

## IV

(Tájékoztatók)

AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEITŐL ÉS  
SZERVEITŐL SZÁRMAZÓ TÁJÉKOZTATÁSOK

## SZÁMVEVŐSZÉK

## 1/2008. sz. KÜLÖNJELENTÉS

az 1994–1999-es, illetve a 2000–2006-os programozási időszak  
nagyberuházási projektjeinek elővizsgálatáról és értékeléséről a Bizottság  
válaszaival együtt

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

(2008/C 81/01)

## TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés	Oldal
GLOSSZÁRIUM .....		3
ÖSSZEFOGLALÓ .....	I–VII.	5
BEVEZETÉS .....	1–8.	5
Meghatározások és jóváhagyási keretrendszer .....	1–7.	5
Pénzügyi jelentőség .....	8.	7
AZ ELLENŐRZÉS ÉS A JELENTÉS HATÓKÖRE .....	9–13.	7
MEGFELELŐEN KÉSZÍTI-E ELŐ A BIZOTTSÁG A NAGYPROJEKTEK KÖZÖSSÉGI FINANSZÍ- ROZÁSÁT? .....	14–34.	7
Az elővizsgálati keretrendszer és az ellenőrzési kritériumok .....	14–16.	7
Projektvizsgálat: a módszertani keret javult, de az eljárások tökéletesítésre szorulnak	17–20.	8
Költség-haszon elemzés: a kérelmek minősége változó .....	21–25.	9
A közösségi pénzügyi hozzájárulás meghatározása: a kritériumokat következetlenül értel- mezik és alkalmazzák .....	26–34.	10
HASZNOS EREDMÉNYEKET NYÚJT-E A NAGYPROJEKTEK UTÓLAGOS ÉRTÉKELÉSE A KÉSŐBBI DÖNTÉSEK MEGHOZATALÁHOZ? .....	35–55.	11
Az elővizsgálati keretrendszer és az ellenőrzési kritériumok .....	35–39.	11
Több átfogó értékelés is készült, a nagyprojektek egyedi értékelésére viszont csak ritkán került sor .....	40–41.	12

	<i>Bekezdés</i>	<i>Oldal</i>
A nagyprojektek utólagos értékelését akadályozó tényezők .....	42–49.	13
Hiányosak a támogatási kérelmek .....	43–46.	13
Nem megfelelő a nyomon követés .....	47–49.	13
Kérdéses lehet a 2000–2006 közötti időszak értékelése .....	50–55.	14
A 2007–2013 KÖZÖTTI IDŐSZAKRA VONATKOZÓ ÚJ SZABÁLYOZÁS .....	56–58.	14
KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK .....	59–65.	14
Következtetések .....	59–62.	14
Ajánlások .....	63–65.	15
I. melléklet I. és II. sz. minta az érintett tagállamok szerint – Az ellenőrzött projektek .....		16
II. melléklet Ellenőrzött nagyberuházási projektek (2000–2006) – Diszkontráták és időhorizontok .....		18
<b>A Bizottság válaszai</b> .....		20

## GLOSSZÁRIUM

<b>Belső megtérülési ráta – BMR (Internal Rate of Return)</b>	<p>Az a ráta, amely mellett egy beruházás már nyereségesnek tekinthető.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Pénzügyi belső megtérülési ráta (FRR): kizárólag a projektet közvetlenül érintő pénzeszközök összege alapján számolt megtérülési ráta.</li> <li>– Gazdasági belső megtérülési ráta (ERR): a külső gazdasági externáliák figyelembevételével számolt megtérülési ráta.</li> </ul>
<b>ERFA (Európai Regionális Fejlesztési Alap)</b>	Pénzügyi eszköz, amelynek célja a gazdasági és társadalmi kohézió előmozdítása az Európai Unió tagállamaiban, a főbb regionális egyenlőtlenségek kiigazítása és a fejlődésben elmaradt régiók szerkezetváltása révén. Az ERFA elsősorban nagyszámú projektet magukban foglaló operatív programok keretében működik.
<b>Eredményesség</b>	A kitűzött célok és az elért eredmények közötti viszonyt fejezi ki.
<b>Érzékenységi elemzés</b>	Annak vizsgálata, hogy mennyire tekinthető stabilnak egy projekt várható eredménye, ha a projekt alapvető változóinak valamelyike módosul.
<b>Hatás</b>	Egy adott támogatáshoz köthető társadalmi-gazdasági következmények.
<b>Hatékonyág</b>	Az igénybe vett források és az elért eredmények viszonyát fejezi ki.
<b>Holtteher-veszteség</b>	Olyan megvalósult hatás, amely közpénzből való támogatás nélkül is létrejött volna.
<b>Kockázatelemzés</b>	Olyan vizsgálat, amelynek segítségével meghatározható annak valószínűsége, hogy egy projekt alapvető változóinak első elemzéskor számított értéke a későbbiekben valósan bizonyul.
<b>Kohéziós Alap</b>	Pénzügyi eszköz, amelynek célja a gazdasági és társadalmi kohézió előmozdítása az Európai Unió azon tagállamaiban, amelyeknek a GNP-je nem éri el a közösségi átlag 90 %-át, a környezetvédelem és a közlekedés területén megvalósítandó, nagyszabású projektek finanszírozása révén. A Kohéziós Alap kezdetben Spanyolországban, Görögországban, Írországban és Portugáliában finanszírozott projekteket, 2004. január 1-jétől azonban Írország már nem támogatható a Kohéziós Alapból. Az új tagállamok csatlakozásuktól kezdve részesülnek a Kohéziós Alap támogatásából.
<b>Költség-haszon elemzés</b>	Olyan eljárás, amelynek célja egy beavatkozáshoz kapcsolódó valamennyi költség, illetve haszon összevetése, és így annak meghatározása, hogy a haszon meghaladja-e a költséget, és ha igen, milyen mértékben.
<b>Nettó jelenérték – NJÉ (Net Present Value)</b>	Egy projekt teljes élettartama során létrejövő készpénzegenlegek jelenre vetített értéke. A nettójelenérték-számítás különböző projektek összevetésére szolgál.
<b>Operatív programok</b>	A Bizottság által elfogadott dokumentumok, amelyek több évre szóló intézkedésekből álló, egymással összefüggő prioritástengelyeket tartalmaznak. A több évre szóló intézkedések egy vagy több strukturális alapból, valamint kiegészítésként, egyéb pénzügyi eszközökből, például az EBB hiteleiből finanszírozhatók.

<b>Programozási időszak</b>	Többéves pénzügyi keret, amelynek megfelelően megtervezik és végrehajtják a strukturális alapok kiadásait.
<b>Strukturális alapok</b>	Közösségi alapok, amelyek az Európai Unió régiói közötti fejlettségbeli különbségek csökkentését célzó tevékenységeket finanszíroznak. Ezeknek a tevékenységeknek a legfőbb finanszírozási eszköze az ERFA.

## ÖSSZEFOGLALÓ

I. A szabályozás az infrastrukturális és a termelő beruházási „nagyprojektek” fogalmát alapvetően azok pénzügyi méretének függvényében határozza meg. Tekintettel ezen projektek gazdasági jelentőségére és lehetséges hatásaira, jóváhagyásukhoz különleges elővizsgálati eljárás szükséges. Ugyanilyen okokból van szükség megfelelő információk gyűjtésére annak értékeléséhez, hogy a projektek milyen tényleges hatásokat fejtenek ki a tervezetthez képest (lásd: 1–8. bekezdés).

II. A számvevőszéki ellenőrzés az 1994–1999-es és a 2000–2006-os programozási időszak ERFA-ból és Kohéziós Alapból társfinanszírozott nagyprojektjeire irányult. A jelentés két fő tengely – a nagyprojektek Bizottság általi jóváhagyását célzó előkészítő folyamat, illetve a nagyprojektek végrehajtását követő értékelési folyamat – köré összpontosult (lásd: 9–13. bekezdés).

III. A Számvevőszék a két vizsgált időszakban alkalmazott elővizsgálatot illetően több hiányosságot is megállapított, különösen a projektvizsgálati eljárások és a közösségi társfinanszírozási ráta meghatározása terén. A projektgazdák által a támogatási kérelmek alátámasztására benyújtott költség-haszon elemzés minősége, csakúgy mint annak a Bizottság részéről történő felhasználása, igen változó volt. Ezek a megállapítások felvetik a kérdést, hogy a nagyprojektekkel előírt sajátos jóváhagyási rendszer mennyiben képvisel valódi hozzáadott értéket (lásd: 14–34. bekezdés).

IV. A Számvevőszék azt javasolja a Bizottságnak, hogy alkalmazza hatékonyan a saját fejlesztésű eszközökkel hatékonyabbá tett elővizsgálatot, és ügyeljen arra, hogy a költség-haszon elemzést, különösen ami a benne szereplő információkat illeti, kellő szigorral végezzék el, valamint továbbra is tegyen erőfeszítéseket a közösségi hozzájárulási ráta megfelelő kiszámítását elősegítő elemek figyelembevételére (lásd: 63. bekezdés).

V. Az 1994–1999 közötti időszak nagyprojektjeinek utólagos értékelésénél (a számvevőszéki ellenőrzés időpontjában ugyanis ez volt az egyetlen időszak, amelyre vonatkozóan a Bizottság ilyen értékelést végezhetett) súlyos hátránynak bizonyult, hogy a várható hatásokról és a nyomon követésről nem álltak rendelkezésre releváns és pontos információk – egy eset kivételével, amely a Kohéziós Alapból társfinanszírozott projektekre vonatkozott. Az értékelések ezért a körülményekből adódóan nem szolgálhattak hasznos információval a következő időszak döntéseinek meghozatalához. A 2000–2006 közötti időszak ERFA-ból finanszírozott nagyprojektjeinek értékelése a jövőben majd – különösen a nyomon követés szempontjából – szigorúbb szabályokra támaszkodhat. E szabályok gyakorlatba ültetése azonban még kezdeti szakaszban tart (lásd: 35–55. bekezdés).

VI. A 2007–2013 közötti időszak strukturális alapjaira vonatkozó szabályozás nem írja elő, hogy a Bizottság egyenként végezzen utólagos értékelést a nagyprojektekre vonatkozóan. A Számvevőszék ennek ellenére javasolja, hogy a nemzeti irányító hatóságok és a kedvezményezettek, akik ezáltal hasznos információkat nyerhetnek, készítsenek egyedi értékelést a nagyprojektek befejezésekor az azokhoz meghatározott külön célkitűzések alapján. A Bizottságnak e célból ügyelnie kell arra, hogy a hozzá benyújtott támogatási kérelmek tartalmazzák a mutatókkal és a kiindulási helyzettel kapcsolatban szükséges információkat, illetve hogy ezeket az információkat alaposan nyomon kövessék. A Bizottság fontolja meg, hogy az ezen értékelésekből származó adatok közül melyek továbbbítését tegye kötelezővé ahhoz, hogy releváns és megbízható adatokkal rendelkezzen a nagyprojektek hatásairól (lásd: 64. bekezdés).

VII. A Számvevőszék hosszabb távon arra kéri a Bizottságot, az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy fontolják meg, milyen szerepet szánanak a nagyprojektekre vonatkozó különleges szabályozásnak (lásd: 65. bekezdés).

## BEVEZETÉS

### Meghatározások és jóváhagyási keretrendszer

1. A „nagyprojekt” fogalmát <sup>(1)</sup> alapvetően az ERFA-ra vonatkozó közösségi szabályozás határozza meg, a projektek pénzügyi jelentőségének függvényében.

<sup>(1)</sup> Ez a fogalom már a Tanács 1988. december 19-i 4253/88/EGK rendeletében (HL L 374., 1988.12.31., 1. o.) is szerepelt, és azt az új időszakra (2007–2013) vonatkozó szabályozás is tartalmazza (a Tanács 2006. július 11-i 1083/2006/EK rendelete [HL L 210., 2006.7.31., 25. o.] 39–41. cikk).

2. Az 1994–1999-es programozási időszakban „nagyprojektnak” azon projektek számítanak, amelyeknél a közösségi támogatás megállapításához figyelembe vett összköltség – általános szabályként – infrastrukturális beruházások esetén meghaladja a 25 millió ECU-t, termelő beruházási projektek esetén pedig a 15 millió ECU-t <sup>(2)</sup>.

3. A 2000–2006-os programozási időszakban a „nagyprojektek” definíciója azokat a projekteket foglalja magában, amelyeknél az alapokból történő hozzájárulás megállapításához

<sup>(2)</sup> A Tanács 1993. július 20-i 2082/93/EGK rendeletével módosított 4253/88/EGK rendeletének (HL L 193., 1993.7.31., 20. o.) 16. cikke (2) bekezdése.

figyelembe vett összköltség meghaladja az 50 millió eurót”<sup>(1)</sup>. A projekteknek emellett gazdaságilag oszthatatlan, pontos műszaki funkciót betöltő és egyértelműen meghatározott célkitűzésekkel rendelkező munkálatok együttesét kell magukban foglalniuk. Az előző időszakhoz hasonlóan ezek lehetnek infrastrukturális vagy termelő beruházások is<sup>(2)</sup>.

4. A Kohéziós Alapról szóló szabályozás ellenben a két vizsgált időszak egyikében sem határoz meg „nagyprojekteket”<sup>(3)</sup>. Mivel azonban előfordul, hogy a kohéziós országokban a Kohéziós Alap és az ERFA a környezetvédelem és a közlekedési infrastruktúra terén hasonló projekteket finanszíroz, ezért a Számvevőszék ellenőrzése a Kohéziós Alap bizonyos projektjeit – amelyek kiválasztása a teljes költség alapján történt – analóg módon az ERFA nagyprojektjeinél alkalmazott kritériumok szerint értékelte.

5. Az 1994–1999 közötti időszakban alkalmazott jóváhagyási keret az ERFA-ból finanszírozott nagyprojektek mind egyedi, mind operatív programok keretében történő benyújtását lehetővé tette. A Bizottság minden esetben értesült a nagyprojektekéről, mivel kiegészítő információkat kellett<sup>(4)</sup> biztosítani számára, formális jóváhagyást azonban a rendelkezések nem írtak elő.

6. A 2000–2006-os időszakban az ERFA nagyprojektjeit mindig egy nagyobb intézkedés keretein belül finanszírozzák<sup>(5)</sup>. A szabályozás ugyanakkor előírja, hogy a Bizottságnak egyedileg kell jóváhagynia ezeket, ellentétben az egyéb projektekkel, amelyek csak a tagállamok hatóságai hagnak jóvá<sup>(6)</sup>.

7. A Kohéziós Alap a két vizsgált időszak mindegyikében csak egyedi projekteket finanszírozhatott, amelyek mindegyike egyedi döntés tárgyát képezte.

1. táblázat

## A „nagyprojektek” meghatározása

ALAP	1994–1999-es időszak	2000–2006-os időszak
Az ERFA „nagyprojektjei” (infrastrukturális és termelő beruházási projektek)	A teljes költség több mint: – 25 millió ECU az infrastruktúra esetében – 15 millió ECU a termelő beruházások esetében	A teljes költség több mint: 50 millió EUR minden projekt típus esetén  Továbbá: gazdasági és műszaki szempontból oszthatatlan munkálatok és egyértelműen meghatározott célkitűzések
	Egyedi projekt vagy egy nagyobb intézkedés részét képező projekt	Mindig egy nagyobb intézkedés részét képező projekt
A Kohéziós Alap „nagyprojektjei” (környezetvédelmi és közlekedési infrastrukturális projektek)	Nincs jogszabályi definíció Ellenőrzési célból: ha a teljes költség meghaladja a 25 millió ECU-t	Nincs jogszabályi definíció Ellenőrzési célból: ha a teljes költség meghaladja az 50 millió eurót
	Egyedi projekt	Egyedi projekt

<sup>(1)</sup> A Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK rendeletének 25. cikke (HL L 161., 1999.6.26., 1. o.).

<sup>(2)</sup> Az 1260/1999/EK rendelet 26. cikke.

<sup>(3)</sup> A Kohéziós Alap célja, hogy nagyméretű projekteket finanszírozzon a közlekedési és a környezetvédelmi ágazatban. Az 1994. május 16-i 1164/94/EK tanácsi rendelet (HL L 130., 1994.5.25., 1. o.) 10. cikkének (3) bekezdése kimondta, hogy az 1994–1999-es programozási időszakban „a projektek, illetve projektcsoporthoz tartozó összköltsége elvben nem lehet 10 millió ECU-nél kevesebb”. A Tanácsnak a következő programozási időszakra vonatkozó 1999. június 21-i 1264/1999/EK rendelete (HL L 161., 1999.6.26., 57. o.) az „ECU” szót „EUR”-ra cserélte.

<sup>(4)</sup> A Tanács 1993. július 20-i 2083/93/EKG rendeletével módosított 4254/88/EKG rendeletének (HL L 193., 1993.7.31., 34. o.) 5. cikke.

<sup>(5)</sup> Főként operatív programokon, egységes programozási dokumentumokon és közösségi kezdeményezésen alapuló programokon belül.

<sup>(6)</sup> Az 1260/1999/EK rendelet 26. cikkének (3) bekezdése.

## Pénzügyi jelentőség

8. A 2. táblázat az ERFA-ból, illetve a Kohéziós Alapból támogatott nagyprojektek teljes költségét mutatja be a két programozási időszakra vonatkozóan:

2. táblázat

### A közösségi támogatásban részesített „nagyprojektek” teljes költsége

	1994–1999-es időszak		2000–2006-os időszak	
	Milliárd ECU	Projekttek száma	Milliárd EUR	Projekttek száma
ERFA nagyprojektek	36	676	48	279
Kohéziós Alap nagyprojektek	12	147	23	154
<b>Összesen</b>	<b>48</b>	<b>823</b>	<b>71</b>	<b>437</b>

## AZ ELLENŐRZÉS ÉS A JELENTÉS HATÓKÖRE

9. Mivel a projektek egy bizonyos pénzügyi volumen fölött önmagukban is alkalmasak rá, hogy a regionális fejlődést befolyásolják, ezért a beruházási nagyprojektekre a szokásosnál összetettebb elővizsgálat vonatkozik, és külön jóváhagyó határozat tárgyát is képezik, legalábbis a 2000–2006-os időszaktól kezdve. Ugyanezen okból szükség van a források felhasználása révén létrejövő tényleges hatások visszamenőleges értékelésére, mivel ez útmutatóul szolgál a későbbi programozási időszakok projektjeinek megtervezését és kiválasztását illetően.

10. A Számvevőszék ezért a következő két kérdésre kereste a választ:

- Megfelelően készíti-e elő a Bizottság a nagyprojektek közösségi finanszírozását?
- Hasznos eredményeket nyújt-e a nagyprojektek utólagos értékelése a jövőbeli döntések meghozatalához?

11. Az iratalapú, illetve a tagállamokban végzett ellenőrzések az 1994–1999-es időszak 20 lezárt nagyprojektjéből, valamint a 2000–2006-os időszak 30 nagyprojektjéből álló mintára terjedtek ki. Emellett a Bizottságnál sor került még egy további, a 2000–2006-os időszak 36 nagyprojektjéből álló minta iratalapú ellenőrzésére is (lásd: I. melléklet).

12. A nagyprojektek elővizsgálatára irányuló rendszer számvevőszéki ellenőrzése a két időszakra (1994–1999 és 2000–2006) vonatkozó bizottsági eljárásokon alapult. A számvevőszéki jelentés kitér az eljárások hatékonyságának növelésére tett eddigi fokozatos lépésekre is. Az e tárgyban megfogalmazott javaslatok vélhetőleg befolyásolni fogják a 2007–2013-as időszak végrehajtását, ennek során ugyanis a „nagyprojekt” fogalma valamennyi strukturális alapra vonatkozóan megmarad<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Lásd: az 1083/2006/EK rendelet 39–41. cikke.

13. Ami az utólagos értékelések számvevőszéki ellenőrzését illeti, mivel az ellenőrzés időpontjában a 2000–2006-os időszak projektjeinek végrehajtása még nem fejeződött be, és így utólagos értékelésükre sem kerülhetett sor, ezért csak az 1994–1999-es időszak projektjeire vonatkozó értékeléseket lehetett figyelembe venni<sup>(2)</sup>. A jelentés ugyanakkor azt is megvizsgálja, hogy lehet-e javulásra számítani a 2000–2006-os időszakra vonatkozóan. Bár az ellenőrzés végén megfogalmazott észrevételek a 2000–2006-os időszak egyelőre elvégzetlen értékelését is befolyásolhatják, hatásukat főként a most elkezdődött 2007–2013-as időszak esetében fogják kifejteni.

## MEGFELELŐEN KÉSZÍTI-E ELŐ A BIZOTTSÁG A NAGYPROJEKTEK KÖZÖSSÉGI FINANSZÍROZÁSÁT?

### Az elővizsgálati keretrendszer és az ellenőrzési kritériumok

14. A nagyprojektek közösségi finanszírozásra történő benyújtása a tagállamok feladata, amelyre saját elővizsgálati eljárásai és szabályai alapján, a Kohéziós Alapra, illetve az ERFA adott operatív programjaira vonatkozó prioritások figyelembevételével kerítenek sort.

15. A Bizottság nem mérlegel a különböző tagállamok projektjei között, az egyes tagállamoknak szánt támogatásokat ugyanis előzőleg, az egyes programozási időszakok előkészítése során határozzák meg. A finanszírozandó projektek minőségét azonban meg kell vizsgálnia, azaz fel kell mérnie, hogy az elfogadott projektek potenciálisan hozzájárulnak-e a regionális fejlődéshez, valamint hogy a közösségi pénzügyi részvétellel tényleg szükség van-e a projektmegvalósításhoz, és az valódi hozzáadott értéket képvisel-e.

16. A Számvevőszék a bizottsági elővizsgálati szakasz ellenőrzése során az alábbi, a támogatható projektek elfogadásához szükséges tényezőket vette figyelembe:

- a) a támogatási kérelmek vizsgálata közös keretben történjen, amelynek révén biztosítható, hogy a projekteket helyesen készítették elő, és hogy tartalmazzák a támogatás odaítéléséről szóló döntéshez szükséges elemeket;
- b) a döntési folyamat bevált módszereken alapuljon, amelyeket a tagállamok és a Bizottság hasonló módon értelmez és alkalmaz;
- c) a közösségi pénzügyi hozzájárulás arányát olyan szabályok határozzák meg, amelyek lehetővé teszik a közösségi támogatás hatékonyságának maximalizálását.

<sup>(2)</sup> Mindamelllett a Bizottság megbízásából sor került nyolc, 2000 és 2002 között elfogadott projekt utólagos értékelésére (lásd: 41. bekezdés).

**Projektvizsgálat: a módszertani keret javult, de az eljárások tökéletesítésre szorulnak**

17. A Számvevőszék ellenőrzése megállapította, hogy a Bizottság által alkalmazott módszertani eszközök az idők során finomodtak. Az ERFA és a Kohéziós Alap nagyprojektjeire vonatkozó támogatás iránti kérelmek űrlapjai a 2000–2006-os időszakban eltérnek ugyan egymástól, azonban teljesebbek és megfelelőbbek, mint az előző időszakban használt űrlapok. Javulás könyvelhető el a Bizottság által a tagállamok rendelkezésére bocsátott költség-haszon elemzési útmutató <sup>(1)</sup> esetében is, mind az elméleti keretek bemutatását, mind az útmutató gyakorlatiasabb jellegét <sup>(2)</sup> illetően.

18. A pályázati dossziék vizsgálata azonban változó minőségű volt:

- mivel az elővizsgálati folyamatban több igazgatási részleg is részt vett (a projektek általános vizsgálatát a Bizottság földrajzi részlegei, a költség-haszon elemzést pedig az értékelési részleg végezte), ezért sokáig nem létezett közös megközelítés, még közös ellenőrzési lista formájában sem. A strukturális alapokra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános zsebkönyveken és eljárási kézikönyveken kívül csak 2003-ban dolgoztak ki összefoglaló értékelési táblázatokat, illetve külön a nagyprojektekre vonatkozó ellenőrzési listákat,
- a szolgálatközi egyeztetések során néha eltérő vélemények fogalmazódnak meg – elsősorban a támogatások szükségességét és mértékét illetően –, az ügyintézésért felelős földrajzi részlegek azonban ezt nem mindig veszik figyelembe, erről azonban nem fűznek magyarázatot a dossziéhoz. Az is meg-esik, hogy azokat a kiegészítő tájékoztatás iránti kérelmeket, amelyek nem az igazgatási részlegektől érkeznek, válasz nélkül hagyják (lásd: 1. keretes szöveg),
- a kohéziós országokban a közlekedési és környezetvédelmi nagyprojektek ERFA-hoz vagy Kohéziós Alaphoz rendelését nem határozza meg világos szabály azonkívül, hogy a Kohéziós Alapnak elsősorban a transzeurópai közlekedési hálózatot (TEN-T) kell finanszíroznia. Mivel a Kohéziós Alapból finanszírozott projekteknek előírt összehatárok magasabbak, ez ahhoz vezetett, hogy hasonló projektek esetén különböző a pénzügyi hozzájárulás mértéke. Ráadásul a projektek ERFA-hoz vagy Kohéziós Alaphoz sorolása eltérő szabályozási következményekkel jár mind a projektek nyomom kövését, mind azok utólagos értékelését illetően (lásd: 2. keretes szöveg).

<sup>(1)</sup> Lásd a közösségi regionális politika keretében az ERFA nagyprojektjeinek költség-haszon elemzéséhez 1994-ben kidolgozott útmutatót. 1997-ben kiadták az útmutató felülvizsgált, a Kohéziós Alap projektjeire is vonatkozó változatát. A következő időszakra vonatkozóan 2002-ben adták ki a strukturális alapok (ERFA), a Kohéziós Alap és az ISPA beruházási projektjeinek költség-haszon elemzéséhez készült új útmutatót, amely a korábbi módszertani útmutatót váltotta fel. Ezek a dokumentumok a következő bizottsági internetcímen érhetők el: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic).

<sup>(2)</sup> A 2002-ben kiadott útmutató elsősorban azt határozza meg, hogy milyen pénzügyi és gazdasági diszkontrátákat, illetve időhorizontokat kell alkalmazni az egyes ágazatokban a projektek jövedelmezőségének megbecsléséhez. A környezetvédelemmel és a munkahelyteremtéssel kapcsolatban azonban sem a hatásokat, sem azok előrejelzési módszereit nem részletezi.

**1. keretes szöveg**

A Bizottság egyik osztálya szerint egyes termelő beruházási projektek túlzottan jövedelmezőek ahhoz, hogy indokolt legyen a támogatásuk. Egy közlekedési infrastrukturális projektnél egy másik osztály az igényelt 60 %-os támogatási ráta csökkentését javasolta, mivel a projekt az érintett tagállam leggazdagabb régiójában valósult meg, és a hatóságok egyes szegényebb régiók esetében alacsonyabb támogatási mértéket alkalmaztak. Szintén a támogatási ráta csökkentését kérték egy másik projekt esetében, amelynél a beruházási megtérülés igen jelentős volt. A támogatási ráta kért csökkentését végül ezen projektek egyikénél sem alkalmazták. Egy metróépítési projektnél, miután az Energia- és Közlekedésügyi Főigazgatóság (DG TREN) visszautasította, hogy a projektet közlekedési infrastrukturális projekteknek tekintse, azt a Környezetvédelmi Főigazgatóság (DG ENV) fenntartása ellenére áthelyezték a Kohéziós Alap környezetvédelmi projektjeihez. A DG ENV becslése szerint azonban a projekthez kapcsolódó előnyöknek mindössze 1–3 %-a származik a környezet állapotának javításából.

**2. keretes szöveg**

Görögországban a projektek ERFA-hoz vagy Kohéziós Alaphoz való sorolása a Bizottsággal való egyeztetést követően a projekt-előkészítés és -tervezés előrehaladottságán, illetve a rendelkezésre álló pénzforsorokon alapul. Ez ahhoz a kevésbé logikus helyzethez vezetett, hogy egy adott közlekedési nagyprojekt egyik kiterjesztését a Kohéziós Alapból finanszírozták, 66,3 %-os mértékben, egy másik kiterjesztését pedig egy operatív program keretében az ERFA-ból, 50 %-os mértékben.

19. Az elővizsgálati folyamatot jelentős késedelmek jellemezték. A Bizottság általi jóváhagyásra előírt – a pályázati űrlapok átvétele után számított – két hónapos határidőt <sup>(3)</sup> általában nem tartották be. Az ERFA és a Kohéziós Alap helyszínen ellenőrzött projektjei esetében a jóváhagyásra átlagosan 187 nap (a leggyorsabb esetben 46 nap, a leglassabb esetben 1 001 nap) után került sor. A késedelmeket az okozza, hogy a Bizottságnak a nagyprojektek túlnyomó többségéről kiegészítő információkat kell kérnie, elsősorban azért, mert nem megfelelő minőségű vagy nem is áll rendelkezésre a sok esetben kötelező környezeti hatástanulmány, valamint a projektekről készített pénzügyi és gazdasági elemzés néhány jellegzetes aspektusa miatt <sup>(4)</sup>. Emellett a tagállami válaszadás is gyakran nagyon hosszú időt vesz igénybe. Ezeket a késedelmeket részben a módszertani keret vonatkozásában régóta meglévő hiányosságok magyarázzák (lásd: 17. bekezdés).

20. A Bizottság túl engedékenynek bizonyult bizonyos projektek jóváhagyásakor:

- egyes projekteket túl korai állapotban hagytak jóvá, amit a költségvetésük túllépése és a megvalósítási ütemtervük csúszása is mutat. A Bizottság mégis jóváhagyta ezeket, noha tudott a problémáról,

<sup>(3)</sup> Az 1260/1999/EK rendelet 26. cikkének (3) bekezdése. Amennyiben az Európai Beruházási Bankkal való egyeztetés szükségesnek bizonyul, a határidő három hónap.

<sup>(4)</sup> Ezzel kapcsolatban lásd még: 22–24. bekezdés.

- bizonyos projekteket ugyanakkor a benyújtásuk idején gyakorlatilag már le is zártak. A termelő beruházási projektek esetében előfordul, hogy a pályázati dossziét nagyjából a projekt fizikai lezárásával egy időben, ám még a számviteli zárás előtt küldik meg a Bizottságnak. Ilyen feltételek mellett, mivel a projektet módosítani már nem lehet, a Bizottság csupán elfogadhatja vagy elutasíthatja azt,
- a termelő beruházások esetében a közösségi támogatás szükségességét igazoló elvek alkalmazását csak ritkán ellenőrizték, és a finanszírozási döntésben a piaci elégtelenségek kompenzálását, valamint a holtteher-veszteségek társfinanszírozásának elkerülését célzó kritériumok megfontolása sem játszott fontos szerepet,
- bizonyos nagyprojektek nem teljesítik azt a kritériumot, amely szerint a nagyprojekteknek pontos műszaki funkciót betöltő, egyértelműen meghatározott célkitűzésekkel rendelkező, gazdaságilag oszthatatlan munkálatok együttesét kell magukban foglalniuk (lásd: 3. bekezdés). Az ERFA néhány nagyprojektként elfogadott projektje valójában több egyedi projekt egymás mellé helyezésével állt össze. A kérdés lényeges, mivel ha egy kérelmet nagyprojektre nyújtanak be, az lehetővé teszi, hogy az „n+2-es szabály” alkalmazását a projektvizsgálat – esetenként igen hosszúra nyúló – időtartamára lényegében felfüggeszék<sup>(1)</sup>.

### **Költség-haszon elemzés: a kérelmek minősége változó**

21. A Bizottság legfőbb eszköze annak eldöntéséhez, hogy nyújtson-e közösségi finanszírozást vagy sem, a jogszabályokban a támogatás iránti kérelmek alátámasztásához megkövetelt költség-haszon elemzés. A költség-haszon elemzés megfelelő használata nélkülözhetetlen a benyújtott projektek minőségének értékeléséhez. Célja, hogy összehasonlítsa a felhasznált forrásokat a javasolt intézkedés által középtávon elérhető társadalmi-gazdasági előnyökkel<sup>(2)</sup>. A Bizottság kérheti a támogatási kérelem alátámasztására benyújtott elemzés felülvizsgálatát vagy részletezését, de a projekt értékelését maga a Bizottság is elvégezheti, szükség esetén független szakértői vélemények kérésével vagy az Európai Beruházási Bank segítségével.

22. Bár a Bizottság a nagyprojektekre vonatkozóan adott ki költség-haszon elemzési útmutatót (lásd: 17. bekezdés), nagy különbségek figyelhetők meg a pályázók által benyújtott pénzügyi és gazdasági elemzések minőségét illetően.

<sup>(1)</sup> Ez a szabály arról rendelkezik, hogy azokat a kötelezettségvállalásokat, amelyek a közösségi költségvetés megfelelő előirányzatában történő feltüntetést követő két évben nem eredményeznek kifizetést, automatikusan visszavonják. Ez az intézkedés a projektek gyorsabb végrehajtását hivatott előmozdítani.

<sup>(2)</sup> Az 1994–1999-es időszak ERFA-projektjeire vonatkozó 2082/93/EGK rendelettel módosított 4253/88/EK rendelet 26. cikkének (1) bekezdése; a 2000–2006-os időszak ERFA-projektjeire vonatkozó 1260/1999/EK rendelet 25. és 26. cikke; valamint az 1994–1999-es, illetve a 2000–2006-os időszak Kohéziós Alapból finanszírozott projektjeire vonatkozó 1164/94/EK, illetve 1264/1999/EK rendelet 10. cikke.

23. E tekintetben a Bizottság fellépése nem egyértelmű. Bizonyos esetekben több hiányosságot is elfogad és jóváhagyja a projekteket anélkül, hogy kiegészítő tájékoztatásokat kérne, más esetekben azonban mindaddig megtagadja a projektek jóváhagyását, amíg meg nem kapja a pénzügyi elemzés nélkülözhetetlen elemeit.

24. A számvevőszéki ellenőrzés az alábbi, projektértékelést hátráltató hiányosságokat, illetve következtelenségeket állapította meg:

- elégtelen információ az elvégzett elemzés helyességének megítéléséhez: bizonyos projektek esetében a pénzügyi és gazdasági elemzés a beruházás összegének, valamint a költségeknek és a bevételeknek a bemutatására korlátozódik, a számadatok részletezése nélkül; más projektek esetében pedig csak az elemzések eredményeit mutatják be,
- hiányzó elemek: néha nem készül gazdasági vagy költség-haszon elemzés, a kockázatelemzés és az érzékenységvizsgálat pedig gyakran hiányos, és bizonyos ráta- és időhorizontok nincsenek meghatározva (lásd: *II. melléklet*). A közvetlen környezeti hatásokat csak leírják vagy megemlítik, és azokat pénzben nem vagy csak részben fejezik ki. A nagyobb projektek részét képező közlekedési infrastrukturális nagyprojekteknel előfordul, hogy a projektet összességében nem mutatják be, pedig ez szükséges lenne a társfinanszírozásra benyújtott rész értékeléséhez (lásd: 3. keretes szöveg). Az ipari nagyprojektek esetében az eredmény- és hatásmutatókat a foglalkoztatottsági mutatókon (közvetlen és közvetett munkahelyteremtés, munkahe-lyek megtartása) kívül csak ritkán számszerűsítik,
- hibás vagy ellentmondásos gyakorlatok: többféle pénzügyi és gazdasági diszkontrátát alkalmaznak még ugyanazon tagállamon belül is, legyen szó közcélú infrastruktúráról vagy termelő beruházásról (lásd: *II. melléklet*). Néha nem világos, hogy a jövedelmezőségi számítást a támogatás figyelembevételével vagy anélkül végezték el. A BMR és a pénzügyi NJÉ számításánál az amortizációt is figyelembe veszik, holott ez ellenkezik a pénzügyi elemzés általános elveivel. Végül pedig a megvizsgált termelő beruházások viszonylag jelentős részénél azonosak a pénzügyi és gazdasági BMR-re, illetve NJÉ-re vonatkozóan megadott adatok.

### **3. keretes szöveg**

Egy két országot összekötő alagút építése keretében a két tagállam közül az egyik nagyprojektre vonatkozó kérelmet nyújtott be. A kérelmező tagállamban levő szakasz értékeléséhez hasznos lett volna az alagút-építési projekt egészének bemutatása. Ugyanez érvényes a határokon átnyúló autópályákra is. A tagállami autópályák és vasútvonalak esetében gyakran előfordul, hogy azok egyes szakaszai nagyprojekteket képeznek, amelyekről külön-külön készülnek gazdasági elemzések, anélkül hogy egy teljes gazdasági elemzés elvégzésére is sor kerülne.

Megfigyelhető, hogy a termelő beruházási nagyprojektek esetében általában gyengébb az elemzések minősége.

25. A támogatási kérelmeket kísérő elemzések egyes összetevőinek hiányosságai arra utalnak, hogy az elővizsgálati fázisban a projektek költség-haszon elemzésére irányuló bizottsági vizsgálat nem mindig volt eredményes. Ilyen körülmények között a projektek végleges elutasítása mind az infrastrukturális, mind a termelő beruházások esetében nagyon ritka; és ugyanilyen ritkán fordul elő, hogy a bizottsági vizsgálatot követően a projekt újragalmazását kérik.

**A közösségi pénzügyi hozzájárulás meghatározása: a kritériumokat következtlenül értelmezik és alkalmazzák**

26. A Bizottság által végzett vizsgálat többek között „a közösségi támogatás mértékének engedélyezéséről vagy módosításáról” (1) határoz. Az így bevezetett támogatáshatékonyági eszköz azt szolgálja, hogy a finanszírozott projekt elegendő támogatásban részesüljön a megvalósulásához, anélkül azonban, hogy a kedvezményezett indokolatlan előnyökhöz jutna. Ez még fontosabb akkor, ha a kedvezményezettek magánvállalkozások, a közösségi finanszírozás ugyanis módosíthatja a piaci viszonyokat.

27. A közösségi támogatások esetében a szabályozás felső korlátokat ír elő. A jelentős nettó bevételt eredményező infrastrukturális beruházásoknál és a vállalkozásokba történő beruházásoknál ezek a felső összeghatárok alacsonyabbak (2). Egyebekben a közösségi szabályokat és az állami támogatásokra vonatkozó felső határokat kell betartani.

28. Ezen felső határok korlátain belül a Bizottság a közösségi támogatás arányának meghatározásához csupán egyetlen egyszerűsített mutatót, a finanszírozási hiányt (*financing gap*) vette figyelembe; ez a mutató csak a bevételt eredményező infrastrukturális projektekre vonatkozik, és segítségével lényegében az számítható ki, hogy a projekt diszkontált induló beruházási költségének mekkora részét nem fedezi a nettó működési bevételek jelenértéke (beleértve a maradványértéket is) (3). Ez a számítás határozza meg a közösségi támogatás maximális összegét.

(1) Lásd: az 1260/1999/EK rendelet 26. cikkének (3) bekezdése.

(2) Lásd: az ERFA-ra vonatkozó 1993. július 20-i 2081/93/EGK tanácsi rendelettel módosított 2052/88/EGK rendelet (HL L 193., 1993.7.31., 5. o.) 13. cikke, az 1260/1999/EK rendelet 29. cikke, a Kohéziós Alapra vonatkozó 2082/93/EGK rendelettel módosított 4253/88/EGK rendelet 17. cikke és az 1264/1999/EK rendelet 7. cikke.

(3) A finanszírozási hiány (*financing gap*) rátájának képlete a következő:  $r = (C - R)/C$ , ahol C a teljes diszkontált induló beruházási költséget, R pedig a diszkontált nettó működési bevételeket jelenti.

A reorganizációs és a szilárdhulladék-gazdálkodási (4) nagyprojektekre vonatkozóan a Bizottság a számítási módszert 2003-ban úgy módosította, hogy az a beruházásból származó bevételeket is figyelembe vegye, lehetőleg anélkül, hogy szankcionálná a „szennyező fizet” elvet lelkiismeretesen tiszteletben tartó kedvezményezetteket (5).

29. A Számvevőszék által megvizsgált esetek között voltak olyanok, amelyeknél a finanszírozási hiány módszerének alkalmazása túl magas közösségi finanszírozási ráta meghatározását eredményezte, illetve olyanok is, amelyeknél kétséges volt a módszer helyes alkalmazása.

30. A finanszírozási hiány módszerén kívül semmilyen útmutatás nem létezik a közösségi támogatási ráta kiszámításánál figyelembe veendő további szempontokat illetően. Ez is magyarázza, hogy miért merülnek fel bizonyos véleménykülönbségek a szervezeti egységek közötti egyeztetések alkalmával (lásd: 18. bekezdés). Előzetesen megállapított kritériumok hiányában a támogatási ráta meghatározása véletlenszerűen történik, és annak következetességét nem lehet ellenőrizni.

31. A Számvevőszék ellenőrzése kimutatta, hogy a bevételt nem eredményező közcélú infrastruktúrába történő beruházások esetén nem vették figyelembe a társadalmi-gazdasági szempontokat (a „kontextust” bemutató elemeket, például a régió iparosodottságának mértékét vagy relatív jólétét) a támogatás mértékének csökkentéséhez. Ugyanez vonatkozik más kritériumokra is, például arra, hogy mennyire tekinthető a projekt más közösségi intézkedések kiegészítéseként. A Bizottság nem vizsgálta felül a projektgazda által benyújtott finanszírozási konstrukció szerkezetét sem.

32. A termelő beruházások esetében a projektek vizsgálata azt mutatta, hogy a hozzájárulási ráta megállapítása viszonylag automatikusan történik:

- a megítélt finanszírozási ráta a legtöbb esetben egyszerűen az igényelt rátának felel meg,
- a pénzügyi költség-haszon elemzést (mely elsősorban az FRR-en és az NJÉ-n, valamint a kockázat- és érzékenységi elemzésen alapul) a támogatási ráta megállapításánál nem vették figyelembe. Néhány nagyon jövedelmező, jelentős FRR-rel rendelkező projekt magas társfinanszírozásban részesült, annak ellenére, hogy egyes bizottsági szolgálatok (az elővizsgálatot végző földrajzi részleget ide nem értve) több projektnél is kiemelték, hogy a támogatások holtteher-veszteséggel járnának. A számvevőszéki ellenőrzés kimutatta, hogy a végrehajtás után bizonyos eseteket valóban holtteher-veszteség jellemezett (lásd: 4. keretes szöveg),

(4) A Regionális Politikai Főigazgatóságnak a hivatalosan a tagállamok és a tagjelölt országok illetékes hatóságainak címzett, 2003.4.14-i feljegyzése: „Egyszerűsítés, átláthatóság és koherencia a közcélú infrastruktúrára vonatkozó nagyprojektek értékelésében: négy alapszabály alkalmazása”. A finanszírozási hiány képleteinek új alkalmazási szabályairól szóló dokumentumot már 2002 júliusában megküldték a Régiófejlesztési és Szerkezetértékelési Bizottságnak.

(5) Ennél a két projekt típusnál a szennyező fizet elv miatt magasabb díj-szabási szintre van szükség a működési és beruházási költségek fedezéséhez, ami azonban csökkenti a finanszírozási hiányt, és így a közösségi támogatás összegét is. A hagyományos képletben eszközölt változtatások ezt a torzulást úgy javítják ki, hogy a képlet az összes nettó működési bevétel helyett csak a Bizottság által nyújtott beruházási támogatással arányos részt veszi figyelembe. A képlet a Kohéziós Alap és az ERFA esetében kismértékben eltér.

- az előírások felső korlátok és az állami támogatásokra vonatkozó szabályok által megállapított maximumok korlátain belül a társadalmi-gazdasági tényezőket – mint például a hozzáadott érték, a munkahelyteremtés vagy munkahelyek megtartása és a fellendítő hatások – a támogatás mértékének megállapításánál általában nem vették figyelembe. Ugyanakkor jó gyakorlatot alkalmaztak a spanyol termelő beruházásoknál, ugyanis az illetékes nemzeti hatóságok a kért támogatási mérték megállapításánál nem pénzügyi kritériumokat is alapul vettek, és a társfinanszírozás mértékét a munkahelyek, a régió természeti erőforrásainak használata, a (termelékenység növelése tekintetében) hozzáadott érték, a technológia innovatív jellege és a dinamizáló hatás függvényében számították ki,
- a Bizottság részlegei nem vizsgálták meg, hogy lehetséges lenne-e a vissza nem térítendő támogatások kölcsönökkel való helyettesítése. Továbbra is meg kellene azonban fontolni, hogy különösen a magas FRR-rel rendelkező termelő beruházásoknál, illetve a jó pénzügyi mutatókkal rendelkező vállalkozásoknál visszatérítendő támogatást alkalmazzanak. A támogatás meghatározásánál általában nem vesznek figyelembe olyan szempontokat, mint például a vállalkozás pénzügyi helyzete vagy a piaci feltételek.

#### 4. keretes szöveg

Egy jelentős nyereséggel rendelkező vállalatnál a projekt közösségi támogatás nélkül is sikeresen megvalósult volna. Ugyanez vonatkozik egy másik ipari termelési projektre is, amely esetében az érintett vállalkozásnak gyakorlatilag nem volt versenytársa az európai piacon. Bizonyos esetekben azonban a projekt földrajzi környezetére gyakorolt hatások miatt mégis igazolható lehet néhány kedvező BMR-rel rendelkező projekt támogatása. Egy másik, az adott időben több terméket illetően is jelentős világgiazi részesedéssel bíró vállalatnál a társfinanszírozást nyerő nagyberuházási projekt megvalósítására egy 1. célkitűzés alá tartozó régióban levő vállalati telephelyen került sor. Ebben az esetben a beruházás helyének kiválasztásakor, elsősorban a közösségi támogatásoknak köszönhetően, tényleges verseny volt a helyszínek között.

33. A Bizottság tud ezekről a hiányosságokról, és 2004 végén ésszerűsítő intézkedést hozott annak érdekében, hogy a közösségi támogatások arányát meghatározott kritériumok függvényében állapítsák meg. Ennek eredményeként az egyes ágazatokban szokásosan elvárt jövedelmezőség figyelembevételével irányadó támogatási rátákat állapítottak meg. A jövedelmezőséget egy 200 infrastruktúrális és termelő beruházási nagyprojektből álló minta pénzügyi belső megtérülési rátái alapján számították ki. Az irányadó támogatási ráták eszköze hasznos, bár alkalmazása egyelőre korlátozott. Létrehozása a pályázatok elővizsgálatához mindenesetre túl kései volt.

34. Az új, 2006-ban kiadott útmutató <sup>(1)</sup> azt javasolja, hogy a finanszírozási hiány kiszámításakor olyan nem tisztán pénzügyi elemeket is vegyenek figyelembe, mint például az állami és a magánszféra közötti partnerség megléte és az esélyegyenlőség (az adott régió relatív jóléte). Az útmutató a támogatásoknak és

a kölcsönöknek az ágazatok által szokásosan elvárt jövedelmezőség függvényében történő kombinálásával is foglalkozik. Bár a „kontextussal” kapcsolatos tényezők figyelembevétele egyelőre részleges, a javítások összhangban vannak a jelentés által kívánatosnak tartott iránnyal, miszerint a támogatások összegének differenciálásához tágabb és objektívebb keretek kialakítására van szükség. Fontos tehát, hogy az új időszak finanszírozási döntéseinél az útmutatót következetes és átlátható módon alkalmazzák.

#### HASZNOS EREDMÉNYEKET NYÚJT-E A NAGYPROJEKTEK UTÓLAGOS ÉRTÉKELÉSE A KÉSŐBBI DÖNTÉSEK MEGHOZATALÁHOZ?

##### Az elővizsgálati keretrendszer és az ellenőrzési kritériumok

35. A projektek végrehajtás utáni értékelésének általában az a célja, hogy számot adjon a források felhasználásáról, valamint a végrehajtott tevékenység hatékonyságáról és eredményességéről. Az értékelés különösen a politikai döntéshozók, az ügyintéző hatóságok és a kedvezményezettek számára fontos. Az értékelésnek lehetővé kell tennie az esetleges jövőbeli kiegészítő vagy korrekciós intézkedések szükségességével kapcsolatos tanulságok levonását. Mivel az értékelés a projektek által kiváltott hatásokról is szolgáltat információkat, ezért annak eredményeit a későbbi projektek célkitűzéseinek számszerűsítésekor is fel fogják használni.

36. A strukturális alapokra vonatkozó szabályozás kötelezően előírja a közösségi intézkedések ilyesfajta értékelését. Ezt „utólagos értékelésnek” nevezik, és elvégzése a Bizottság felelősségi körébe tartozik, de abban a tagállamok is közreműködnek <sup>(2)</sup>. Mivel egy operatív programon kívül benyújtott ERFA-nagyprojekt önmagában is intézkedésnek minősül, ezért ilyen esetekben elvileg el kell végezni az utólagos értékelést. A más intézkedésekbe integrált nagyprojekteket illetően nincsen erre vonatkozó határozott szabályozási követelmény <sup>(3)</sup>.

37. A Kohéziós Alap esetében azonban az egyes projektek utólagos értékelése kifejezetten kötelező <sup>(4)</sup>.

<sup>(2)</sup> A 2081/93/EGK rendelettel módosított 2052/88/EGK rendelet 6. cikkének (2) bekezdése és az 1260/1999/EK rendelet 43. cikke.

<sup>(3)</sup> Egyedi utólagos értékelésre azonban van lehetőség. A 2002-es költségvetési rendelet 27. cikkének (4) bekezdése valamennyi jelentős kiadást eredményező program, illetve tevékenység esetében kötelezővé teszi az értékelést; az ugyanezen rendeletet végrehajtó szabályok 21. cikke időközi és/vagy utólagos értékelést ír elő valamennyi olyan programnál, illetve tevékenységnél, amelyek meghaladják az 5 millió eurót. A Bizottság azonban ezen rendelkezések sérelme nélkül fenntartja magának azt a jogot, hogy az értékelés elvégzésének – többé-kevésbé aggregált – szintjét bizonyos kritériumok, például a pénzügyi jelentőség és a várható hatás, figyelembevételével határozza meg (lásd még Grybauskaitė asszonynak a közelmúltban a Bizottságnak címzett közleményét: *Cselekedjünk a stratégiai igények szerint: alkalmazzuk hatékonyabban az értékelést*, SEC(2007) 213, 2007. február 14., 2.1. bekezdés).

<sup>(4)</sup> Az 1164/94/EK rendelet 13. cikke, illetve az 1264/1999/EK rendelet.

<sup>(1)</sup> Lásd: 4. sz. munkadokumentum „2007–2013-as új programozási időszak, A költség-haszon elemzés elvégzésének módszertani útmutatója”, 2006. augusztus.

38. Az utólagos értékelések alapjául szolgáló adatokat elsősorban a tagállamok gyűjtik össze, a támogatásfelügyeleti rendszeren keresztül. Az 1994–1999 közötti időszakban projekt szintű támogatásfelügyeletre csupán a Kohéziós Alap esetében került sor, és éves végrehajtási jelentések is csak ennek a projektjeiről készültek, a strukturális alapok felülvizsgálata ugyanis a jogszabályok értelmében ennél magasabb szinten (az intézkedések, prioritások, operatív programok, közösségi támogatási kerettervek stb. szintjén) zajlott <sup>(1)</sup>.

39. A Számvevőszék az értékelési szakasz vizsgálatánál az alábbi szempontokat vette figyelembe:

- a) a nagyprojektek értékelésének útmutatóul kell szolgálnia a jövőbeli projektek végrehajtásához. Az értékelések elsődleges érintettjei a nemzeti hatóságok és a kedvezményezettek, azok ugyanis olyan információkkal szolgálnak a számukra, amelyek révén a beavatkozásokat a helyszínen tehetik hatékonyabbá és eredményesebbé;
- b) kezdettől fogva meg kell határozni azokat az eszközöket, amelyek lehetővé teszik a projektek végrehajtásának nyomon követését, illetve az eredményeik összehasonlítását;
- c) információkat kell gyűjteni az így létrehozott eszközök működtetéséhez.

**Több átfogó értékelés is készült, a nagyprojektek egyedi értékelésére viszont csak ritkán került sor**

40. A tagállamok a nagyprojekteknel csak ritkán végeznek utólagos ellenőrzést <sup>(2)</sup>. A Számvevőszék által ellenőrzött 20 lezárt projektből is csak egynél került erre sor (lásd: 5. keretes szöveg). Az természetesen előfordulhat, hogy a kedvezményezettek, az irányító hivatalok vagy külső szervek (egyetemek, kutatóközpontok) értékelést készítenek arról az ágazatról – például a kikötői vagy a gépjárműszektorról – amelyben a nagyprojekt megvalósul. Ezek a tanulmányok azonban nem közvetlenül a nagyprojektekre vonatkoznak, és nem utólagos jellegűek, ráadásul ezeket nem is mindig továbbítják a közösségi pénzeszközökkel való gazdálkodással megbízott szolgáltatóknak.

**5. keretes szöveg**

A számvevőszéki mintában csupán egy olyan projekt volt, amelyről külön utólagos értékelés készült. A makrogazdasági hatás felmérése azonban nem a kérelem alátámasztására eredetileg benyújtott előzetes értékelésben szereplő tényezők alapján történt. Így nem lehetett a felmért hatást a korábban tervezettel összehasonlítani. Emellett a várható pénzügyi megtérülés diszkontálására sem került sor.

<sup>(1)</sup> A 2082/93/EKG rendelet 25. cikke.

<sup>(2)</sup> Ellenpélda erre Írországból a Forfás által a termelő beruházásokból vett mintán évente végzett utólagos ellenőrzés, vagy Portugáliában a Departamento de Prospectiva e Planeamentonak (DPP) egyes beruházási befektetések makrogazdasági hatására vonatkozó, ökonometriai modellekkel végzett utólagos ellenőrzése.

41. Bizottsági szinten az 1994–1999 közötti időszak nagyprojektjeire összpontosító – mostanáig ugyanis csupán ezekről készült értékelés (lásd: 13. bekezdés) –, vagy azokat bizonyos szempontokból érintő értékelések céljai és módszerei rendkívül sokrétűek. Az irányító nemzeti hatóságok, illetve a kedvezményezettek azonban – az egyik értékelés kivételével (lásd: d) pont) – nem használták fel ezeket az értékeléseket, amelyeket az alábbiakban sorolunk fel:

- a) a strukturális alapok közlekedési infrastruktúrára gyakorolt hatásáról készített tematikus értékelés lényegében az egyes országokra, illetve közlekedési eszközökre vonatkozó program szintű stratégiákon alapul. Ez az értékelés rendkívül kevés információt közöl az egyes nagyprojektek hatékonyságával, eredményességével és hatásaival kapcsolatban;
- b) az 1. célkitűzésre vonatkozó utólagos értékelés, amely az ERFA és a Kohéziós Alap 60 nagyprojektjére terjedt ki, széles körű megközelítés keretében a stratégia megfeleléségét, a hatékonyságot, az eredményességet, a hatásokat, az irányítási és végrehajtási rendszereket, illetve a közösségi hozzáadott értéket vizsgálta, az egyes nagyprojektekre azonban csak kevés esetben, az eredményesség bizonyos szempontjaival kapcsolatban tért ki;
- c) e témában egyetlen olyan értékelés volt, amely a Kohéziós Alap egyes projektjeinek makrogazdasági hatását vizsgálta, külön erre a célra alkalmazott makrogazdasági modellek segítségével. Az értékelés azonban kizárólag az előzetes költség-haszon elemzések <sup>(3)</sup> adatait használta fel, a projektek tényleges hatásait nem vizsgálta;
- d) a Kohéziós Alap 200 projektjéből álló mintán végzett utólagos ellenőrzés <sup>(4)</sup> a stratégiai tervezés, illetve a projekttervezés és -kiválasztás megfelelése mellett az igazgatási és végrehajtási rendszereket, valamint a hatékonyságot és az eredményességet vizsgálta. Egy 60 projektből álló kisebb mintán később részletesebben felmérték a társadalmi-gazdasági hatásokat, méghozzá úgy, hogy a költség-haszon elemzéshez adott útmutatót viszonyítási alapelv véve újraszámították a gazdasági belső megtérülési rátát. A tanulmány ajánlásait megvitatták az érintett tagállamokkal, és ezek révén módszertani pontosításokra is sor került.

<sup>(3)</sup> A modellekkel kilenc, spanyolországi környezetvédelmi projektek keretében megvalósuló közlekedési infrastruktúrális nagyberuházást vizsgált meg. A modellek alkalmazását a 15/2000. sz. különjelentés vizsgálta.

<sup>(4)</sup> A projektek az 1994–1999 közötti programozási időszakban zajlottak – nyolc projekt kivételével, amelyeket a Bizottság 2000 és 2002 között fogadott el.

### A nagyprojektek utólagos értékelését akadályozó tényezők

42. A Számvevőszék több alkalommal <sup>(1)</sup> hangsúlyozta az 1994–1999 közötti időszakra vonatkozó értékelések hiányosságait és különösen azt, hogy egyes adatok nem álltak rendelkezésre, illetve nem voltak megbízhatóak. A számvevőszéki jelentések annak megfontolását javasolták a Bizottságnak, hogy az egyedi projektek szintjén is gyűjtsön adatokat, enélkül ugyanis az alkalmazott módszerek túlságosan elméletiek vagy használhatatlanok lesznek. Ezeket a megállapításokat az ebben az időszakban zajlott nagyprojektek értékelése is megerősítette.

### Hiányosak a támogatási kérelmek

43. A nagyprojektek utólagos értékelését először is az nehezítette, hogy a támogatási kérelmek hiányosak voltak. Ezt mind a nagyprojektekről készített tanulmányok, mind a Számvevőszék ellenőrzése megállapította.

44. Az egyik elvégzett értékelés külön kiemelte az alábbiakat:

- a) a projektek célkitűzéseit nem mindig számszerűsítették;
- b) a költség-haszon elemzésekben a nehezen értékelhető – elsősorban környezetvédelmi – előnyöket nem számszerűsítették, illetve megfelelően pontos információk vagy magyarázat nélkül vették azokat figyelembe a gazdasági belső megtérülési ráta előzetes kiszámításához. A várható eredményeket sok esetben nem számszerűsítették;
- c) nem mindig tettek különbséget az állandó, illetve az ideiglenes állások között. A foglalkoztatásra gyakorolt hatás előzetes becslésénél használt módszertani feltételezéseket nem magyarázták meg, vagy különböző feltételezéseket alkalmaztak.

45. A számvevőszéki ellenőrzés a költség-haszon elemzés már bemutatott elégtelensége (lásd: 21–25. bekezdés) mellett a korábbi jelentésekben feltárt hiányosságokat is megerősítette, különösen az alábbiak vonatkozásában:

- a) a mutatók hiányoznak, rosszak, illetve nem alkalmazhatók;
- b) hiányoznak az információk a kiindulási, azaz a projekt végrehajtása előtt fennálló helyzetről.

46. Mivel a támogatások értékeléséhez ezen tényezők mind-egyikére szükség van, az észlelt hiányosságok hátráltatják az utólagos értékelést.

<sup>(1)</sup> Lásd elsősorban a 15/2000. sz. különjelentést a Kohéziós Alapról, a 12/2001. sz. különjelentést a foglalkoztatást célzó egyes strukturális intézkedésekről, a 7/2003. sz. különjelentést a 2000–2006 közötti időszakban nyújtandó támogatások programozásának megvalósításáról, valamint a 10/2006. sz. különjelentést az 1. és a 3. célkitűzés 1994 és 1999 közötti programjainak utólagos értékeléséről.

### Nem megfelelő a nyomon követés

47. Még ha létezett is projektszintű nyomonkövetési rendszer, a tanulmányok, illetve a Számvevőszék ellenőrzése szerint ez sem biztosította, hogy a nyomon követés révén megfelelő adatokat gyűjtsenek az értékeléshez.

48. Az egyik elvégzett értékelés megállapította, hogy:

- a) a közlekedési infrastruktúrák használatára vonatkozó statisztikai adatgyűjtés során a gazdasági szempontokat, például az utazási költségek csökkenését, nem vették figyelembe;
- b) az egységköltség-elemzések nem tették lehetővé egységes viszonyítási rendszer kialakítását a projektek összehasonlításához;
- c) egyes esetekben nem állt rendelkezésre elegendő információ a megtermelt bevételekről, illetve a „szennyező fizet” elv alkalmazásáról;
- d) a tényleges eredményekre vonatkozó információk hiánya akadályozta a gazdasági belső megtérülési ráta utólagos újraszámítását, ezért azt gyakran feltételezések, illetve – ha nem voltak ellentmondó információk –, az előzetes értékelésben szereplő adatok alapján végezték el;
- e) a közvetetten létrejövő, illetve az állandó munkahelyek teremtésére vonatkozó adatok néha nem álltak rendelkezésre vagy gyenge minőségűek voltak.

49. Az 1994–1999 közötti időszak nagyprojektjeire vonatkozó számvevőszéki ellenőrzés a nyomon követéssel kapcsolatban is tárt fel hiányosságokat:

- a) az infrastrukturális beruházásoknál egy projekt kivételével csak olyan hatásokat követtek nyomon, amelyeknél ez technikailag könnyen kivitelezhető volt: a közvetlen munkahelyteremtést, a személy- és áruszállítást, a csatlakozások számát, az eladott területet vagy az 1 000 lakosra jutó ágyak számát. Más, nehezebben nyomon követhető közvetlen hatásokat (a benzinfogyasztást, a komfortfokozatot, a környezeti hatásokat vagy az egészségügyi ellátás minőségét) egyáltalán nem vizsgálták, mi több, nem mérték fel a közvetett és hosszabb távú hatásokat (pl. a termelékenységet, a munkahelyteremtést, a vállalatok létrehozását, az árakat stb.) sem. Emellett a kedvezményezett által a várható gazdasági megtérülés kiszámításához használt szempontokat (például útfejlesztés esetén az időnyereséget, a közlekedési költségek és a balesetek számának csökkenését, valamint az így létrehozott és a kiegészítő forgalomra gyakorolt hatást stb.) rendszerint nem tekintették nyomon követendő mutatóknak;
- b) mivel a végső kifizetéshez kapcsolódó zárójelentést a szerződéses követelményeknek megfelelően kellett elkészíteni, a termelő beruházások nyomon követése a befektetések fizikai és pénzügyi összetevőire, valamint az esetek többségében a közvetlen munkahelyteremtésre korlátozódott. A vállalkozásteremtésről, a közvetett munkahelyteremtésről, a termelékenység javulásáról, a környezeti hatásokról és egyéb hasonló tényezőkről az irányító hatóság rendszerint nem rendelkezik információval.

### Kérdéses lehet a 2000–2006 közötti időszak értékelése

50. Az ERFA-rendelet előírja, hogy a 2000–2006 közötti időszakról kezdve a nagyprojekteknek a támogatás végrehajtásáról szóló éves jelentésben külön fejezetet kell szentelni a projekt előrehaladásának és a finanszírozás alakulásának. Emellett a pénzügyi és a megvalósulási mutatókat úgy kell kialakítani, hogy azok az egyes nagyprojektekről egyedi tájékoztatást nyújtsanak <sup>(1)</sup>.

51. Noha az éves végrehajtási jelentésekben külön fejezet szól a nagyprojektekéről, ezek a fejezetek a fizikai előrehaladás bemutatását, illetve a külön az eredményeket és a hatásokat jelző mutatókat mellőzve gyakran csupán egyszerű projektleírásokat közölnek.

52. Ehhez hasonlóan a nagyprojekteknek a hozzájuk kialakított mutatókat a rájuk vonatkozó prioritások és intézkedések sem mindig tartalmazzák, valamint előfordul, hogy a prioritások és intézkedések szintjén kidolgozott, illetve a nagyprojektekre vonatkozó mutatók nem egységesek.

53. Míg a helyszínen ellenőrzött projektek közül egyes nagyprojekteknek megfelelő lista állt rendelkezésre a végrehajtásra, az eredményekre és a hatásra vonatkozó mutatókból, más projekteknek nem dolgoztak ki mutatókat, illetve a mutatók csak a fizikai és pénzügyi megvalósításra korlátozódtak.

54. Egyes esetekben nincs egyértelmű megfelelés az általános célkitűzések, az egyedi célkitűzések és a kidolgozott mutatók között, és bizonyos célkitűzésekre egyáltalán nem vonatkoznak mutatók. Emellett hasonló projektek mutatói eltérőek lehetnek attól függően, hogy a projektet az ERFA vagy a Kohéziós Alap társfinanszírozza.

55. A nyomon követéssel és a mutatókkal kapcsolatban megállapított hiányosságok, az előző időszakhoz hasonlóan, a jövőbeli utólagos értékelések elvégzését is kérdésessé teszik, ezért azt, hogy a nagyprojektek milyen mértékben járulnak hozzá a régiófejlesztés általános céljaihoz, továbbra is rendkívül nehéz lesz felmérni.

### A 2007–2013 KÖZÖTTI IDŐSZAKRA VONATKOZÓ ÚJ SZABÁLYOZÁS

56. A 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó új keretrendelet <sup>(2)</sup>, amelynek hatálya mind az ERFA-ra, mind a Kohéziós Alapra kiterjed, a nagyprojektek szempontjából előrelépésként könyvelhető el:

- a nagyprojektek új fogalmát mind az ERFA, mind a Kohéziós Alap projektjeire vonatkozóan egységesen határozza meg <sup>(3)</sup>;
- pontosan előírja, hogy a tagállamoknak milyen adatokat kell benyújtaniuk; és különösen azt, hogy a közpénzből való hozzájárulást egyértelműen indokolni kell;
- világosabban meghatározza, hogy melyek a bevételt termelő projektek, és azokat hogyan kell kezelni;

<sup>(1)</sup> Az 1260/1999/EK rendelet 36. cikkének (3) bekezdése.

<sup>(2)</sup> Lásd: 1083/2006/EK rendelet. Az említett kérdésekről a 39–41. cikk, a 37. cikk, az 55. cikk és a 67. cikk (2) bekezdésének g) pontja rendelkezik.

<sup>(3)</sup> Új küszöbértékek vannak érvényben: 25 millió EUR a környezetvédelmi projektek esetében és 50 millió EUR az egyéb projektek esetében.

- az éves jelentésnek és a végrehajtásról szóló zárójelentésnek egyértelműen be kell mutatnia, az egyes nagyprojektek előrehaladását, és azt, hogy hogyan áll a finanszírozásuk.

57. A helyzet javításához emellett bizonyos szempontokból az új időszak nagyprojektjeinek előkészítéséről szóló, 2006-ban kiadott bizottsági útmutató is hozzájárult (lásd: 34. bekezdés).

58. Végül megjegyzendő, hogy a szabályozás a Bizottság általi utólagos ellenőrzések végzését csupán programszinten írja elő, azaz sem az ERFA, sem a Kohéziós Alap esetében nincs rendelkezés a nagyprojektek egyedi értékeléséről.

### KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

#### Következtetések

59. A nagyprojektek elővizsgálatát több hiányosság is jellemzi:

- a projektvizsgálat változó minőségű, és az irányító részlegek csupán 2003-tól alkalmaznak egységes megközelítést (lásd: 17–20. bekezdés);
- a Bizottság számos hiányosságot elnéz; a projekteket alátámasztó pénzügyi és társadalmi-gazdasági elemzések minőségében nagy eltérések mutatkoznak. Különösen a termelő beruházásokat kísérő elemzések minősége kifogásolható. Mindez azt eredményezi, hogy egyes nagyprojekteket annak ellenére fogadnak el, hogy a rendelkezésre álló információk nem teszik lehetővé azok kielégítő értékelését (lásd: 21–25. bekezdés);
- a Bizottság javító intézkedései ellenére a társfinanszírozási arányt alakító tényezők továbbra sincsenek elég pontosan meghatározva. Mindeddig a termelő beruházások esetében nem vizsgálták meg, hogy lehetséges lenne-e a támogatás kölcsönrel való helyettesítése (lásd: 26–34. bekezdés).

60. A Számvevőszék e tények fényében kétségesnek tartja, hogy a nagyprojektekre vonatkozó jóváhagyási eljárás bizottsági megvalósítása valós hozzáadott értéket képvisel-e. Maga a folyamat nehézkes, és nem teszi lehetővé sem a gyenge minőségű projektek kiszűrését, sem a társfinanszírozási ráta megnyugtató módon való meghatározását. Ezenkívül nem biztosítja a jövőbeli értékelések megfelelő előkészítését sem. Az előkészítésben megállapított hiányosságok az utólagos értékelés folyamatára is kihatnak.

61. Az utólagos értékelést illetően is megállapíthatóak voltak bizonyos hiányosságok:

- szinte soha nem fordul elő, hogy tagállamok külön utólagos értékelések készítésére adjanak megbízást. Bizottsági szinten a nagyprojektek utólagos értékelésére nem vonatkozott egységes megközelítés, így az elvégzett értékelések céljai és módszerei rendkívül változatosak voltak (lásd: 40–41. bekezdés);

- b) az 1994–1999 közötti időszak nagyprojektjeinek utólagos értékelését jelentős, a támogatási kérelmekre vonatkozó és különösen a várható hatásokkal, a mutatókkal és a kiindulási helyzettel kapcsolatban felmerülő hiányosságok akadályozták. Ezek a hiányosságok lehetetlenné tették a támogatások tényleges hatásainak felmérését, illetve a jövőbeli döntéshozatal megkönnyítését szolgáló tanulságok levonását (lásd: 43–46. bekezdés);
- c) a nyomon követés ebben az időszakban – mivel számos szempontot figyelmen kívül hagyott – hátráltatta az utólagos értékelések elvégzését (lásd: 47–49. bekezdés).

62. Az 1994–1999 közötti időszak utólagos értékelése során tapasztalt hiányosságok 2003-ban intézkedések elfogadására készítették a Bizottságot. A 2000–2006 közötti időszak nagyprojektjeinek jóváhagyásával és nyomon követésével kapcsolatban azonban nem történt jelentős előrelépés, és továbbra is megoldatlan lehet a jelenlegi időszak – egyelőre elvégzetlen – utólagos ellenőrzésének kérdése (lásd: 50–55. bekezdés).

### Ajánlások

63. A közösségi jogszabályok a korábbi időszakokhoz hasonlóan a 2007–2013 közötti időszak esetében is előírják, hogy a nagyprojekteknek nyújtott közösségi támogatásokat a Bizottságnak jóvá kell hagynia. Annak érdekében, hogy a finanszírozási döntések ne váljanak csupán adminisztratív, az elfogadott projektek minőségét nem befolyásoló folyamattá, a Bizottságnak az alábbiakat kell tennie:

- a) alkalmazza eredményesen a saját fejlesztésű eszközökkel hatékonyabbá tett elővizsgálatot;
- b) gondoskodik róla, hogy a költség-haszon elemzést, különösen ami a benne szereplő feltételezések megbízhatóságának ellenőrzéséhez szükséges információkat illeti, komoly alappal végezzék el;
- c) továbbra is törekedjen arra, hogy a közösségi hozzájárulás arányának meghatározásakor a jelenlegi, túlnyomórészt pénzügyi szempontok mellett az egyéb társadalmi-gazdasági

tényezőket is figyelembe vegye. Ezt olyan, következetesen alkalmazott szabályokra kell alapoznia, amelyek egyértelműek és jobban kiszámíthatók.

64. A 2007–2013 közötti időszak strukturális alapjaira vonatkozó jogszabályok nem teszik kötelezővé a nagyprojektek Bizottság általi utólagos értékelését. A Számvevőszék szerint azonban a nagyprojektek lezárás utáni értékelése mind a nemzeti hatóságok, mind a kedvezményezettek számára alapvető fontosságú, nekik ugyanis az igazgatás javítása miatt érdekükben áll a kiadások tényleges hatékonyságának és eredményességének felmérése, és az értékelés révén a programozáshoz is komoly segítséget kapnak. Ebből adódik, hogy:

- a) fontos, hogy a nemzeti hatóságok és a kedvezményezettek sort kerítsenek a nagyprojektek egyedi, saját célkitűzéseiken alapuló értékelésére;
- b) az ezen értékelésből származó adatok kötelező továbbítását illetően a Bizottság fontolja meg, hogy ezek közül melyekre van szüksége az általa végzett értékelésekhez és különösen azt, hogy a nagyprojektek régiófejlesztési célkitűzésekre gyakorolt hatását – amelynek elvileg igen jelentősnek kellene lennie – a tájékoztatás milyen szintje révén tudja felmérni. A Számvevőszék szerint ezt az értékelést a nagyprojektek szintjén gyűjtött adatokra lehetne alapozni. Emiatt, és mivel az értékelés kivitelezhetősége szintén fontos szempont, racionalizálni kell az adatgyűjtésre, illetve a jelentéskészítésre vonatkozó követelményeket;
- c) az akták vizsgálata során a Bizottság a későbbi értékelések minőségbiztosítása végett ügyeljen arra, hogy a benyújtott kérelmekből ne hiányozzanak adatok a mutatókra és a kiindulási helyzetre vonatkozóan;
- d) ugyanezen célból a nyomon követésnek a bizottsági vizsgálat utáni támogatási kérelemben szereplő célkitűzésekre, illetve eredmény- és megvalósítási mutatókra kell kiterjednie.

65. A Számvevőszék hosszabb távon arra kéri a Bizottságot, az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy fontolják meg, milyen feladatot szánnak a nagyprojektek jóváhagyására vonatkozó különleges szabályozásnak.

Ezt a jelentést a Számvevőszék a 2008. február 14-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

*a Számvevőszék nevében*

Vitor Manuel DA SILVA CALDEIRA

*elnök*

## I. MELLÉKLET

## I. ÉS II. SZ. MINTA AZ ÉRINTETT TAGÁLLAMOK SZERINT – AZ ELLENŐRZÖTT PROJEKTEK

Dokumentumalapú ellenőrzések és helyszíni ellenőrzések (50 projekt)	Kiegészítő dokumentumalapú ellenőrzések a Bizottságnál (36 projekt)
<p><b>Németország</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Buna Sow – project 25153584</li> <li>– Logistik-Center Rheinhausen „Logport” Infrastruktur</li> <li>– Ausbau der Schienenstrecke (ABS) Berlin-Frankfurt/Oder</li> <li>– Otto GmbH&amp;Co KG</li> <li>– Phönix West</li> </ul>	<p><b>Németország</b></p> <p>/</p>
<p><b>Görögország</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Athens Metro (OP Urban development 1994–1999)</li> <li>– General hospital of Chania – project 18861 (OP Crete 1994–1999)</li> <li>– Extension of Athens Metro from Panagoulis to the old airport at Elliniko (CF)</li> <li>– Water supply of Irakleion and Agios Nikolaos from the Aposelemi dam (2nd. phase) (CF)</li> <li>– Renewal and extension of the bus and trolley fleet of Athens public transport companies ETHEL-ILPAP (OP SAAS 2000–2006)</li> <li>– Extensions of Athens Metro and transfer stations (OP OALAA)</li> </ul>	<p><b>Görögország</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Développement du tram d’Athènes – C(2003)/122</li> <li>– Sections d’Egnatia Odos-Ioannina-Metsovo – C(2004)/4367</li> </ul>
<p><b>Spanyolország</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Túnel de Somport – 941165005</li> <li>– Autopista Madrid-Valencia – 961165008</li> <li>– Línea Valencia-Tarragona- Acond 200–220 km/h entre ppkk 30 y 50–10.6</li> <li>– CN-VI. Autovia Madrid-A Coruna. Tramo: Villartelin – Nadela – 1.1.1</li> <li>– Fabricacion de Automoviles Renault Espana S.A. (Construction of an environmentally friendly car engine) – VA/198/P07</li> <li>– Ceramicas Belcaire, S.A. (Reconstruction of a manufacturing plant) – CS/265/P12</li> <li>– Ampliación del Puerto de Alicante – C(2003) 4394 (2003 ES 16 CPT 018)</li> <li>– Actuaciones Línea alta velocidad Madrid-Barcelona-frontera francesa: Tramo Madrid-Lleida C(2000) 2939 (2000 ES 16 CPT 002)</li> <li>– Arteria aductora del Campo de Pozos de Guadarrama y estación de tratamiento-2002 C(2004) 3565 (2002 ES 16 CPT 035)</li> <li>– Saneamiento y depuración de diversas zonas de Cantabria – C(2000) 4307 (2000 ES 16 CPT 001)</li> <li>– Ampliación Puerto de Ferrol (puerto exterior) – C(2004) 1862 (2002 ES 161 PR 001)</li> <li>– Ampliación del Puerto de Sagunto – C(2003) 4232 (2002 ES 161 PR010)</li> <li>– Glapilk, AIE – C(2003) 118 (2002 ES 161 PR 016)</li> <li>– Petroquímica Espanola SA – C(2004) 145 (2003 ES 161 PR026)</li> <li>– Tableros Tradema SA – C(2003) 5090 (2003 ES 161 PR 020)</li> <li>– Construcciones aeronáuticas – Cádiz (2004 ES 161 PR 010)</li> </ul>	<p><b>Spanyolország</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Dupont Ibérica SL – C(2003) 1342</li> <li>– Fibras del Noroeste SA – C(2003) 180</li> <li>– Bioetanol Galicia SA – C(2003) 181</li> <li>– BP Oil Refinería de Castellón – C(2003) 3974</li> <li>– Biocarburantes de Castilla y León – C(2004) 658</li> <li>– Intercontinental Química SA – C(2004) 2306</li> <li>– Airbus España SL, Fabricación automatizada Toledo – C(2003) 4736</li> <li>– Airbus España SL, centro excelencia montajes Cádiz – C(2003) 4738</li> <li>– Construcciones Aeronáuticas Sevilla – C(2004) 2441</li> <li>– Ford España – C(2003) 4229 et C(2004) 2303</li> <li>– Renault España – C(2004) 2304, C(2004) 3444 et C(2004) 3702</li> <li>– Autovia de la Plata – C(2004) 275, C(2004) 0141, C(2004) 245 et C(2004) 2440</li> <li>– Autovia del Mediterraneo – C(2003) 1336 et C(2003) 3809</li> <li>– Autovia del Cantabrico – C(2003) 209, C(2003) 211 et C(2003) 2594</li> </ul>

Dokumentumalapú ellenőrzések és helyszíni ellenőrzések (50 projekt)	Kiegészítő dokumentumalapú ellenőrzések a Bizottságnál (36 projekt)
<b>Franciaország</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– RN 20 – Déviation de Foix</li> <li>– RCEA – Route Centre Europe Atlantique – C(2003) 2265</li> <li>– Sevelnord – C(2003) 53</li> <li>– Pilkington – C(2002) 3478</li> </ul>	<b>Franciaország</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Tunnel du Lioran – C(2002) 4154</li> <li>– Tramway de Clermont-Ferrand – C(2004) 4349</li> <li>– Grand Halle d’Auvergne – C(2002) 1765</li> <li>– Electrification des lignes vosgiennes – 2ème tranche- C(2003) 3131</li> </ul>
<b>Írország</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Gateway 2000 Ireland Ltd Dublin</li> <li>– N11 Rathnew/Ashford by-pass</li> <li>– M1 Cloghran/Lissenhall (stage 2)</li> </ul>	<b>Írország</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Luas Line A (Light rail), C(2001)/4330</li> <li>– N22 Ballincollig By-pass, C(2002)/4617</li> </ul>
<b>Olaszország</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– ESSO Italiana SpA</li> <li>– SGS-Thomson microelectronics</li> <li>– Produzione di pompe ad altissima pressione per motori diesel – C(2004) 5697</li> <li>– RFI SpA – Potenziamento infrastrutturale e tecnologico della Caserta-Foggia – C(2005) 1268</li> </ul>	<b>Olaszország</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Metropolitana di Napoli – Dante/Garibaldi – C(2005) 5235</li> <li>– Metropolitana di Napoli – Vantivelli/Dante – C(2005) 5241</li> <li>– Autostrada Siracusa-Gela – C(2005) 5233</li> <li>– FRIEL – C(2005) 2839</li> <li>– IVECO – C(2005) 1481</li> </ul>
<b>Portugália</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Autoeuropa</li> <li>– Auto-estrada A12</li> <li>– Sistema multimunicipal de saneamento do Tejo-Trancão – C(2003) 2951</li> <li>– Porto do Caniçal – C(2003) 4458</li> <li>– Linha do Algarve II et V–C(2000) 3486 et C(2001) 3590</li> <li>– Linha do Douro (troço Cête – Caíde) – C(2001) 2124</li> <li>– Infineon technologies – C(2004) 3220</li> <li>– Mabor Continental – C(2004) 661</li> </ul>	<b>Portugália</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– IC 10 – Ponte sobre o Tejo em Santarém – C(2001) 2727</li> <li>– Armazenamento subterrâneo do Canriço – C(2001) 2011</li> <li>– EPCOS – C(2003) 183</li> <li>– CIMPOR – C(2003) 5099</li> <li>– MST – Metropolitano do Sul do Tejo – C(2003) 3078</li> <li>– Aeroporto Sá Carneiro (2003 PT 161 PR 004)</li> </ul>
<b>Egyesült Királyság</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Phoenix natural gas network</li> <li>– Liverpool Airport</li> <li>– Merseyside Special Investment Fund (MSIF) – C(2001)2059 et C(2003)5386</li> <li>– Yorkshire and Humber Partnership Investment Fund (Y&amp;H PIF) – C(2003)206 et C(2003)5386</li> </ul>	<b>Egyesült Királyság</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Frenchgate Interchange, Doncaster</li> <li>– Combined universities in Cornwall (CUC)</li> <li>– Edinburgh Biomedical Research Institute</li> </ul>

## II. MELLÉKLET

## ELLENŐRZÖTT NAGYBERUHÁZÁSI PROJEKTEK (2000–2006) – DISZKONTRÁTÁK ÉS IDŐHORIZONTOK

Projekt	Ágazat	Pénzügyi diszkont-ráta	Gazdasági diszkont-ráta	Időhorizont
<b>Németország</b>				
Ausbau der Schienenstrecke (ABS) Berlin-Frankfurt/Oder	Infrastruktúra	7,5	3	6 + 30
Phoenix west	Infrastruktúra	6 és 5	—	15
Otto GmbH		5	5	14
<b>Görögország</b>				
Extension Metro Athens (CF)	Infrastruktúra	6	6	30
Extension Metro Athens (OP AA)	Infrastruktúra	6	6	30
Aposelemi dam (CF)	Infrastruktúra	5	3	45
Bus and trolley Renewal (OP SAAS)	Infrastruktúra	6	5	12
Extension Metro Athens (OP OALAA)	Infrastruktúra	N/A	6	N/A
Sections d'Egnatia Odos-Ioannina-Metsovo	Infrastruktúra	6	6	25
<b>Franciaország</b>				
RCEA	Infrastruktúra	—	8	25
Sevelnord	Termelő	—	—	—
Pilkington	Termelő	—	—	—
Tunnel de Lioran	Infrastruktúra	—	8	20
Grande Halle d'Auvergne	Infrastruktúra	4 és 5,2	—	31
Tramway de Clermont-Ferrand	Infrastruktúra	6	6	35
Electrification lignes vosgiennes	Infrastruktúra	6	6	31
Déviation Sainte-Marie	Infrastruktúra	—	8	23
Electrification Ligne Tours-Saincaize	Infrastruktúra	6	8	30
ATMEL II	Termelő	5,5	—	5
ATMEL III	Termelő	5,5	—	5
Philips France Semi-Conducteurs	Termelő	6	6	5
<b>Spanyolország</b>				
Ampliación del Puerto de Alicante	Infrastruktúra	6	6	30
Actuaciones de Línea de alta velocidad Madrid-Barcelona-frontera francesa: Tramo Madrid-Lleida	Infrastruktúra	6	6	20
Arteria aductora del Campo de Pozos de Guadarrama y estación de tratamiento-2002	Infrastruktúra-Környezetvédelem	5	5	25
Saneamiento y depuración de diversas zonas de Cantabria	Infrastruktúra-Környezetvédelem	5	5	25
Ampliación Puerto de Ferrol (puerto exterior)	Infrastruktúra	6	6	20
Ampliación del Puerto de Sagunto	Infrastruktúra	6	6	20
Glapilk, AIE	Termelő	5	—	25
Tableros Tradema SA	Termelő	10	—	10
EADS Petroquímica Española – Andalucía	Termelő	5	—	5
EADS Construcciones aeronáuticas – Cádiz	Termelő	8	—	10
Dupont Ibérica SL – C(2003) 1342	Termelő	3,5	—	N/A
Fibras del Noroeste SA – C(2003) 180	Termelő	6	—	N/A
Bioetanol Galicia SA – C(2003) 181	Termelő	N/A	—	5
BP Oil Refinería de Castellón – C(2003) 3974	Termelő	N/A	—	10
Biocarburantes de Castilla y León – C(2004) 658	Termelő	N/A	—	5
Intercontinental Química SA – C(2004) 2306	Termelő	N/A	—	N/A
Airbus España SL, Fabricación automatizada Toledo – C(2003) 4736	Termelő	N/A	—	N/A
Airbus España SL, centro excelencia montajes Cádiz – C(2003) 4738	Termelő	N/A	—	N/A

Projekt	Ágazat	Pénzügyi diszkont-ráta	Gazdasági diszkont-ráta	Időhorizont
Construcciones Aeronáuticas Sevilla – C(2004) 2441	Termelő	N/A	—	N/A
Ford España – C(2003) 4229	Termelő	4,5	—	11
Ford España – C(2004) 2303	Termelő	4,5	—	10
Renault España – C(2004) 2304	Termelő	N/A	—	7
Renault España – C(2004) 3444	Termelő	N/A	—	10
Renault España – C(2004) 3702	Termelő	—	—	5
Autovia de la Plata – C(2004) 275	Infrastruktúra	—	5	30
Autovia de la Plata – C(2004) 0141	Infrastruktúra	—	5	30
Autovia de la Plata – C(2004) 245	Infrastruktúra	—	5	30
Autovia de la Plata – C(2004) 2440	Infrastruktúra	—	5	30
Autovia del Mediterraneo – C(2003) 1336	Infrastruktúra	—	5	30
Autovia del Mediterraneo – C(2003) 3809	Infrastruktúra	—	5	30
Autovia del Mediterraneo – C(2003) 209	Infrastruktúra	—	5	30
Autovia del Cantabrico – C(2003) 211	Infrastruktúra	—	5	30
Autovia del Cantabrico – C(2003) 2594	Infrastruktúra	—	5	30
<b>Írország</b>				
N11 Rathnew/Ashford By-Pass			5	30
M1 Cloghran – Lissenhall Stage 2			5	30
N22 Ballincollig By-Pass			5	20
Luas Line A			5	30
<b>Olaszország</b>				
Produzione di pompe ad altissima pressione Bosch – C(2004) 5697	Termelő	6	5	10
RFI SpA – Ligne Caserta-Foggia – C(2005) 1268	Infrastruktúra	6	5	30
Metropolitana di Napoli – Dante/Garibaldi – C(2005) 5235	Infrastruktúra	6	6	30
Metropolitana di Napoli – Vanvitelli/Dante – C(2005) 5241	Infrastruktúra	6	6	30
Autostrada Siracusa-Gela – C(2005) 5233	Infrastruktúra	5	5	35
FRIEL – C(2005) 2839	Infrastruktúra-Energia	5	5	16
IVECO – C(2005) 1481	Termelő	6	6	4 + 7
<b>Portugália</b>				
Sistema multimunicipal de saneamento do Tejo-Trancão – C(2003) 2951	Infrastruktúra-Energia	6	6	30
Porto do Caniçal – C(2003) 4458	Infrastruktúra	6	6	25
Modernização da linha do Algarve II – C(2000) 3486	Infrastruktúra	5	5	25
Linha do Algarve V (troço Ermidas – Faro) – C(2001) 3590	Infrastruktúra	5	5	25
Linha do Douro (troço Cête – Caíde) – C(2001) 2124	Infrastruktúra	5		35
Infineon technologies – C(2004) 3220	Termelő	3	—	10
Mabor Continental – C(2004) 661	Termelő	3	—	10
IC 10 – Ponte sobre o Tejo em Santarém – C(2001) 2727	Infrastruktúra	—	10	23
Armazenamento subterrâneo do Caniço – C(2001) 2011	Infrastruktúra-Energia	8,4	—	30
EPCOS – C(2003) 183	Termelő	10	—	10
CIMPOR – C(2003) 5099	Termelő	8	—	6
MST – Metropolitano do Sul do Tejo – C(2003) 3078	Infrastruktúra	7	7	27
Aeroporto Sá Carneiro	Infrastruktúra	6,62	12	25/27
<b>Egyesült Királyság</b>				
Merseyside Special Investment Fund (MSIF)	Termelő	N/A	N/A	9/10
Yorkshire and Humber Partnership Investment (Y&H PIF)	Termelő	N/A	5	10
Frenchgate Interchange, Doncaster		6	6	25
Combined universities in Cornwall (CUC)		5	5	25
Edinburgh Biomedical Research Institute		3,5	3,5	25

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

### ÖSSZEFOGLALÓ

I. Mivel a nagyberuházási projektek esetében igen jelentős finanszírozási összegekről van szó, a Bizottság megítélése szerint fontos, hogy ezeket sokkal szigorúbb pályázattal és vizsgálati eljárásnak vessék alá. Ez hozzájárul a regionális fejlődésre gyakorolt maximális hatás biztosításához és a közösségi források hatékony felhasználásához.

III. A Bizottság egyetért azzal a megállapítással, hogy a tagállamok által a nagyberuházási projektekre benyújtott pályázatok vegyes minőségűek. A pályázati dokumentációk minőségének javítása érdekében a projektgazdákat az értékelési szakaszban egyeztetésre és információpótlásra kérte fel.

A Bizottság intézkedéseket hozott a projektpályázatok tagállamok általi előkészítésének és saját értékelésének javítására. Ezek a 2007–2013-as programozási időszakban fejtik ki majd teljes hatásukat.

IV. A Bizottság egyetért a Számvevőszék ajánlásaival, és törekedni fog a jobb minőségű szabályozási rendelkezések megfelelő végrehajtására.

A Bizottság a 2007–2013-as programozási időszakra szóló munkadokumentumot adott ki a költség-haszon elemzésekről, amelyek célja ezen elemzések minőségének javítása és a projektértékelés egységes keretének biztosítása. A dokumentum továbbá megadja azt a számítási módszert, amelyet az 1083/2006/EK rendelet rendelkezéseinek alapján az uniós támogatás szintjének (támogatástartalom) meghatározásához alkalmazni kell.

V. A Bizottság a nagyberuházási projektekre vonatkozó információkat konkrét értékelési feladatok megoldásához használja majd fel – mint pl. infrastrukturális projektek egységköltségének meghatározása –, amely az Európai Regionális Fejlesztési Alap 2000–2006-os időszakra vonatkozó utólagos értékelési munkájának részét képezi, mintegy szélesebb értelemben.

VI. A Bizottság egyetért azzal, hogy a tagállamok számára hasznos a nagyberuházási projektek utólagos értékelése, ezért mindig is bátorította ezt a gyakorlatot.

Az újabb pályázati űrlapok kifejezetten kérik a kiindulási helyzet ismertetését, valamint a teljesítmény és a programcélkitűzésekhez való hozzájárulás mértékének jellemzésére szolgáló egyes mutatók ismertetését. Az új elektronikus információcsere-eszköz elősegíti majd azoknak a strukturált adatoknak az összegyűjtését, amelyek a bizottsági végrehajtási rendelet által előírt projektekre vonatkoznak.

Az éves végrehajtási jelentéseknek tartalmazniuk kell a nagyberuházási projektek megvalósítási ütemére és finanszírozására vonatkozó adatokat.

VII. A nagyberuházási projektekre vonatkozó követelmények felülvizsgálatai során figyelembe kell venni az eljárások 2007–2013-as időszakra vonatkozó hatékonyságnövelő hatásait.

### MEGFELELŐEN KÉSZÍTJE ELŐ A BIZOTTSÁG A NAGYPROJEKTEK KÖZÖSSÉGI FINANSZÍROZÁSÁT?

15. A Bizottság – az 1260/1999/EK rendelet 26. cikkének (2) bekezdésében felsorolt tényezőkkel és kritériumokkal összhangban – a lehető legalaposabb vizsgálatnak veti alá a projekt-támogatási kérelmeket, lefolytatja a szükséges belső konzultációkat, és szükség esetén az értékelés kibővítése érdekében igénybe veszi az Európai Beruházási Bank (EBB) segítségét.

16. A Bizottság egyetért a nagyberuházási projektek vizsgálatánál követendő normákat illető számvevőszéki állásfoglalással. Azonban a szabályozási környezet által megszabott korlátokra is tekintettel kell lenni:

a) a Bizottság kénytelen a tagállamok által szolgáltatott információkra támaszkodni;

b) és c) az ERFA és a Kohéziós Alap eltérő szabályozása, amelyet a tagállamok eltérően értelmeztek. A Bizottság nem rendelkezik olyan egyértelmű jogi kritériummal, amelynek alapján a tagállamok számára előírhatta volna valamilyen meghatározott pénzügyi hozzájárulás elfogadását.

17. A Bizottság 2000-ben megküldte a tagállamoknak a 2000–2006-os Kohéziós Alapra vonatkozó útmutatót is. Ez mellékletet tartalmazott a „szennyező fizet” elv, illetve a bevételt termelő projektek finanszírozása alkalmazásáról.

A költség-haszon elemzésekről szóló 2002-es útmutató naprakész tétele jelenleg folyik, hogy kibővítsék az új szabályozási környezetből fakadó változásokkal és a legfrissebb módszertani fejleményekkel. Az új kiadás 2008 második felében fog megjelenni. Azokat a fejezeteket korszerűsítik, amelyek a környezeti és a foglalkoztatási hatások költség-haszon elemzések eredményébe történő integrálásával foglalkoznak.

18.

Első bekezdés – A 2000–2006-os projektek többségét ténylegesen azt követően nyújtották be, hogy 2003-ban megjelent a részletes útmutató.

Második bekezdés – A szolgálatok közötti egyeztetés eredményét a javasolt határozathoz mellékelt ügyszer tartalmazza, hogy a Bizottság a döntés meghozatala előtt tisztában legyen az esetleges eltérő véleményekkel. A Regionális Politikai Főigazgatóság a nem egyértelmű pontok tisztázása érdekében vállalja, hogy elkészíti a többi szolgálat által kért dokumentumokat.

Harmadik bekezdés – A rendeletek nem tartalmazzak keretszabályokat azon kritériumokat illetően, amelyek a projektek egyik vagy másik alaphoz történő besorolását szabályozzák. Azon projektek körét, amelyekhez az alapokból támogatás vehető igénybe, az adott alaphoz vonatkozó rendelet határozza meg: az ERFA esetében az 1783/1999/EK rendelet 2. cikke, a Kohéziós Alap esetében pedig az 1164/94/EK rendelet 3. cikke. A Kohéziós Alap sokkal szűkebb hatállyal rendelkezik, csak a TEN-T és a környezetvédelmi projektekre terjed ki.

1. keretes szöveg – A termelő beruházási projektek esetében a regionális fejlesztési megfontolások előnyt élvezhetnek a projektek pénzügyi nyereségessége alapján történő finanszírozás elleni érvekkel szemben. Az állami támogatás célja ez esetben a földrajzi elhelyezkedés miatti hátrányok kompenzálása.

Az említett metróépítési projekttel kapcsolatban a véleményünk az, hogy a TEN-T hálózattal való közvetlen kapcsolat hiánya nem elég indok arra, hogy a projektet kizárják a Kohéziós Alapból történő finanszírozásból. A Környezetvédelmi Főigazgatóság aggodalma az volt, hogy e projekt elfogadása ne legyen hátrányos a Kohéziós Alapból finanszírozott klasszikus környezeti projektekre nézve, és mint kiderült, ez alaptalan volt. Az egyes projektek környezeti hatásainak számszerűsítése nem egyszerű, mivel egy-egy nagyobb városhalmazon belül számos tényező befolyásolja a levegőtisztaságot és az energiafelhasználást.

2. keretes szöveg – A két alap valamelyikéből támogatható projektek esetében a lejárat érvényes kritérium, mivel a Kohéziós Alaphoz sorolt projektek befejezési határidői valamivel rugalmasabbak, mint ugyanezek az ERFA programokhoz soroltak esetében. A Kohéziós Alaphoz sorolt projekt 66 %-os társfinanszírozási aránya indokolt volt, mivel a Kohéziós Alap esetében eleve magasabbak az engedélyezett társfinanszírozási arányok, és mivel az ERFA-ból történő társfinanszírozás 50 %-ban van korlátozva azon bevételt termelő projektek esetében, amelyeket a Kohéziós Alap hatókörébe tartozó tagállamokban valósítanak meg (az 1260/1999/EK rendelet 29. cikke (4) bekezdésének a) pontja).

19. A kérelmek feldolgozására rendelkezésre álló korlátozott határidő az információk teljes körének beérkezésétől kezdődik. Ezért a Számvevőszék által hivatkozott feldolgozási időszakok nem szükségszerűen jelentik a határidők be nem tartását. Amint a Számvevőszék maga is megjegyzi, a késlekedések elsősorban annak voltak betudhatóak, hogy az ügyintéző hatóságokat adategyeztetésre vagy hiánypótlásra kellett felszólítani.

20.

Első bekezdés – A Bizottság arra bátorítja a tagállamokat, hogy a kellően előrehaladott projektek esetében nyújtsanak be támogatási kérelmeket. A nem kellően kiértékelte projektekkel kapcsolatos támogatási kérelmek megelőzése érdekében a Bizottság 2002-ben úgy határozott, hogy a Kohéziós Alaphoz sorolt projektekre vonatkozó határozatok a projekt életciklusa alatt egyszer legyenek módosíthatók. A 2007–2013-as időszakra nemrégiben létrehozott JASPERS eszköz (lásd az 57. pontra adott választ) többek között a tagállamok projekt-előkészítés javítására irányuló erőfeszítéseinek támogatására szolgál. Költségtülpelés még a jól előkészített és érett projektek esetében is előfordulhat, különösen a nyersanyagárak inflációja és amiatt, hogy a megvalósítás többéves időtávban zajlik. A késedelmek egyes esetekben a tagállamok igazgatási vagy jogi eljárásai miatt következnek be, amelyek szintén függetlenek a projektkérelem benyújtásakor érettségi állapotától.

Második bekezdés – A rendeletek lehetővé teszik a tagállamoknak, hogy az elméletileg teljesen kész projektek esetében támogatási kérelmeket nyújtsanak be. A termelő beruházási projektek esetében az uniós támogatást gyakran úgy kalkulálják, hogy az kiegészítse a nyújtott nemzeti támogatáson felül még engedélyezett állami támogatási keretet; a nemzeti hatóságok a határozatot jóval a projekt befejezése előtt hozzák meg. Mindazonáltal függetlenül a kérelem benyújtási idejétől, az abban kért információk pozitív fegyverező hatást gyakorolnak a tagállamokra a projektek indokolását illetően és növelik az átláthatóságot.

Harmadik bekezdés – A termelő beruházási projektek az állami támogatási programokra vonatkozó szabályok hatálya alá tartoznak, ilyenek pl. a támogathatóság értékelésének kritériumai, illetve a javasolt támogatáscsomag állami támogatási szabályokkal való összeegyeztethetősége. A kérelmek szabványos úrlapja továbbá információkat kér azzal kapcsolatban, hogy az ERFA-hozzájárulás hogyan gyorsítja meg a projektvégrehajtást, illetve ahhoz mennyiben nélkülözhetetlen. Felhívjuk még a Számvevőszék figyelmét a 32. pontra adott válaszra.

Negyedik bekezdés – A projektcsoportok ERFA nagyberuházási projektként történő elfogadása ritka és kivételes körülmények indokolják. A nagyberuházási projektként történő befogadás „n+2” szabály szerinti előnyeit a szigorúbb adatszolgáltatási követelmények ellensúlyozzák. Ez csökkenti a színlelt nagyberuházási projektkérelmek kockázatát. A Bizottság tapasztalatai szerint a tagállamok hajlamosabbak elmulasztani azon projektek bejelentését, amelyek eleget tesznek a nagyberuházási projektek kritériumainak, és ez a kockázat a „gazdaságilag oszthatatlan munkálatok együttese”-ként megfogalmazott definíció ellenére is fennáll.

22. A Bizottság egyetért azzal a megállapítással, hogy a benyújtott költség-haszon elemzések vegyes minőségűek. A költség-haszon elemzések útmutatójának használata nem kötelező, azonban a Regionális Politikai Főigazgatóság ennek betartására ösztönzi az állami hatóságokat, és a képzési intézkedésekhez is hozzájárulást biztosít. A Bizottság mindenekelőtt arra törekszik, hogy ugyanazon tagállam projektjei esetében növelje a költség-haszon elemzések módszertani egységességét, mivel ezen elemzések alapján rendelik hozzá a pénzügyi forrásokat az egyes projektekhez és így alkalmazásuk egységességet követel.

A 2007–2013-as időszakra érvényes költség-haszon elemzések minőségének és összehasonlíthatóságának javítása érdekében a Regionális Politikai Főigazgatóság az elemzésekkel kapcsolatos iránymutatásokat összefoglaló munkadokumentumot készített (4. sz. munkadokumentum, lásd a 24. pontra adott választ).

23. Az elemzések részletességének a finanszírozási javaslatok alátámasztásához szükséges mértéke szintén megítélés kérdése, különösen ha a benyújtott elemzés az infrastrukturális beruházások nemzeti kritériumaira vagy az állami támogatások vizsgálatára épül.

24. Első bekezdés – A nagyberuházási projektekre benyújtott kérelmek egyes esetekben valóban a Számvevőszék által felsorolt hiányosságokat mutatták, és a Bizottság a projektek jóváhagyása előtt nem mindig volt képes beszerezni a hiányzó kiegészítő információkat.

A 2007–2013-as időszakra érvényes, a költség-haszon elemzések elvégzéséhez útmutatást adó 4. sz. munkadokumentum tartalmazza az elemzések eljárási szabályzatát és egyes kulcsparaméterek referenciaértékét (pl. diszkontráták, referencia-időszakok stb.). A dokumentumban a Bizottság azt javasolja, hogy a tagállamok dolgozzák ki saját iránymutásaikat, amelyek figyelembe veszik saját intézményi és gazdasági adottságaikat. A JASPERS (lásd az 57. pontra adott választ) jelenleg hozzájárulást biztosít a tagállamoknak a nemzeti iránymutások kidolgozásához.

Első francia bekezdés – Miután 2007-től a Bizottság végrehajtási rendelete tartalmazni fogja a nagyberuházási projektek kérelmeihez szükséges adatok strukturált listáját (az 1828/2006/EK rendelet XX. melléklete), a továbbiakban nem lehet majd elhagyni olyan alapinformációkat, mint a megtérülési ráták vagy az időtávok, így az elemzésekhez szükséges alapvető adatokat nem tartalmazó projektek elvileg nem minősíthetők elfogadhatónak.

Második francia bekezdés – A Bizottság a 2007–2013-as programozási időszakra szabványos referencia-időtávok alkalmazását javasolja (4. sz. munkadok.). A környezeti hatások számszerűsítése nem egyértelmű, márpedig az útmutató ezt egyértelműen követendő célként fogalmazza meg, és az eddig kidolgozott különféle technikák valamelyikének alkalmazását javasolja.

Harmadik francia bekezdés – A Bizottság által javasolt diszkonttráták viszonyítási alapként szolgálnak, amelytől a nemzeti ráták eltérhetnek, azonban a Bizottság az egy tagállamon vagy régióon belüli hasonló projektek körében egységességet javasol. A 2007–2013-as időszakra érvényes kérelmi űrlapok egyértelműen különbséget tesznek az EU-támogatással és az anélkül számított pénzügyi nyereségesség között. Az értékcsökkenés elszámolásával kapcsolatban az útmutató és a 4. sz. munkadokumentum is egyértelművé teszi, hogy mivel ez számviteli, nem pedig pénzforgalmi tétel, a diszkontált pénzforgalmi (cash-flow) elemzésben nem szabad szerepeltetni.

Második bekezdés – A Bizottság egyetért azzal, hogy a költség-haszon elemzések az infrastrukturális projektek esetében jobban alkalmazhatók, mint a termelő beruházási projekteknél. A termelő beruházásokra vonatkozó, tagállamoknak szóló iránymutató javítása érdekében a Bizottság az útmutató következő kiadásába egy termelő beruházási esettanulmányt is felvesz. Magyarán adnak továbbá az ipari projektek pénzügyi és a közgazdasági elemzése közötti eltérésekre.

3. keretes szöveg – A Bizottság véleménye szerint a nagyberuházási projektekre vonatkozó kérelmek előkészítésekor lehetőleg figyelembe kell venni a kapcsolt projektek saját területükre gyakorolt hatásaira vonatkozó adatokat. Megjegyzendő, hogy a hálózati hatásokat a forgalmi elemzés már tartalmazza, így azok közvetett módon már szerepelnek a költség-haszon elemzésben.

25. A Bizottság összességében alapos értékelést végzett. A projektkérelmek viszonylag hosszú elfogadási ideje rendszerint azzal függ össze, hogy a Bizottság a nagyberuházási projektek jelentős hányada esetében kénytelen hiánypótlást kérni (lásd a 19. pontot).

Miközben a Bizottság csak igen ritkán utasít el projekteket, a tagállamok a Bizottság észrevételeit követően egyes esetekben visszavonják azokat.

27. Az állami támogatások vizsgálatának célja annak biztosítása, hogy az állami támogatást csak a földrajzi elhelyezkedés miatti hátrányok kompenzálásához, illetve bizonyos közérdekű tevékenységek (pl. kutatás, képzés vagy környezetvédelem) ellátásának jutalmazásához szükséges mértékben nyújtsák.

29. A Számvevőszék által hivatkozott esetekben a költség-haszon vagy pénzügyi elemzéseket – gyakran heves belső vitákat követően – úgy értékelték, hogy azok alátámasztják a javasolt társfinanszírozási hányadokat.

Az értékelési részleg olyan költség-haszon elemzési szoftvert fejlesztett ki, amelynek segítségével a tisztviselők ellenőrizhetik a tagállamok által végzett elemzések helyességét, ideértve az EU-támogatás meghatározásához alkalmazott finanszírozásihiány-számítást. A szoftver 2004 vége óta használható, és nemrégiben frissítették a 2007–2013-as időszakra vonatkozó új társfinanszírozási szabályokkal.

30. A 2000–2006-os időszakra vonatkozó rendeletek jelentős rugalmasságot engedtek meg a társfinanszírozási hányadot illetően. A Kohéziós Alap esetében a rendelet még nagyobb rugalmasságot tett lehetővé, mint az ERFA-nál. A bizottsági útmutatók (pl. a 18. pontban meghatározott összefoglaló értékelési táblázatok) maximális konzisztenciára törekednek az alkalmazott módszereket illetően, különösen ugyanazon tagállamon belül, azonban nem írhatnak elő teljesen szabványos eljárásokat.

Az 1083/2006/EK rendelet 55. cikke a 2007–2013-as programozási időszakra egyértelműbb szabályokat javasol az alpból nyújtott támogatások modulálására. Az EU-támogatások modulációjához használt számítási mód magyarázatát a 4. sz. munkadokumentum tartalmazza (lásd a 24. pontra adott választ). A támogatáskérelmi űrlapokat szintén módosították, hogy a megfelelő adatok megadhatók legyenek.

31. Az olyan társadalmi-gazdasági feltételek, mint az adott beruházás helye szerinti régió relatív jóléte szintén közvetett hatással lehetnek a támogatás költség-haszon elemzési igényfelmérése alapján történő meghatározására.

A gazdasági elemzés általában csak abban a döntésben jut szerephez, hogy az adott infrastrukturális projekt kapjon-e támogatást vagy sem. Miután azonban a projekt kiválasztása a társadalmi-gazdasági hatások alapján megtörtént, a támogatás meghatározása már a pénzügyi elemzés alapján történik. A Bizottság véleménye szerint a helyes megközelítés ez. A gazdaságilag igen kívánatos projektek alulfinanszírozása veszélyeztetheti e projekteket.

A Bizottság úgy véli, hogy saját maga nem határozhat a tagállam által javasolt általános finanszírozási csomag szerkezetéről, hanem csak a közösségi támogatás mértékéről.

32. Amennyiben egy termelő beruházás eseti állami támogatási jóváhagyást kapott vagy jóváhagyott állami támogatási program keretében részesül támogatásban, ez a értékelés minden további nélkül használható a jóváhagyott állami támogatási csomag keretében igényelt EU-hozzájárulással kapcsolatos döntéshez (lásd a 20. és a 27. pontra adott válaszokat).

A társadalmi-gazdasági tényezőknek a támogatási arány modulálásában történő figyelembevételével kapcsolatban lásd a 31. pontra adott választ.

A Bizottság úgy véli, a termelő beruházási projektek esetében szükség lenne a támogatási kérelmek nemzeti szinten történő összehasonlító értékelését szabályozó eljárásokra, a szélesebb gazdasági kérdéseket figyelembevétele és a túlfinanszírozás elkerülése érdekében.

4. keretes szöveg – A támogatás odaítélésére vonatkozó határozat szempontjából a meghatározó tényező nem a valamely adott területen beruházást tervező vállalat pénzügyi helyzete, hanem az adott területen a (több egymást követő) beruházás által termelt várható pénzügyi nyereség. A holtteher-veszteség az állami támogatási programok jellegzetes kockázati tényezője, mivel a nagyberuházási projektek döntő többsége esetében feltételezhető, hogy a pénzügyi nettó jelenértékük pozitív és pénzügyi megtérülési rátáik magasabbak a pénzügyi diszkontrátáknál, miközben a támogatás célja nem más, minthogy egy kevésbé fejlett területre csalogasson olyan beruházásokat, amelyek egyébként más területeken valósultak volna meg.

33. A Számvevőszék által említett útmutatók mellett a Bizottság korábban már kiadta a 17. és 18. pontban hivatkozott 1999–2001-es iránymutatást, 2002-ben a strukturális alapokhoz sorolt bevételt termelő projektek támogatási hányadának meghatározásáról szóló útmutatót, 2003-ban pedig ajánlást tett közzé a tagállamok számára a pénzügyi elemzéseknél alkalmazandó diszkontrátákra és egyéb paraméterekre vonatkozó közös alapelvek alkalmazásáról (lásd a 28. pontot).

34. Az állami és a magánszféra közötti partnerséghez tartozó projekteket illetően a 4. sz. munkadokumentum azt javasolja, hogy indokolt lehet a magasabb diszkontráta alkalmazása, mivel figyelembe kell venni a tőke magánberuházó szempontjából magasabb alternatív költségét. A relatív jóléttel kapcsolatos megfontolások vonatkozásában a munkadokumentum javasolja, hogy a projektbevételek meghatározásánál explicite vegyék figyelembe az ártámogatásokat, amelyek a finanszírozási hiány képletének egyik változója.

#### **HASZNOS EREDMÉNYEKET NYÚJT-E A NAGYPROJEKTEK UTÓLAGOS ÉRTÉKELÉSE A KÉSŐBBI DÖNTÉSEK MEGHOZATALÁHOZ?**

36. Az ERFA 1994–99-es időszakra vonatkozó utólagos értékelése a teljes célkitűzést figyelembe véve készült, ezért különböző szintű intézkedésekre terjedt ki, főként azonban a program-szintű összesített eredményekre. A 2000–2006-os utólagos értékelésekkel kapcsolatban lásd az 55. pontot.

38. Az utólagos értékelésekhez az ellenőrzési rendszerből származó információk mellett egyéb adatokat is felhasználnak. Ezeket az adatokat ki kell egészíteni pl. a hálózati hatásokra, a hosszabb távú igényekre és a beruházási ciklusokat követő hatásokra vonatkozó és egyéb elemzésekkel.

39. A Bizottság egyetért a Számvevőszékkel azt illetően, hogy az értékelések fontos hozzájárulást biztosítanak a jövőbeli finanszírozási és megvalósítási döntésekhez, és hogy eszközöket kell kifejleszteni az értékelések végrehajtásához szükséges adatok meghatározásához és összegyűjtéséhez. A Bizottság jelentős erőfeszítéseket tesz az értékeléssel kapcsolatos szabályozás javítására, illetve annak érdekében, hogy ösztönözze az értékelések gyakorlatának elterjesztését a strukturális intézkedési kiadásokért felelős illetékesek körében.

40. Az egyéb kivételek közé tartozik a 2002/03-as írországi környezetvédelmi projektek költség-haszon elemzéseinek utólagos értékelése, valamint az a nemrégiben közzétett utólagos értékelés, amely egyes 1993–99-es és 2000–2006-os Kohéziós Alaphoz sorolt portugáliai projekteket érint. A rendeletek az 1994–99-es időszak vonatkozásában nem jelölnék ki kifejezett felelőst az utólagos értékeléshez (ellentétben a 2000–2006-os és a 2007–2013-as időszakokkal). Végül a Bizottság vállalta magára (a tagállamok helyett) az utólagos értékeléshez kapcsolódó felelősséget. Az alkalmazandó jogi rendelkezések nem tartalmaznak előírást a projektszintű utólagos értékelések végrehajtását illetően, bár ez lenne a követendő.

A nagyberuházási projektek eredményességét gyakran a további fejlesztések miatt szükséges jelentésben bemutatni, amint ez pl. az athéni metró projekthez kapcsolódó „metrófejlesztési tanulmány” és húszeves üzleti terv esetében történt. Ezek a tanulmányok a projektek megelőző fázisairól tartalmaznak nagy mennyiségű információt, hasonlóan az utólagos értékeléseknél szokásos gyakorlathoz.

41. A Számvevőszék által a (41) bekezdés d) pontjában említett értékelés hasznos információkkal szolgált a jövőbeli döntésekhez, a megállapítások körül kialakult vita pedig a 2007–2013-as programozási időszakra vonatkozó szabályozási keret javításához járult hozzá.

42. A Bizottság teljes mértékben elfogadja az 1994–99-es időszaki hiányos adatok miatti elégtelenségekre vonatkozó megállapítást, ezért intézkedéseket hozott a 2000–2006-os és még inkább a 2007–2013-as időszakra vonatkozó adatok gyűjtésének javítására.

43. Az új elektronikus „SFC2007” információcsere-eszköz használata mellett a nagyberuházási projektekre vonatkozó kérelmeket mindaddig nem lehet majd benyújtani, amíg a strukturált adatok teljes körét (az 1828/2006/EK rendelet XX. melléklete) be nem kódolták a rendszerbe.

44. A Bizottság válaszolt a Számvevőszék által említett értékelés megállapításaira, amint azt a 41. pontban ismertetett válaszában kifejtette. Lásd még a 24., 42. és 43. pontra adott válaszban említett különféle intézkedéseket, amelyek az értékelési célra szolgáló adatok minőségének javításáról rendelkeznek.

c) A Bizottság nemrégiben elkészült a foglalkoztatási hatások mérési módszereiről szóló munkadokumentummal, amely a tagállamokat e módszertan használatára ösztönzi a munkahely-teremtési információk javítása céljából.

45.

b) A kiindulási helyzetet számos finanszírozási kérelemben valóban nem ismertetik elég konkrétan vagy átfogóan. Mindazonáltal a költség-haszon elemzést inkrementális módon készítik el, azaz a projekttel és a projekt nélkül felvázolt forgatókönyvek különbségét véve alapul, az utóbbinál természetesen az éppen aktuális helyzetet modellezve. Az új támogatáskérelmi űrlapok e kérdésben részletesebbek: kérik a teljesítmény és a programcélkitűzésekhez való hozzájárulás mértékének jellemzésére szolgáló egyes mutatók ismertetését is.

46. Lásd a 42. pontra adott választ.

48.

b) A Bizottság a 2000–2006-os ERFA utólagos értékeléssel kezdődően részletesebben szeretné megvizsgálni az egységköltségek kérdését. Az egyik értékelés az ERFA finanszírozású nagyberuházási projektek hatékonyságát méri majd fel. Ennek keretében kidolgozzák és tesztelik majd az egységköltségek vizsgálatára szolgáló módszertant, amelyet a további értékelések során alkalmaznak, pl. a Kohéziós Alap és az ISPA projektjeinek tervezett utólagos értékelései során. Végző célkitűzésként olyan egységköltség-adatbázis létrehozását fogalmazták meg, amely tartalmazná a kohéziós politika keretében finanszírozott műveleteket és a felhasználható nemzetközi összehasonlító adatokat.

d) A projekt gazdasági megtérülési rátájának utólagos újraszámításakor ténylegesen csak a beruházási fázisokkal (beruházási költségek nagysága és ütemezése) kapcsolatosan álltak rendelkezésre számadatok, az operatív fázisok vonatkozásában viszont csak részben. Ez az oka annak, hogy az utólagos újraszámítások sokszor az előzetes adatokat kellett felhasználni a projekt azon nettó eredményének mérésére, amely csak az operatív fázisban jelentkezett.

e) Megjegyzendő, hogy problematikusnak bizonyult az infrastrukturális projekteknek betudható közvetett munkahelyteremtés becslése. A Bizottság ezen okból úgy döntött, hogy az infrastrukturális nagyberuházási projektek 2007–2013-as időszaki kérelmei esetében ezt az adatot ne kelljen megadni.

49.

a) Az infrastrukturális projektek költség-haszon elemzése által előrejelzett közvetett hatások, mint pl. a közvetett állásteremtés vagy a közúti forgalmi torlódások vasútvonal-bővítések miatti csökkenése megfigyeléssel nem mérhető. Beruházási szakaszban a pénzügyi és fizikai eredmény/teljesítmény megfigyeléssel ellenőrizhető, ugyanez azonban nem mondható el azon (makro)gazdasági hatások esetében, amelyek az operatív szakaszban – szélesebb értelemben hosszabb távon – jelentkeznek.

b) A Bizottság úgy véli, hogy a regionális szinten jelentkező szélesebb makrogazdasági hatások elemzése (vállalkozásteremtés, implicit munkahelyteremtés, termelékenység és környezeti hatások) jobban mérhető a programok szintjén, mint projektszinten.

51. A tervek szerint a következő időszakban több figyelmet fordítanak erre a követelményre. Ezek az adatok pedig általában mindig megtalálhatók a projektek lezárásakor készített végleges jelentésekben.

52–53. A nagyberuházási projektek ellenőrzésére kiválasztott mutatók nem szükségszerűen azonosak a prioritások szintjén meghatározottakkal, bár a konzisztencia elvárható. Különösen ez a helyzet a prioritások szintjén igen, a projektek szintjén azonban nem értelmezhető vagy mérhető eredmények/hatások esetében. Elképzelhető például, hogy az egy bizonyos projektnél betudható hozzáférés-javulás mérése problematikus, miközben a prioritási tengely mentén leolvasható hozzáférés-javulás nem az egyes projektek által kiváltott hatások pusztán összegződése, hiszen valószínűleg a hálózati hatások is jelentős súllyal jelennek meg benne.

54. Bár a 2000–2006-os időszak vonatkozásában összegyűjtött adatok bizonyára hiányosak és nem eléggé konzisztensek, a Bizottság a múlthoz viszonyítva a helyzet javulását érzékeli és úgy véli, jelentős mennyiségű anyag gyűlt össze, amely értékelési célokra felhasználható lenne (lásd az 55. pontra adott választ). A 2007–2013-as időszakra a Bizottság az adatok standardizálásának és kompatibilitásának növelése érdekében bizonyos alapvető mutatókat határozott meg (a nyomon követésről és az értékelési mutatókról szóló 2. sz. munkadokumentum I. melléklete). A Bizottság a tagállamokat arra ösztönzi, hogy ezeket az alapvető teljesítmény- és eredménymutatókat program, ne pedig projektszinten alkalmazzák.

55. Az ERFA 2000–2006-os időszakra vonatkozó utólagos értékelését 11 munkacsomagba szervezve bonyolítják le, amelyek kiválasztott tematikus szempontok szerint értékelik a szakpolitika általános hatását. Ezek egyikét azzal a céllal hozták létre, hogy a mutatókra vonatkozó rendelkezésre álló információkat összegyűjtsék a programozási dokumentumokból. Az adatgyűjtési munkacsomag hozzájárul majd a többi munkacsomagon dolgozó tanácsadó munkájához, akik a hiányzó adatok beszerzésére

koncentrálják és ténylegesen végrehajtják majd az értékeléseket. Miközben a Bizottság az utólagos értékelés során főként ERFA által társfinanszírozott beruházásokat értékel majd – egyedi projektenkénti vizsgálat helyett – összesített szakpolitikai szinten, az egyik munkacsomag a közlekedési nagyberuházási projektek hatására fog koncentrálni, amelyet külön elemeznek. Egy másik munkacsomag a nagyberuházási projektek foglalkoztatási hatásaira vonatkozó információkat összesíti majd. Az infrastruktúrális nagyberuházási projektek egységköltseivel kapcsolatban is maradt még tennivaló (lásd a 48. b) pontra adott választ).

A Bizottság 2009-ben foglalkozik majd a Kohéziós Alaphoz tartozó 2000–2006 időszaki projektek utólagos ellenőrzésével.

#### A 2007–2013 KÖZÖTTI IDŐSZAKRA VONATKOZÓ ÚJ SZABÁLYOZÁS

57. A Bizottság továbbá felhívja a figyelmet a továbbfejlesztett támogatáskérelmi űrlapokra, amelyek adatai bekerülnek az „SFC2007” központi adatbázisba, a belső utasítások újabb kiadására (a tisztviselőknek szánt emlékeztetők külön részében), a költség-haszon elemzések paramétereinek és eredményeinek koherenciáját és konzisztenciáját ellenőrző szoftver alkalmazására, és a JASPERS nevű, a tagállamoknak a projekt-előkészítéshez technikai támogatást nyújtó eszköz bevezetésére (Európai Regionális Projektek Közös Támogatási Eszköze). Lásd még a 22., 24., 29., 43. és 44. pontra adott válaszokat.

58. A Bizottság, miközben elsősorban a programszintű utólagos értékelésre fog koncentrálni, a nagyberuházási projektekre vonatkozó adatokat használja majd, akárcsak a 2000–2006-os időszakra vonatkozó utólagos értékelésnél (lásd az 55. pontra adott választ). Emellett a tagállamokat az önkéntes alapon végzett, többek között projekt- és ágazati szintű értékelések elvégzésére is bátorítja.

#### KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

59. Figyelembe kell venni a szabályozási környezet által 2000–2006-ra megszabott korlátokat:

- a) A Bizottság összességében részletes értékelést végzett. A 2000–2006-os projektek többségét 2003 után nyújtották be.
- b) A Bizottság egyetért azzal a megállapítással, hogy a támogatási kérelmek vegyes színvonalúak voltak, és a termelő beruházási projektek esetében viszonylag gyengébb minőségűek. A benyújtott dokumentációk minőségének javítása érdekében általában az adatok egyeztetésére tettek intézkedéseket. A 2007–2013-as időszakban a nagyberuházási projektekre benyújtott kérelmek jogalapjai és az ezek vizsgálatára szolgáló bizottsági eszközök sokat javultak.
- c) A 2000–2006-os időszakra vonatkozó rendeletek jelentős rugalmasságot engedtek meg a társfinanszírozási hányadot illetően.

60. Mivel a nagyberuházási projektek esetében igen jelentős finanszírozási összegekről van szó, a Bizottság megítélése szerint fontos, hogy ezeket sokkal szigorúbb pályázati és vizsgálati eljárásnak vessék alá. Ez hozzájárul a regionális fejlődésre gyakorolt maximális hatás biztosításához és a közösségi források hatékony felhasználásához.

A Bizottság intézkedéseket hozott a projektpályázatok tagállamok általi előkészítésének és saját értékelésének javítására. Ezek a 2007–2013-as programozási időszakban fejtik ki majd teljes hatásukat.

61.

- a) 2000 óta nem létezik jogalap, amely kötelezővé tenné a tagállamok számára a projektszintű utólagos értékelést, bár a törekvések ilyen irányúak. A projektek utólagos értékelése csak a Kohéziós Alap esetében kötelező, amelyet a Bizottság hajtott végre.
- b) A Bizottság elismeri az 1994–99-es időszaki kérelmek adatainak hiányosságára vonatkozó megállapítást, ezért intézkedéseket hozott a 2000–2006-os és még inkább a 2007–2013-as időszakra vonatkozó adatok gyűjtésének javítására.
- c) Az adatok ellenőrzése terén hiányosságok mutatkoztak, ami akadályozta az értékelést. Ezen hiányosságok orvoslására már meghozták az intézkedéseket, különösen a 2007–2013-as időszak vonatkozásában. A Bizottság azonban úgy véli, hogy a közvetett hatások projektszinten nem ellenőrizhetők (lásd a 49. pontra adott választ).

62. Bár a 2000–2006-os időszak vonatkozásában összegyűjtött adatok bizonyára hiányosak és nem eléggé konzisztensek, a helyzet javulást mutat, és a korábbi értékelések tapasztalatait beépítették a 2000–2006-as szülő tervekbe.

63. A Bizottság egyetért a Számvevőszék ajánlásaival, és törekedni fog a jobb minőségű szabályozási rendelkezések megfelelő végrehajtására.

- a) A kérelmekben megadandó adatokra vonatkozó szabályok követelményeinek szigorításával és az EU-támogatásokra vonatkozó szabályok egyértelműbbé tételével párhuzamosan módosították a belső utasításokat és számítógépesítik a folyamatokat.
- b) A kérelmekre vonatkozó előírások szigorításával és a feldolgozás elektronizálásával párhuzamosan a költség-haszon elemzések minőségjavítására, illetve a projektértékelés egységes keretének létrehozására szolgáló intézkedések sorába tartozik a költség-haszon elemzésekről szóló munkadokumentum és az azonos tárgyú útmutató újabb kiadása.
- c) A 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó rendeletek egyértelműbb szabályokat állapítanak meg a bevételt termelő projektek EU támogatási hányadának meghatározására. A munkadokumentum iránymutatással szolgál az új szabályok alkalmazására nézve. A Bizottság megítélése szerint a támogatások modulációjánál a pénzügyi elemzésből kell kiindulni, amely közvetve már eleve figyelembe vesz bizonyos társadalmi-gazdasági szempontokat.

64.

- a) A Bizottság egyetért azzal, hogy a tagállamok számára hasznos a nagyberuházási projektek utólagos értékelése, ezért mindig is bátorította ezt a gyakorlatot. A továbbiakban is így tesz majd, azonban úgy véli, a regionális szinten jelentkező szélesebb makrogazdasági hatások sok esetben jobban felmérhetők a programok szintjén.
- b) A Bizottság ellenőrzésre vonatkozó, tagállamoknak szóló ajánlásai figyelembe veszik a jövőbeli értékelések szükségleteit, amelyeknél a projektadatok továbbra is fontos szerepet fognak betölteni. Az új elektronikus információcseré-eszköz elősegíti majd azoknak a strukturált adatoknak az összegyűjtését, amelyek a bizottsági végrehajtási rendelet által előírt projektekre vonatkoznak.

Az éves végrehajtási jelentéseknek tartalmazniuk kell a nagyberuházási projektek megvalósítási ütemére és finanszírozására vonatkozó adatokat.

- c) Az újabb pályázati űrlapok kifejezetten kérik a kiindulási helyzet ismertetését, valamint a teljesítmény és a program-célkitűzésekhez való hozzájárulás mértékének jellemzésére szolgáló egyes mutatók ismertetését.

65. A Bizottság megítélése szerint fontos, hogy a nagyberuházási projekteket további követelményeknek és ellenőrzésnek vessék alá, tekintve a szóban forgó nagy összegű forrásokat. A Számvevőszék által javasolt felülvizsgálatok során figyelembe kell venni a Bizottság által a 2007–2013-as időszakra javasolt eljárások terén bekövetkezett hatékonyságjavulást.