

IV

(Tájékoztatások)

AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEITŐL ÉS
SZERVEITŐL SZÁRMAZÓ TÁJÉKOZTATÁSOK

SZÁMVEVŐSZÉK

1/2007. sz. KÜLÖNJELENTÉS

a félidős eljárások végrehajtásáról a strukturális alapok 2000–2006
keretében, a Bizottság válaszaival együtt

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

(2007/C 124/01)

TARTALOM

	Bekezdés	Oldal
ÖSSZEFOGLALÓ	I–V	2
BEVEZETÉS	1–12	3
A strukturális alapok	1–2	3
A strukturális alapok 2000–2006 között	3–6	3
A strukturális alapok értékelése	7–10	4
Félidős értékelés és felülvizsgálat, valamint a teljesítéshez kötött tartalék elosztása	11–12	5
AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE	13–15	5
ÜTEMEZÉS	16–17	5
A FÉLIDŐS ÉRTÉKELÉS FELMÉRÉSE	18–27	6
Az értékelések eredményei	20	6
Az értékelések bizottsági felmérése	21–22	6
A számvevőszéki felmérés	23–27	7
A TELJESÍTÉSHEZ KÖTÖTT TARTALÉK ELOSZTÁSA	28–36	8
A tagállami felmérések és a teljesítéshez kötött tartalék elosztása	30–36	8
A FÉLIDŐS REVÍZIÓ HATÁSA	37–44	9
A 2007–2013-AS IDŐSZAK SZABÁLYOZÁSA	45–46	10
KÖVETKEZTETÉSEK	47–52	11
AJÁNLÁSOK	53	11
A Bizottság válaszai		13

ÖSSZEFOGLALÓ

I. A strukturális alapokról szóló rendelet előírja, hogy nagyjából a 2000–2006-os programidőszak felénél sort kell keríteni az alábbi eljárásokra:

- a programok félidős értékelése,
- a teljesítéshez kötött tartalék elosztása, és
- a költségtervek félidős revíziója.

II. A Számvevőszék ellenőrzése azt vizsgálta, hogy az említett három „félidős eljárást” eredményesen végezték-e el, és hogy azok milyen hatással voltak a strukturális alapok kiadásaira: különösen, hogy

- a félidős értékelések megfelelő és hasznos értékelést nyújtottak-e a strukturális alapok kiadásairól,
- a teljesítéshez kötött tartalék úgy került-e elosztásra, hogy előnyben részesítse az eredményes és jól irányított kiadási programokat,
- a félidős revízióknak köszönhetően frissítették-e a prioritásokat és javítottak-e a kiadási programok célkitűzésein.

III. A Számvevőszék az alábbi következtetésekre jutott:

- a félidős értékelés ellenőrizte, hogy mennyit haladt előre a strukturális alapokból finanszírozott programok végrehajtása, és megerősítette, hogy a végrehajtási rendszerek jelentős fejlődésen mentek keresztül a strukturális alapok előző generációja óta. Másrésztől azonban sok esetben még túl korai volt az eredményességet és ezáltal a programok hatását értékelni,
- a teljesítéshez kötött tartalékot leginkább a kiadások maximalizálására használták, nem pedig a kiadások olyan tevékenységekre való összpontosítására, amelyek különösen eredményesnek bizonyultak. A Bizottság hangsúlyozta az abszorpció fontosságát,
- a strukturális alaphoz finanszírozott programok félidős revíziójának köszönhetően az operatív programoknál számos esetben jobban figyelembe vették a politikai prioritásokat vagy az uniós szakpolitikákban bekövetkezett változásokat (pl. a lisszaboni és göteborgi Európai Tanács fejleményeit), illetve javították a teljesítménymutatókat. A félidős revízió egyik fontos hatása az volt, hogy előnyben részesítették azokat a tevékenységeket, amelyekre több pénzt lehetett költeni.

IV. A Számvevőszék azon a véleményen van, hogy továbbra is érdemes a programcélkitűzések, az intézkedések és a forráselosztás időközi mérlegelésére vonatkozó előírásokat foglalni az olyan kiadási programokba, mint a strukturális alapok. Az ellenőrzés azonban belső feszültségeket tárt fel a strukturális alapok tervezésében és irányításában, amelyeket észben kell tartani a félidős értékelés és revízió előkészületeinek tervezésekor és megvalósításakor:

- a kiadásoknak hatékonyak, eredményesnek és gazdaságosnak kell lenniük. Másrésztől a strukturális és kohéziós alapokra elkülönített, és az egymást követő uniós pénzügyi tervekben előírt kötelezettségvállalási összegek célkitűzések, de egyben kiadási felső határok is. A kohézióra szánt uniós kiadások magától értetődő célkitűzése az abszorpció,
- az $n + 2$ szabály kötelezővé teszi a kiadások megfelelő tervezését, de egyben arra is ösztönzi a tagállamokat és a Bizottságot, hogy olyan tevékenységeket részesítsenek előnyben, amelyeknél a kiadások viszonylag könnyen teljesíthetők,
- a félidős revízió időbeli problémákat vet fel. Minél később kerül sor a revízióra, annál kisebb az esély a program megváltoztatására; viszont minél korábban kerül sor egy revízióra, annál nehezebb megbízható véleményt formálni a kiadások eredményességéről és hatásáról.

V. A Számvevőszék számos ajánlást tesz annak érdekében, hogy a 2007–2013-as programidőszakra vonatkozó rugalmasabb szabályozás mellett is növelje a strukturális alapokból finanszírozott programok félidős felülvizsgálatának és revíziójának hasznosságát:

- a 2000–2006-os programokat gyorsan és hatékonyan zárják le,
- javítsák a teljesítménymutatókat,
- a kiadások értékelésének időbeli ütemezését előrelátóan alakítsák ki (kihasználva a megújult rendszer rugalmasabb mivoltát),
- legyen rövidebb és gyorsabb a félidős revízió,
- időben érkezzen megfelelő iránymutatás a Bizottságtól,
- fordítsanak külön figyelmet az elsőbbséget élvező uniós szakpolitikák kiadásainak tervezésére és irányítására.

BEVEZETÉS

A strukturális alapok

1. A strukturális alapok az Unió legfőbb politikai eszközei a Szerződés gazdasági és szociális kohéziót érintő célkitűzéseinek elérésére.

2. Négy strukturális alap van: az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA), az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap „Orientációs Részlege” (EMOGA-orientáció) és a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz (HOPE). A kiadásokat többéves alapon, ún. „programidőszakokban” tervezik és hajtják végre. A kiadások a tagállamok fizikai és emberi tőkéjébe való befektetéseit támogatják. A tagállamok maguk fizetik („társfinanszírozzák”) az érintett befektetési projektek költségeinek egy részét.

A strukturális alapok 2000–2006

3. Az Európai Tanács berlini (1999. márciusi) ülésén úgy határozott, hogy a strukturális alapokból a 2000–2006-os időszakra 195 milliárd EUR-t (2005-ös árakkal számolva 219 milliárd EUR-t) kell rendelkezésre bocsátani. Az alapok kiadásainak több mint 90 %-át a következő három célkitűzés megvalósítására kellett felhasználni:

- 1. célkitűzés: elősegíteni a visszamaradottabb régiók fejlődését és strukturális alkalmazkodását (azok a régiók, ahol az egy főre eső GDP alacsonyabb a közösségi átlag 75 %-ánál). Az összes kiadás kb. 70 %-át szánták az 1. célkitűzésre,
- 2. célkitűzés: támogatni azon (az 1. célkitűzés régióin kívüli) területek gazdasági és szociális szerkezetváltását, amelyek strukturális nehézségekkel (ipari, mezőgazdasági, városi térségek és a halásztattól függő térségek) szembesülnek,
- 3. célkitűzés: támogatni (az 1. célkitűzés régióin kívül) az oktatási, képzési és munkavállalási politikák és rendszerek átállását és modernizációját.

4. A Berlinben megállapított összes kiadást egy összetett „programozási” eljárás segítségével mintegy 400 nemzeti és regionális programra ⁽¹⁾ osztották el. A „programozási” eljárás fő elemei a következők voltak ⁽²⁾:

- a Bizottság az alapok célkitűzéseivel kapcsolatban indikatív programozási iránymutatásokat állapított meg ⁽³⁾ először a kezdeti programozási szakaszhoz, majd a félidős felülvizsgálathoz,
- a tagállamok „közösségi támogatási keretterveket” (KTK) alakítottak ki a Bizottsággal, amelyek kijelölik az alapok és a tagállam intézkedésének stratégiáját és prioritásait,
- minden KTK-t a Bizottság által jóváhagyott „operatív programok” (OP) ⁽⁴⁾ segítségével hajtottak végre,
- ezt követően a régiók vagy tagállamok jóváhagyták az egyéni projekteket, hogy végrehajthassák az operatív programokat,
- egy előírásnak megfelelően a programokat felül kellett vizsgálni a programidőszak felénél („félidős revízió”) ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ A strukturális alapok 2004–2006-os időszakra szánt megközelítőleg 16 milliárd EUR összegét az új tagállamok körülbelül 200 programjára osztották szét.

⁽²⁾ Lásd a programozás II. címét – a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló, 1999. június 21-i 1260/1999/EK tanácsi rendelet (HL L 161., 1999.6.26., 1. o.) 13–19. cikke.

⁽³⁾ Az 1260/1999/EK rendelet 10. cikkének (3) bekezdése.

⁽⁴⁾ Az 1260/1999/EK rendelet 18. és 19. cikke. Abban az esetben, ha a közösségi hozzájárulás nem haladta meg az 1 milliárd EUR-t, akkor a támogatás az „egységes programozási dokumentum” (EPD) formájában is nyújtható, amely ugyanazokat az adatokat tartalmazza, mint a KTK és az OP.

⁽⁵⁾ Az 1260/1999/EK rendelet 14. cikkének (2) bekezdése.

5. A kiadásokat elvileg az érintett tagállamok által létrehozott, (tanácsadói minőségben részt vevő) bizottsági képviselőket is tömörítő⁽¹⁾ „felügyelőbizottságok” felügyelték.

6. A strukturális alapok igazgatásában a 2000–2006-os programidőszak során eszközölt változtatások közül e jelentés szempontjából kettő bír fontossággal: a teljesítéshez kötött tartalék és az „n + 2” szabály⁽²⁾. Lásd 1. és 2. keretes szöveg.

1. keretes szöveg

A teljesítéshez kötött tartalék

A strukturális alapokról szóló rendeletek a 2000–2006-os programidőszakra megkövetelték a Bizottságtól, hogy a strukturális alap forrásainak elosztásakor tartson vissza 4 %-ot minden operatív program esetében. A közösségi források hatékony és eredményes kihasználásának ösztönzése érdekében 2004-ben ezt a tartalékot a programok egymáshoz viszonyított eredményessége alapján osztották szét az egyes tagállami operatív programok között.

A teljesítéshez kötött tartalék korlátozó intézkedés volt. Az alapokat nem lehetett felcserélni a tagállamok és a külön célkitűzés alá tartozó programok között, és a tartalék egyetlen részét sem lehetett tovább visszatartani.

2. keretes szöveg

Az n + 2 szabály

Az n + 2 szabály célja, hogy „ösztönözze a pénz célkitűzéseknek megfelelő elköltését”, és ezzel megakadályozza egy operatív program felhasználásra nem kerülő kötelezettségvállalásainak felhalmozódását, ez ugyanis megnehezítheti a lezárást és ütközhet a rákövetkező programokkal. A szabály szerint, ha egy kötelezettségvállalásra a költségvetésbe való felvételét követő két éven belül nem teljesítettek kifizetést⁽³⁾, a kötelezettségvállalást nem más kötelezettségvállalásokkal felváltani, hanem törölni („megszüntetni”) kell, így a kiadások összege alacsonyabb lesz annál, mint amiben a berlini Európai Tanács ülésein megállapodtak.

A strukturális alapok értékelése

7. A Közösség költségvetésének kezelési szabályait tartalmazó költségvetési rendelet előírja, hogy az uniós kiadásoknak gazdaságosnak, hatékonyak és eredményesnek kell lenniük. A költségvetés valamennyi ágazatához célkitűzéseket kell

megállapítani, elérésüket pedig teljesítménymutatókkal kell értékelni. A kiadásokat előzetes és utólagos értékelésnek is alá kell vetni⁽⁴⁾.

8. A 2000–2006-os programidőszakra vonatkozó strukturális alapokról szóló rendeletek kimondják, hogy hogyan kell ezeket az alapelveket a strukturális alapokra alkalmazni. Különösen az alábbiakat írták elő:

- előzetes értékelés minden KTK vagy OP esetében, amelyet a tagállamok végeznek, a fejlesztési tervek megalapozásához⁽⁵⁾,
- féldős értékelés, amelyet egy független értékelő végez a kiadásokat kezelő hatóság felelőssége alatt, együttműködésben a Bizottsággal és a tagállammal; a féldős értékelés célja, hogy az előzetes értékelés alapján megvizsgálja a kezdeti eredményeket, megfelelőségüket, a célkitűzések elérését, a pénzügyi források felhasználását, a nyomon követést és a végrehajtást⁽⁶⁾,
- utólagos értékelés, amely kiterjed a források felhasználására és az intézkedések eredményességére és hatékonyságára. Ezt az értékelést a Bizottság végzi a tagállammal és az érintett kiadást kezelő hatósággal együttműködve⁽⁷⁾.

9. A Számvevőszék a 7/2003. sz. különjelentésében⁽⁸⁾ ellenőrizte az előzetes értékelésre és a strukturális alapok 2000–2006-os programozására vonatkozó szabályokat. A Számvevőszék többek között megállapította, hogy:

- a költségvetési elosztást kevésbé befolyásolta a fejlesztési stratégia helyes kialakítása és a strukturális alapok eredményessége, mint a finanszírozás lehetőleg maximális igénybevétele,
- az előzetes értékelésnek csekély hatása volt a programozási eljárásra. Az értékelés a tagállamok által javasolt programozás elfogadására korlátozódott, és csak ritkán vizsgálták a megalapozottságot vagy az alapul szolgáló stratégiát. Nem volt kritikai felmérés, és nem elemezték az alternatív stratégiákat.

⁽¹⁾ Az 1260/1999/EK rendelet 35. cikkének (2) bekezdése.

⁽²⁾ Teljesítéshez kötött tartalék, lásd 1260/1999/EK rendelet 44. cikke; „n + 2” szabály, lásd 31. cikk (2) bekezdése.

⁽³⁾ Egy 1. célkitűzés alá tartozó programra elosztott strukturális alapok teljes összegét a finanszírozási terv szerint 2000-tól 2006-ig éves részletekben kötik le. A kifizetés történhet előleg formájában (ez minden program teljes pénzügyi keretének 7 %-át teszi ki, ami kezdetben viszonylag hosszú ideig védelmet jelent az n + 2 szabály alkalmazásával szemben), vagy a végső kedvezményezetteknek ténylegesen kifizetett kiadások visszatérítéseként. A kötelezettségvállalások megszüntetésének elkerülése végett a tagállamoknak a kötelezettségvállalás évét követő második év végéig egy olyan kifizetési kérelmet kell benyújtaniuk a Bizottsághoz, amely minden évre fedezi a finanszírozási tervben előrevetített összegeket (az 1260/1999/EK rendelet 31. cikkének (2) bekezdése és 32. cikkének (3) bekezdése).

⁽⁴⁾ Az EK költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL L 248., 2002.9.16., 1. o.) 27. cikke. A gazdaságosság elve azt jelenti, hogy a források a megfelelő időben, a megfelelő mennyiségben és minőségben, illetve a legjobb áron álljanak rendelkezésre. Az eredményesség elve a kitűzött célok megvalósítását és a tervezett eredmények elérését; míg a hatékonyság az igénybe vett források és az elért eredmények közötti legjobb kapcsolatot jelenti. Az SA eredményességének értékeléséről lásd még a 1260/1999/EK rendelet 40. cikkét.

⁽⁵⁾ Az 1260/1999/EK rendelet 41. cikke.

⁽⁶⁾ Az 1260/1999/EK rendelet 42. cikke.

⁽⁷⁾ Az 1260/1999/EK rendelet 43. cikke.

⁽⁸⁾ 7/2003. sz. különjelentés a 2000–2006-os időszakra vonatkozó támogatási programozás végrehajtásáról a strukturális alapok keretein belül (HL C 174., 2003.7.23.).

10. Ezenfelül a Számvevőszék a strukturális alapok előző programidőszaka (1994–1999) keretében folyósított kiadások többségénél ellenőrizte a Bizottság azokra vonatkozó utólagos értékeléseit ⁽¹⁾. A Számvevőszék számos jelentős hiányosságot talált az elvégzett értékelésekben és a Bizottság felettük gyakorolt felügyeletében; és javasolta, hogy biztosítsák, hogy a realisztikus célkitűzésekkel összhangban legyenek a rendelkezésre álló adatok és az elosztott források, valamint változásokat javasolt a jövőbeni értékelési gyakorlatok hatókörét és megközelítését illetően.

Félidős értékelés és felülvizsgálat, valamint a teljesítéshez kötött tartalék elosztása

11. A strukturális alapokról szóló rendelet előírja, hogy nagyjából a 2000–2006-os programidőszak felénél sort kell keríteni az alábbi eljárásokra:

- a tagállamoknak 2003 végéig el kellett végezniük a programok félidős értékelését és az eredményeket be kellett nyújtaniuk a Bizottsághoz ⁽²⁾,
- ugyaneddig az időpontig a teljesítéshez kötött tartalék előkészületei keretében el kellett végezniük az operatív programok teljesítményének értékelését ⁽³⁾,
- 2004. március 31-ig a Bizottságnak az érintett tagállam javaslata alapján el kellett osztania a teljesítéshez kötött tartalékot ⁽⁴⁾,
- a kiadási terveket szükség esetén félidős revízióknak kellett alávetni ⁽⁵⁾.

12. A strukturális alapokról szóló rendelet előírta, hogy a félidős értékeléseket lehetőleg figyelembe kell venni a teljesítéshez kötött tartalék elosztásánál és a programok bármely félidős revíziójánál is: a Bizottság így köteles volt megvizsgálni, hogy a félidős értékelések felhasználhatók-e ezekre a célokra ⁽⁶⁾.

AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE

13. A Számvevőszék ellenőrzése azt vizsgálta, hogy az említett három „félidős eljárást” eredményesen végezték-e el, és hogy azok milyen hatással voltak a strukturális alapok kiadásaira.

14. Az ellenőrzés különösen azt kívánta megállapítani, hogy

- a félidős értékelések megfelelő és hasznos értékelést nyújtottak-e a strukturális alapok kiadásairól,

⁽¹⁾ Lásd a 10/2006. sz. különjelentést az 1. és a 3. célkitűzés 1994 és 1999 közötti programjainak utólagos értékeléséről (strukturális alapok).

⁽²⁾ Az 1260/1999/EK rendelet 42. cikkének (2) bekezdése.

⁽³⁾ Az 1260/1999/EK rendelet 44. cikkének (1) bekezdése.

⁽⁴⁾ Az 1260/1999/EK rendelet 44. cikkének (2) bekezdése.

⁽⁵⁾ A 14. cikk (2) bekezdése együtt a II. cím – Programozás – és az 1260/1999/EK rendelet 10. cikkének (3) bekezdésével.

⁽⁶⁾ Az 1260/1999/EK rendelet 42. cikkének (3) bekezdése.

- a teljesítéshez kötött tartalék úgy került-e elosztásra, hogy előnyben részesítse az eredményes és jól irányított kiadási programokat,

- a félidős revízióknak köszönhetően frissítették-e a prioritásokat és javítottak-e a kiadási programok célkitűzésein.

15. Az ellenőrzés a strukturális alapok fő összetevőire, az ERFA-ra és az ESZA-ra koncentrált. Az ellenőrzés során a Számvevőszék:

- felülvizsgálta a három eljárásra vonatkozó bizottsági iránymutatásokat,
- megvizsgálta 5 KTK és 20 operatív program/egységes programozási dokumentum értékelési jelentéseit és a teljesítéshez kötött tartalék használatára, illetve a félidős revízióra vonatkozó javaslataikat ⁽⁷⁾,
- figyelembe vette a Bizottságnak az értékelésekről készített saját felmérését is,
- elemezte a teljesítéshez kötött tartalék elosztását és a félidős revízió hatását.

ÜTEMEZÉS

16. A 2000–2006-os programidőszak során ezekre a „félidős” eljárásokra a kiadások felmerülése szempontjából túl korán került sor.

- A közösségi költségvetések 2000 óta megfeleltek a berlini Európai Tanácson született megállapodásnak, miszerint az Uniónak úgy kell 2000–2006-ig kötelezettségeket vállalnia, hogy 195 milliárd EUR-t elköltsön a strukturális alapokból. Amint azonban a többéves programok esetében az megsokkott, a kifizetések – a pénz elköltése – időben elmaradtak a kötelezettségvállalásuktól.

- Az operatív programokat a tervezettnél lassabban fogadták el (lásd 7/2003. sz. különjelentés, 18–24. bekezdés): legtöbbjüket 2001-ben, míg néhányat 2002-ben.

- 2000-ben és 2001-ben a tagállamok és régiók legfőbb teendője az 1994–1999 közötti strukturális alap programjainak befejezése volt, ami lelassította az új programok végrehajtását.

⁽⁷⁾ Belgium EPD: Flandria 3. célkitűzés; Franciaország: Korzika EPD és 3. célkitűzés EPD; Németország: Brandenburg KTK és OP, Közlekedési OP; Olaszország: Calabriai KTK és OP, Ponsil OP, Közlekedési OP, Lombardiai EPD, 3. célkitűzés;

Írország: Délkelet KTK és OP, Termelői ágazat OP; Spanyolország: Andalúzia KTK és OP, Galícia OP; Egyesült Királyság: Merseyside EPD, 3. célkitűzés OP. A következők esetében bizottsági szinten ellenőrizték a félidős értékelések eljárásait, a teljesítéshez kötött tartalék elosztását és a felülvizsgálatot: KTK Portugália, Algarve OP (P), Burgenland EPD (A), Hainaut EPD (B), Réunion EPD (F), Flevoland EPD (NL).

- Mivel a tagállamoknak a félidős értékelést 2003 végéig be kellett nyújtaniuk, az értékelőknek a 2002 végén vagy legkésőbb 2003 őszén rendelkezésre álló információkra és adatokra kellett alapozni a felmérésüket.

17. 2002 végén a berlini összegeknek szinte az egészét szétosztották a programokra, de csak körülbelül 20 milliárd EUR-t (a teljes összeg kb. egy tizedét) költöttek el. Még 2003 végén is csak kb. 60 milliárd EUR-t (a teljes összeg kb. egy harmadát) költöttek el.

A FÉLIDŐS ÉRTÉKELÉS FELMÉRÉSE

18. Amint azt a 8. bekezdésben már kifejtettük, maga a strukturális alapokról szóló rendelet is korlátozott célokat tűzött ki a félidős értékeléseknek. Egy bizottsági munkadokumentum (8. sz. munkadokumentum: A strukturális alapok tevékenységének félidős értékelése, 2000. december 5.) bővebb iránymutatókkal szolgált és ambiciózusabb célokat jelölt ki a tagállamoknak a félidős értékeléssel kapcsolatban. Az értékelés magját annak felmérése adta, hogy folytonos relevanciája, illetve a végrehajtás eredményessége és hatékonysága alapján mennyire teljesített jól a támogatási forma a gyakorlatban. A dokumentum meghatározta az értékelési kérdéseket és az értékelési jelentés tartalmát is (lásd 3. keretes szöveg).

3. keretes szöveg

A félidős értékelések szerepe a 8. sz. munkadokumentum szerint

- Felmérni, hogy összességében továbbra is a támogatás ezen formája-e a legmegfelelőbb eszköz a régiót vagy az ágazatot sújtó problémák megközelítésére.
- Felülvizsgálni, hogy a stratégiai célok és prioritások következtetések és még mindig relevánsak-e, milyen szintű előrelépés történt a célkitűzések elérésében és milyen mértékben érhetőek el egyáltalán.
- Felmérni a célkitűzések számszerűsítését, különösen, hogy az milyen mértékben könnyítette meg a nyomon követést és az értékelést.
- Felmérni, hogy a horizontális prioritásokat – különösen az egyenlő esélyeket és a környezetvédelmet – milyen mértékben integrálták a támogatási formákba.
- Elemezni a végrehajtási és nyomonkövetési intézkedések helyességét.
- Bemutatni a teljesítéshez kötött tartalék esetében meghatározott mutatókhoz viszonyított eredményeket.

Forrás: 8. sz. bizottsági munkadokumentum, 4. és 5. oldal.

19. Ugyanez a bizottsági munkadokumentum említette azt is, hogy az értékelés terjedelmének (és egyben költségének) arányosnak kellene lennie a program terjedelmével – azt a példát nyújtva, hogy pl. a makrogazdasági modellezés használható a nagyobb, 1. célkitűzéses KTK-knál, de a kis, 2. vagy 3. célkitűzéses programoknál már nem. Az értékelés költségeit részben uniós

forrásokból fedezték. Az értékelés végső költségei 40 milliárd EUR-t tettek ki, azaz a strukturális alapok éves kiadásainak 0,1 %-a alatt maradtak. (Ráadásul a Bizottságnál adminisztratív költségek is felmerültek az értékelések elvégzése során: ezek a költségek még nem számszerűsíthetők.)

Az értékelések eredményei

20. Szinte valamennyi értékelés megállapította, hogy az eredeti fejlesztési stratégia továbbra is megfelelt a céloknak, de korai lett volna az eredményességét felmérni. A Bizottság felhasználta az értékelések megállapításait a „Félidős értékelés az 1. és 2. célkitűzés régióiban: egyre nagyobb értékelési kapacitás” c. jelentésében (2004. november). A bizottsági összefoglaló a 4. keretes szövegben látható.

4. keretes szöveg

Az értékelők válaszai az értékelési kérdésekre

- Az értékelők szinte valamennyi esetben megállapították, hogy a programokban elfogadott **stratégiák továbbra is helyénvalóak**.
- Sok esetben még **túl korai volt az eredményességét felmérni**, mivel a programok későn vagy lassan indultak be. A nyomonkövetési rendszer hiányosságát mutatott ki, ami gyakran a mutatók meghatározásának és céljainak revízióját vonta maga után.
- Szintén **túl korai volt felmérni a hatásokat**, pedig az értékelések bizonyos esetekben, a korábbi évek végrehajtásának tapasztalatai alapján javasolták a célok revízióját. A nagy KTK-k esetében végzett makrogazdasági modellezés azt sugallja, hogy a programok jó úton haladnak általános céljaik megvalósítása felé.
- A hatékonyságot gyakran a pénzügyi abszorpció függvényében határozták meg, és nem a költséghatékonyság vagy az elért eredmények alapján. **A pénzügyi abszorpció egyértelműen javult (azaz gyorsabban költötték el a pénzt, mint korábban)** az n + 2 szabály követelményeinek hatására.
- Az értékelések megállapították, hogy sürgősen **javítani kell a célkitűzések számszerűsítését**.
- **A végrehajtási rendszerek** megfelelnek az előírt követelményeknek és **jelentős fejlődésen** mentek keresztül.

Forrás: Bizottsági jelentés: „Félidős értékelés az 1. és 2. célkitűzés régióiban – Egyre nagyobb értékelési kapacitás” – 2004. november, 19. oldal.

Az értékelések bizottsági felmérése

21. A tagállamok, a nyomon követést végző bizottságok és a Bizottság egyaránt szerepet játszottak az értékelések minőségének értékelésében. A bizottsági szolgálatok tervezeti és végleges formában is vizsgálták az értékelési jelentéseket. A Bizottságnak a rendelet által felállított ambiciózus határidőkön belül kellett cselekednie, és egyszerre mintegy 400 program jelentését értékelnie 2004 januárjától márciusig. A Bizottság külső értékelőket vett igénybe a saját személyzetén felül, hogy időben be tudja fejezni a feladat elvégzését.

22. Az értékelők megállapításainak bizottsági felülvizsgálatát ⁽¹⁾ az „Egyre nagyobb értékelési kapacitás” c. dokumentum foglalja össze. A Bizottság megállapította, hogy:

- az értékelések általában megfelelő módszertanon alapultak,
- a silány felügyeleti rendszerek sok értékelést megnehezítettek,
- a programok megvalósulása irányuló elsődleges kutatás fejlesztésre szorult,
- egyes értékeléseknek gyenge volt az elemzési része, és az értékelések gyakran nem tartalmaztak használható végkövetkeztetéseket és javaslatokat,
- az általában nagyobb programoknál használt gazdasági modellezéseket nem lehetett összehasonlítani, mert az azoknál alkalmazott megközelítések igen különbözőek voltak,
- mivel egyes esetekben nem álltak rendelkezésre nyomonkövetési adatok, és mivel az $n + 2$ szabály miatt megnőtt a kiadások fontossága, egyes értékelők túl nagy hangsúlyt fektettek a gazdasági elemzésre, és alig vizsgálták a programok eredményeit. Ennek következtében tisztán gazdasági jellegű javaslatok születtek, ahelyett, hogy felülvizsgálták volna az ilyen átcsoportosítások stratégiai hatásait ⁽²⁾.

A számvevőszéki felmérés

23. A számvevőszéki ellenőrzés számos olyan problémát és nehézséget tárt fel, amellyel az értékelők is szembesültek, illetve amelyet ők is megállapítottak akkor, amikor egyértelmű választ kellett adniuk arra a kérdésre, hogy összességében továbbra is a támogatás akkori formája-e a legmegfelelőbb eszköz a régió vagy az ágazat problémáinak megoldására, és hogy a célkitűzések elérhetőek-e.

- Minden értékelőnek szembesülnie kellett azzal a problémával, hogy az értékelés készítésekor a kiadásoknak még csak egy kis részét folyósították.

⁽¹⁾ A tervezeti fázisban a Bizottság a jelentések egy harmadát jónak vagy kiválóan minősítette. A végleges jelentés értékelése még pozitívabb volt: a jelentések két harmadát jónak vagy kiválóan minősítették. Amikor hiányosságokat észleltek, annak fő oka az volt, hogy az értékelőket túlzottan igénybe vették a következők:

- az értékelési kérdések száma,
- az érintett projektek száma,
- egyes nagyobb programok összetettsége, és egyes értékelők korlátozott forrásai.

⁽²⁾ Egyre nagyobb értékelési kapacitás, Európai Bizottság, 2004. november (az angol szöveg 35. oldala).

- A Számvevőszék által vizsgált programok értékelőinek majdnem fele fontos problémákat állapított meg a konkrét fejlesztési szükségletekhez kapcsolódóan, és javasolták, hogy nagyobb hangsúlyt kellene fektetni bizonyos szakpolitikai területekre, különösen a lisszaboni és göteborgi stratégiákkal kapcsolatban.

- Más értékelők az értékeléssel járó nehézségekre hívták fel a figyelmet, például arra, hogy nehéz meghatározni útépitések kiegészítő befektetéseiének hatását vagy egy ESZA-intézkedés nettó foglalkoztatási szintekre gyakorolt hatását. Az útbefektetésekkel kapcsolatban például egy német értékelő azt is felvetette, hogy a jól működő infrastruktúrájú gazdaságokba való további befektetések még lassabb növekedéshez is vezethetnek, mint a befektetés nélkül ⁽³⁾. Az Egyesült Királyság és Gibraltár programértékelői megjegyezték, hogy az ESZA munkaerőpiacra gyakorolt hatásának mérlegelésekor csak a bruttó munkahelyteremtést lehetett felmérni.

24. A Bizottság „Egyre nagyobb értékelési kapacitás” című összefoglaló jelentése kevesebb figyelmet fordított ezekre a problémákra, mint az értékelés pozitívabb végeredményeire.

25. Egyes értékelők a programok működésében is jelentős problémákat fedeztek fel. Például:

- az olasz PONSIL OP (pénzügyi támogatás vállalatoknak) értékelője 50 %-ra becsülte a holt súlyeffektust (a külső tényezőknek tulajdonítható hatást) ⁽⁴⁾,
- az Egyesült Királyságban az értékelők megjegyezték, hogy a program csak elenyésző sikert ért el a munkaerőpiacon kívül rekedt egyének munkaerőpiacra való juttatásában, és megállapították, hogy az ESZA-támogatás az esetek többségében a vállalati képzés már létező formáit erősítette meg, melyekben a jobb végzettségű egyének általában több képzésben részesülnek. A jelentés azonban azt is megállapította, hogy a program „aránytalanul” sikeresnek bizonyult a leghátrányosabb helyzetű kedvezményezettek munkahelyhez juttatásában,
- az ausztriai Burgenland operatív program értékelői azt figyelték meg, hogy az $n + 2$ szabály hatékony elosztás helyett inkább magasabb kiadásokat ösztönzött,
- ahol az értékelők makrogazdasági modellt használtak (Németország, Spanyolország, Portugália és Olaszország), az alapok hatásának becsült értékei (különösen a GDP-növekedés) gyakran lényegesen kisebbek voltak az előzetes értékelésben szereplőhöz képest, ami azt jelzi, hogy a programok valószínűleg nem érték el a céljaikat,

⁽³⁾ Számos empirikus tanulmány és értékelés bizonyítja ezeket a hatásokat. Általában nincs elegendő adat a valós szükségletekről, így az olyan típusú infrastruktúráról sem, amely optimalizálná a strukturális alapok hatását.

⁽⁴⁾ A „holt súly” akkor alakul ki, ha egy tevékenység vagy befektetés a finanszírozás hiányában is megvalósult volna.

- az értékelők a 25 kiválasztott KTK, OP és EPD több mint felénél hiányosságokat állapítottak meg a projektek kiválasztásához és a horizontális alapelvek (mint a környezetvédelem, az egyenlő esélyek és az információs társadalom) programba építéséhez kapcsolódóan. Az értékelések több esetben azonban csak megnevezték a hiányosságokat, de nem voltak operatív javaslatok.

26. Más szempontokból azonban a számvevőszéki ellenőrzés megerősítette a Bizottság elemzését. Az értékelők megválasztották a 8. sz. munkadokumentumban szereplő kérdéseket, és megpróbálták felmérni a KTK-k és OP-k alapjául szolgáló stratégiák következetességének és érvényességének folyamatosságát (a legtöbb esetben ez a szociális és gazdasági tényezők újrevizgálata és a programok erősségeit, gyenge pontjait, lehetőségeit, veszélyforrásait felülvizsgáló elemzések elkészítését jelenti). A számvevőszéki ellenőrzés azt mutatta ki, hogy a végrehajtást alaposabban ellenőrizték, mint az eredményességet, a hatékonyságot és a hatást:

- az értékelések világosan felmérték az OP-k és KTK-k fizikai és pénzügyi előrehaladását,
- az eredményesség és hatás becslését viszont nem mindig végezték el, vagy csak részben (pl. a bruttó munkahelyteremtést majdnem minden esetben egyenértékűként kezelték a munkaerő-piaci hatásokkal, mind az ERFA, mind az ESZA esetében),
- a holt súly-, illetve a felcserélhetőségi effektust csak ritkán vették figyelembe; az értékelések gyakran meg sem próbálták felmérni az ilyen hatásokat,
- a hatékonyságot nem mindig elemezték, és amikor igen, akkor nem voltak le következtetéseket vagy referenciaértékeket, és ajánlásokat sem tettek a szakpolitikára nézve,
- egyes esetekben nem végeztek megfelelő vizsgálatot a tekintetben, hogy az alapul szolgáló stratégia megfelel-e a célkitűzéseknek.

27. A Számvevőszék összességében azt állapítja meg, hogy az értékelési eljárás ellenőrzést biztosított a programok előrehaladása tekintetében, és megerősítette, hogy a végrehajtási rendszerek a strukturális alapok korábbi generációjához képest fejlődtek. Másrészt viszont jelentős hiányosságokat lehetett tapasztalni a felügyelettel kapcsolatban, és sok esetben túl korai volt értékelni az eredményességet és ezáltal a programok hatását.

A TELJESÍTÉSHEZ KÖTÖTT TARTALÉK ELOSZTÁSA

28. A rendelet kezdetben csak korlátozott számú számszerűsített mutatót írt elő. A Bizottság egy 1999-ben közzétett munkadokumentumban ⁽¹⁾ nyújtott iránymutatást a tagállamoknak arról, hogy hogyan értékeljék a programokat a teljesítéshez kötött

tartalék elosztásának szempontjai, azaz az eredményesség, valamint az irányítás és a pénzügyi végrehajtás minősége alapján. A teljesítményfelmérést azokra a nyomonkövetési mutatókra kellett alapozni, amelyek a féldős eredményeket viszonyítják az eredeti célkitűzésekhez.

29. A bizottsági munkadokumentumban voltak példák azokra a mutatókra ⁽²⁾ is, amelyeket figyelembe kell venni a teljesítmény felülvizsgálatának elvégzésekor.

Mutatók az eredményesség értékeléséhez:

- a program értékének legalább a felét lefedő outputokat (végtermékeket) tartalmazó kosár,
- a foglalkoztatás vagy a célcsoport foglalkoztathatósága tekintetében tervezett, illetve megvalósult eredmények összehasonlítása (új vagy megtartott ideiglenes/állandó állások).

Mutatók az irányítás értékeléséhez:

- négy különböző mutató, amelyek a nyomon követést, a pénzügyi kontrollt, a projekt kiválasztást és az értékelési rendszereket mérik.

Mutató a pénzügyi teljesítmény értékeléséhez:

- az abszorpció és a magánfinanszírozás mértéke.

A tagállami felmérések és a teljesítéshez kötött tartalék elosztása

30. A tagállamoknak egy olyan időszakra nézve kellett értékelniük a teljesítményt, amikor a kiadásoknak még csak átlagban 20 %-át költötték el. Egyes értékelők felhívták a figyelmet erre a problémára. Az olasz értékelő például kiemelte, hogy még túl korai volt általános eredményességi elemzést végezni. Jelentős különbségek voltak azonban abban, hogy milyen gyorsan hajtották végre a programok prioritásait. Összességében a Számvevőszék által vizsgált programoknál a fizikai infrastruktúra kiadásaira gyorsabban költöttek, mint a lisszaboni vagy göteborgi célkitűzésekhez kapcsolódó egyes prioritásokra és intézkedésekre.

31. A tagállamok megpróbálták a teljesítményt a mutatókhoz viszonyítva értékelni, noha az eljárást megnehezítették a 2000–2006-os programok előzetes értékelésekor kidolgozott egyes mutatók korlátai. A német és olasz programok esetében például az eredményességet kizárólag a teljesítményt mérő mutatókra alapozva értékelték ⁽³⁾.

⁽²⁾ A mutatók összefüggőek: a pénzügyi abszorpció és a teljesítmény szorosan kapcsolódnak egymáshoz.

⁽³⁾ A Számvevőszék 7/2003. sz. különjelentése kiemelte, hogy a gyakorlatban a teljesítéshez kötött tartalék az alapok újraelosztásának bonyolult eljárásával járt együtt, és következetlenségekhez és eredménytelenséghez vezethetett a tartalék használata során.

⁽¹⁾ Európai Bizottság, a 2000–2006-os új programidőszak: 4. Módszertani munkadokumentum – A teljesítéshez kötött tartalék végrehajtása.

32. A teljesítéshez kötött tartalék elosztására vonatkozó tagállami javaslatok a fenti 29. bekezdésben található kritériumokon alapultak. A spanyol, portugál és ír közösségi támogatási kerettervek esetében a tagállamok még tovább mentek és a Bizottság által javasoltnál szélesebb körű mutatókhoz viszonyítva értékelték a teljesítményt.

33. Mindamellet a teljesítéshez kötött tartalék elosztására vonatkozó tagállami javaslatokat nagyban gátolta az, hogy a tagállamok úgy gondolták, maximalizálniuk kell az uniós pénzeszközök abszorpcióját. A Bizottság maga is hangsúlyozta az abszorpció fontosságát. Egy 2003. október 16-i, a régiófejlesztési és szerkezetváltási bizottság tagjainak címzett bizottsági feljegyzés, amelynek címe „a teljesítéshez kötött tartalék elosztására való felkészülés”, és amelyet a tagállamoknak is megküldtek, hangsúlyozza, hogy „a Bizottság fokozott figyelmet fordít a félidős értékelés minőségére, valamint az $n + 2$ mechanizmus által okozott veszteségek esetén az alapok abszorpciójára”⁽¹⁾. A fentieket a következő példák támasztják:

- a német közlekedési OP keretében megközelítőleg egyenlő nagyságban kívántak a közutakra és a vasútra költeni. Abszorpciós okokból azonban ajánlott volt a teljesítéshez kötött tartalék egészét közúti munkálatokra fordítani. A javaslat Bizottsághoz való benyújtásakor az irányító hatóság megállapította, hogy a teljesítéshez kötött tartalékot nem a környezetvédelmi vagy a közlekedési politikai célkitűzésekkel összhangban, hanem a kiadások előrehaladásának függvényében használták fel,
- Réunion EPD: Egyes környezetvédelmi és egyenlő esélyekkel kapcsolatos intézkedésekre nem is osztottak semmit a teljesítéshez kötött tartalékból. Az irányító hatóság hangsúlyozta, hogy egyes esetekben nehéz volt bizonyos közösségi célkitűzéseket az alapok elköltésének szükségességével összeegyeztetni,
- a németországi Brandenburg javaslata, amelyet legfőképp az abszorpció elemzésének fényében tettek, kizárta a környezetvédelmi befektetési intézkedéseket az elosztásból. A közlekedési infrastruktúra részesült a legmagasabb összegben. A program értékelői azt is megállapították, hogy a bizottsági mutatók inkább az abszorpción alapultak, mint az eredményességen.

34. Ezen felül a teljesítéshez kötött tartalékot gyakran kizárólag az ERFA-ra költötték, elsősorban abszorpciós okokra hivatkozva, például Németországban (Szászország OP), Írországban (az összes írországi OP teljesítéshez kötött tartalékait teljes egészében egy ERFA által finanszírozott programra költötték), Olaszországban („Sviluppo Imprenditoriale Locale” OP) és néhány 2. célkitűzés alá tartozó OP-nél Ausztriában, Németországban, Franciaországban, Spanyolországban és az Egyesült Királyságban.

35. A teljesítéshez kötött tartalék elosztásának ütemezése időben szoros volt. A javaslatokat 2004 januárjában kapták meg és elvileg február elejéig megegyezésre kellett jutni velük kapcsolatban.

⁽¹⁾ Egy esetben egy 3. célkitűzés alá tartozó holland programnál a Bizottságnak annak ellenére is el kellett osztania a teljesítéshez kötött tartalékot, hogy már jelentős kötelezettségvállalás-visszavonások történtek amiatt, hogy a pénzeszközöket nem költötték el.

36. Felhasználták a teljesítéshez kötött tartalékot arra is, hogy az eredményesség és az irányítás minősége alapján juttassanak pénzt egyes programoknak. Összességében azonban a teljesítéshez kötött tartalékot leginkább a kiadások maximalizálására használták, nem pedig a kiadások olyan tevékenységekre való összpontosítására, amelyeket különösen eredményesnek ítélték.

A FÉLIDŐS REVÍZIÓ HATÁSA

37. A strukturális alapok 2000–2006-os reformja módosította és megerősítette az alapok célkitűzéseit. A cél a növekedés és foglalkoztatás támogatása volt olyan formában, ami figyelembe vette és összekapcsolta az összefüggő gazdasági, szociális és környezetvédelmi politikai célkitűzéseket⁽²⁾. Az alapokból való kiadásoknál kiemelt hangsúlyt kaptak az új technológiák és az innováció, a kutatások, az információs társadalom, az energia tiszta és hatékony kihasználása (beleértve a megújuló energiákat is), a környezet fokozott védelme, a társadalmi integráció és az élethosszig tartó tanulás.

38. A teljesítéshez kötött tartalék elosztásánál és a félidős revíziót követően a pénzeszközök átcsoportosításánál figyelembe kellett venni a Bizottság programozási iránymutatásainak⁽³⁾ programozási alapelveit. A Bizottság azonban csak 2003 augusztusában bocsátotta ki a felülvizsgált programozási iránymutatásait. A legtöbb tagállam és régió számára ez már túl későn volt ahhoz, hogy figyelembe vegyék a felülvizsgált iránymutatásokat a félidős felülvizsgálat során. Másrészt viszont a felülvizsgált iránymutatások csak pár minőségi változtatást tartalmaztak az eredeti iránymutatásokhoz képest, például a lisszaboni stratégia konszolidációját a közlekedés (fő hangsúly az intermodalitáson, a közúti közlekedésről pedig a vasúti és vízi közlekedésre helyeződött a hangsúly) és az energia területén.

39. A teljesítéshez kötött tartalék elosztásának eredményeképp az operatív programokat és a közösségi támogatási keretterveket felül kellett vizsgálni. Ennek keretében minden programot a kezdeti programozáshoz hasonló eljárás keretében kellett kiigazítani, mely eljárásnak részét képezte az érintett bizottsági főigazgatóságokkal való konzultáció és a hivatalos bizottsági elfogadás is.

40. A tagállamok nem voltak kötelesek felülvizsgálni az OP-kat/KTK-kat a teljesítéshez kötött tartalék elosztásán kívüli egyéb okokból. A Számvevőszék által vizsgált 25 OP és KTK közül egyéb okokból csak 15 esetben végeztek revíziót.

⁽²⁾ Ez megegyezett az Amszterdami Szerződésben foglalt fenntartható fejlődésről szóló uniós koncepció követelményeivel és nagyban előrevetítette a lisszaboni Európai Tanács (2000. március) következtetéseit arról, hogy az Unió a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává váljon, amelyet a göteborgi Európai Tanács a fenntartható fejlődés környezetvédelmi stratégiájával egészített ki.

⁽³⁾ Lásd 1260/1999/EK rendelet, 10. cikk (3) bekezdése és 14. cikk (2) bekezdése, „KTK-k, OP-k és EPD-k ... ezzel a címmel összhangban ... kerülnek elfogadásra”. Ez a „cím” a 15–19. cikk programozási rendelkezéseire utal.

41. A félidős revízióknak köszönhetően az OP-k sok esetben jobban figyelembe vették a politikai prioritásokat vagy az uniós szakpolitikákban bekövetkezett változásokat. Egyes esetekben javítottak a teljesítménymutatókon és megváltoztatták az irányítási struktúrákat. Ilyen típusú változások következtek be például Írországból, Portugáliából és Olaszországból.

42. Amint azonban azt már megjegyeztük, a teljesítéshez kötött tartalék kapcsán prioritást élveztek azok a tevékenységek, amelyekre több pénz lehetett költeni, például:

- Burgenland EPD, Ausztria: főbb változások: abszorpciós nehézségek miatt a tervezetthez képest kevesebbet költöttek kutatásra, technológiára és fejlesztésre, valamint tájképmegőrzésre,
- Hainaut EPD, Belgium: az abszorpció fontos szerepet játszott, például a „környezetvédelmi irányításra” szánt kiadásokat jelentősen csökkentették az alacsony abszorpció miatt, és átcsoportosították az iparterületek szanálásának támogatására,
- Brandenburg OP, Németország: a környezetvédelmi intézkedésekre szánt kiadásokat jelentősen csökkentették, a „megújuló energia” intézkedést eltörölték,
- Közlekedési OP, Németország: a teljesítéshez kötött tartalék kizárólag közúti projektekre való kiosztása jelentősen megváltoztatta a közúti kiadások vasúti kiadásokhoz viszonyított arányát,
- Calabria OP: a felülvizsgált program nagy részben „kompabilitási” projekteket tartalmaz. Ezek közé tartoznak a projektek, melyeket korábban, a jelenlegi programidőszak előtt már finanszíroztak a nemzeti pénzeszközökből. Az eredeti programban nem tervezték ilyen projekteket. Ezt a megközelítést főképp az előirányzatok visszavonásának elkerülése érdekében alkalmazták,
- Olaszország KTK, Délkelet OP Írországból: a pénzügyi terveket jelentősen megváltoztatták, mivel az eredetileg tervezett magánfinanszírozás csökkent (Olaszország KTK esetében 95 %-kal, Délkelet OP esetében 70 %-kal), és azt részben nemzeti közfinanszírozás váltotta fel. Ennek eredménye az volt, hogy növelték a nemzeti finanszírozású kiadásokat, hogy ezáltal elkerüljék a kötelezettségvállalások visszavonását.

43. A Számvevőszék vizsgálata megállapította, hogy a környezetvédelmi intézkedésektől leginkább a vállalatok támogatására és közlekedési infrastruktúrára (különösen közútira) csoportosították át a pénzeszközöket. Ez történt például Németországban, Spanyolországban, Olaszországban és Belgiumban, körülbelül 800 millió eurónyi összegben (ezen tagállamok strukturális alapokból történő támogatásának hozzávetőleg 1 %-a).

44. Összességében a Számvevőszék megállapította, hogy a félidős revízió számos strukturális alapról finanszírozott programnál javuláshoz vezetett (például figyelembe vették a politikai prioritásokat vagy az uniós politikákban bekövetkezett változásokat, illetve fejlesztették a teljesítménymutatókat). A gyakorlatban azonban fontos eredmény volt a kiadásoknak az alulteljesítő intézkedések kárára történő átcsoportosítása is.

A 2007–2013-AS IDŐSZAK SZABÁLYOZÁSA

45. A strukturális alapok következő programidőszaka, azaz 2007–2013 között új értékelési, felülvizsgálati és revíziós szabályozás lesz érvényben, amely számos szempontból különbözik a 2000–2006-os időszakra alkalmazott szabályoktól. Összességében a változtatások a 2000–2006-os szabályoknál nagyobb rugalmasságot tesznek lehetővé, és elősegítik majd a kiadási tervek félidős értékelésének és revíziójának az egyes programok egyedi körülményeivel való pontos összehangolását.

- Továbbra is szükség van a programidőszak előtt, közben és után is értékelésre. Az értékelések során külön figyelmet kell fordítani a fenntartható fejlődés célkitűzésére, valamint a környezetvédelmi hatásokkal és a stratégiai környezetvédelmi felméréssel kapcsolatos jogszabályokra ⁽¹⁾.
- Másrészt nem kötelező minden program esetében a programidőszak egy konkrét időpontjában félidős felülvizsgálatot végezni.
- Az értékelésekre alkalmazni kell az „arányosság” elvét. A Bizottság és a tagállamok által a mutatók kiválasztásával, értékeléssel, irányítási és kontrollrendszerekkel és jelentéssel kapcsolatos végrehajtás során igénybe vett pénzügyi és adminisztratív forrásoknak arányosnak kell lenniük az operatív programra elkülönített teljes kiadások összegével ⁽²⁾.
- Nincs kötelező teljesítéshez kötött tartalék. A tagállamok ehelyett rendkívüli nemzeti tartalékalapot és/vagy teljesítéshez kötött nemzeti tartalékokat állíthatnak fel ⁽³⁾. (A teljesítéshez kötött nemzeti tartalék elosztási eljárásai hasonlóak a 2000–2006-os időszak teljesítéséhez kötött tartalékához.)
- A 2000–2006-os időszakra a programok félidős revíziója nem kötelező minden program esetében. (A Tanács által megállapított központi programozási iránymutatások revíziója nem igényli, hogy a tagállamok megváltoztassák operatív programjaikat vagy nemzeti stratégiai hivatkozási alapjaikat.) A rendelet mindenestre meghatároz két esetet, amikor a tagállamok felülvizsgálat lefolytatásáról dönthetnek: 1. jelentős társadalmi-gazdasági változásokat követően; vagy a közösségi, nemzeti vagy regionális prioritásokban bekövetkezett jelentős változások nagyobb mértékben vagy eltérő módon való figyelembevétele céljából; 2. ha a kezdeti célkitűzésekhez képest jelentős eltérés alakul ki, vagy végrehajtási nehézségek adódtak.

⁽¹⁾ Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. július 11-i 1083/2006/EK tanácsi rendelet (HL L 210., 2006.7.31., 25. o.) 47. cikke.

⁽²⁾ Az 1083/2006/EK rendelet 13. cikke.

⁽³⁾ Az 1083/2006/EK rendelet 50. és 51. cikke.

46. Az „n + 2” szabályt továbbra is alkalmazni fogják, de azon tagállamok számára, melyek egy főre eső GDP-je 2001 és 2003 között alacsonyabb volt az EU 25 átlagának 85 %-nál, „n + 3” szabályt fognak bevezetni (korlátozott időtartamra).

KÖVETKEZTETÉSEK

47. A félidős értékelés ellenőrizte, hogy mennyit haladt előre a strukturális alapokból finanszírozott programok végrehajtása, és megerősítette, hogy a végrehajtási rendszerek jelentős fejlődésen mentek keresztül a strukturális alapok előző generációja óta. Másrészről azonban sok esetben még túl korai volt az eredményességet és ezáltal a programok hatását értékelni.

48. A teljesítéshez kötött tartalékot leginkább a kiadások maximalizálására használták, nem pedig a kiadások olyan tevékenységekre való összpontosítására, amelyek különösen eredményesnek bizonyultak. A Bizottság hangsúlyozta az abszorpció fontosságát (lásd 33. bekezdés).

49. A strukturális alapokból finanszírozott programok félidős revíziójának köszönhetően az operatív programok számos esetben jobban figyelembe vették a politikai prioritásokat vagy az uniós szakpolitikákban bekövetkezett változásokat (pl. a lisszaboni és göteborgi Európai Tanácsok fejleményeit), illetve javították a teljesítménymutatókat. A félidős revízió egyik jelentős hatása az volt, hogy előnyben részesítették azokat a tevékenységeket, amelyekre több pénzt lehetett költeni.

50. A félidős eljárásoknak a strukturális alapokról szóló rendeletben előírt módon való végrehajtása komoly erőfeszítésekre került. Másrészről, mivel a félidős értékeléseket a program viszonylag korai szakaszában végezték el, a félidős értékelések és revíziók csak csekély bizonyosságot nyújthattak arra vonatkozóan, hogy a strukturális alapok kiadásai elérik a kívánt hatásokat és eredményeket. A tagállamok és a Bizottság részben arra használták a teljesítéshez kötött tartalékot és a félidős revíziót, hogy olyan kiadásokat ösztönözzenek, amelyeket a megszabott időkereten belül meg lehetett valósítani.

51. A Számvevőszék azon a véleményen van, hogy a nagy mennyiségű kiadással gazdálkodó, akár hét évig is eltartó programoknál továbbra is érdemes előírni a programcélkitűzéseket, az intézkedések és a forráselosztás időközi mérlegelését. Az ellenőrzés azonban belső feszültségeket tárt fel a strukturális alapok tervezésében és irányításában, amelyeket észben kell tartani a félidős értékelés és revízió tervezésekor és alkalmazásakor.

– A kiadásoknak hatékonyak, eredményesnek és gazdaságosnak kell lenniük. Másrészről a strukturális és kohéziós alapokra megállapított, és az egymást követő uniós pénzügyi tervekben előírt kötelezettségvállalási összegek célkitűzések,

de egyben kiadási felső határok is ⁽¹⁾. A kohézióra szánt uniós kiadások magától értetődő célkitűzése az abszorpció.

- Az n + 2 szabály olyan szabály, amely biztosítja a kiadások jó tervezését, viszont arra ösztönzi a tagállamokat és a Bizottságot, hogy olyan tevékenységeket részesítsenek előnyben, amelyeknél a kiadások viszonylag könnyen teljesíthetők.
- A félidős revízió időbeli problémákat vet fel. Minél később kerül sor a revízióra, annál kisebb az esély a program megváltoztatására; viszont minél korábban kerül sor egy revízióra, annál nehezebb megbízható véleményt formálni a kiadások eredményességéről és hatásáról. Következésképpen, ha az értékelés fontos szerepet kapna a pénzeszközök elosztásában, fontos lenne magas színvonalú előzetes értékelést végezni.

52. A 2000–2006-os programidőszak sajátosságai súlyosbították ezen problémák némelyikét. Az 1994–1999-es időszak kiadásaira nem vonatkozott az n + 2 szabály, és jelentős késések történtek (valójában az 1994–1999-es programokat még mindig nem zárták le). Ez nagyban hozzájárult a 2000–2006-os időszak programjainak kései kezdéséhez. A félidős értékelés más korlátozásai még fontosabbak: természetükből adódóan nagyon nehéz az infrastrukturális befektetések vagy a foglalkoztatási kezdeményezések nettó teljesítményét felmérni.

AJÁNLÁSOK

53. A Számvevőszék a következő lépéseket javasolja a 2007–2013-as és a további programidőszakok félidős értékelésének, revíziójának és újraelosztásának hasznosabbá tételéhez:

- A programok félidős értékelésének és revíziójának eredményességét megnöveli az, ha a kifizetésekre a programidőszakban, nem pedig évekkal később kerül sor. Annak érdekében, hogy a 2007–2013-as programok minél kevesebb késedellel induljanak be, a Bizottságnak és a tagállamoknak biztosítaniuk kell a 2000–2006-os programok gyors és hatékony lezárását.
- A 2000–2006-os programoknál különös nehézséget jelentett az értékelők számára a monitoring rendszerek silány működése. A Bizottságnak lépéseket kell tennie annak biztosítására, hogy az új programidőszakban a kezdetektől fogva figyeljék a teljesítménymutatók alakulását.

⁽¹⁾ Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 1999. május 6-i intézményközi megállapodás (HL C 172., 1999.6.18., 1. o.) (amely a pénzügyi tervet is tartalmazza) 12. bekezdésének harmadik albekezdése szerint az Európai Parlament és a Tanács vállalják, hogy betartják a pénzügyi tervben a strukturális műveletekre szánt kötelezettségvállalási előirányzatok elosztását.

- A kiadásokat elég későn kellene értékelni és felülvizsgálni ahhoz, hogy addigra már elegendő tapasztalatot gyűjthesse-nek egy hasznos értékelés elkészítéséhez, azonban elég korán ahhoz, hogy a prioritásokkal kapcsolatban még módosításokat lehessen eszközölni.
- A 2000–2006-os félidős eljárás hosszadalmas és összetett folyamatnak bizonyult. A Bizottságnak olyan megoldásokat kell keresnie, amellyel a folyamat gyorsabbá és rugalmasabbá tehető.
- A Bizottságnak nem azt kellene előírnia, hogy az értékelők milyen módszereket használjanak, hanem azt, hogy a programokat hogyan módosítsák annak érdekében, hogy a kohézió hatása érzékelhető legyen, és hogy az értékelések a legjobban bevált gyakorlat forrásává váljanak, valamint azt, hogy amennyiben teljesítéshez kötött tartalékokat képeztek, akkor azokat oly módon használják fel, hogy a programok eredményes és hatékony végrehajtása megfelelő hangsúlyt kapjon.
- A Bizottság összes iránymutatása időben álljon rendelkezésre.
- A Bizottság és a tagállamok fordítsanak külön figyelmet az elsőbbséget élvező uniós szakpolitikák kiadásainak tervezésére és irányítására.

Ezt a különjelentést a Számvevőszék 2007. március 8-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

a Számvevőszék nevében
Hubert WEBER
elnök

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

ÖSSZEFOGLALÓ

III.

Első bekezdés. – A félidős értékelés célja a hatékonyság, eredményesség és a várható hatások vonatkozásában az első eredmények elemzésére korlátozódott. Sok program esetében a késői vagy lassú kezdés megnehezítette ezt az elemzést, bár néhány esetben ilyenkor is sor került rá (lásd a Bizottság bővülő értékelési kapacitásról szóló jelentésének 5. fejezetét). A félidős értékelésben vizsgált egyéb szempontok ugyanakkor hasznos információkat szolgáltatottak a teljesítéshez kötött tartalék elosztását, valamint az operatív programok kiigazítását érintő döntésekhez.

Második bekezdés. – A teljesítéshez kötött tartalékból a programokat több szempont alapján finanszírozták, mely célra a Bizottság három mutatószámcsoportot javasolt. A pénzügyi abszorpció fontos tényező volt, de ennek szempontjai tagállamonként eltérőek voltak, és gyakran a megbízható adatok hozzáférhetőségétől függtek (lásd a 28. és 32. pontot).

Harmadik bekezdés. – A Bizottság véleménye szerint a félidős értékelés jelentős hatással volt a programok általános teljesítésére és arra, hogy azok mennyiben tükrözték a szakpolitikai prioritásokat. A Bizottság egyszersmind szerette volna elkerülni azon területek további finanszírozását, amelyek már amúgy is nehézségekkel küszködtek a meglévő források elköltésében.

IV. A Bizottság egyetért azzal, hogy a programok végrehajtási időszakában szükség van a programok célkitűzéseinek, intézkedéseinek és költségvetési forrásainak felülvizsgálatára. A 2007–2013-as időszakra irányuló intézkedések felülvizsgálatára vonatkozó javaslat kidolgozása során a 2000–2006-os időszak tapasztalataiból indultak ki.

Első bekezdés. – A Bizottság feladatai közé tartozik annak biztosítása, hogy a hatékonyság, a pénzügyi eredményesség és a méltányos abszorpció szempontjai megfelelően érvényesüljenek. A Bizottság folyamatosan törekszik e feladatainak ellátására.

Második bekezdés. – Az az eltérés, amelyet az $n + 2$ szabály okoz a gyors abszorpció és a minőségi elvárás szempontjai között, nem jelenti szükségszerűen a minőség feláldozását. A Bizottság folyamatosan törekszik ennek elkerülésére.

Harmadik bekezdés. – A 2007–2013-as programidőszak felügyeleti és értékelési intézkedéseinek célja válaszadás a programok során tapasztalt praktikus kihívásokra.

V.

Első bekezdés. – A Bizottság 2006 augusztusában részletes útmutatót adott ki a 2000–2006-os időszak lezárásához. A zárási követelmények így most egyértelműbbek, mint az 1994–1999-es időszak lezárása előtt.

Második bekezdés. – A Bizottság az új programokban kiemelt figyelmet fog fordítani a felügyeleti rendszerek létrehozására és a mutatók meghatározására.

Harmadik bekezdés. – A 2007–2013-as időszakban az általánosan előírt félidős értékeléseket az igény szerinti folyamatos értékelések váltják fel, amelyek célja az adott program végrehajtásának értékelése, valamint a program külső feltételeiben bekövetkezett változásokra való reagálás. Ez a megközelítés jobban hozzáigazítható az értékelés felhasználóinak igényeihez.

A szabályozás által bevezetett arányosság és a programozási folyamat ésszerűsítése is növelni fogja az értékelési intézkedések rugalmasságát.

Negyedik bekezdés. – Ezt a rugalmasabb intézkedések lehetővé fogják tenni.

Ötödik bekezdés. – A Bizottság 2006-ban útmutatásokat adott ki a 2007–2013-as időszak vonatkozásában.

Hatodik bekezdés. – Az Európai Unió (EU) szakpolitikai prioritásainak támogatásához társfinanszírozott tevékenységekre van szükség, beleértve a növekedési és munkahely-teremtési programot. Az EU-15 tagállamoknak meghatározott célkitűzéseket kell teljesíteniük az utóbbival kapcsolatos kiadások esetén.

BEVEZETÉS

6. 1. keretes szöveg. – A Bizottság eredetileg egy, a tagállamok között módosítható teljesítéshez kötött tartalékot javasolt, azonban a javaslatot a jövőbeli jogalkotásról folytatott tárgyalások során módosították.

9.

Első bekezdés. – A Bizottság megítélése szerint olyan irányú előrelépés történt a strukturális alapok programozásában, amely biztosítja az alapoknak az egyértelműen meghatározott fejlesztési stratégiával összhangban történő végrehajtását, emellett a hatékonysági szempontot sem tévesztették szem elől az alapok kimeletése rovására.

Második bekezdés. – Minden egyes tagállam előzetes értékeléseket végzett, amelynek eredményeként javult a stratégiák közötti koherencia, bővültek a választási lehetőségek körére vonatkozó ismeretek, valamint jelentősen javult a célkitűzések számszerű meghatározása. Azokban a tagállamokban, amelyekben az előzetes értékelés az alternatív stratégiák vizsgálatára irányult, ezen értékelést a nemzeti tervezési folyamat részeként igyekeztek hasznosítani.

10. A Bizottság véleménye szerint a jövőben nagyobb figyelmet kell fordítani az utólagos értékelésekre, és teljes mértékben tisztában van azzal, hogy az adatok és források csak korlátozottan állnak rendelkezésre. A Bizottság a gyakorlatot körültekintően fogja végrehajtani.

A FÉLIDŐS ÉRTÉKELÉS FELMÉRÉSE

20. 4. keretes szöveg. – A Bizottság félidős értékelésről és a bővülő értékelési kapacitásról szóló jelentése azt is tartalmazza, hogy egyes értékeléseknél elkezdődött az egységköltségek elemzése, amely a jövőben kiindulási alapként szolgálhat.

23.

Első bekezdés. – A bővülő értékelési kapacitásról szóló jelentésben (4.1.1 pont) a Bizottság is elismerte, hogy a kiadások alacsony szintje gátat szabott az értékelés lehetőségeinek.

Második bekezdés. – Az értékelésnek a Lisszabon–Gothenburg menetrendre vonatkozó megállapításait a bővülő értékelési kapacitásról szóló bizottsági jelentés 5.2 pontjában vizsgálták felül.

Harmadik bekezdés. – A bővülő értékelési kapacitásról szóló bizottsági jelentés azért nem tért ki a hatásvizsgálat metodikai problémáira, mivel a kiadások alacsony szintje és az ebből következő viszonylag kis hatás ennél nagyobb korlátot jelentett. A félidős értékelésről szóló munkadokumentumban ugyanakkor a Bizottság egyértelművé tette, hogy a félidős értékelés célja a hatékonyság, eredményesség és a várható hatások vonatkozásában csupán az első eredmények elemzésére korlátozódik. Ez érvényes a foglalkoztatási hatásokban mért hatékonyság értékelésére is.

25.

Harmadik bekezdés. – Nehezen teremthető meg az egyensúly a hosszú távú szükségletek, mint a K + F és az innováció kielégítése, másfelől az aktuális szükségletekhez igazodó, rövidebb finanszírozási ciklussal rendelkező intézkedések finanszírozása között.

Negyedik bekezdés. – A különböző modellezési eredmények és értékelések összehasonlíthatóságának hiányából adódó problémát a bővülő értékelési kapacitásról szóló bizottsági jelentés 5.1.2.1. pontja tárgyalja (lásd még a fenti 22. pontot).

26. Amint a 23. pont utolsó bekezdésére adott válaszban is jeleztük, a félidős értékelés célja a hatékonyság, eredményesség és a várható hatások értékelése vonatkozásában korlátozott volt.

Harmadik bekezdés. – A félidős értékelésről szóló munkadokumentum rámutatott, hogy az e hatásokra vonatkozó becslés szintén az adatok hozzáférhetőségének kérdése.

Negyedik bekezdés. – Lásd a 4. keretes szövegre, valamint a 23. pont utolsó bekezdésére adott választ.

27. A félidős értékelés egy további fontos célja a stratégiák hatékonyságának felmérése volt, amelyet a félidős értékelésre előirányzott időkeretben az alacsony kiadások ellenére sikerült végrehajtani (lásd a munkadokumentumot). A hatékonyság- és hatásfelmérés korlátozott célkitűzésével kapcsolatban lásd a 23. pontot.

A TELJESÍTÉSHEZ KÖTÖTT TARTALÉK ELOSZTÁSA

30. A félidős értékelés információkat szolgáltatott a teljesítéshez kötött tartalék elosztásához, a kiadásokon túli kérdésekben is. A Bizottság által a félidős értékeléshez javasolt bizonyos mutatók nem a kiadások nagyságától függenek, hanem a programok végrehajtását számszerűsítik különböző szempontok alapján.

Megjegyzendő, hogy bizonyos infrastrukturális projektek a lisszaboni és a gothenburgi célkitűzésekhez biztosítanak hozzájárulást.

31. A Bizottság munkadokumentumában a teljesítménymutatók alkalmazását javasolta, mivel ebben az esetben az adatok viszonylag kis késedelemmel hozzáférhetőek, szemben az eredménymutatókkal, amelyek esetében az adatok csak hosszabb idő után állnak rendelkezésre. A hatásmutatók csak évekkal a fellépések befejezését követően állnak rendelkezésre.

33. A Bizottság azon kijelentését, miszerint kiemelt figyelmet fog fordítani az abszorpcióra, az indokolta, hogy nem lenne ésszerű pótlólagos forrásokat rendelkezésre bocsátani olyan programok vagy prioritások számára, amelyeknél az eredeti finanszírozási forrásokat nem használták fel teljes egészében.

A Bizottság egyetért azzal, hogy a kiadások mielőbbi realizálása önmagában nem mércéje a programok sikerének. A források hatékony felhasználása ugyanakkor szükséges feltétele a programokhoz tartozó célkitűzések megvalósításának. A pénzügyi abszorpció fontos tényező volt a teljesítéshez kötött tartalék elosztásában, de ennek szempontjai tagállamonként eltérőek voltak, és kellően megbízható adatok birtokában gyakran több volt az ilyen feltétel (lásd a 28. és 32. pontot).

Első bekezdés. – Bár környezeti szempontból a vasúti beruházások kívánatosak voltak, az igazgatási hatóságnak figyelembe kellett vennie, hogy e területen csak a rendelkezésre álló források 14,5 %-át használták fel.

Második bekezdés. – A tárgyalások egyik legvitatottabb eleme a környezeti célú előirányzatok nagysága volt. A végeredmény az lett, hogy bizonyos környezeti projektek forráscsökkenését (pl. egy hulladékégető mű megépítésének elhalasztása) részben más környezetbarát projektek forrásnövelésével kompenzálják. Bár az esélyegyenlőségi intézkedéshez nem különítettek el újabb forrásokat, a megbeszélések e területen intenzívebb fellépést eredményeztek.

Harmadik bekezdés. – A Bizottság kétségeit hangoztatta azzal kapcsolatban, hogy Brandenburg tartomány nagy összegű előirányzatokat különített el a közlekedési, különösen a közúti infrastruktúrára, és ezt a kérdést folyamatosan napirenden tartotta a tartománnyal folytatott megbeszéléseken, míg Brandenburg az $n + 2$ szabályra hivatkozva kitart álláspontja mellett. A Bizottság tervei szerint felveszi ezt a pontot a következő programidőszakról folyó tárgyalások napirendjére.

34. A tervek szerint a teljesítéshez kötött tartalék elosztása független lenne attól a strukturális alaptól, amelyből a kifizetéseket teljesítik.

Ez a válaszingérekedés a hosszabb távú fejlesztési prioritásoknak, valamint bizonyos ágazatok magas finanszírozási igényének szól. A Számvevőszék által hivatkozott egyes esetekben bizonyos programokat töröltek a tartalék finanszírozási célprogramjai közül, mivel közvetlen veszély állt fenn, hogy az $n + 2$ szabály alapján visszavonják a finanszírozási előirányzatokat.

36. A 34. pontra adott válaszban tett megjegyzésnek megfelelően a forrásallokáció korántsem mindig az abszorpción alapult, bár ez volt a tartalék elosztására szolgáló egyik mutató, hanem – amennyiben ehhez rendelkezésre álltak megbízható adatok – figyelembe vette a teljesítményben és az eredményekben mért hatékonyságot, valamint a hosszabb távú igényeket.

A FÉLIDŐS REVÍZIÓ HATÁSA

42. A Bizottság az abszorpció félidős értékelésben betöltött szerepét illetően utal arra válaszára, amelyet a 34. pontra adott a teljesítéshez kötött tartalékkal kapcsolatosan.

Második bekezdés. – A pénzügyi teljesítmény mellett kritériumként használták a kiadások hatékonyságát, különösen a munkahelyteremtés szempontjából. A környezeti beruházások finanszírozásának visszafogásában az egyik tényezőt az a kockázat jelentette, hogy az ilyen típusú projektek túlléphetik a kiadásokra meghatározott határidőt.

Ötödik bekezdés. – A Bizottság az ilyen projektek EU-források általi támogathatóságát ellenőrzésekkel és az illetékes felügyeleti bizottság segítségével felügyeli. Az Európai Szociális Alap (ESZA) által a Calabria program keretében finanszírozott projektek auditalása például 2007 márciusára van tervbe véve.

Hatodik bekezdés. – A magánfinanszírozás törlésére részben azért került sor, mert a magánfinanszírozást hibásan a pénzügyi táblázatokban tüntették fel (nem szándékosan vették bele a társfinanszírozási alapba), másrészt annak bizonytalan volta miatt; ebből következően a pénzügyi terveket rendszeresen felül kellett vizsgálni, míg a közfinanszírozás stabilabb volt. Az Európai Regionális Fejlesztési Alapból (ERFA) az érintett intézkedésekre elkülönített források változatlanok maradtak, és az intézkedések végrehajtására folytatódott a magánforrások mobilizálása, bár ezek már nem képezték részét a társfinanszírozási alapnak.

43. A Bizottság hivatkozik a 33. pontra adott válaszára.

A 2007–2013-AS IDŐSZAK SZABÁLYOZÁSA

45. A 2007–2013-as időszakban a félidős értékelésre vonatkozó korábbi általános követelményt az igény szerinti folyamatos értékelések váltják fel, amelyek célja az adott program végrehajtásának értékelése, valamint a program külső feltételeiben bekövetkezett változásokra való reagálás. Ez a megközelítés hangsúlyozza, hogy erősebb kapcsolatra van szükség a felügyelet, az értékelés és a döntéshozatal között, miáltal jobban hozzáigazítható az értékelés felhasználóinak igényeihez. Az értékelés a felügyeleti rendszer által feltárt tényleges vagy lehetséges problémák alapján indul el, de végrehajtható azzal a céllal is, hogy biztosítsa azon stratégiai vagy működési szempontok rendszeres felülvizsgálatát, amelyeket kizárólag a felügyeleti adatok alapján nem lehetne elemezni.

Első bekezdés. – A Bizottság 2006-ban útmutatást adott ki erről az új megközelítésről (5. munkadokumentum: „Indikatív iránymutatás az értékelési módszerekről: értékelés a 2007–2013-as programidőszak alatt”).

KÖVETKEZTETÉSEK

47. A félidős értékelés célja a hatékonyság, eredményesség és a várható hatások vonatkozásában az első eredmények elemzésére korlátozódott. Sok program esetében a késői vagy lassú kezdés megnehezítette ezt az elemzést, bár néhány esetben ilyenkor is sor került rá (lásd a Bizottság bővülő értékelési kapacitásról szóló jelentésének 5. fejezetét). A félidős értékelésben vizsgált egyéb szempontok ugyanakkor hasznos információkat szolgáltatnak a teljesítéshez kötött tartalék elosztását, valamint az operatív programok végrehajtását érintő döntésekhez.

48. A teljesítéshez kötött tartalékból a programokat több szempont alapján finanszírozták, mely célra a Bizottság három mutatószámcsoporthat javasolt. A pénzügyi abszorpció fontos tényező volt, de ez a szempont tagállamonként eltérő volt, és gyakran a megbízható adatok hozzáférhetőségétől függött (lásd a 28. és 32. pontot).

49. A Bizottság véleménye szerint a félidős értékelés jelentős hatással volt a programok általános teljesítésére és arra, hogy azok mennyiben tükrözték a szakpolitikai prioritásokat. A Bizottság egyszersmind szerette volna elkerülni azon területek további finanszírozását, amelyek már amúgy is nehézségekkel küszködtek a meglévő források elköltésében.

50. A tényleges kiadások alacsony szintjére tekintettel a félidős értékelés csak a források megfelelő átcsoportosítására vonatkozó becslést szolgáltatott.

51. A Bizottság egyetért azzal, hogy a 2000–2006-os programidőszakban szükség van a programok célkitűzéseinek, intézkedéseinek és költségvetési forrásainak felülvizsgálatára. A 2007–2013-as időszakra vonatkozó felülvizsgált intézkedésekre vonatkozó javaslat során a 2000–2006-os időszak tapasztalataiból indultak ki.

Első pont. – A Bizottság feladatai közé tartozik annak biztosítása, hogy a hatékonyság, a pénzügyi eredményesség és a méltányos abszorpció szempontjai megfelelően érvényesüljenek. A Bizottság folyamatosan törekszik e feladatainak ellátására.

Második pont. – Az az eltérés, amelyet az $n + 2$ szabály okoz a gyors abszorpció és a minőségi elvárás szempontjai között, nem jelenti szükségszerűen a minőség feláldozását. A Bizottság folyamatosan törekszik ennek elkerülésére.

Harmadik pont. – A 2007–2013-as programidőszak felügyeleti és értékelési intézkedéseinek célja válaszadás a programok során tapasztalt praktikus kihívásokra.

52. A Bizottság egyetért azzal, hogy a végrehajtás zökkenőmentes elindítása növelni fogja a félidős értékelések használhatóságát. A 2000–2006-os időszakban végzett időközi értékelés feladata a programok teljesítményének értékelése volt, továbbá a kezdeti eredmények alapján a szükséges korrekciók megtétele, amelynek révén megakadályozható a pozitív eredményeket korlátozó haladási irány folytatása. A jogi eljárások miatt nyitva maradt kötelezettségvállalásokat leszámítva az 1994–1999-es programokat nagyrészt sikerült lezárni, így a 2006. december 31-én esedékes kötelezettségvállalások az eredeti előirányzatok kevesebb mint 0,6 %-ára (917 millió EUR) csökkentek.

AJÁNLÁSOK

53.

Első pont. – A Bizottság 2006 augusztusában részletes útmutatót adott ki a 2000–2006-os időszak lezárásához. A zárási követelmények most már egyértelműbbek, mint az 1994–1999-es időszak lezárása előtt.

Második pont. – A Bizottság a 2007–2013-as programokban kiemelt figyelmet fog fordítani a felügyeleti rendszerek létrehozására és a mutatók meghatározására.

Harmadik pont. – Az új értékelési intézkedések növelik a rugalmasságot. A 2007–2013-as időszakban a félidős értékelésre vonatkozó korábbi általános követelményt az igény szerinti folyamatos értékelések váltják fel, amelyek célja az adott program végrehajtásának értékelése, valamint a program külső feltételeiben bekövetkezett változásokra való reagálás. Ez a megközelítés jobban hozzáigazítható az értékelés felhasználóinak igényeihez.

A szabályozás által bevezetett arányosság és a programozási folyamat ésszerűsítése növelni fogja az értékelési intézkedések rugalmasságát is.

Negyedik pont. – A 2007–2013-as időszakra vonatkozó intézkedések már rugalmasabbak.

Ötödik pont. – A 2007–2013-as időszakra a strukturális alapokról szóló rendelet rugalmas módszert biztosít az értékelés és az újraprogramozás összekapcsolásához. Az értékelések értékes ajánlások alapját képezik, és azonosítják a bevált és a helytelen gyakorlatokat.

Hatodik pont. – A 2000–2006-os időszakra vonatkozó fő iránymutatás még idejében elkészült. A Bizottság 2006-ban útmutatókat adott ki a 2007–2013-as időszak vonatkozásában.

Hetedik pont. – Az uniós szakpolitikai prioritások támogatásához társfinanszírozott tevékenységekre van szükség, beleértve a növekedési és munkahely-teremtési programot. Az EU-15 tagállamoknak meghatározott kiadási célkitűzéseket kell teljesíteniük az utóbbival kapcsolatban.