeit tartalmazza:

- A terület megfelelő leírása és elemzése. A program két nagy, eltérő problémákkal küzdő övezetet különít el: a jelentős mezőgazdasággal rendelkező térségeket, és a „vidéki térségeket”. Az utóbbit eltérő kritériumok mentén határozza meg, az átlagos népsűrűségük 127 fő/km², szemben az ezeken a térségeken kívüli 1 239 fő/km²-rel, és a mezőgazdasági foglalkoztatási ráta 22 %, szemben a régió egyéb részeinek 6 %-ával.

⁽¹⁾ Például még ha sor kerül is a terület eltérő részein felmerülő problémáknak az elemzésére, ez csak általánosságban történik, anélkül, hogy beazonosítanák, melyik konkrét vidéki térségnek milyen problémája van. Ezenfelül a problémák vagy igények leírását nem használják fel arra, hogy a vidékfejlesztési intézkedéseket hozzáigazítsák az eltérő térségek igényeihez.

⁽²⁾ „A vidékfejlesztés mint a munkahelyteremtés és növekedés eszköze” bizottsági hírlevél, 2005.

- A mezőgazdasági termékágazatra irányuló intézkedések célja a gazdaságilag életképes mezőgazdasági és feldolgozó üzemek támogatása. Ezek teszik ki az EMOGA-hozzájárulás 23 %-át. Elsőbbséget élveznek a beruházások azokban a térségekben, amelyek kimondottan alkalmasak az érintett mezőgazdasági termék előállítására. Elsőbbséget kapnak továbbá a hegyvidéki térségek.
- A 33. cikk négy, az alapszolgáltatások hiányát és az új tevékenységek ösztönzését kezelő intézkedését, melyek az EMOGA-pénzek 24 %-át teszik ki, csak a vidéki térségekben hajtják végre.
- Elsőbbséget kapnak a vidéki térségekben található projektek, ezáltal kezelik ezeknek a térségeknek az igényeit, és szinergiát teremtenek a térség más beruházásaival.

27. Az új vidékfejlesztési rendelet, amely 2007-től lesz hatályos, továbbra is megengedi a tagállamoknak, hogy alapvetően az ágazati megközelítést kövessék, és elsődlegesen a mezőgazdasági ágazatra összpontosítsanak. Nincs olyan területi célkitűzés, amely a kiegyensúlyozottabb fejlődésre irányulna azáltal, hogy csökkenti az egyenlőtlenségeket, és az EU, a tagállam vagy a régió szintjén segít elkerülni a területi egyensúly hiányát.

28. Csak az új rendeletbe bekerült „Leader” bír területi megközelítéssel, illetve egyes elemeiben még bizonyos intézkedések, mivel több ágazatot érintenek. A rendelkezésre álló keret azonban korlátozott (a Közösség százalékos részesedésének minimális szintje a Leader esetében 5 % az EU 15-ök számára, és 2,5 % az új tagállamok számára; a több ágazatot érintő intézkedések esetében ez az érték 10 %). A Bizottság ambiciózusabb javaslatait mérsékeltek (a több ágazatot érintő intézkedések esetében 15 %-ról 10 %-ra), vagy elutasították (a VF költségvetésének 3 %-ából tartalék képzése a Leader számára). Ez azt mutatja, hogy a gyakorlatban ellenállás van az ágazati megközelítésről a területire váltással szemben.

2. ellenőrzési kérdés: Kritériumaik alapján az uniós finanszírozásra kiválasztott projektek kezelik-e a legjobban a vidéki térségek igényeit?

Feltételek és kiválasztási eljárások

3. megállapítás

Hiányoznak a hatékony támogathatósági feltételek és kiválasztási eljárások ahhoz, hogy a pénzeszközöket a leginkább rászoruló földrajzi térségekbe és kedvezményezettekhez irányítsák.

29. Mind az egységes szerkezetbe foglalt Szerződés, mind pedig a vidékfejlesztési rendelet a „vidéki térségek” kifejezést használja. A 33. cikk címe „a vidéki térségek alkalmazkodásának és fejlesztésének elősegítése”. A rendelet azonban nem határozza meg, és nem írja elő a tagállamoknak, hogy a vidéki térségeknek mely feltételek kell eleget kell tenniük (pl. a vidékfejlesztési programjaikban). A Számvevőszék az ellenőrzött tagállami programokban azt találta, hogy azok közül három nem tartalmazta a vidéki térségek meghatározását, ötben olyan meghatározás volt, amelyet nem alkalmaztak, és gyakorlatilag csak egy program (Campania) használta a vidéki térségekre adott meghatározását.

30. A rendelet azt sem követeli meg, hogy a tagállamok az intézkedéseket a programjaikban hozzáigazítsák a vidéki térségek igényeihez. Ez a leginkább rászoruló térségek beazonosításával, majd pedig a pénzeszközöknek a vidéki térségek igényei szerinti rendelkezésére bocsátása révén volna lehetséges (egyedi költségvetések, a támogatási keretek differenciálása, az intézkedéseknek bizonyos térségekre történő korlátozása stb.).

31. A tagállamok általában nem így jártak el programjaik meghatározásakor. Az intézkedések majdnem mindegyikét alkalmazták a program teljes területén, anélkül, hogy számításba vették a vidéki térségek változó igényeit.

32. Előfordulhat, hogy egy projekt megfelel ugyan a feltételeknek, néhány projekt mégis jobban kezeli a vidéki térségek igényeit, mint a többi. Például ha egy beruházási projekt a vidéki térségekben több munkahelyet teremt, mint egy másik projekt, még ha minden másban egyenlők is, az első projekt az előnyösebb. Emellett a pénzeszközök korlátozottan állnak rendelkezésre. A hatékonyság céljából a pénzeszközöknél az igények szerint prioritásokat kell megállapítani.

33. A Számvevőszék ellenőrzése megállapította, hogy a tagállamok által alkalmazott eljárások általában nem kellően hatékonyak a vidéki térségek igényeit legjobban kezelő projektek kiválasztására. Számos tagállam az „érkezési sorrendben történő kiszolgálás” elve alapján támogatja a projekteket. Más esetekben a tagállamok rangsorolási eljárásokat állapítanak meg, amelyeket aztán nem alkalmaznak, vagy amelyek részben irreleváns feltételeken alapulnak. A felülvizsgált kilenc program közül csak egyben alkalmaztak hatékony eljárásokat. A 3. keretes szöveg erre mutat be példákat.

3. keretes szöveg

Példák a rangsorolás és kiválasztás nem célravezető alkalmazására

Az alábbiakban olyan kritériumokra láthatók példák, amelyek nem megfelelőek a vidéki térségek igényeinek kezelésére:

- Katalóniában a feldolgozás és forgalmazás intézkedésének esetében pontokat adnak a javasolt projekteknek annak függvényében, hogy milyen hosszú idő telt el azóta, hogy a kedvezményezett valamilyen támogatást kapott. Ez a kritérium inkább arra törekszik, hogy a támogatást a kedvezményezettek minél szélesebb köréhez juttassa el ahelyett, hogy kiválasztaná azokat a projekteket, amelyek a legjobban kezelik a vidéki térségek igényeit. Franciaországban ugyanennél az intézkedésnél a kiválasztási kritériumok egyike sem utal a beruházás helyszínére.
- Niedersachsenben a régió „falumegújítási” programjában a falu kiválasztására használt öt kritérium közül csak egy veszi figyelembe a falu vidéki voltát. A kritériumok egyike a közigazgatási terület pénzügyi helyzete: megfelelő pénzügyi erővel kell rendelkeznie ahhoz, hogy az intézkedéseket képes legyen gyorsan és hatékonyan elvégezni. Ez az intézkedéseket a vidéki térségek helyett városi térségek közigazgatási területeihez igazítja hozzá, mivel az előbbieket általában pénzügyileg gyengébbek.

34. A vizsgálat azt is megállapította, hogy fennáll a veszélye annak, hogy a tájékozottabb, jobban szervezett és gazdagabb kedvezményezettek könnyebben hozzájutnak az EU pénzeszközeihez. A beruházási intézkedésekhez a finanszírozott projekteket olyan magánszemélyek és önkormányzatok javasolják, akiknek részben társfinanszírozniuk kell a beruházást. Példákat találtunk arra, hogy a vidéki térségek helyett a támogatás a gazdaságilag erősebb kedvezményezettek és térségek köré összpontosul. A 3. és 4. keretes szöveg olyan példákat mutat be, amelyek esetében a regionális egyenlőtlenségek inkább növekedtek, mintsem hogy csökkentek volna.

4. keretes szöveg

A támogatás az állami és a magánszférában működő erősebb kedvezményezettek köré összpontosul

Emilia Romagna-ban csak azokat a mezőgazdasági üzemeket támogatják, amelyeknek a minimális bevétele éves munkaerő egységben körülbelül 10 000 EUR a HHT-térségekben, és körülbelül 15 000 EUR a nem HHT-térségekben. A gazdaságok 50 %-ának 5 000 EUR-nál kisebb a bevétele. Ezek általában kis gazdaságok. A régió legnagyobb (20 ha-nál nagyobb) gazdaságainak 12 %-a szívtá fel a támogatás 41 %-át.

A 33. cikk „mezőgazdasági vízkészlet-gazdálkodás” francia bekezdése pénzügyileg a legfontosabb intézkedés az 1. célkitűzés alá tartozó régiók agrárstruktúrájának javítását szolgáló spanyol programban. Ezen intézkedés pénzeszközeinek többségét (76 %) a meglévő öntözőhálózatok korszerűsítésére használják fel. Az 1. célkitűzés alá tartozó régiók teljes területének közel 12 %-át teszik ki az öntözött térségek, és ezek sűrűbben lakottak és versenyképesebbek, mint a nem öntözött térségek. Az emberek azért telepedtek le ezekben a térségekben, mert az öntözött térségek átlagosan hatszor termékenyebbek, mint a nem öntözött térségek. Ez egy olyan helyzetet teremtett, hogy a pénzeszközök nagy része a terület legkedvezőbb helyzetben lévő 12 %-ára összpontosul. Csak a támogatás kis részét (körülbelül 20 %-át) hajtották végre olyan térségekben, amelyeket elnéptelenedtként határoztak meg (<38,5 fő/km²).

Holtteher

4. megállapítás

A nem kellően hatékony célkitűzés fokozza a holtteherhatások kockázatát is, amely csökkenti a támogatás hatékonyságát.

35. Holtteher akkor jelentkezik, amikor egy beruházásra a támogatás nélkül is sor került volna. Az ilyen esetekben a hatások, mint amilyen a cég növekedése vagy a munkahelyteremtés mindenképpen megvalósultak volna. A beruházási támogatás akkor a leghatékonyabb, ha a beruházást egyébként nem hajtották volna végre, és a kívánt hatásokat nem érték volna el. A holtteher egy bizonyos szintjét azonban elkerülhetetlennek lehet tekinteni, mivel a kedvezményezetteknek késznek kell lenniük arra, hogy belefogjanak egy beruházási projektbe.

36. A Bizottság elismeri, hogy a holtteher létezik ⁽¹⁾. Ezt a Számvevőszék ellenőrzése is megerősítette, a talált példák közül néhány az 5. keretes szövegben látható. A holtteher magas szintjét független értékelések is jelentették.

5. keretes szöveg

Példák a holtteherre

Két mezőgazdasági termelőt látogattunk meg, akik az Emilia Romagna mezőgazdasági üzemibe történő beruházást támogató intézkedés keretében támogatásban részesültek. Mindkét mezőgazdasági termelő azt állította, hogy a beruházást akkor is elvégezte volna, ha nem kapta volna meg a hatósági támogatást. Ezenfelül mindkét mezőgazdasági termelő elegendő anyagi erőforrással rendelkezett, és további (az EU által nem társfinanszírozott) beruházások megvalósítása mellett döntött, amelyek összege az egyik esetben ötször akkora volt, mint a támogatott projekt, a másik esetben pedig a támogatott projekt fele.

Katalóniában 2005-ig nem alkalmaztak prioritási kritériumokat a mezőgazdasági termékek feldolgozásának és forgalmazásának javítására, és minden támogatható kérelmet társfinanszíroztak. Mivel a pénzeszközök a VFP-ban előirányzott hatósági társfinanszírozás szintjéhez nem voltak elegendőek, a támogatási szintet jelentősen, átlagban 15 %-ra csökkentették. Ez növelte a holtteher valószínűségét – a kedvezményezetteknek 85 %-ban saját magukat kellett finanszírozni. Az ellenőrzött három társaság közül kettőben az Unió által társfinanszírozott projekt megvalósítása utáni évek éves beszámolója szerint a társaságok kiegészítő beruházásokat végeztek el olyan összegben, amely meghaladta az EU által társfinanszírozott beruházásokat.

37. A holtteher kockázatának csökkentése céljából hatékonyabb célkitűzésekre van szükség. Ezenfelül a Bizottság nem, vagy csak kevés figyelmet fordított a holtteherre előre jelezni képes tényezők felismerésére. Megállapításra került például, hogy a holtteher általában nagyobb, ha a beruházást nagyobb társaságok

viszik végbe, a környezetbarát beruházások esetében viszont kisebb. Következésképpen ezeket a tényezőket figyelembe lehet venni a támogatás célba juttatásakor.

38. Összefüggés áll fenn a társaság életképessége és egyrészt a beruházás fenntarthatósága, másrészt a holtteher között. A Számvevőszék azonban úgy ítéli meg, hogy a Bizottság túlságosan a fenntarthatóságra összpontosított, miközben túl könnyen elfogadta a holtteher magas kockázatát.

39. Példa erre a mezőgazdasági üzemekbe történő beruházás gyakorlata Belgium Flandria régiójában, ahol a gazdasági életképesség feltétele alapján a mezőgazdasági üzemek majdnem felét kizárják. Ezt a feltételt úgy hajtották végre, hogy teljes munkaidős foglalkoztatottanként legalább 21 577 EUR bevételt követték meg. A program értékelését végző személyek azt állapították meg, hogy ezzel kizárták azokat az üzemeket, amelyek támogatásra szorultak, és amelyek esetében a holtteherhatások kisebbek voltak.

3. ellenőrzési kérdés: A projekteket vidéki térségekben hajtották-e végre és volt-e hatásuk?

A projektek helyszíne

5. megállapítás

A kiadások jelentős részét olyan térségekben hajtják végre, amelyek vidéki jellege nem meghatározó, a vidéki térségekre rendelkezésre álló összegek rovására.

40. A Bizottság kevés adattal rendelkezik a vidékfejlesztési beruházások eredményeinek és hatásainak helyszínéről (lásd még 61. bekezdés). A Számvevőszék 300 EMOGA-projektből vett reprezentatív mintát és osztályozta a helyszínüket a vidékiség szempontjai szerint. Ezt az elérhető legjobb független viszonyítási alapok közül négy olyan felhasználásával valósította meg, amelyekhez az EU teljes területének osztályozásához rendelkezésre állt adat aszerint, hogy az vidékies vagy városias-e. A következő viszonyítási alapokat használtuk fel (további részletek a 2. mellékletben találhatóak):

- a korábbi programozási időszakban (1994–1999) a térséget vidékinek osztályozták-e? Ebben az időszakban a 33. cikk intézkedéseit az 1. célkitűzés alá nem tartozó térségek közül csak néhány, úgynevezett „5b. célkitűzés alá tartozó” térségben hajtották végre, amelyeknek eleget kellett tenniük a vidékiség bizonyos kritériumainak, és ezt a Bizottságnak jóvá kellett hagynia;
- a NUTS III térség osztályozása az ESPON-tipológiában, amelyet a Bizottság és a tagállamok által együttesen irányított ESPON-program részeként dolgoztak ki;

⁽¹⁾ DG AGRI-ismertető – Új távlatok az EU vidékfejlesztésében, 7. o.

- c) a NUTS III térség relatív vidékisége a statisztikai célokra elérhető nemzeti meghatározások szerint;
- d) a NUTS III térség osztályozása az OECD-tipológiában, amely a népsűrűsége alapján, és amelyet a nemzetközi elemzésekben 1994 óta általánosan alkalmaztak.

41. A 2. tábla mutatja be annak az elemzésnek az eredményeit, hogy a viszonyítási alapok szerint a 300 beruházás hogyan osztályozható. Ez azt mutatja, hogy az 1. célkitűzés alá nem tartozó térségek esetében a tipizálástól függően 29 % (OECD) és 55 % (a korábbi 5b. célkitűzés besorolása) közötti kiadás a nem vidéki térségekbe kerül. Az 1. célkitűzés esetében a vidékfejlesztési támogatásban részesült régiók 9 %-a (OECD) és 22 %-a (nemzeti meghatározás) nem vidéki térségben van.

2. tábla

A vidékfejlesztési beruházások helyszíne a 300 EMOGA-projekt reprezentatív mintájában

Mintapopuláció	Korábbi 5b. célkitűzés alá tartozó		ESPON-tipológia			Nemzeti meghatározás			OECD-tipológia		
	nem	igen	városi	közepes	vidéki	városi	közepes	vidéki	városi	közepes	vidéki
1. célkitűzés alá nem tartozó régiók	55 %	45 %	47 %	29 %	25 %	44 %	7 %	49 %	29 %	38 %	33 %
1. célkitűzés alá tartozó régiók	n/a	n/a	21 %	53 %	26 %	22 %	2 %	76 %	9 %	43 %	48 %

42. A megelőző programozási időszakokkal (1994–1999) egybevetve a vidéki térségeket támogató vidékfejlesztési beruházás (a korábbi 5b. célkitűzés) abszolút értéken 50 %-kal (körülbelül 1 500 millió EUR-val) és relatív értéken 70 %-kal esett vissza⁽¹⁾. Ez annak ellenére történt, hogy a VF költségvetése jelentősen növekedett. Mindez jól érzékelteti, hogy a vidéki térségek előnyben részesítésének hiánya, amelyet a rendelet lehetővé tesz, az ezekre a térségekre rendelkezésre álló pénzeszközök rovására ment.

43. A 300 projektben a népsűrűség is elemzésre került. A teljes mintapopulációra a beruházási térség átlagos népsűrűségét mutatja a következő táblázat (ahol a LAU II a „legkisebb” közigazgatási szint, például a községek, a NUTS III a legnagyobb közigazgatási szint, például a tartományok). Az ellenőrzött beruházási intézkedések minden típusában mind a LAU II mind a NUTS III térségek népsűrűsége átlagban magasabb, mint a négyzetkilométerenként 120 fős európai átlag. Az 1. célkitűzésű régiók esetében az adatokat össze kell hasonlítani az 1. célkitűzésű térségek átlagos népsűrűségével, amely 81 fő/km².

3. tábla

A VF-beruházások területének átlagos népsűrűsége a 300 EMOGA-projekt reprezentatív mintájában

Mintapopuláció	A beruházás helyszínének népsűrűsége (fő/km ²)	
	LAU II	NUTS III
1. célkitűzés alá nem tartozó régiók	259	242
1. célkitűzés alá tartozó régiók	237	246

44. Ennek az elemzésnek a jelentőségét a népsűrűség és a gazdasági teljesítmény közötti összefüggés adja. Minél magasabb a népsűrűség, annál nagyobb az egy főre jutó GDP. A 3. tábla eredményei azt mutatják, hogy a VF-beruházások általában olyan LAU II és NUTS III térségekben történnek, amelyekben az egy főre jutó GDP magasabb, mint az uniós átlag.

45. Az ESPON-osztályozás egy jellemzője, hogy a tipológiában városiként meghatározott térségekben a legmagasabb a GDP, vagyis ezek a leggazdagabb térségek. A minta eredményei így tehát azt mutatják, hogy a felülvizsgált intézkedésekre fordított kiadások jelentős részét (az 1. célkitűzés alá nem tartozó régiókban 47 %-ban, az 1. célkitűzés alá tartozó régiókban 21 %-ban) a legmagasabb GDP-vel rendelkező térségekben hajtják végre, szemben a területi egyenlőtlenségeket csökkenteni kívánó célkitűzéssel (lásd 6. bekezdés).

⁽¹⁾ Forrás: A Bizottság számviteli adatainak számvevőszéki elemzése.

46. Az eredmények különösen figyelemre méltóak az 1. célkitűzés alá tartozó régiók esetében, melyek összességében az EU legszegényebb térségei. A beruházások helyszíneinek átlagos népességi adatai nagyon hasonlóak az 1. célkitűzésen belüli és kívüli régiók esetében (lásd 3. tábla). Ez azt jelzi, hogy a beruházások az 1. célkitűzés alá tartozó régiók leggazdagabb részeiben összpontosulnak.

A helyszínen felülvizsgált projektek eredménye és hatása

6. megállapítás

A projektek hatásainak beazonosítása nem mindig volt lehetséges, de amikor erre mód nyílt, a hatékonyságukat növelő fő tényező a szinergiájuk volt más projektekkel és az, hogy vidéki térségekben került rájuk sor.

47. A tagállamok felkeresése során felülvizsgált 31 projekt elemzésének részeként a vizsgálat feltette a kérdést: „Melyek voltak a projekt eredményei, és melyek voltak az ezeket meghatározó fő változók?” A következő oldalon található fényképek az ellenőrzött projektek közül négyet mutatnak be. A III. melléklet részletesebben leírja ezeket a projekteket, amelyek jól érzékeltek az alábbi megállapításokat. Az itt bemutatott eredmények nem általánosíthatók, mert a minta kiválasztása önkényes alapon történt, és cél volt az is, hogy példákat mutassunk a jól bevált gyakorlatokra.

1. pont: A kihatások (eredmények és hatások) nem mindig beazonosíthatók

48. A felülvizsgált projektek közül 10-ben világos eredményeket és hatásokat találtunk. További 15 projekt⁽¹⁾ esetében néhány hatásra találtunk bizonyítékot, bár a szándékolt hatásoknak nem mindegyikére. A fennmaradó 6 projekt⁽²⁾ esetében hatás egyáltalán nem, vagy csak kis mértékben volt tapasztalható. Ezeket az adatokat a tagállamok általában nem gyűjtötték össze, és az is előfordult, hogy azt állították, hogy ez az értékelést végző személyek felelőssége.

(1) 1–5., 7–9., 16., 18., 19., 22., 23., 30., 31. sz. projekt (lásd I. melléklet).

(2) 12., 15., 17., 20., 26. és 27. sz. projekt (lásd I. melléklet).

2. pont: A projektek hatékonyabbak, ha szinergia alakul ki

49. A felülvizsgált projektek közül 20-ban találtunk szinergiahatást. Ez azt jelenti, hogy a projekteket nem elkülönítve hajtották végre, hanem kapcsolódtak más projektekhez. Ezek a projektek általában egy tágabb elgondolás, például egy helyi fejlesztési stratégia (pl. falufejlesztés vagy turizmusfejlesztés) részei voltak. A többi 11 projekt⁽³⁾ esetében szinergiahatás nem volt megállapítható. A Számvevőszék azt találta, hogy az elkülönült projekteknek, amelyek nem álltak kapcsolatban más projekkel, kisebb hatásuk volt, és kevésbé voltak hatékonyak.

50. A tagállamok nem mindig követelik meg, hogy a projektek részei legyenek egy tágabb elgondolásnak vagy egy helyi fejlesztési tervnek. Ilyen esetekben, különösen a 33. cikk intézkedéseivel, a hatékony célkitűzés növelné a támogatás hatékonyságát.

3. pont: Helyszín és vidéki térségekre gyakorolt hatás

51. A fő hatásokat az összes felülvizsgált projekt esetében a beruházás tőzsomszédságában valósították meg. Csak 7 projektnek⁽⁴⁾ volt hatása a tágabb térségre is.

52. Az eredmények és a hatások a felülvizsgált projektek közül 19-ben járultak hozzá pozitívan a vidéki térségek fejlesztéséhez. A maradék 12 projektben a Számvevőszék azonban nem talált ilyen pozitív hozzájárulást: 6 esetben hatás egyáltalán nem, vagy csak kis mértékben jelentkezett (lásd 48. bekezdés) és másik 6 esetben⁽⁵⁾ ez egy városban vagy nem vidéki térségben mutatkozott. Ezeknek jóval kisebb hatása van a vidékfejlesztésre, és így nem kezelik hatékonyan a vidéki térségek problémáit.

(3) 1., 2., 3., 4., 7., 8., 9., 12., 17., 20. és 31. sz. projekt (lásd I. melléklet).

(4) 5., 6., 7., 8., 9., 10. és 11. sz. projekt (lásd I. melléklet).

(5) 7., 8., 11., 18., 24. és 25. sz. projekt (lásd I. melléklet).

1. fénykép



15. sz. projekt, kilátó építése Brandenburgban

2. fénykép



11. sz. projekt, állami termőföld-vásárlás Hollandiában

3. fénykép



19. sz. projekt, a kirchwahlingeni faluközpont felújítása Niedersachsenben

4. fénykép



22. sz. projekt, a régi beton vízvezetékek korszerűsítése csővezetékek és szivattyúk föld alatti rendszerével Spanyolországban

4. ellenőrzési kérdés: Megfelelő-e a végeredmények (eredmények és hatások) felügyelete és értékelése?

A felügyeleti és értékelési rendszer átfogó kerete és végrehajtása

7. megállapítás

Az a mód, ahogy a Bizottság és a tagállamok végrehajtják a felügyeleti és értékelési rendszert, nem nyújt megfelelő és megbízható tájékoztatást a VF-beruházások teljesítményeiről, eredményeiről és hatásairól.

53. A felügyeleti és értékelési rendszer mintáját meghatározza a jogalap, beleértve például az operatív célok és a várt hatások, lehetőség szerint a felügyeleti és az értékelési becslések által számszerűsített felvételét a vidékfejlesztési politikákba.

54. A felügyelet esetében a jogalap megköveteli a tagállamoktól, hogy a célkitűzéseikkel kapcsolatos intézkedések alakulásáról éves időközönként jelentéseket nyújtsanak be a Bizottsághoz. Ehhez, amikor csak lehetséges, a Bizottság által elkészített iránymutatásokban meghatározott közös mutatókat kell alkalmazni. A tagállamok által jelentett közös mutatók alapján a Bizottság rendszeres időközönként összefoglaló jelentést készít el.

55. Háromféle értékelést végeznek el: előzetes értékelést (a program tervezési szakaszában), félidős értékelést (legkésőbb 2003. december 31-ig, és ha szükséges, a naprakésszé tett változatát két évvel később) valamint utólagos értékelést (2008. december 31-ig). A Bizottság az értékelés elvégzésre szakembereket is szerződött, akik összegző beszámolókat készítenek a tagállamok megelőző programozási időszakokra vonatkozó utólagos értékeléseiben tartalmazott információkról (amely 2003-ban vált elérhetővé), és a jelenlegi programozási időszak félidős értékeléseiről.

56. Tekintettel arra, hogy a Bizottság megpróbálta megoldani a jelenlegi hiányosságok némelyikét és az új programozási időszakokra változtatásokat javasolt, a Számvevőszék szerint a felügyeleti és értékelési rendszer átfogó kerete általában megfelelő.

57. A Számvevőszék elemezte, hogy a Bizottság és a tagállamok hogyan hajtották végre a felügyeleti és értékelési rendszert. A Számvevőszék megállapította, hogy sem a Bizottság, sem a tagállamok nem felügyelik és nem értékelik megfelelően a VF-beruházások teljesítményeit, eredményeit és hatásait. Ez azt jelenti, hogy nincsenek elégséges ismereteik ahhoz, hogy a beruházási intézkedéseket hatékonyan irányítsák.

58. A Számvevőszék a következő hiányosságokat állapította meg:

a) A tagállamok programjaiban általában nem határozták meg megfelelően a célkitűzéseket a projekt és az intézkedés szintjén, valamint a mutatókat és a célokat.

b) Még ha megfelelően meg is határozták a mutatókat, több tagállam a projektek eredményeiről nem gyűjtötte be és nem jelentette az adatokat, még akkor sem, ha erre lett volna a lehetőség.

c) Amikor az adatokat jelentették, a teljesítményt, az eredményt és a hatást jelző mutatók számos esetben nem voltak megbízhatóak. Az uniós megvalósításokat túlbecsülték, mivel belevették a nemzeti társfinanszírozást, és mert az eredményeket kettősen jelentették. Ezenfelül az adatokat a tervezett számadatokra és becslésekre alapozták, és a nemzeti tisztviselők általában ezeket nem vetették egybe a valósággal.

d) A Bizottság azt kérte, hogy az adatok a kötelezettségvállalásokra és ne a kifizetésekre alapuljanak, így a kifizetett összegekkel és következképpen a pénzügyi jelentéssel nincs meg a közvetlen kapcsolat. Ez azt is jelenti, hogy a számadatok nem azok, amelyeket valójában megvalósítottak, és hogy a teljesítményeket és az eredményeket túl korán, vagy túlbecsülve jelentik (pl. amikor a projekteket törlik).

e) A 33. cikk tekintetében, a különböző típusú projektek nagy változatossága miatt a Bizottság nem szolgál helytálló közös teljesítménymutatókkal. Így nem jelentik, hogy voltaképpen mit is finanszíroztak.

59. Ezek a hiányosságok így befolyásolják a tagállamoknak azokat az éves időközönkénti jelentéseit, amelyekben az adatokról jelentést tesznek. Ezeknek a jelentéseknek a közös mutatói adják a Mezőgazdasági Tanács által megkövetelt, és a Bizottság által elkészített jelentés, azaz „Az EU vidékfejlesztésének felügyeleti adatai – összefoglaló jelentés” alapját. A legutolsó, 2001–2003 közötti időszakra vonatkozó, 2005 májusában elkészített jelentés a pénzügyi végrehajtásra összpontosít, és csak kevés adattal szolgál a teljesítmények és eredmények felügyeletéről. A jelentés nem teljes, mert az 1. célkitűzés alá tartozó régiók adatai még nem álltak rendelkezésre. A jelentés továbbá nem vethető össze a 2000. évvel, mert a Bizottság 2001-ben megváltoztatta a mutatókat, és a 2000. év naprakésszé tett számadatai csak részben állnak rendelkezésre.

60. A hiányosságok (lásd 58. bekezdés) az értékelési jelentéseket is befolyásolják. Az értékelésekkel kapcsolatos további probléma a „közös értékelési kérdések” korlátozott használhatósága. Ezek olyan értékelési kérdések, kritériumok és mutatók, melyeket a Bizottság fejlesztett ki, és melyeket a jogalap megkövetel. A Számvevőszék ellenőrzése azt tárta fel, hogy ezeknek a kérdéseknek a nagyobb részét az értékelést végző személyek nem válaszolják meg, mert a kérdések, kritériumok és mutatók jelentős része nem odavágó, vagy ha az, akkor az adatokat nem jelentik, vagy azok nem számszerűsíthetők.

61. A felügyelet és az értékelés csak korlátozott mértékben nyújt tájékoztatást arról, hogy a teljesítményeket, az eredményeket és a hatásokat hol valósították meg. Az ilyen információ pedig szükséges lenne annak elemzéséhez, hogy a problémákat a leginkább rászoruló vidéki térségekben kezelik-e. Mint ilyen, ez volna a célkitűzés ésszerű befejezése, és lehetővé tenné a támogatás hatékonyságának mérését.

62. A Bizottság az eredményes pénzgazdálkodást éveken keresztül a tevékenység alapú irányítás eljárásain keresztül közelebb hozta meg. Ez átfogó szinten mutatókkal szolgál a vidékfejlesztés teljesítményéről és hatásáról. Ezek a mutatók azonban nem nyújtanak semmilyen betekintést abba, hogy mit finanszíroztak, és hogy mit vittek véghez. A teljesítménymutatók a Bizottság tervekben megnevezett tevékenységeit írják le, és a beruházási intézkedésekhez az egyetlen használható hatásmutató a vidékfejlesztési kiadás, mint a teljes EMOGA-kiadás része.

63. Az a mód, ahogy a felügyeleti és értékelési rendszert végrehajtották, olyan helyzetet teremtett, hogy a jelentés nem nyújt megbízható képet a VF-beruházások teljesítményeiről, eredményeiről és hatásairól. Nem világos, hogy mit finanszíroztak (teljesítmények), mit valósítottak meg (eredmények, hatások) és mindez hogyan járult hozzá a vidéki térségek problémáinak kezeléséhez.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

64. A Számvevőszék megállapította, hogy lényeges információk hiányoztak annak a kérdésnek a megválaszolásához, hogy a vidékfejlesztési beruházási intézkedések hatékonyan kezelik-e a vidéki térségek problémáit. Így nem lehet megállapítani, hogy milyen pénzeszközök milyen célkitűzés megvalósításához járultak hozzá. Ezen információk hiánya részben a vidékfejlesztési rendeletnek köszönhető, amely túl általános célkitűzésekhez intézkedések széles körét kínálja. Továbbá a tagállamok programjai a vidéki térségek problémáinak kezeléséhez nem határoztak meg világos stratégiákat (lásd 16–18. bekezdés).

– A Bizottságnak a következő programozási időszakra biztosítani kell, hogy amikor elfogadja a vidékfejlesztési programokat, a tagállamok világos stratégiákat határozzanak meg, amelyek egyértelmű célkitűzésekhez kapcsolódnak, és amelyek a beruházások tekintetében lehetővé teszik a költséghatékonyság felmérését.

65. A vidékfejlesztési intézkedéseket végrehajtó tagállami programok a támogatást jelentős mértékben a mezőgazdasági ágazatra összpontosítják, és így közel maradnak a rendelet egyik átfogó célkitűzéséhez: hozzájárulnak a KAP célkitűzéseinek megvalósításához. Ez a mezőgazdaságra való erőteljes összpontosítás kockára teszi azonban a rendelet másik átfogó célkitűzésének megvalósítását: a vidéki térségek gazdasági és társadalmi kohéziójához való hozzájárulást, amelyet a legjobban a más strukturális alapokban alkalmazott területi megközelítéssel lehetne szolgálni (lásd 19–26. bekezdés).

– A 2007–2013 közötti programozási időszak szabályainak megállapításakor kellő figyelmet kell fordítani a rendelet két,

a KAP-hoz kapcsolódó, és a területi egyenlőtlenségek csökkentését célul kitűző fő célkitűzése közötti egyensúlyra.

66. A rendelet nem határozza meg a vidéki térségeket, és nem köti ki azokat a feltételeket sem, amelyeknek eleget kell tenniük. A tagállamoktól nem követelik meg, hogy vidékfejlesztési programjaikban meghatározzák a vidéki térségeket. Hiányoznak a hatékony feltételek és kiválasztási eljárások ahhoz, hogy a pénzeszközöket a leginkább rászoruló földrajzi térségeknek és kedvezményezetteknek juttassák el (lásd 29–34. bekezdés).

– A Bizottságnak biztosítani kell, hogy a hatékonyság céljából a tagállamok programjai az igények fényében rangsorolják a pénzeszközök elosztását. Az ilyen rangsorolásnak hasznára válna a leginkább rászoruló térségek és kedvezményezettek világos beazonosítása.

67. A Bizottságnak kevés adata van a beruházások eredményeinek és hatásainak helyszínéről. A Számvevőszék megállapította, hogy ezeknek a kiadásoknak egy jelentős részét olyan térségekben hajtják végre, amelyek meghatározó módon nem vidékiek, és hogy a megelőző programozási időszakokkal egybevetve, a vidéki térségekre fordított beruházási támogatás jelentősen csökkent (lásd 40–46. bekezdés).

– A vidékfejlesztési programok jóváhagyása során a Bizottságnak meg kell győződnie arról, hogy a tagállamok világosan indokolták, hogy melyik térségekben van a leginkább szükség a beruházásokra.

68. A helyszínen felülvizsgált projektek eredményeinek és hatásainak tekintetében azt találtuk, hogy a hatás megállapítása nehéz volt, de a hatékonyságot pozitívan befolyásoló tényező volt a más projektekkel való szinergia és az, hogy vidéki térségekben került rájuk sor (lásd 47–53. bekezdés).

– A Bizottságnak ösztönöznie kell a tagállamokat, hogy elemezzék azokat a fő tényezőket, amelyek befolyásolják a beruházási projektek sikerét, és hogy terjesszék a jól bevált gyakorlatokat.

69. A felügyeleti és értékelési rendszer a Bizottságnak és a tagállamoknak nem kínál elégséges és hitelt érdemlő tájékoztatást a teljesítményekről, az eredményekről és a hatásokról (lásd 53–63. bekezdés).

– A Bizottságnak javítania kell az adatgyűjtésen és a jelentéstételen, hogy a beruházások hatékonyságáról tájékozottabb legyen.

Ezt a jelentést a Számvevőszék a 2006. június 28-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

a Számvevőszék nevében

Hubert WEBER

elnök

I. MELLÉKLET

A TAGÁLLAMOKBAN ELLENŐRZÖTT PROJEKTEK LISTÁJA

Hiv. sz.	Tagállam és program	Intézkedés – 1257/1999/EK rendelet						A projekt rövid leírása
		Mezőgazdasági üzemekbe történő beruházás	A mezőgazdasági termékek feldolgozásának és forgalmazásának javítása	33. cikk alá tartozó intézkedések				
				Tagostás	Falumegújítás és fejlesztés, valamint a vidéki kulturális örökség védelme és megőrzése	Mezőgazdasági vízkészlet-gazdálkodás	A mezőgazdaság fejlesztéséhez kapcsolódó infrastruktúra fejlesztése és bővítése	
1	Olaszország – Emilia Romagna	×						Mezőgazdasági gépek vásárlása költségcsökkentés céljából.
2	Olaszország – Emilia Romagna	×						Gazdasági épületek építése a gépek tárolására, költségcsökkentés céljából.
3	Spanyolország – nemzeti OP	×						Egy körülbelül 15 tehénnel rendelkező kis családi gazdaság beruházási támogatása (vissza nem térítendő támogatás, kamat- és hiteltámogatás).
4	Spanyolország – nemzeti OP	×						Egy viszonylag nagy tejjüzem (186 tehén, 1,2 millió kg tejkvóta) beruházási támogatása (vissza nem térítendő támogatás és kamattámogatás).
5	Franciaország – nemzeti VFP		×					Minőségellenőrzést javító beruházások egy pincészetben.
6	Franciaország – nemzeti VFP		×					Beruházások a higiéniai feltételek javítására és ellenőrzésére egy vágóhídon.
7	Spanyolország – Katalónia		×					Az egészségügyi feltételek javítása és energiamegtakarítás a termelési folyamat átalakításán keresztül egy magángazdaságban.
8	Spanyolország – Katalónia		×					Egy új létesítmény építése, és az egészségügyi feltételek javítása a termelési folyamat átalakításán keresztül egy magángazdaságban.
9	Spanyolország – Katalónia		×					Egy új létesítmény építése, és az egészségügyi feltételek javítása a termelési folyamat átalakításán keresztül egy termelői szervezetben.
10	Hollandia – nemzeti VFP			×				Egy gazdálkodótól 28,6 hektár termőföld vásárlása egy természetvédelmi területen.

Hiv. sz.	Tagállam és program	Intézkedés – 1257/1999/EK rendelet						A projekt rövid leírása
		Mezőgazdasági üzemekbe történő beruházás	A mezőgazdasági termékek feldolgozásának és forgalmazásának javítása	33. cikk alá tartozó intézkedések				
				Tagosítás	Falumegújítás és fejlesztés, valamint a vidéki kulturális örökség védelme és megőrzése	Mezőgazdasági vízkészlet-gazdálkodás	A mezőgazdaság fejlesztéséhez kapcsolódó infrastruktúra fejlesztése és bővítése	
11	Hollandia – nemzeti VFP			×				125,6 hektár, jobbára termőföldként hasznosított föld vásárlása Zaanstad településtől egy természetvédelmi területen.
12	Olaszország – Campania				×			Egy elzárt gazdaság meglévő épületének felújítása azzal a céllal, hogy szállást és reggelit nyújtó apartmanként hasznosítsák.
13	Olaszország – Campania				×			Egy község nyílt területének (utca és tér) felújítása, hogy azt találkozóhelyként használják.
14	Németország – Brandenburg				×			Egy kastély múzeumként való hasznosítás céljából való felújítása.
15	Németország – Brandenburg				×			Egy 31,5 méter magas acél kilátótorony építése, amely kilátást nyújt egy tóra és a környező területre.
16	Németország – Brandenburg				×			Két híd újjáépítése és egy 1,1 km hosszú külterületi út felújítása.
17	Németország – Niedersachsen				×			Egy régi, hagyományos épület átalakítása közösségi háznak.
18	Németország – Niedersachsen				×			Egy öreg tanyaház kerítésének és oromzatának helyreállítása.
19	Németország – Niedersachsen				×			Parkoló építése, egy út újburkolása, a mezőgazdaságot ellátó tehergépkocsik fordulóhelyének létrehozása, a jellegzetes kerítések rendbetétele és szabadidős padok elhelyezése.
20	Spanyolország – Katalónia				×			Egy vidéki községben a rendezvényterem felújítása.
21	Németország – Brandenburg					×		A töltések javítása az Odera folyó mentén, és a folyóból víz biztosítása az öntözéshez.
22	Spanyolország – nemzeti VFP					×		Egy öntözési társaság öntözési hálózatának javítása és korszerűsítése.
23	Spanyolország – nemzeti VFP					×		Öntözési térség fejlesztése integrált projektben egy öntözési társaság számára (öntözés, vízelvezetés, utak stb.).
24	Spanyolország – nemzeti VFP					×		Öntözés egy mezőgazdasági területen Castellón de la Plana város tőszomszédságában.

Hiv. sz.	Tagállam és program	Intézkedés – 1257/1999/EK rendelet						A projekt rövid leírása
		Mezőgazdasági üzemekbe történő beruházás	A mezőgazdasági termékek feldolgozásának és forgalmazásának javítása	33. cikk alá tartozó intézkedések				
				Tagosítás	Falumegújítás és fejlesztés, valamint a vidéki kulturális örökség védelme és megőrzése	Mezőgazdasági vízkészlet-gazdálkodás	A mezőgazdaság fejlesztéséhez kapcsolódó infrastruktúra fejlesztése és bővítése	
25	Spanyolország – nemzeti VFP					×		Mezőgazdasági terület öntözése Sagunto város mellett.
26	Portugália – Lisboa e Vale do Tojo					×		Tomar vidéki közösségében két falu területén egy új öntözési rendszer kiépítése.
27	Portugália – Lisboa e Vale do Tojo					×		Új öntözési rendszer kiépítése egy Lisszabontól 25 km-re lévő térségben.
28	Olaszország – Campania						×	A meglévő külterületi utak felújítása, a környező gazdaságok megközelíthetőségének javítása, a község különböző részei közötti összeköttetés és a főbb utakhoz való hozzáférés javítása.
29	Olaszország – Campania						×	A meglévő külterületi utak felújítása, a környező gazdaságok megközelíthetőségének javítása, a község különböző részei közötti összeköttetés és a főbb utakhoz való hozzáférés javítása.
30	Németország – Niedersachsen						×	Egy új, 410 méteres külterületi út építése.
31	Németország – Niedersachsen						×	Egy 1,4 km-es külterületi út felújítása.

II. MELLÉKLET

A VIDÉKI TÉRSÉGEK MEGHATÁROZÁSA – AZ ELLENŐRZÉSHEZ HASZNÁLT VISZONYÍTÁSI ALAPOK

1. Korábbi 5b. célkitűzés alá tartozó térségek

A vidékfejlesztési rendelet 2000. január 1-jén történt hatálybalépésével hatályon kívül helyezték a 2052/88/EGK ⁽¹⁾ rendeletet. Ez utóbbi az 1. cikk 5. bekezdésében az 5b. célkitűzést úgy határozza meg, hogy az „ösztönzi a vidéki térségek fejlődését”. Később, a 11. cikk úgy rendelkezik, hogy az 5b. célkitűzés keretében támogatható térségek kiválasztása során (...) különösen azt kell figyelembe venni, hogy azok ténylegesen milyen mértékben vidékiek, továbbá az ott mezőgazdasággal foglalkozó személyek számát, gazdasági és mezőgazdasági fejlettségüket, azt, hogy mennyire peremterületek, valamint az érzékenységüket a mezőgazdasági ágazat változásaira, különösen a közös mezőgazdasági politika összefüggéseiben. Az 1994–1999-es programozási időszakban a Bizottság ezen kritériumok alapján 83 övezetet hagyott jóvá. Az 5b. célkitűzés programjai által így érintett térségek az EU felszíni területének 26 %-át és népességének 9 %-át érintették.

2. ESPON-tipológia

Az 1.1.2. ESPON-projekt zárójelentésében a „városi-vidéki kapcsolatok” pontban arra összpontosít, hogy ésszerű-e a város-vidék felosztás, hogyan végezhető ez el, melyek legyenek a kritériumai, és vajon felhasználható-e ez a politikai döntéshozatalban. A jelentés a régiók csoportosítását dolgozza ki Európában a városi-vidéki jellemzők szerint. Az ESPON tipológiája két fő dimenzió alapul, a városi befolyás, valamint az emberi beavatkozás mértékén. A városi befolyást minden egyes NUTS III térség esetében a népsűrűség és a vezető városi központ státusza alapján határozzák meg. Az emberi beavatkozás fokát a CORINE adathalmaz fő felszínborítási osztályai szerint a felszínborítás relatív részesedése alapján határozták meg. A fő osztályok a mesterséges felszínek, a mezőgazdasági területek és a fennmaradó felszínborítás. Az ellenőrzés alkalmazásában az első osztályt (1. típus, „nagy városi befolyás, nagymértékű emberi beavatkozás”) városinak tekintették, a 2–5. osztályt átmenetinek és a 6. osztályt vidékinek.

3. Nemzeti meghatározások

Mivel a tagállamok által alkalmazott kritériumok nagyon sokszínűek, az így meghatározott osztályozások egymással nem összevethetőek. Az 1.1.2. projekt részeként azonban az ESPON harmonizálta a nemzeti osztályozásokat azért, hogy az országos átlag függvényében három osztályt határozott meg. Az eredmény a viszonylagos vidékiségi tipológiája a nemzeti meghatározások szerint három osztályban: alacsony vidékiség (az országos átlag 90-es indexe alatt), közepes vidékiség (90 és 110 közötti index) és magas vidékiség (110 fölötti index).

4. OECD

Az OECD osztályozásban három osztály van, amelyben a NUTS III térségeket városiként jelölik, ha népességüknek kevesebb, mint 15 %-a él 150 fő/km² alatti népsűrűségű LAU II térségekben. Egy NUTS III térség viszonylagosan vidéki, ha a népességének 15–50 %-a él 150 fő/km² alatti népsűrűségű LAU II térségekben, és vidéki akkor, ha ez több mint 50 %.

(¹) Az 1988. június 24-i 2052/88/EGK tanácsi rendelet a strukturális alapok feladatairól (HL L 185., 1988.7.15., 9. o.).

III. MELLÉKLET

PÉLDÁK A FELÜLVIZSGÁLT PROJEKTEK EREDMÉNYEIRE ÉS HATÁSAIRA

1. pont – A hatások nem mindig felismerhetők

Brandenburgban a 33. cikk „falumegújítás és fejlesztés, valamint a vidéki kulturális örökség védelme és megőrzése” intézkedése alapján egy 31,5 méter magas acél kilátót építettek, amely kilátást nyújt a Senftenberger-tóra és a környező területre (lásd még 1. fénykép). A kilátó a térség számára egy újabb látványosság, de az ellenőrök szerint a projekt elengedhetetlen. Ha nem építették volna meg, a látogatók száma feltehetőleg ugyanakkora maradt volna. Nincs bizonyíték arra, hogy ez a projekt, amely körülbelül 380 000 EUR-ba került, hatékonyan fejleszti a vidéki térséget. A park igazgatósága adatokkal tudott szolgálni a szállóvendégek és a napi látogatók számáról. A kilátó megépítésének nem volt észrevehető hatása ezekre az adatokra, és ha jelentkezett is bármilyen tendencia, az más tényezőknek is betudható volt. Így a kilátó eredményeit és hatásait nagyon nehéz meghatározni és számszerűsíteni és korai a projekt közép- és hosszú távú hatásairól is beszélni.

2. pont – A projektek hatékonyabbak, ha szinergia lép fel

1. példa: Szinergia más eszközökkel és célkitűzésekkel, egy átfogóbb stratégia részeként

A projekt állami termőföldvásárlásra vonatkozott Hollandiában a 33. cikk tagosítás intézkedése alapján (lásd még 2. fénykép). A projekthez a parcellákat a hatvanas években a település vásárolta meg építési célokra, de most (EU-társfinanszírozással) az állam megvásárolta ezeket, hogy városiasítás helyett természetes területet hozzon létre. A régióban más, az EU által társfinanszírozott projekteket is végrehajtottak, amely azt eredményezte, hogy a VFP egyszerre két célja is megvalósult: a természetes terület létrehozása és a mezőgazdaság fenntartható fejlesztése. Ezenfelül a projekt helyszínének térsége lehetőséget kínált a vízi üdültetéshez és folyamatban volt egy az EU által társfinanszírozott kerékpárút építése Zaansstad város és a megvásárolt parcellák között. A projekt egyúttal illeszkedett a nemzeti és helyi tervek átfogóbb stratégiájához, és a részletes rendezési tervekhez. Ez különösen helytálló a természetvédelmi célkitűzéseknél, például a fajok védelmének, amely az egyedi projektek szintjét meghaladó beavatkozást igényel.

2. példa: Szinergia más projektekkel egy átfogóbb stratégia részeként

A 33. cikk „falumegújítás és fejlesztés, valamint a vidéki kulturális örökség védelme és megőrzése” intézkedésének alapján felújították Kirchwahlingen (Németország) faluközpontját (lásd még 3. fénykép). Ez magában foglalta egy parkoló építését a templomot látogatók, illetve a más céllal érkezők számára, az út újraburkolását az esővíz elvezetésének és az áradás megelőzésének céljából, a mezőgazdaságot ellátó tehergépkocsik fordulóhelyének létrehozását, a jellegzetes kerítések rendbetételét és szabadidős padok elhelyezését. Ez a falu felértékelődéséhez vezetett, amely kulturális és turisztikai eseményeket rendezett, és amely még régi lakosok visszatérését is elérte. Ennek a projektnek a felvétele egy átfogóbb falumegújítási tervbe biztosította, hogy számos, arra alkalmas helyi lakos vegyen részt a tervezési eljárásban, többek között a rangsorolásban is, és hogy valóban a legszükségesebb projekteket válasszák ki a falu számára. A projektet másik kettő, hozzá szorosan kapcsolódó állami, és egy magánprojekt egészítette ki, amelyeket a falumegújítási programban szintén feltüntettek. Ezen felül a projekt része volt három helyi társközösség (Samtgemeinde) összesen 15 falu megújítására vonatkozó tervének. Az érintett falu vidéki térségben található, ahol problémát okozott az elnéptelenedés, és ahol az infrastruktúra viszonylag gyenge volt. A falu közel állt ahhoz, hogy elveszítse az identitását. Ezek a tények erősítették a projekt hatását.

3. pont – A helyszín nem vidéki térségben található

Az öntözésre vonatkozó intézkedésre szolgáló egyik felülvizsgált projekt teljes beruházása Spanyolországban 9,9 millió EUR volt, amelyet az EMOGA 2,4 millió EUR-val társfinanszírozott. A projekt egy mezőgazdasági terület öntözésére vonatkozott Castellón de la Plana térségében. A mezőgazdasági területen vagy annak környékén nincsenek kis falvak, és a projektből részesülő gazdálkodók Castellónban laknak.

Az öntözött mezőgazdasági terület közepén egy országút halad keresztül, amely a városból Castellón körülbelül öt kilométerre fekvő kikötőjéhez vezet. A mezőgazdasági terület és a Földközi-tenger között jobbára beépített területek találhatók. Castellón de la Plana lakossága körülbelül 147 000 fő, és a népsűrűsége 1 346 fő/km². Mivel a térség termékeny, a város a spanyol citrusfélék termelésének egyik központja. Emellett fontos kereskedelmi központ, fő tevékenységei között jelentős petrokémiai iparral, valamint csempegyártással és halászáttal.

Castellón de la Plana annak a 29 spanyol városnak az egyike, amely részesült az EU által társfinanszírozott URBAN I közösségi kezdeményezésből. Az URBAN közösségi kezdeményezés egy eszköz az EU kohéziós politikáján belül, amely a válságban lévő városi térségek és szomszédságuk megújítására irányul.

A projekt egy 895 hektáros területen az öntözési hálózat korszerűsítését foglalja magában, a meglévő beton vízvezetékek cseréjét szivattyúkra és föld alatti csatornákra (lásd 4. *fénykép*). A fő eredmények a vízhasználat jelentős csökkenése, amely a térségben a mezőgazdaságot hatékonyabbá teszi, javítja a termékek mennyiségét és minőségét, és ezáltal fenntartja a meglévő részmunkaidős mezőgazdaságot („Consolidar la agricultura a tiempo parcial”).

A projekt eredményei hozzájárulnak a mezőgazdaság versenyképességének javításához és a környezetvédelemhez (vízzel való takarékoskodás). Ezek az eredmények azonban olyan térségben valósultak meg, amely több szempontból a legversenyképesebb és legjobb helyzetben lévő spanyol 1. célkitűzés alá tartozó térségek közé tartozik. Castellón de la Plana, és a város közelében található mezőgazdasági térségeket nem jellemzik a vidéki térségekre jellemző problémák (elnéptelenedés, magas foglalkoztatottság a mezőgazdaságban stb.). Az objektív kritériumok alapján ezek a térségek nem tekinthetők vidékinek. Az ilyen projektek finanszírozása nem járul hozzá a vidéki térségek alkalmazkodásához és fejlődéséhez, és nem ösztönzi azt.

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

II. A beruházási intézkedések sikeres megvalósítását nem csupán abból a szempontból kell értékelni, hogy mennyiben oldják meg a vidéki körzetek problémáit. A vidékfejlesztés a területi kohézióval foglalkozik, de más célkitűzéseket is magában foglal, mint a mező- és erdőgazdasági ágazat versenyképességének növekedése, a környezet és a vidéki táj erősítése és szélesebb értelemben a vidék gazdaságának javítása, mind közösségi, mind nemzeti-regionális szinten (lásd a 6–13. bekezdésekre adott választ).

Ezért a vidéki körzetek problémáinak megfelelő kezeléséhez számos eszközt kell kialakítani.

III. Konkrét „intézkedésspecifikus” célkitűzések a megvizsgált intézkedések mindegyikére az 1257/1999/EK tanácsi rendelet I., VII. és IX. megfelelő fejezeteiben szerepelnek. A következő programozási időszakra a Bizottság a közösségi stratégiai iránymutatások révén fokozottabban stratégiai megközelítést alkalmazott, amely a tagállamok számára lehetővé teszi, hogy vidékfejlesztési stratégiáikban jobban összpontosítsanak a konkrét igényekből származó megfelelő célkitűzésekre.

A mezőgazdasági ágazatra való erős összpontosítás a vidékfejlesztési politika sajátja, amely a mezőgazdasági termelőágazat strukturális problémáival foglalkozó szabályozásból nőtt ki olyan szabályozássá, amely a mezőgazdasági termelés által a társadalomban betöltött többféle szerepet, és különösen a szélesebb értelemben vette vidéki összefüggésekben felmerülő kihívásokat kezeli. Az ágazati és területi elemek szoros összefüggése ebbe, a KAP második pillérének tekintett szabályozásba ágyazódik be (lásd a 16–28. bekezdésekre adott választ).

IV. A vidékfejlesztés horizontális szabályozás, amely az összes európai körzetben alkalmazandó. A szubszidiaritás elvét követve a támogatásra jogosult kedvezményezettek és körzetek beazonosítása és a megfelelő stratégiák megfogalmazása a tagállamok felelőssége (lásd a 29–34. bekezdésekre adott választ).

A következő programozási időszakra szóló 1698/2005/EK rendelet világosabban tartalmazza azt, hogy egyértelműbben a mezőgazdasági termékek feldolgozásával és piacra vitelével foglalkozó kisebb vállalkozásokat kell megcélozni (és a mikrovállalkozásokat az 1. tengelyhez tartozó erdőszeti termékek és a 3. tengelyhez tartozó üzletfejlesztések vonatkozásában), többek között a holtteherhatások korlátozására (ha és amennyiben azok felmerülnek), amennyire csak lehetséges (lásd a 35–39. bekezdésekre adott választ).

V. A jogosult körzetek, valamint a különféle intézkedések helyének meghatározása és beazonosítása a tagállamok/régiók felelőssége, a problémák általuk elvégzett elemzése, a célkitűzések és a programjaikban általuk meghatározott stratégia alapján. Ez a központi elem a szubszidiaritás összefüggésében. Ezen túlmenően a beruházási összegek hatékony elköltése nem csökkenthető le csupán annak a körzetnek a vidéki jellegére, ahol a beavatkozásra sor kerül (lásd a 40–46. bekezdésekre adott választ).

VI. A Bizottság elismeri, hogy az integrált területi megközelítési módok fontos eszközt biztosítanak a vidékfejlesztési politika megvalósításához és javasolta ezt a lehetőséget az új, 1698/2005/EK rendeletben, a többféle intézkedést egyesítő integrált projektek bátorításával és a Leader közösségi kezdeményezés fő vonalainak kialakításával (lásd a 48–51. bekezdésekre adott választ).

A Bizottság már a jelenlegi programozási időszak vonatkozásában komoly erőfeszítéseket tett a tagállamok figyelemmel kísért adatainak mennyiségében és minőségében mutatkozó hiányosságok orvoslására. A folyamatos ellenőrzés erősödni fog a közös monitoring és értékelési keretszabályozás (Common Monitoring and Evaluation Framework, CMEF) bevezetésével, a tagállamokkal együttműködésben, a következő programozási időszakra vonatkozóan.

VII. A 2007–2013. időszakra a támogatás célzottabb lesz, a CMEF bevezetése révén, amely erőteljesen kapcsolódik a nemzeti stratégiákhoz.

Emellett az 1698/2005/EK tanácsi rendelet a következő programozási időszak vonatkozásában egy fokozottabban stratégiai megközelítést alkalmaz a vidékfejlesztésnél azáltal, hogy három alapvető célkitűzést határoz meg (a mezőgazdasági és erdőszeti termelés versenyképességének javítása, környezet és vidéki táj, az élet minőség javítása és a vidéki gazdaság diverzifikálása), amelyeket aztán tovább lebont a különböző intézkedésekhez kapcsolódó alárendelt célkitűzésekre.

6–13. A Bizottság üdvözlöi a Bíróság által ebben a jelentésben bemutatott észrevételeket és megállapításokat. Ezek közül sok fontos a következő, 2007–2013-as programozási időszak jogi keretének megvalósítása szempontjából.

A vidékfejlesztési politika kilenc, eltérő jellegű intézkedéscsoport összességéből áll. A vidéki körzetek problémáinak kezeléséhez az összes intézkedéscsoportot figyelembe kell venni annak érdekében, hogy a vidékfejlesztési célkitűzések szélesebb körét lehessen átfogni.

A vidékfejlesztési beruházási intézkedések három csoportjában meghatározott konkrét célkitűzések még kifejezettebben összpontosítanak a termelési költségek csökkentésére, a termelés és a minőség javítására, a mezőgazdasági termelés diverzifikálásának elősegítésére. Ezek a célok a mezőgazdasági és erdőgazdasági ágazat versenyképességét fokozó, a környezet és a vidéki táj erősítését és a szélesebb értelemben vett vidéki gazdaság javítását célzó tágabb vidékfejlesztési megközelítésbe ágyazódnak be (lásd a 19–27. bekezdésekre adott választ is).

1. észrevétel

A vidékfejlesztési politika rugalmas kialakítása lehetővé teszi, hogy a tagállamok/régiók konkrét helyzetükhöz igazodó célkitűzéseket és stratégiákat határozzanak meg. A vidékfejlesztési politikák információkat tartalmaznak a programozási időszakra meghatározott célkitűzésekről és ismertetést adnak az ezeknek a célkitűzéseknek az eléréséhez felhasznált intézkedésekről.

16. Az 1257/1999/EK tanácsi rendeletnek a folyó, 2000–2006-os programozási időszakra első ízben sikerült összevonnia többféle, korábban is meglévő intézkedést egyetlen jogi keretszabállyá, amely a mezőgazdasági termelési ágazat strukturális problémáival foglalkozó szabályozásból a mezőgazdasági termelés által a társadalomban játszott többféle szerepet célba vevő politikává nőtte ki magát.

Ez a megközelítési mód, amely nagyobb koherenciára törekszik az egyes intézkedések között, most továbbfejlesztésre került az 1698/2005/EK tanácsi rendelet révén, a 2007–2013-as programozási időszakra. Ez javítja a belső strukturát azáltal, hogy három fő szabályozási célkitűzést határoz meg, amelyek a későbbiekben további konkrét célkitűzésekre vannak lebontva az egyedi intézkedések szintjén (lásd a 27. bekezdésre adott választ).

17. A beruházási intézkedések rugalmassága nem akadályozza meg, hogy a tagállamok koherens fejlesztési stratégiákat dolgozzanak ki: a rendelet felkínál egy eszköztárat, az intézkedések széles választékával, úgyhogy a tagállamok kiválaszthatják azokat, amelyek jobban illenek helyzetükhöz és igényeikhez.

18. A problémák elemzése alapján a tagállamok/régiók határozzák meg a célkitűzéseket és a stratégiát a vidékfejlesztési programok számára. Ezeknek a célkitűzéseknek a megvalósulásához különböző intézkedések járulhatnak hozzá. Ez az oka annak, hogy a programozási időszak elején néha nehéz előre meghatározni, hogy bizonyos alárendelt célkitűzéseket hova allokáljanak regionális szinten.

A Tanács által a következő, 2007–2013-as időszakra biztosított keretszabályt követve, egy fokozottabb stratégiai megközelítést vezettek be a közösségi stratégiai iránymutatások (Community Strategic Guidelines, CSG), amelyeket a Tanács 2006 februárjában fogadott el⁽¹⁾.

A tagállamoknak kell elkészíteniük nemzeti vidékfejlesztési stratégiáikat, a hat közösségi stratégiai iránymutatás alapján, amelyek segítenek abban, hogy:

- meghatározzák azokat a területeket, ahol a vidékfejlesztéshez adott EU-támogatás az EU szintjén a legnagyobb hozzáadott értéket hozza létre,

- kapcsolódjanak az EU fő prioritásaihoz (Lisszabon, Göteborg),
- biztosítsák a komplementaritást és a kohéziót a strukturális, foglalkoztatási és vidékfejlesztési politikák által egy adott területen és egy adott tevékenységi területen finanszírozott cselekvések között,
- figyelemmel kísérhessék az új, piacorientált KAP megvalósulását és az ahhoz mind a régi, mind az új tagállamokban szükséges szerkezetátalakítást.

1. szövegdoz – Spanyolország

A program célkitűzései a vonatkozó vidékfejlesztési program előzetes értékeléséből eredeztethetők. Ahol egyetlen program területi lefedettsége több régióból áll – mint a strukturák korszerűsítését célzó spanyol programnál, amely az 1. szövegdozban szerepel – az általános célkitűzés megvalósítása különféle módokon történhet, a mezőgazdasági termelés strukturájától és a javasolt intézkedések koherenciájától függően.

1. szövegdoz – Portugália

A Bíróság által említett két példa összhangban van a jövedelmek növelésére és az élet-, munka- és termelési feltételek javítására vonatkozó célkitűzéssel. Általában nem igaz az, hogy ha a versenyképesség egy bizonyos fokát elérték, akkor nem kellenek új beruházások.

A portugál példában a „vízforrások kezelése és újrafelosztása” intézkedés (a 33. cikk két francia bekezdésének összevonása) csak egyike azoknak az eszközöknek, amelyek a „korszerű és versenyképes mezőgazdaság kialakítása” globális célkitűzés elérését szolgálják. Az öntözés és az újrafelosztás két szempontja egymással szoros összefüggésben van. Azokon a területeken, ahol a mezőgazdasági termelés számos kis parcellára aprózódik szét, tanácsos, hogy először az újrafelosztást kezdjék meg és csak aztán fejlesszék ki az öntözési hálózatokat, amikor a mezőgazdasági termelés strukturája korszerűsödött és stabilizálódott. Portugália más részein, ahol a mezőgazdasági termelés strukturája jobb, a fő fejlesztési tényező a vízgazdálkodás. Nem mindig valószínűsíthető meg, hogy a pénzeszközöket a programozási időszak elején hozzárendeljék az alárendelt célkitűzésekhez, és ez az oka annak, hogy a két francia bekezdés összevonásra került, a programon belüli egységes intézkedésként. Ami az egy nagy projektre történő utalást illeti, a megfontolandó kulcsfontosságú elem az, hogy a projekt hozzájárul-e a program célkitűzéseibe.

Továbbá, egy intézkedés a program egynél több alárendelt célkitűzéséhez is hozzá tud járulni, amelyek mindegyike a korszerű és versenyképes mezőgazdaság globális célkitűzésével kapcsolatos. Az elkövetkező időszakban azonban a tagállamoknak ki kell alakítaniuk egy külön nemzeti stratégiát, meghatározva azokat a prioritásokat, amelyeket aztán továbbvisznek a vidékfejlesztési programokba.

(1) A Tanács 2006/144/EK határozata.

1. szövegdoz – *Hollandia*

Hollandiában az újrafelosztási intézkedés különböző célkitűzésekhez kapcsolódik. A föld megvásárlása önkéntes alapon történik. Ez lehetőséget ad a gazdálkodóknak arra, hogy birtokaikat olyan másik helyre vigyék át, ahol nagyobb lehetőségek vannak a fenntartható fejlesztésre. Ezzel az integrált megközelítési móddal mind a természetvédelem, mind a mezőgazdasági fejlődés célkitűzése megvalósul.

Ahogy a prioritások/célkitűzések és a hozzájuk kapcsolódó pénzügyi allokációk kialakulnak a programozási időszakban (pl. amilyen mértékben a mezőgazdasági vállalkozók igénybe veszik azokat), néha szükség lehet az intézkedés átorientálására a sikeres megvalósítás biztosítása érdekében.

2. észrevétel

Az „Agenda 2000” a vidékfejlesztést a KAP második pillérévé tette. A vidékfejlesztési intézkedések többsége eleve a mezőgazdaságra és a mezőgazdasági gazdálkodókra irányul, aminek eredményeként a mezőgazdasági ágazatban elköltött összeg aránya magas, de tartalmaz területi elemeket is, mint az, hogy a társfinanszírozás aránya magasabb a kevésbé kedvezményezett körzetekben és a kohéziós régiókban.

20. A vidékfejlesztési politika rugalmas felépítése, decentralizált megközelítési módjával együtt a tagállamok számára biztosítja annak lehetőségét, hogy vidékfejlesztési programjaikba belefoglalják a területi megközelítést. Az 1257/1999 rendelet megállapítja, hogy „a megközelítésnek, amennyire lehetséges, decentralizálnak kell lennie, és a hangsúlyt a részvételre és az alulról történő építkezésre kell helyezni”⁽¹⁾. Az egy területre regionális/helyi szinten hatást gyakorló különféle politikák integrációját a tagállamok valósítják meg. Kiegészítésként a vidékfejlesztési programok megkövetelik a tájékoztatást arról, hogy a támogatás mennyire komplementer más közösségi eszközökkel, mint a kohéziós politikával.

21. A gazdasági és társadalmi kohézióról szóló bizottsági jelentések elkészítésekor figyelembe vették, hogy minden strukturálispolitikát (ezen belül a regionális politikát) úgy kell kialakítani, hogy hozzájáruljon a területi kohézió növeléséhez a vidéki körzetekben. Ezért ezeket összességükben kell vizsgálni, a vidékfejlesztési politika, mint a KAP második pillérének egyértelmű hozzájárulása mellett (lásd a 24. bekezdésre adott választ is).

22. A két, vidékfejlesztésről szóló európai konferencia, amelyeket a Bíróság említ, szintén az új korszak összefüggéseiben szemlélendő, amikor felmerült az átfogóbb vidékfejlesztési politika iránti igény, amely – a mezőgazdasági szerkezetátalakítás mellett – foglalkozott a környezeti problémákkal és a vidéki körzetek szélesebb értelemben vett szükségleteivel. Ez tükröződik a jelenlegi programozási időszakban és az 1698/2005/EK rendelet szerint erősödni fog a jövőben.

24. Az „Agenda 2000” a vidékfejlesztést a KAP második pillérévé tette, annak érdekében, hogy a mezőgazdaság, mint a fő földhasználó előtt álló többféle kihívással szembe lehessen nézni. Ezért ez a politika, jellegéből adódóan, erősen kötődik a mezőgazdasági ágazathoz, de elősegíti a területi aránytalanságok figyelembevételét is. Kiegészítésként a 2000–2006-os időszakban a vidékfejlesztést számos területi szempont is jellemzi, mint például a kedvezőtlen helyzetű térségekre vonatkozó intézkedés megvalósítása és a magasabb társfinanszírozási arányok a kedvezőtlenebb helyzetű körzetekben és kohéziós régiókban. A további területi differenciálás a program szintjén a tagállamok felelőssége.

25–26. A vidékfejlesztési intézkedések többsége eleve a mezőgazdaságra és a mezőgazdasági termelőkre irányul, ami azt eredményezi, hogy a mezőgazdasági célú költség aránya magas. Mivel a mezőgazdaság továbbra is a legnagyobb felhasználója a vidéki földterületeknek és még mindig fontos szerepet játszik a vidéki körzetek gazdaságában, a mezőgazdasági ágazat támogatása jelentősen hozzájárulhat a vidéki körzetek fejlődéséhez. A vidékfejlesztési politika erőteljes funkciója, hogy elő kell segítenie a mezőgazdasági termelés fenntartható módszereit és a vidéki környezet és táj megőrzését. Továbbá, ahogyan az a Campania esetében megmutatkozott, egy főként ágazati orientációjú politika nem zárja ki a területi differenciálást.

A következő programozási időszakra a tanácsi rendelet a teljes EU-hozzájárulás minimálisan 10 %-át visszatartotta, olyan intézkedésekre, amelyek az életminőséggel és a vidék gazdaságának a mező- és erdőgazdaságon kívüli diverzifikációjával kapcsolatosak.

27. A Tanács által megállapított keretszabályt követve a vidékfejlesztésnek a jövőben is a KAP piac- és jövedelemtámogató politikáit kell kísérnie és kiegészítenie, második pillékként, a gazdasági és társadalmi kohézió általános célkitűzéseinek figyelembevételével.

Ezért összpontosít majd a vidékfejlesztési politika 2007–2013-ban, az 1698/2005/EK rendeletben meghatározott „három tengelynek” megfelelően három területre: 1. tengely: „a mezőgazdasági és az erdőgazdasági ágazat versenyképességének javítása”; 2. tengely: „a környezet és a vidék javítása”; 3. tengely: „az életminőség javítása a vidéki körzetekben és a vidéki gazdaság diverzifikálása”. A negyedik „Leader”-tengely a helyi alapokon, alulról szerveződő vidékfejlesztési módszerekre teremt lehetőségeket.

A területi dimenzió jobb kiemelése érdekében azonban a tagállamoknak, amikor vidékfejlesztési programjaikat készítik, értékelést kell készíteniük a vidéki körzetek kijelöléséről és azok fontosságáról.

28. Amint a 24–26. bekezdésekben szerepel, egyes ágazatokkal kapcsolatos intézkedések alkalmazása már a jelenlegi, 2000–2006-os időszakban ügyel a területi differenciálásra.

⁽¹⁾ Az 1257/1999/EK tanácsi rendelet 14. preambulumbekkezdése.

A következő programozási időszakra több területi elemet is beépítettek, mint például a kedvezőtlen helyzetű körzetekre vonatkozó intézkedés megvalósítását és a társfinanszírozási hányadok differenciálását, a körzet jellegétől függően (magasabb társfinanszírozási arányok bizonyos, a kedvezőtlen helyzetű körzetekben megvalósított intézkedéseknél, mint a konvergencia-régiókban, a kieső régiókban, a kisebb égei-tengeri szigeteken). A LEADER közösségi kezdeményezés fő vonalainak a másik három tengely szerinti kialakítása szintén megkönnyíti ezt a megközelítési módot.

Igaz, hogy a programhoz való minimális közösségi hozzájárulásokat az 1. és a 3. tengely esetében a Tanács 10 %-ra csökkentette. Ezeket a csökkentéseket a tagállamok előnyben részesítették, mert ez nagyobb rugalmasságot biztosít számukra abban, hogy a programozást sajátos szükségleteiknek megfelelően alakítsák. A programozási hányadok azonban egy minimumot jelentenek, ami lehetőséget ad a tagállamoknak arra, hogy magasabb hányadokat alkalmazzanak. A LEADER hozzájárulások számára az új tagállamokban meghatározott csökkentett százalékos arányt úgy kell tekinteni, hogy ez egy „beilleszkedési” időszak, amelynek során tapasztalatot lehet gyűjteni ezeknek az intézkedéseknek a hosszadalmas megvalósítási folyamatáról.

3. észrevétel

A beavatkozás szempontjából jogosult területek és kedvezményezettek, valamint a projektek kiválasztása a tagállamok felelősségi körébe tartozik, a saját vidékfejlesztési programjaikban meghatározott szükségletek és célkitűzések függvényében.

29. Figyelembe véve az európai régiók különbözőségét és a nemzeti szinten fennálló eltérő helyzeteket, nehéz egységes definíciót adni a vidéki körzetekre.

Ezért a vidéki körzetek definíciója és a beavatkozás szempontjából jogosult területek, valamint ezeken a vidéki körzeteken belül a projektek helyszíneinek kiválasztása a tagállamok felelőssége, a saját programjaikban meghatározott szükségletek, célkitűzések és stratégia függvényében. Ez megmagyarázza az ellenőrzött tagállamok által a folyó programozási időszakra készített vidékfejlesztési programok közötti különbségeket, a konkrét intézkedések megvalósítási körzeteinek egyértelmű kijelölése tekintetében.

Ahogy a 27. bekezdés említi, a következő programozási időszakra a tagállamoknak vidékfejlesztési programjaikba be kell építeniük vidéki körzeteik kijelölését és fel kell tüntetniük azok fontosságát.

30–31. A beruházási intézkedéseket a beavatkozás szempontjából jogosult körzetek szükségleteihez kell igazítani. Néhány tagállamban például a növekvő (környezetvédelmi) városfejlesztési nyomás az úgynevezett „perifériális urbánus” körzetekben fontos területfejlesztési kihívás, amelyhez hozzájárulhat a vidékfejlesztési politika. Ily módon, az intézkedés céljától függően, a támogatás hathatósabb lehet a városfejlesztési nyomásnak kitett körzetekben, mint a kieső, perifériális körzetekben.

Ahogy azonban az a 29. bekezdésben szerepel, a különböző tagállamokban eltérő a helyzet. Egy kis országban, amilyen Hollandia például – ahol a regionális különbségek kicsik – hasznosabb lehet egy országos, általános megközelítés. Más tagállamokban tematikus differenciálások vannak, a leginkább szükséglet szenvedő körzetek segítése érdekében.

32–33. A szubszidiaritás elvét követve a projektek kiválasztása és rangsorolása is a tagállamok felelőssége.

A Bizottság azonban fokozottabban stratégiai irányítást vezetett be, amely a következő programozási időszak prioritásain és célkitűzésein alapul.

3. szövegdoz – Spanyolország

Katalónia gyakorlata, amelyet a Bíróság ismertet, miszerint az új jelentkezésekre a különféle kedvezményezettek teljes számának időbeli növelésével serkent, ami olyan ösztönző, amely az európai előnyöket minél több emberhez juttatja el.

3. szövegdoz – Németország

Niedersachsen felhozott példája kivételnek számít Németországban, mivel a helyi közösségek feladata a társfinanszírozás. Más német tartományokban a szövetségi állam (Bund) és/vagy a tartomány felel ezért.

34. A jelenlegi időszakban a termelőberuházásoknál az egyik jogosultsági kritérium az, hogy az érdekeltség gazdaságilag életképes legyen, mert valós gazdasági perspektívákkal rendelkező projekteket kívánnak támogatni. A szándék az, hogy segítsék az állami támogatás hatékonyságának növelését. A következő programozási időszakra a „nehéz helyzetben lévő” vállalatokat a támogatásból kizárják.

Elkerülhetetlen azonban, hogy a tájékozottabb és szervezettebb potenciális kedvezményezett a lehető legjobb helyzetben legyen a keretből való részesülés szempontjából.

4. szövegdoz – Olaszország

Emilia Romagna felhozott példája, miszerint van egy minimális megkövetelt jövedelem, a régió által választott kritériumot jelent, a tagállam által meghatározott módszertan alapján, annak érdekében, hogy teljesüljön a gazdasági életképesség jogi követelménye az olyan mezőgazdasági érdekeltségeknél, amelyek az EU által társfinanszírozott beruházási támogatásban részesülnek. Az a tény, hogy a régióban működő érdekeltségeknek csak egy része (körülbelül fele) lehet képes arra, hogy ebből a támogatásból részesüljön, a mezőgazdasági termelők sajátos struktúráján alapuló megfontolásokon, a teljesítendő célkitűzésen – nevezetesen a versenyképes mezőgazdasági termelők támogatásán –, valamint az EU-alapok pénzügyi kezelésével kapcsolatos felelősségen alapul.

4. szövegdoz – Spanyolország

Amint a fentiekben vázoltuk (34. bekezdés), a szabályozás előírja, hogy a mezőgazdasági érdekeltségekbe történő, EU-finanszírozásban részesülő beruházásnak gazdaságilag életképesnek kell lennie. A 33. cikk szerint szubvenciók adhatók az egyedi mezőgazdasági érdekeltségeken túlmenő beruházásokra. Lényeges, hogy az EU-finanszírozás hozzáadott értéket jelentsen, és a beruházás esetében meglegyen a gazdasági életképesség. Ez úgy érhető el, ha a legjobb projektekre irányul, ami megmagyarázza a Spanyolországban a vízgazdálkodási projektek kapcsán megfigyelt helyzetet.

4. észrevétel

A Bizottság egyetért azzal, hogy amennyiben a célirányosság hiányzik, akkor a holtteher kockázata megnövekszik, és azzal, hogy a vidékfejlesztési programok hatathatóságához hozzájárul, ha a tagállamok az erőforrásokat egyértelműen összpontosítják.

35. A Bizottság egyetért azzal, hogy a holtteher fontos probléma, amelyet mind a jogi keretfeltételek kialakításakor, mind a programok megtervezésekor megfontolás tárgyává kell tenni.

Az előző értékelések tapasztalatai azonban azt mutatják, hogy a holtteher értelmezéseit is óvatosan kell kezelni. Mivel a mikro-szinten megfigyelt hatások sokféle közrejátszó tényező eredményét jelentik, a holtteher meglétét nehéz megállapítani.

36. A Bíróság által említett „új perspektívák az EU vidékfejlesztése számára” című anyagban a Bizottság többek között megállapítja, hogy: „A célirányosság hiánya növeli a holtteher veszélyét, az erőforrások összpontosítása növelheti a program hatathatóságát”. Az utóbbi a tagállamok felelőssége.

„A vidékfejlesztés félidős értékeléseinek szintézise”, amely csak a Bíróság jelentésének véglegesítése után vált hozzáférhetővé ⁽¹⁾, azt a következtetést vonja le, hogy nem ítélt meg véglegesen az EU minden részében, hogy van-e holtteher, mivel a kérdésről nem készült módszeres értékelés a különféle vidékfejlesztési programok félidős értékelései során.

5. szövegdoz – Olaszország

Az Emilia Romagna vidékfejlesztési program félidős értékelésének elkészítése során az értékelés azt mutatta, hogy differenciált helyzet áll fenn ilyen szempontból, nevezetesen a termelési irányultság, a megvalósítás gazdasági dimenziója és a beruházások tipológiája tekintetében. Ezeket a következtetéseket figyelembe kell venni a 2007–2013. évi, következő programozási időszak hasonló beavatkozásainak keretében.

37–38. A Bizottság egyetért azzal, hogy a holtteher fontos elem, amelyet figyelembe kell venni a jogi keretfeltételek kialakítása során. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy számos elem lehet hatással a holtteherre, ami nagyon megnehezíti egy „szabványosított” megoldás biztosítását.

A következő programozási időszakban a beruházási támogatás egyértelműen célirányos lesz, a vállalatok szükségleteinek megfelelően. Az 1698/2005/EK rendelet (EVFMA-rendelet) a mezőgazdasági termékek feldolgozásával és piacra vitelével foglalkozó kisebb vállalkozásokat célozza meg (és a mikrovállalkozásokat az 1. tengelyhez tartozó erdészeti termékek és a 3. tengelyhez

tartozó üzletfejlesztések vonatkozásában), többek között a holtteherhatások korlátozására, amennyire csak lehetséges. Másfelől a támogatott beruházásoknak javítaniuk kell a cég/érdekeltség általános teljesítményét (beleértve a környezetvédelmi teljesítményét is) (lásd a 34. bekezdésre adott választ is).

39. A túlságosan kicsi és ezért az életképesség egy bizonyos szintjét el nem érő mezőgazdasági termelők számára adott beruházási támogatás felveti azt a kérdést, hogy azoknak a mezőgazdasági termelőknek van-e esélyük vállalkozásuk középtávon történő folytatására, és ezért kétségeket vet fel a beruházás fenntarthatóságával kapcsolatban.

Ebben a konkrét esetben Flandria bevett vidékfejlesztési programjába egy követelményt, miszerint az egy teljes munkaidős dolgozóra jutó jövedelemnek legalább 21 577 eurónak kell lennie. Ez a regionális szintű problémák elemzésén, és ebből következően a programjukba beállítani kívánt célkitűzéseken és prioritásokon alapul.

5. észrevétel

A mezőgazdasági érdekeltségekbe és az élelmiszeriparba történő beruházások támogathatóságát nem korlátozták a vidéki körzetekre. Az intézkedések célja ennek megfelelően az, hogy hozzájáruljanak a mezőgazdasági jövedelmek emelkedéséhez és az élet-, munka- és termelési körülmények javulásához, valamint növeljék az élelmiszerfeldolgozás versenyképességét és hozzáadott értékét, ahol ezek a tevékenységek az országban (vidéki és nem vidéki körzetekben) jelen vannak.

40. Az értékelést végzők megvizsgálják a megvalósult kibocsátást, eredményeket és hatásokat. A tagállamok által évente biztosított, figyelemmel kísért adatok tartalmaznak egy földrajzi megoszlást is a támogatásról.

A „városi” – „vidéki” körzetek különféle meghatározásai, amelyeket a különböző tanulmányokban alkalmaztak, arra utalnak, hogy a vidékfejlesztési beavatkozások feletti irányítás céljára nehéz egyetlen „többcélú” definíciót megfogalmazni, amely az EU egészére vonatkozik.

41. Egy általános megállapítás ezzel kapcsolatban az, hogy nagyon kevés, az EMOGA iránymutatása által támogatott projekt van városi körzetekben (4 benchmarkból 2 esetben 22 %, az OECD-osztályozás szerint pedig csak 9 %), ami a vidékfejlesztési politika területfejlesztési dimenziójára utal.

42. A Bíróság által bemutatott számítás tartalmaz egy becslést 300 minta alapján. Továbbá a 33. cikkel kapcsolatos intézkedésekhez kapcsolódó kiadások időbeli összehasonlítása nehézségekbe ütközik, mivel az 5b. célkitűzés szerinti körzetek elhatárolása az 1994–1999-es időszakra nem maradt fenn a 2000–2006-os időszakra.

⁽¹⁾ Közzétéve 2006 júniusában.

43. Európa régióinak sokszínűsége miatt ez a fajta küszöbérték-megállapítás nagyon bonyolult kérdés, amikor az adatokat helyi szintről aggregáljuk európai szintre. Mi több, a tagállamok választhatják meg, hogy mely területeken kívánják megvalósítani egyes intézkedéseiket vagy azok összességét, és ezek nem szükségképpen a legkisebb népességű körzetek. Lehetnek olyan esetek, amikor a támogatásnak a beruházási támogatástól eltérő formái jobban megfelelnek a vidéki körzetek adott típusai szerinti szükségleteknek (pl. a kedvezőtlen helyzetű körzeteknek adott sajátos támogatás általában a kisebb népességű és kieső körzeteknek szól).

45. A 2. táblázat bemutatja, hogy az 1. célkitűzés szerinti körzetekben az átvizsgált projektek kiadásainak 80 %-a vidéki körzetekbe került. Emellett a területi egyensúlytalanságok csökkentésének célkitűzése csak egyike azoknak a célkitűzéseknek, amelyekhez a vidékfejlesztés hozzájárul.

46. Az OECD-meghatározást követve, amely a népesség sűrűségére alapul, az 1. célkitűzés szerinti régiókban megvalósult projektek nagy része (91 %) jelentős, és túlnyomórészt vidéki régiókhoz kapcsolódik, amelyek általában az 1. célkitűzés szerinti régiók szegényebb részeit jelentik.

6. észrevétel

A költség hatékonyságát a projekteknek a célkitűzéseivel való összehasonlításával mérik.

48. A beavatkozásoknak az eredményeik, hatásai és az általuk kielégített szükségletek alapján történő megítélése részét képezi a nemzeti vagy regionális szinten elvégzett értékelésnek. Az országos/regionális vidékfejlesztési értékelések szintézisei, amelyeket a Bizottság számára rendszeresen elvégeznek, lehetővé tesznek egy programszintű felmérést a különböző intézkedések hatásairól.

Az a lehetőség, hogy egyes projektek közvetlen hatásainak hozzájárulását mérni lehet a programok átfogó célkitűzései szempontjából, a következő programozási időszakban erőteljesebb lesz azáltal, hogy a közös monitoring és értékelési keretszabályozás (CMEF) révén a programok folyamatos értékelése zajlik, ami jobb utóvizsgálatot is biztosít majd.

49. A Bizottság elismeri, hogy az integrált területi megközelítési módok fontos eszközt biztosítanak a vidékfejlesztési politika megvalósításához és javasolta ezt a lehetőséget a jelenlegi programozási időszakban és az új, 1698/2005/EK rendeletben, a többféle intézkedést egyesítő integrált projektek bátorításával és a Leader közösségi kezdeményezés fő vonalainak kialakításával.

50. Az, hogy a projekteket integrálni kell-e egy szélesebb helyi fejlesztési tervbe, függ a projekt célkitűzésétől és jellegétől, és ezt a tagállamoknak/régióknak kell felmérniük.

51. Minden projektnek van közvetlen egy potenciális, szélesebb hatása, mivel a kedvezményezettek beintegrálódnak a vidéki körzetek gazdasági életébe és ott fontos szerepet játszanak.

7. észrevétel

A Bizottság már a jelenlegi programozási időszak vonatkozásában komoly erőfeszítéseket tett a tagállamok figyelemmel kísért adatainak mennyiségében és minőségében mutatkozó hiányosságok orvoslására. A monitoringot erősíteni fogja a CMEF bevezetése a következő programozási időszakban, a tagállamokkal való együttműködésben.

57. A monitoring munka részeként a Bizottság ellenőrzi a tagállamok által éves haladási jelentéseikben biztosított, a kibocsátással kapcsolatos adatokat. Az értékelés felméri az intézkedések hatását a programszinten meghatározott célokhoz való hozzájárulásuk szempontjából.

A Bizottság már a jelenlegi programozási időszak vonatkozásában komoly erőfeszítéseket tett a tagállamok figyelemmel kísért adatainak mennyiségében és minőségében mutatkozó hiányosságok orvoslására. A monitoringot erősíteni fogja a CMEF bevezetése a következő programozási időszakban, a tagállamokkal való együttműködésben.

58.

a) Az 1257/1999/EK tanácsi rendelet 43. cikkének megfelelően a vidékfejlesztési terveknek tartalmazniuk kell egy ismertetést a javasolt stratégiáról, a számszerűsített célkitűzésekről és a kiválasztott vidékfejlesztési prioritásokról, valamint a lefedett földrajzi körzetről.

d) Úgy tűnik, hogy a kötelezettségvállalási megközelítés, mint a kibocsátás mérésének alapja, jobban megfelel néhány, többéves típusú, több évre elnyújtott vidékfejlesztési támogatásnál (pl. agrár-környezetvédelem, erdőtelepítés stb.), mivel ezek megvalósításuk első éveiben gyakran semmiféle konkrét eredményt nem mutatnak. A 2004–2013-as időszakra a realizált kiadások bekerülnek a monitoringtáblázatokba, és a pénzügyi beszámolókat, amennyire lehetséges, összhangba hozzák a naturáliákról szóló beszámolóval.

A féldős vidékfejlesztési értékelő jelentések szintetizálása tartalmaz pénzügyi adatokat az EMOGA-kiadásokról, fejezetenként és tagállamonként.

e) A 33. cikk intézkedései szerint támogatható projektek változatossága olyan nagy, hogy lehetetlen olyan monitoringmutatókat előírni, amelyek az összes projektre érvényesek lennének. A monitoringtáblázatokban szereplő közös mutatók jegyzéke távolról sem kimerítő. A tagállamok további mutatókat adhatnak hozzá, konkrét szükségleteikhez vagy programjaik sajátos vonásaihoz igazodva.

59. A mostani programozási időszakban a tagállamoknak nem kötelező alkalmazniuk a közös értékelési kérdéseket (Common Evaluation Questions, CEQ) az Iránymutatási Alapon keresztül finanszírozott vidékfejlesztési támogatásoknál. A Bizottság egyetért azzal, hogy ez a jelenlegi alkalmazott monitoring és értékelési rendszer gyengesége, amely a következő programozási időszakban megoldódik, az egységes vidékfejlesztési alap megteremtésével. 2000 volt az első beszámolási év és ez nagyrészt nem volt tipikus, mivel a programok jóváhagyása még folyamatban volt és az intézkedések megvalósítása még csak korai szakaszban volt.

60. Az alternatív mutatók és CEQ-et kiegészítő további nemzeti kérdések használata a nemzeti értékelésekben alacsony szintű volt. A meghatározott közös mutatók általában megfelelőek voltak, és a feltett kérdések tartománya fontos volt a vidékfejlesztési programok értékelésének elvégzéséhez.

A „folyamatos értékelés” rendszere, amelyet a közös monitoring és értékelési keretszabályozás (CMEF) vezet be a következő programozási időszakra, növelni fogja a monitoring hozzájárulását az értékeléshez, ugyanúgy, ahogyan az adatgyűjtés és a mutatók számszerűsítése is.

61. Némi információ rendelkezésre áll programszinten, ahol az értékelések történnek, de nem áll rendelkezésre a projektek szintjén. A programok földrajzi hatókörén belül az értékelést végzők megvizsgálják a megvalósult kibocsátást, eredményeket és hatásokat. A monitoring táblázatok közül az 5. táblázat például tartalmazza a pénzügyi támogatások és a jóváhagyott kérelmek számának földrajzi megoszlását.

62. A tevékenység alapú vezetés eljárásainak szintjén nehéz összegezni a vidékfejlesztési politika eredményeit és vívmányait ismertető mutatókat, mert az eleve nagyon széles terület. Csak kevés olyan mutató van, amely jó közelítést tud róla adni. Ezt a nehézséget tovább fokozza a jelenlegi időszakban az, hogy eltérő irányítási, monitoring-, beszámolási és értékelési rendszereket alkalmaznak, a programozási sémáknak megfelelően (Iránymutatás, Garancia, Leader+). A jövőben javulás várható, a közös monitoring- és értékelési keretszabályozásnak megfelelően.

63. A monitoring szintetizáló jelentései és a különféle értékelési jelentések adatokat és információkat biztosítanak. Mind a féldős, mind az utólagos értékelések, amelyeket független értéklők végeznek el, felmérést adnak a vidékfejlesztési intézkedések eredményeiről és hatásairól. A jelenlegi rendszer hiányosságai a jövőt illetően orvoslásra kerültek, és ez minden bizonnyal lehetővé teszi a Bizottság és más érdekeltek számára, hogy teljes körű betekintést nyerjenek a vidékfejlesztési költségek figyelemmel kísérésébe és értékelésébe.

64. A vidékfejlesztési politika rugalmas kialakítása, az intézkedések és a célkitűzések sokféleségével nem akadályozza a tagállamokat abban, hogy egyértelmű stratégiákat és célkitűzéseket alakítsanak ki vidékfejlesztési programjaikban, ahogyan azt az 1257/1999/EK tanácsi rendelet megköveteli.

– A következő programozási időszakban egy fokozottabban stratégiai megközelítés bevezetésére került sor a közösségi stratégiai iránymutatók révén. Ez lehetővé teszi, hogy a tagállamok vidékfejlesztési stratégiáikat jobban összpontosíthassák a konkrét szükségletekből következő vonatkozó célkitűzésekre. Ezen túlmenően a tagállamoknak nemzeti keretük egy minimális százalékos arányát kell allokálniuk mindegyik tengelyhez, ami biztosítja a program kiegyensúlyozottságát, figyelembe véve mind az ágazati, mind a területi gondokat.

65. A vidékfejlesztéssel kapcsolatos beruházási intézkedések többsége eleve a mezőgazdaságra és a mezőgazdasági termelőkre irányul, ami megmagyarázza, miért magas a mezőgazdasági célú költség aránya. Mivel azonban a mezőgazdaság még mindig fontos szerepet játszik a vidéki körzetek gazdaságában, az ennek az ágazatnak adott támogatás jelentős hozzájárulást jelenthet a vidéki körzetek fejlődése számára.

– Az 1698/2005/EK rendelet három alapvető célkitűzést határoz meg a vidékfejlesztési támogatás számára a 2007–2013-as programozási időszakra: (1) a mezőgazdaság és az erdőgazdaság versenyképességének javítása, (2) a környezet és a vidéki táj javítása, (3) az életminőség javítása a vidéki körzetekben és ösztönzés a gazdasági tevékenység diverzifikálására. Ezek a célkitűzések olyan intézkedések révén valósulnak meg, amelyeket négy tengely köré csoportosítottak. A rendelet 17. cikke gondoskodik a célkitűzések közötti egyensúlyról, azáltal, hogy bevezet egy tengelyenként minimálisan elköltendő arányt.

66. Figyelembe véve az európai régiók különbözőségét és a nemzeti szinten fennálló eltérő helyzeteket, nehéz egységes definíciót adni a vidéki körzetekre. Ezért a beavatkozás szempontjából jogosult körzetek, valamint a projektek kiválasztása és rangsorolása a tagállamok felelőssége.

– A nemzeti stratégiai tervek bevezetésével egy célirányosabb megközelítési mód érvényesül a vidékfejlesztési programok következő generációjánál.

67. A mezőgazdasági érdeklőségekbe történő befektetések és az élelmiszeriparba történő beruházások támogathatósága nem korlátozódik a vonatkozó 33. cikk szerinti intézkedések számára meghatározott vidéki körzetekre. Az intézkedések hatókörének megválasztása azok céljától függ, vagyis hozzá kell járulniuk a mezőgazdasági jövedelmek emelkedéséhez és az élet-, munka- és termelési körülmények javulásához, valamint növeljék az élelmiszer-feldolgozás versenyképességét és hozzáadott értékét, ahol ezek a tevékenységek az országban (vidéki és nem vidéki körzetekben) jelen vannak.

– A vidékfejlesztési programok tartalmaznak egy általános ismertetést a tervről, amelyben jelzik a földrajzi kiterjedést, ismertetik a jelenlegi helyzetet, számszerűsített adatok felhasználásával, az erősségek, az aránytalanságok, a lemaradások és a vidékfejlesztési potenciál kiemelésével. Ez az ismertetés figyelembe veszi a mezőgazdasági és az erdőgazdasági ágazatot, a vidéki gazdaságot, a demográfiai helyzetet, az emberi erőforrásokat és a foglalkoztatást, valamint a környezet állapotát. Ezeknek az információknak az alapján a tagállamok ismertetik az akció prioritásait és az ennek megfelelő stratégiájukat.

– A területi célirányosság felé egy további lépést jelent a következő programozási időszakra, hogy a tagállamoknak vidékfejlesztési programjaikba be kell építeniük vidéki körzeteik kijelölését és fel kell tüntetniük azok fontosságát.

68. A Bizottság egyetért azzal, hogy az integrált területfejlesztési elképzelések fontos eszközt biztosítanak a vidékfejlesztési politika megvalósításához, és bátorítja, mind a jelenlegi, mind a következő programozási időszakban a helyi fejlesztési stratégiák megvalósítását.

- *A felidős értékelő jelentések kimenetele és az előzetes értékelések eredményei fontos inputot jelentenek majd a jelenlegi és az új vidékfejlesztési politikák számára. Ezen túlmenően a nemzeti vidéki hálózatok és az EU vidéki hálózata teret biztosít majd az információk és a bevált módszerek kicserélésére.*

69. A Bizottság komoly erőfeszítéseket tett a tagállamoknak a jelenlegi programozási időszakban figyelemmel kísért adatainál azok mennyiségének és minőségének javítására.

- *A Bizottság, a tagállamokkal együttműködésben, egy új és jobb, közös monitoring- és értékelési keretszabályozást javasol a következő programozási időszakra.*