

Különjelentés

A Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz (Globális Európa) programozása

A programok átfogóak, de a források elosztásának módszerét és a hatás nyomon követését hiányosságok jellemzik



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

Tartalomjegyzék

	Bekezdés
Összefoglaló	I–X
Bevezetés	01–13
NDICI – Globális Európa: az Unió külső tevékenységének új eszköze	01–07
A programozási folyamat	08–13
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	14–17
Észrevételek	18–83
Az NDICI – Globális Európa forrásainak elosztása során alkalmazott módszertan nem volt teljesen átlátható, következetes, illetve átfogó	18–32
Bár az eszközöket egyetlen eszközbe vonták össze, a Bizottság és az EKSZ továbbra is többféle forráselosztási módszert alkalmaz	20–24
A szomszédságpolitikai országok számára elkülönített előirányzatok nem összehasonlítható és nem megfelelően dokumentált kvalitatív értékeléseken alapultak	25–27
A nem szomszédságpolitikai országokra vonatkozó elosztási módszertan kvantitatív, összehasonlítható és átláthatóbb volt, de azt nem alkalmazták kellő szigorral	28–32
A többéves indikatív programok a rugalmasság szempontjából kedvezőek voltak, de későn fogadták el őket, és széles hatókörük gyengítheti a hatásukat	33–70
A Bizottság és az EKSZ elemezte a lefedni tervezett együttműködési területek szükségleteit és konzultált a legtöbb érdekelt féllel	35–46
A kiválasztott prioritási területek széles hatóköre gyengítheti az uniós finanszírozás hatását	47–54
Az NDICI – Globális Európa rendelet késedelmes elfogadása miatt késett a többéves indikatív programok elfogadása is	55–59
A közös kezdeményezések jelentős többletmunkát igényeltek és késleltették a programozást	60–70

A többéves indikatív programokhoz nem rendeltek elegendő közös mutatót ahhoz, hogy eszközszinten mérhessék az előrehaladást 71–83

A többéves indikatív programok kiválasztott mutatói nem feltétlenül mérik majd a tényleges eredményeket 72–77

A Bizottság közös eredménymérési keretét még nem ültették át megfelelően valamennyi többéves indikatív programba 78–83

Következtetések és ajánlások 84–90

Mellékletek

I. melléklet. Az előkészítési és programozási folyamat időrendje

II. melléklet. A Globális Európa Eredménykeret mutatóinak gyakorisága

Rövidítések

Glosszár

A Bizottság és az Európai Külügyi Szolgálat válaszai

Időrendi áttekintés

Ellenőrző csoport

Összefoglaló

I Az új Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz – Globális Európa (NDICI – Globális Európa) a partnerországokkal folytatott uniós együttműködés végrehajtásának fő finanszírozási eszköze. Az eszköz teljes uniós költségvetése a 2021–2027-es finanszírozási időszakra 79,5 milliárd euró, ami a külső fellépésekre elkülönített uniós források több mint 70%-át teszi ki. Az NDICI – Globális Európa rendelet meghatározza a földrajzi és tematikus programok, valamint a felmerülő kihívásokra és prioritásokra képzett tartalék pénzügyi keretösszegeit.

II A programozás az a folyamat, amelyen keresztül az Unió meghatározza nemzetközi együttműködési prioritásait. Az NDICI – Globális Európa programozási folyamata a szomszédságpolitikai és a nem szomszédságpolitikai országokra vonatkozó többéves országos, regionális és tematikus indikatív programok előkészítéséből és elfogadásából áll. Ellenőrzésünk során a földrajzi programokat vizsgáltuk meg, amelyek hét évre (2021–2027) kijelölték az egyes partnerországokban a prioritási területeket és ágazatokat, valamint meghatározták az első négy évre (2021–2024) vonatkozó pénzügyi keretösszeget. Azt reméljük, hogy munkánk segít az utolsó három év (2025–2027) pénzügyi allokációinak javításában, és hasznosnak bizonyul majd a következő programozási időszak struktúrájának kialakításában.

III Célunk annak értékelése volt, hogy a Bizottság és az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) megfelelően végezte-e el az NDICI – Globális Európa programozását.

IV Arra a következtetésre jutottunk, hogy a Bizottság és az EKSZ összességében átfogó földrajzi programokat dolgozott ki, amelyek a partnerországok szükségleteinek és az uniós prioritásoknak a széles körét fedik le, de a finanszírozás partnerországok közötti elosztásának módszereit és a monitoringkeret kialakítását hiányosságok jellemzik.

V Bár a Bizottság és az EKSZ a finanszírozást egyetlen eszközbe vonta össze, két különböző módszertant követtek a szomszédságpolitikai és a nem szomszédságpolitikai országoknak juttatandó finanszírozás elosztása során.

VI Megállapítottuk, hogy a szomszédságpolitikai országok esetében a Bizottság és az EKSZ nem alkalmazott szabványosított és átlátható allokációs módszertant. A Bizottság és az EKSZ rövid, narratív országértékeléseket készített, amelyek nem voltak összehasonlíthatóak. Nem tudtunk összefüggést találni az NDICI – Globális Európa rendelet allokációs kritériumai és a pénzügyi juttatások összege között.

VII Ezzel szemben a nem szomszédságpolitikai országok allokációit összehasonlíthatóbb és átláthatóbb módon, a programozási elveket tükröző képlet alapján számították ki. Számításaink általában összeegyeztethetők voltak a Bizottság és az EKSZ számadataival, a képlet alkalmazása kapcsán ugyanakkor itt is feltártunk hiányosságokat többek között a nyers adatok gyűjtése és feldolgozása, valamint a kapcsolódó folyamatdokumentálás tekintetében.

VIII A Bizottság és az EKSZ elemezte a partnerországok helyzetét és szükségleteit. Az egyes programok kapcsán kiválasztott prioritási területek igen tágak voltak. Ez ugyan rugalmasságot biztosít az előre nem látható eseményekhez való alkalmazkodáshoz, de gyengítheti az uniós finanszírozás célirányosságát, így felveti annak kockázatát, hogy nem sikerül majd komoly hatást elérni. Az NDICI – Globális Európa rendelet késedelmes elfogadása miatt késett a többéves indikatív programok elfogadása is.

IX A többéves indikatív programok nagyszámú – bár releváns – teljesítménymutatót tartalmaztak, amelyek használata nem volt kötelező. A mutatók nagy többsége egyedi volt, de több mint 20%-uk esetében nem voltak egyértelműek vagy hiányoztak a kiindulási és a célértékek. Emellett a közös uniós mutatók sokféle és következtelen alkalmazása miatt nem lehet majd teljes mértékben összesíteni az eredményeket.

X E következtetések alapján az alábbiakat javasoljuk a Bizottságnak és az Európai Külügyi Szolgálatnak:

- fejlesszék tovább a finanszírozás szomszédságpolitikai országok közötti elosztására alkalmazott módszertant oly módon, hogy az szabványosított, összehasonlítható és átlátható legyen;
- dokumentálják részletesebben és alkalmazzák szigorúan a nem szomszédságpolitikai országok előirányzatainak kiszámítására szolgáló módszertant;
- pontosítsák az uniós támogatás hatásának értékelésére szolgáló módszertant;
- tegyék célirányosabbá a programozási eljárás hatókörét;
- egyszerűsítsék a többéves indikatív programok mutatóit és biztosítsák azok következetes alkalmazását.

Bevezetés

NDICI – Globális Európa: az Unió külső tevékenységének új eszköze

01 A Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz – Globális Európa (NDICI – Globális Európa) a partnerországokkal folytatott uniós együttműködés végrehajtásának fő pénzügyi eszköze. Ez az eszköz fedezi a 2021–2027-es többéves pénzügyi keretben (TPK) külső tevékenységekre elkülönített uniós finanszírozás több mint 70%-át (lásd: [1. táblázat](#)).

1. táblázat. Az EU külső tevékenységeinek költségvetése (folyó árakon)

Eszköz	Összeg (millió euró)	A 6. fejezetből való részesedés
NDICI – Globális Európa	79 462	72%
Előcsatlakozási Támogatási Eszköz	14 162	13%
Humanitárius segítségnyújtás	11 569	10%
Közös kül- és biztonságpolitika	2 679	2%
Tengerentúli országok és területek (Grönlandot is beleértve)	500	1%
Egyéb	2 225	2%
A 2021–2027-es TPK 6. fejezete (Szomszédság és a világ) összesen	110 597	100%

Forrás: Európai Bizottság.

02 Az NDICI – Globális Európa eszközt 2021 júniusában fogadták el¹ 2021. január 1-jei visszamenőleges hatállyal. Az eszköz több olyan – részben az uniós költségvetésen kívüli – eszközt egyesített, amelyeket a 2014 és 2020 közötti időszakban a külső fellépések végrehajtásához használtak (lásd: [1. ábra](#)). Az eszközök összevonása olyan – mind a hatásvizsgálatban², mind a korábbi eszközök különböző értékeléseiben megemlített – problémákra kínált megoldást, mint például az egymást átfedő támogatások, az eltérő célkitűzések, a rugalmasság hiánya, az egyszerűsítés szükségessége³, az általános érvényesítés javítása és a stratégiaibb megközelítés alkalmazása⁴.

¹ Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2021/947 rendelete](#).

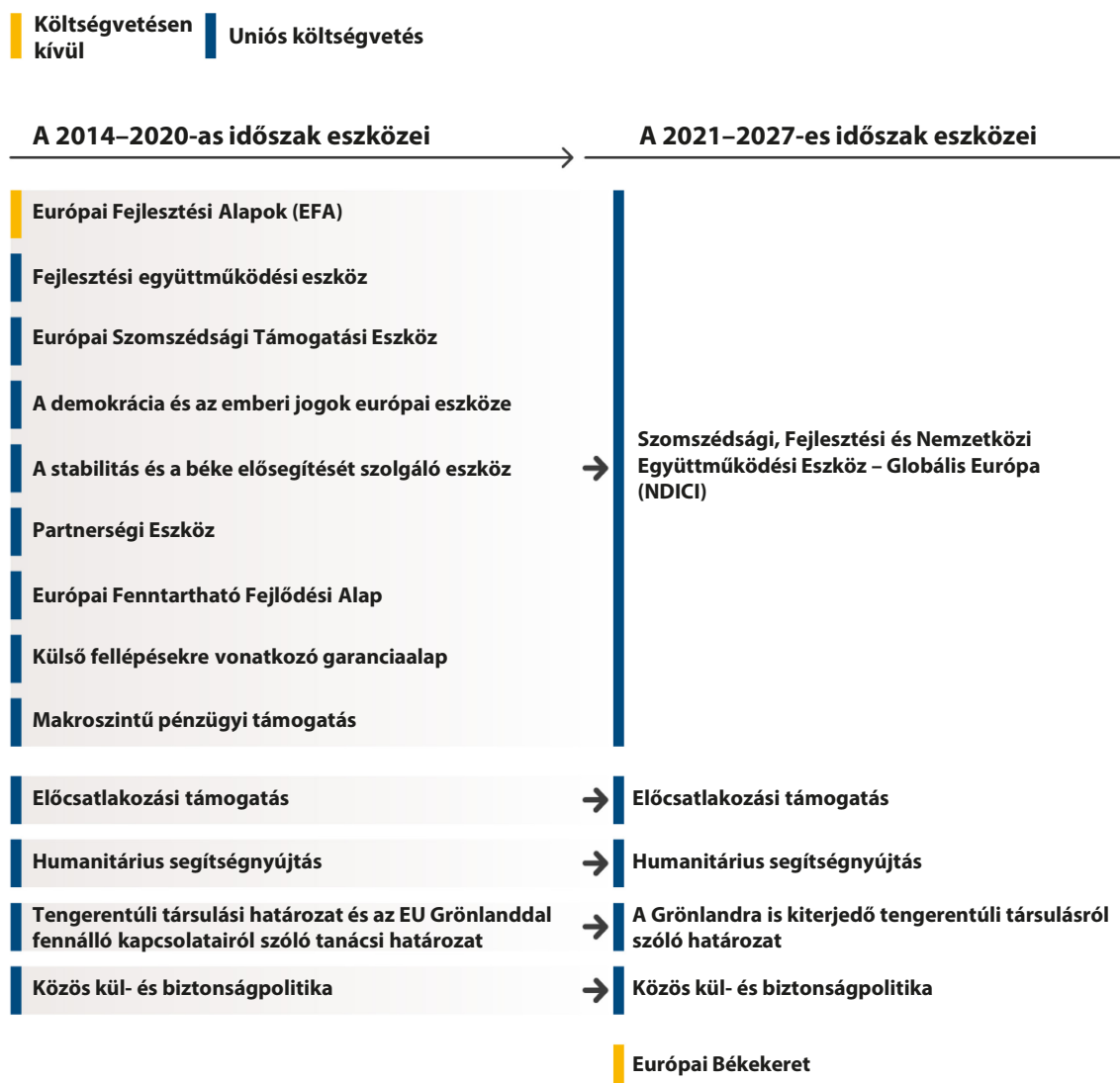
² Európai Bizottság. [A Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatot kísérő hatásvizsgálat](#), SWD(2018) 337 final.

³ A Bizottság szolgálatainak munkadokumentuma: [Evaluation of the Development Cooperation Instrument](#), SWD(2017) 600 final, 20. o.; a Bizottság szolgálatainak munkadokumentuma: [Evaluation of the 11th European Development Fund](#), SWD(2017) 601 final, 22. o.; a Bizottság szolgálatainak munkadokumentuma: [Evaluation of the European Neighbourhood Instrument](#), SWD(2017) 602 final, 32. o.; a Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: [Félidős felülvizsgálati jelentés a külső finanszírozási eszközökről](#), COM(2017) 720 final, 10., 13. és 19. o.

⁴ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: [Félidős felülvizsgálati jelentés a külső finanszírozási eszközökről](#), COM(2017) 720 final, 20. o.

Európai Bizottság: [Coherence Report – Insights from the external evaluation of the external financing instruments](#), 2017. július, 20. o.

1. ábra. A külső fellépésekre irányuló uniós eszközök (2014–2020 és 2021–2027)



Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság dokumentumai alapján.

03 Az NDICI – Globális Európa a következő három pillérre épül:

- egy földrajzi pillér (60 388 millió euró) négy régióval – szubszaharai Afrika, szomszédági régió, Ázsia és a csendes-óceáni térség, valamint Amerika és a karib-tengeri térség – folytatott uniós együttműködés számára;
- egy tematikus pillér (6358 millió euró), amely az emberi jogok és a demokrácia, a civil társadalmi szervezetek, a béke, a stabilitás és a konfliktusmegelőzés, valamint a globális kihívások támogatása révén egészíti ki a földrajzi pillért;

- o egy nem programozható gyorsreagálási pillér (3182 millió euró), amelynek célja a válságokra való gyors reagálás, a konfliktusmegelőzés támogatása, az államok, társadalmak, közösségek és egyének rezilienciájának növelése, a humanitárius segítségnyújtás és a fejlesztési intézkedések összekapcsolása, valamint a külpolitikai célkitűzések elérésére irányuló korai fellépés biztosítása.

04 Emellett egy, felmerülő kihívásokra és prioritásokra irányuló tartalék (9534 millió euró) fedezi az előre nem látható szükségleteket és prioritásokat. Ez a tartalék mindhárom fent említett pillér kiegészítésére felhasználható.

05 A földrajzi és tematikus pillérek kapcsán többéves indikatív programok (MIP) kidolgozása szükséges, amelyek egy hétéves időszakra nézve meghatározzák az azonosított kihívások kezeléséhez szükséges prioritásokat és célkitűzéseket.

06 A földrajzi pillér keretében finanszírozott fellépéseket országos és regionális programok keretében hajtják végre. Ezek a földrajzi pillérhez tartozó többéves indikatív programok az új Európai Fenntartható Fejlődési Alap Pluszra⁵ (EFFA+) is kiterjednek: ez a pénzügyi eszköz biztosítékok nyújtásával és az uniós támogatások és bankhitelek kombinálásával (ötvöztetésével) ösztönzi a beruházásokat. Emellett az Unió és tagállamai a 2020-ban indult „Európa együtt”⁶ kezdeményezések keretében is koordinálják fellépéseiket (lásd: 63. bekezdés).

07 A tematikus programok globális és régiókon átnyúló kezdeményezéseket, illetve globális közjavak védelmét vagy globális kihívások kezelését támogatják. Olyan országokban is felhasználhatók, amelyek nem rendelkeznek országos többéves indikatív programmal (az NDICI – Globális Európa rendelet 4. cikkének (5) bekezdése).

⁵ A Bizottság weboldala: [International Partnerships – European Fund for Sustainable Development Plus](#).

⁶ A Bizottság weboldala: [International Partnerships – Team Europe Initiatives](#).

A programozási folyamat

08 A programozás az a folyamat, amelyen keresztül az Unió meghatározza nemzetközi együttműködési prioritásait. Ezt a folyamatot az NDICI – Globális Európa rendelet I. fejezete (II. cím) ismerteti. A II. fejezet egyedi rendelkezéseket ír elő a szomszédságpolitikai területek tekintetében. Az NDICI – Globális Európa rendelet hangsúlyozza az uniós tagállamokkal és az érintett partnerországokkal folytatott párbeszéd, valamint a partnerországok stratégiai ciklusaihoz való igazodás fontosságát. A földrajzi programok előkészítése egyedi együttműködési keretet biztosít egyrészt a valamennyi országra vonatkozó programozási elvek (a 13. cikk (2) bekezdése), másrészt az azokat kiegészítő, a szomszédságpolitikai országokra vonatkozó egyedi rendelkezések (a 19. cikk (2) bekezdése) alapján (lásd: [2. ábra](#)).

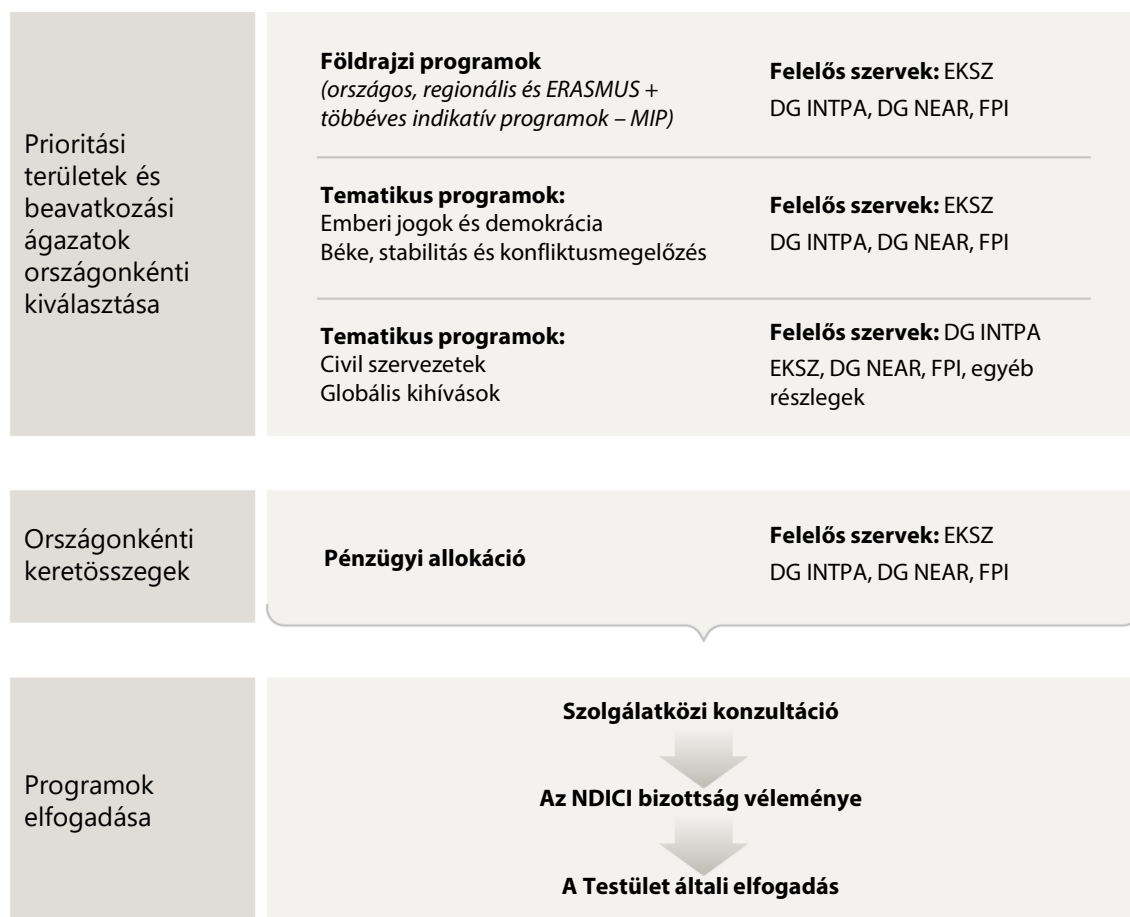
2. ábra. Allokációs kritériumok és programozási elvek

Földrajzi programok programozási elvek Az NDICI – Globális Európa rendelet 13. cikkének (2) bekezdése alapján		Külön rendelkezések a szomszédság tekintetében allokációs kritériumok Az NDICI – Globális Európa rendelet 19. cikkének (2) bekezdése alapján
egyedi kritériumok alapján azonosított <i>szükségletek</i> , figyelembe véve a népességet, a szegénységet, az egyenlőtlenségeket, a humán fejlődést, a gazdasági és környezeti sebezhetőséget, az állam és a társadalom rezilienciáját, valamint az elhúzódó és ismétlődő válságok hatását;	Szükségletek 	<i>szükségletek</i> – olyan mutatók felhasználásával, mint a népesség, az egyenlőtlenségek és a fejlettségi szint
<i>a partnerek képessége és elkötelezettsége</i> a közös értékek, elvek és érdekek előmozdítására – ideértve az emberi jogokat, az alapvető szabadságokat, a demokráciát, a jogállamiságot, a jó kormányzást, a korrupció elleni küzdelmet, a civil társadalom mozgásterének nyitottságát és a nemek közötti egyenlőséget –, továbbá a közös célok és a multilaterális szövetségek és együttműködés, a szabályokon alapuló nemzetközi rend támogatására, valamint az uniós prioritások előmozdítására <i>a partnerek kötelezettségvállalásai</i> – többek között az Unióval közösen elfogadottak –, valamint az olyan kritériumok alapján meghatározott teljesítménye, mint például a politikai reform; valamint a gazdasági és társadalmi fejlődés, a környezeti fenntarthatóság és a támogatások eredményes felhasználása, figyelembe véve a partnerországok sajátosságait és fejlettségi szintjét <i>a partnereknek a következőkre vonatkozó kapacitásai</i>: a hazai erőforrások mozgósítása és eredményes felhasználása, továbbá a pénzügyi forrásokhoz való hozzájárulás, az erőforrásokkal való, átlátható módon történő gazdálkodás a nemzeti fejlesztési prioritások támogatása érdekében, valamint a támogatásfelvevő képesség	Kötelezettségvállalások és kapacitások 	<i>elkötelezettség az együttesen elfogadott</i> politikai, gazdasági, környezeti és társadalmi reformcélkitűzések iránt, valamint az ezek végrehajtása terén tett <i>előrelépés</i> <i>elkötelezettség a valódi és tartós demokrácia, a jogállamiság, a jó kormányzás megvalósítása, az emberi jogok tiszteletben tartása és a korrupció elleni küzdelem</i> iránt, valamint az ezen a téren tett <i>előrelépés</i> partnerség az Unióval, ideértve e partnerség ambíciójának szintjét támogatásfelvevő képesség
az uniós finanszírozás potenciális hatása a partnerországokban és -régiókban	Potenciális hatás 	az eszköz szerinti uniós támogatás potenciális hatása

Forrás: Európai Számvevőszék, az (EU) 2021/947 rendelet alapján.

09 Az NDICI – Globális Európa programozási folyamata programozási dokumentumok – többéves indikatív programok (MIP) – kidolgozásából és elfogadásából áll. Az uniós képviselők a Bizottsággal és az Európai Külügyi Szolgálattal (EKSZ) – különösen a Nemzetközi Partnerségi Főigazgatósággal (DG INTPA), a Szomszédsági és Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatóságával (DG NEAR) és a Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálattal (FPI) – együttműködve dolgozzák ki az országok többéves indikatív programjait. Az érintett uniós képviselőkkel és más bizottsági szolgálatokkal folytatott konzultációt követően a Bizottság és az EKSZ dolgozzák ki a regionális és tematikus programokat is. A tagállamok az NDICI – Globális Európa bizottságban teszik meg észrevételeiket. A végső döntést a Bizottság biztosi testülete hozza meg. A felelősségi körök megosztását a **3. ábra** mutatja be.

3. ábra. A programozási folyamattal kapcsolatos felelősségi körök



Forrás: Európai Számvevőszék, az Európai Bizottság belső dokumentumai alapján.

10 2022 decemberéig a Bizottság 102 partnerországra, öt régióra (szubszaharai Afrika, déli szomszédság, keleti szomszédság, Ázsia/csendes-óceáni térség, Amerika és a karib-tengeri térség), négy tematikus programra és egy Erasmus+ programra vonatkozóan fogadott el többéves indikatív programot. Hét partnerország esetében – azok sajátos helyzete miatt – még nem terjesztettek elő többéves indikatív programot elfogadásra. Marokkó és Tunézia többéves indikatív programját még nem véglegesítették, mivel nem áll rendelkezésre közös dokumentum, amely alapul szolgálhatna a programozáshoz.

11 Bár a finanszírozási programok hétéves időszakra szólnak, a Bizottság és az EKSZ csak egy négyéves időszakra (2021–2024) osztotta ki a partnerországok számára a többéves indikatív programok keretében rendelkezésre álló forrásokat. A fennmaradó forrásokat egy 2024 decemberéig befejezendő félidős értékelésen alapuló félidős felülvizsgálatot követően osztják majd szét (lásd: [54.](#) bekezdés).

12 Az Unióval való kollektív együttműködés hatásának növelése érdekében az NDICI – Globális Európa rendelet – amennyiben az lehetséges és helyénvaló – határozottan ösztönzi a közös programozást. Közös programozásra akkor kerül sor, amikor az EU és tagállamai – a nemzeti fejlesztési ügynökségekkel és a finanszírozó intézményekkel együtt – megállapodnak abban, hogy közös többéves programozási dokumentumot fogadnak el, amely meghatározza a partnerországokkal való együttműködésüket.

13 A többéves pénzügyi keret teljes időszakára nézve az NDICI – Globális Európa határozza meg az uniós fejlesztési segélyeket és a külső együttműködést. A megfelelő programozás elengedhetetlen annak biztosításához, hogy az uniós támogatás kielégítse a partnerországok szükségleteit, figyelembe véve ugyanakkor a reformok végrehajtása iránti elkötelezettségüket, belső kapacitásaikat és a többi adományozó hozzájárulását. A jó programozás ezért alapvető feltétele az eredményes megvalósításnak és a tényleges hatásgyakorlásnak – ez pedig két olyan szempont, amelynek megvalósítása mellett az Unió elkötelezett⁷.

⁷ Párizsi Nyilatkozat a Segélyhatékonyságról, accrai cselekvési program és a puszani magas szintű segélyhatékonysági fórum.

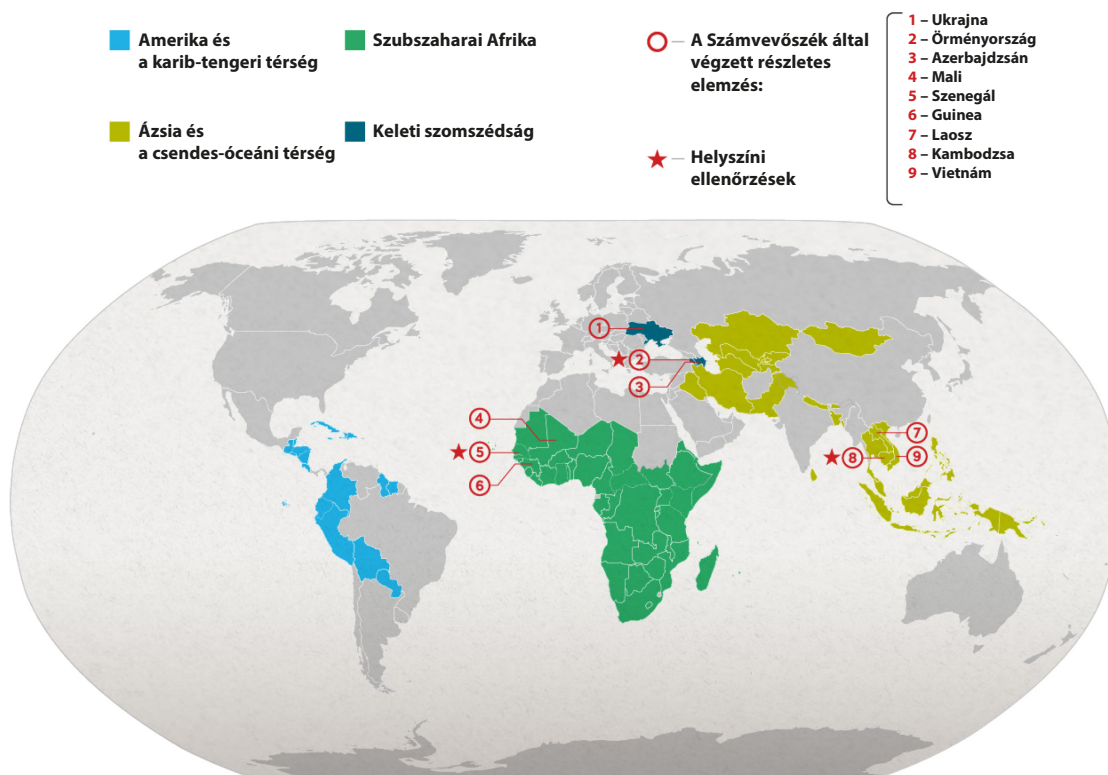
Az ellenőrzés hatóköre és módszere

14 Ellenőrzésünk célja annak értékelése volt, hogy a Bizottság és az EKSZ megfelelően végezte-e az NDICI – Globális Európa eszköz programozását, és tett-e ajánlásokat a jövőbeli programozási folyamatok javítására, elsősorban az NDICI – Globális Európa 2024. évi félidős felülvizsgálatához való hozzájárulás révén. A fő ellenőrzési kérdés megválaszolásához az alábbi három alkérdést vizsgáltuk meg:

- o A Bizottság és az EKSZ stratégiai elveken alapuló, megbízható módszertan alkalmazásával osztotta-e el az NDICI – Globális Európa forrásait?
- o A Bizottság és az EKSZ a fejlesztési helyzet és szükségletek megfelelő értékelése alapján választotta-e ki a prioritást élvező területeket és ágazatokat?
- o Meghatároztak-e a programozási dokumentumok átfogó eredménymonitoring-megközelítést az NDICI – Globális Európa tekintetében?

15 Munkánk során áttekintettük a Bizottság és az EKSZ belső utasításait, iránymutatásait, munkadokumentumait, határozatait és jelentéseit. Az ellenőrzést valamennyi 2022. május 31-ig elfogadott (összesen 89) országszintű többéves indikatív program áttekintése alapján végeztük. Az áttekintés során horizontális témákat vizsgáltunk, például a prioritási területeket, a közös programozást, az „Európa együtt” kezdeményezést, az EFFA+ eszközt és a monitoringmutatókat. Elemeztük az elindított többéves indikatív programok időszerűségét is. Ezen túlmenően mélyreható elemzést végeztünk egy, a legmagasabb pénzügyi lényegességű három földrajzi régióban – szubszaharai Afrika, keleti szomszédság, Ázsia és a csendes-óceáni térség – található kilenc ország (Szenegál, Mali, Guinea, Kambodzsa, Vietnam, Laosz, Ukrajna, Örményország és Azerbajdzsán) többéves indikatív programjából álló mintán. A mintában szereplő régiók mindegyikében helyszíni vizsgálatot is végeztünk egy-egy országban (Szenegál, Örményország és Kambodzsa), a minta többi országára vonatkozóan pedig dokumentumalapú ellenőrzést végeztünk (lásd: [4. ábra](#)). Megvizsgáltuk a mintában szereplő országok regionális többéves indikatív programjait is, hogy feltárjuk a regionális és az országos programok közötti esetleges komplementaritásokat vagy átfedéseket.

4. ábra. Az ellenőrzés során vizsgált többéves indikatív programok



Forrás: Európai Számvevőszék, a többéves indikatív programok alapján.

16 Áttekintettük a pénzügyi allokációkat, a prioritási területeket és ágazatokat (a Fejlesztési Támogatási Bizottság (DAC) kódinformációi alapján), a tervezett mutatókat, az „Európa együtt” kezdeményezéseket és az egyes országok EFTA+ allokációit. A mintát illetően elemeztük az együttműködési ágazatok kiválasztását, az adományozók közötti koordinációt, a nemzeti hatóságokkal és a civil társadalommal folytatott konzultációkat, a regionális és tematikus programokkal való összhangot, valamint az érvényben lévő monitoringintézkedéseket. Elemzésünk kiegészítéseként interjúkat készítettünk az EKSZ-szel, a Bizottsággal, valamint az általunk felkeresett országokban az uniós képviselőkkel és a különböző érdekelt felekkel (pl. adományozók, minisztériumok és civil társadalmi szervezetek).

17 Ellenőrzésünk során a földrajzi programokra, és azokon belül elsősorban az országos többéves indikatív programokra összpontosítottunk (lásd: [03.](#) bekezdés).

Észrevételek

Az NDICI – Globális Európa forrásainak elosztása során alkalmazott módszertan nem volt teljesen átlátható, következetes, illetve átfogó

18 Az NDICI – Globális Európa rendelet⁸ meghatározza a földrajzi és tematikus programok, a gyorsreagálási intézkedések, valamint a felmerülő kihívásokra és prioritásokra képzett tartalék pénzügyi keretösszegeit (lásd: [2. táblázat](#)).

2. táblázat. Az NDICI – Globális Európa pénzügyi keretösszege (2021–2027)

	Pénzügyi keretösszeg (millió euró)	Részesedés az NDICI – Globális Európa teljes költségvetéséből
Földrajzi programok	60 388	76%
Szubszaharai Afrika	legalább 29 181	37%
Szomszédság	legalább 19 323	24%
Ázsia és a csendes-óceáni térség	8 489	11%
Amerika és a karib-tengeri térség	3 395	4%
Tematikus programok	6 358	8%
Emberi jogok és demokrácia	1 362	2%
Civil szervezetek	1 362	2%
Béke, stabilitás és konfliktusmegelőzés	908	1%
Globális kihívások	2 726	3%
Gyorsreagálási fellépések	3 182	4%
Az újonnan felmerülő kihívások és prioritások számára képzett tartalék	9 534	12%
NDICI – Globális Európa összesen	79 462	100%

Forrás: Az (EU) 2021/947 rendelet.

⁸ A Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz (Globális Európa) létrehozásáról szóló, 2021. június 9-i (EU) 2021/947 európai parlamenti és tanácsi rendelet 6. cikke.

19 Megvizsgáltuk, hogy az NDICI – Globális Európa forrásait hogyan osztották fel az összes ország többéves indikatív programjai között. Ezen belül elemeztük, hogy a pénzügyi allokációk olyan következetes, átlátható, mérhető és összehasonlítható értékeléseken alapultak-e, amelyek tükrözik az NDICI – Globális Európa rendeletben meghatározott fő allokációs és programozási elveket (lásd: **08.** bekezdés és **2. ábra**). Ellenőriztük, hogy értékeléseiben a Bizottság és az EKSZ figyelembe vette-e más adományozók esetleges hozzájárulásait, mivel ez hatással van a partnerországok szükségleteire és támogatásfeltevő képességére, valamint értékelte-e a család kockázatát. Megvizsgáltuk továbbá a nem szomszédságpolitikai országok esetében alkalmazott allokációs módszertan megbízhatóságát és az esetleges eseti kiigazítások indokolását.

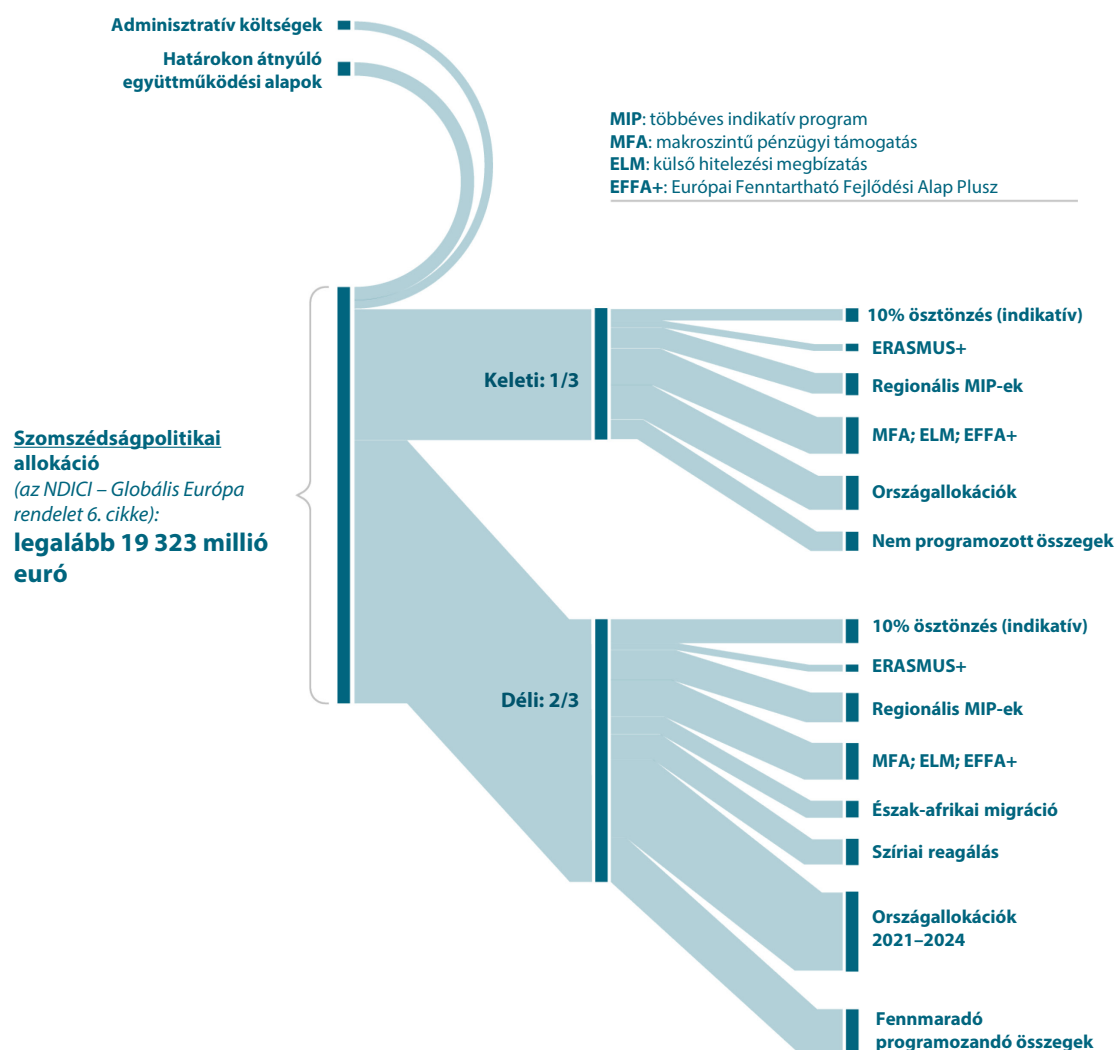
Bár az eszközöket egyetlen eszközbe vonták össze, a Bizottság és az EKSZ továbbra is többféle forráselosztási módszert alkalmaz

20 A Bizottság és az EKSZ a földrajzi programok keretösszegeiből levonta az igazgatási költségek, az ERASMUS+, a regionális prioritások, a határokon átnyúló együttműködés (a szomszédságpolitikai országok esetében) és egyéb beruházások fedezésére szolgáló forrásokat, a fennmaradó forrásokat pedig elosztotta az országok javasolt többéves indikatív programjai között. A rendeletben előírt, a szomszédságpolitikai és nem szomszédságpolitikai régiók számára elérhető előirányzatok lebontását az **5. ábra** és a **6. ábra** mutatja be.

21 A szomszédsági keretösszeget egyharmad-kétharmad arányban osztották meg a keleti szomszédság (Örményország, Azerbajdzsán, Belarusz, Grúzia, Moldova és Ukrajna) és a déli szomszédság (Algéria, Egyiptom, Izrael, Jordánia, Libanon, Líbia, Marokkó, Palesztina, Szíria és Tunézia) országai között. Az NDICI – Globális Európa rendelet célként tűzi ki a megfelelő földrajzi egyensúly biztosítását ((27) preambulumbekkezdés). Az egyharmad- és kétharmados indikatív arányokat nem az NDICI – Globális Európa rendelet határozza meg, hanem azokat az előző (2014–2020-as) programozási időszakból vezették le. Az Európai Tanács 2020. júliusi következtetései⁹ ismételten hangsúlyozzák, hogy fenn kell tartani a megfelelő földrajzi egyensúlyt, de nem határozzák meg az arányt.

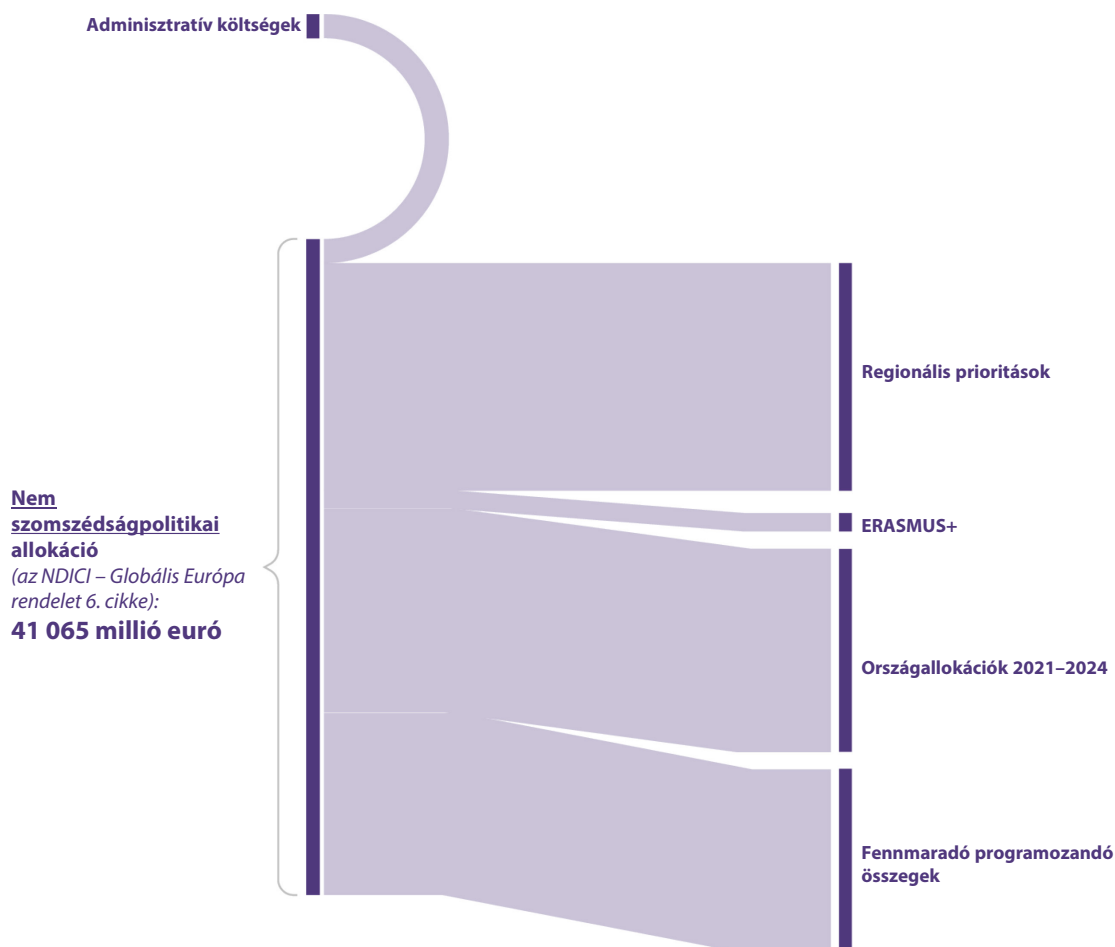
⁹ Az Európai Tanács következtetései. [Az Európai Tanács rendkívüli ülése](#) (2020. július 17., 18., 19., 20. és 21.), 55. o., 120. bekezdés.

5. ábra. A szomszédságpolitikai országok számára előirányzott keretösszeg lebontása



Forrás: Európai Számvevőszék.

6. ábra. A nem szomszédságpolitikai országok számára előirányzott keretösszeg lebontása



Forrás: Európai Számvevőszék.

22 Bár egyetlen finanszírozási eszközt használ, a Bizottság és az EKSZ mégis különböző módszereket alkalmaz a földrajzi programok pénzügyi allokációinak meghatározására. A nem szomszédságpolitikai országok esetében kvantitatív, adatgyűjtésen alapuló megközelítést alkalmaznak, utólagos kvalitatív kiigazításokkal. Az összegyűjtött adatokat mutatókká, majd korrigált numerikus értékekké alakították át, és az allokációkat képlet segítségével számították ki (lásd: [28–32.](#) bekezdés).

23 A Bizottság és az EKSZ úgy véli, hogy a kvantitatív megközelítés nem lenne alkalmas a szomszédságpolitikai országok sajátos jellemzőinek figyelembevételére. Az érintett részlegek rámutattak arra, hogy a szomszédsági régiók kevés országot fednek le, valamint hogy ezen országok között jelentős különbségek mutatkoznak a népesség és a humán fejlettség tekintetében. A Bizottság és az EKSZ szerint a nem szomszédságpolitikai országok esetében alkalmazott kvantitatív megközelítés a nagy lakosságszámú országokat részesítené előnyben, és az együttműködési igények megfelelő figyelembevétele érdekében túl sok kiigazítást igényelne. Mindazonáltal a Bizottság és az EKSZ meghatározhatott volna egy maximális értéket, amint azt a nem szomszédságpolitikai országok lakossága és bruttó nemzeti jövedelme esetében meg is tette.

24 Az eredeti szándék az volt, hogy a több eszköz egyetlen eszközbe történő összevonása a külső fellépések nagyobb koherenciájához, az eljárások egyszerűsítéséhez és a kiadások átláthatóságának javításához vezessen. Ha a különböző földrajzi régiók országai esetében eltérő elosztási módszereket alkalmaznak, az nem járul hozzá ezekhez a célokhoz, sőt, az értékelések és a kapcsolódó pénzügyi allokációk összehasonlíthatóságát és átláthatóságát is akadályozza.

A szomszédságpolitikai országok számára elkülönített előirányzatok nem összehasonlítható és nem megfelelően dokumentált kvalitatív értékeléseken alapultak

25 A Bizottság és az EKSZ rövid, szöveges értékelést készített a szomszédságpolitikai országokról, amelyben az NDICI – Globális Európa rendelet kritériumaira hivatkozott (lásd: [2. ábra](#)). Szíriát, Líbiát, Izraelt és Belaruszt nem vonták be a kvalitatív módszertan alkalmazásába, mivel a Bizottság és az EKSZ esetükben politikai megfontolások miatt nem írt elő többéves indikatív programokat.

26 Megállapítottuk azonban, hogy a 12 értékelés nem volt összehasonlítható, mivel azok nem szisztematikusan ugyanazokat az allokációs kritériumokat fedték le, és a megfogalmazás is következetlen volt (lásd: [1. háttérmagyarázat](#)). Ezenkívül nem állt rendelkezésre bizonyíték az értékelések alapjául szolgáló kritériumok alátámasztására (pl. nem közöltek számadatokat az értékelés szerint nagy vagy nagyon nagy támogatásfelvevő képesség igazolására). Mivel nem szabványosították a szükségletek, a kötelezettségvállalások, a reformok végrehajtásában elért előrehaladás, a partnerségi szint és a támogatásfelvevő képesség értékelését, nem tudtuk megállapítani, hogy van-e összefüggés a pénzügyi allokációk és az országok meghatározott kritériumok szerinti rangsorolása között. Ezenkívül a Bizottság és az EKSZ nem vette figyelembe, hogy más adományozók is nyújtottak-e hozzájárulást. Bár az allokációs kritériumok között nem szerepel, a más adományozóktól származó támogatás kihat a szükségletek felmérésére és a támogatásfelvevő képességre.

1. háttérmagyarázat

A szomszédságpolitikai országok nem összehasonlítható értékelése (példák)

A Bizottság és az EKSZ szomszédságpolitikai országokról készített rövid szöveges értékelései a következő szempontokat nem értékelték átfogóan:

- az „egyenlőtlenséggel kiigazított humán fejlettség” szintjei mint szükségletmutató: ezt a 12 ország közül csak hét esetében értékelték, míg a besorolási kritériumokat (alacsony/közepes/magas) nem dokumentálták, pedig azok számszerűsíthető mutatón alapultak;
- a partnerországok támogatásfelvevő képessége: a Bizottság a nem összevethető megfogalmazások széles skáláját használta (pl. „valamivel kisebb, mint a régió átlaga”, „összehasonlításban kisebb, mint a legtöbb régióbeli partnerországban” stb.);
- egy főre jutó bruttó hazai termék: csak Marokkó, Líbia és Algéria esetében került megemlítésre.

27 Az országok elfogadásra előterjesztett többéves indikatív programjaihoz rendelt pénzügyi allokációk ezen értékelések, valamint a politikai háttérrel tükröző és az együttműködés szintjét figyelembe vevő belső tárgyalások eredményei. Az elosztási kritériumok a rendelet értelmében főként kvalitatív jellegűek, és azok alapján a későbbiekben sem dolgoztak ki szabványosított és összehasonlítható módon mérhető tényezőket. Ezért a pénzügyi allokációs folyamatot nem tudtuk megismételni.

A nem szomszédságpolitikai országokra vonatkozó elosztási módszertan kvantitatív, összehasonlítható és átláthatóbb volt, de azt nem alkalmazták kellő szigorral

28 A Bizottság és az EKSZ együttműködött egy, a rendelet 13. cikkének (2) bekezdésében előírt programozási elveket – nevezetesen a partnerországok szükségleteit (beleértve olyan tényezőket is, mint a lakosságszám és az egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelem) és a kormányzati ügyekben felmutatott teljesítményüket – tükröző képleten alapuló allokációs módszertan kidolgozásán.

29 A kvantitatív allokációs módszertan alkalmazása átláthatóbb és egyszerűbbé teszi az ellenőrzési nyomvonalat, mivel lehetővé teszi az alkalmazott módszertan független ellenőr általi megismétlését és az országok közötti összehasonlíthatóságot.

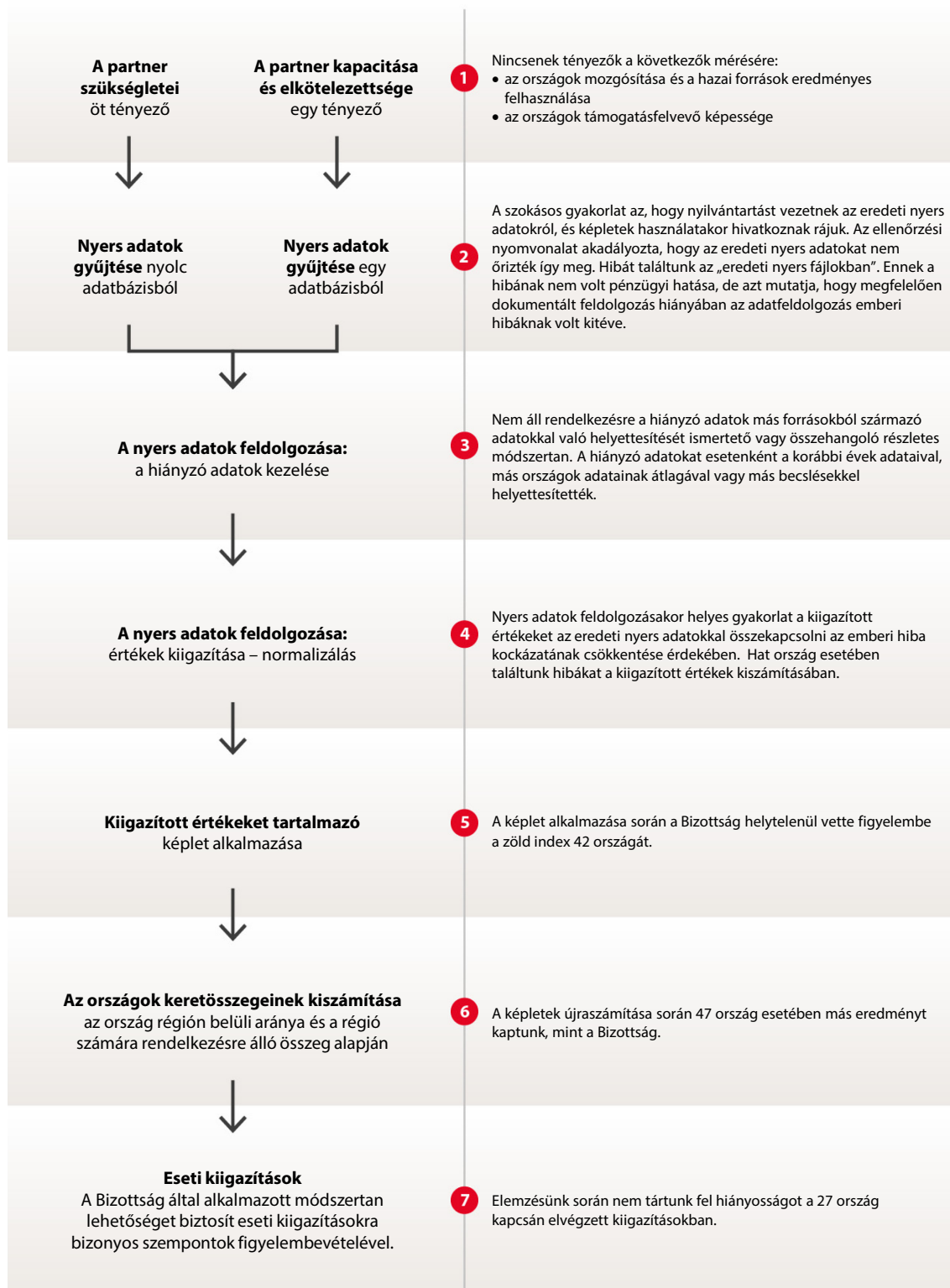
30 Az alkalmazott módszertan azonban nem tartalmazott szabványosított, dokumentált eljárásokat (lásd: [7. ábra](#)) a következőkre vonatkozóan:

- az alkalmazott mutatók ismertetése és kiválasztásuk indokolása, mivel különböző számítási módszerek létezhetnek (pl. a Világbank hét különböző módszert alkalmaz az egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelem mérésére);
- a felhasználandó adatforrások és a releváns év meghatározása (az átláthatóság biztosítása érdekében);
- az eredeti feldolgozatlan információk (extrakciós fájlok) megőrzése és annak bemutatása, hogy ezek a nyers adatok hogyan kapcsolódnak a feldolgozott, normalizált adatokhoz;
- a hiányzó adatok pótlása;
- egyes országok kizárása a számítási módszertanból, ami hatással van ugyanazon régió többi országának allokációira.

31 Ezenkívül az országallokációk módszertana nem vett figyelembe két programozási elvet: a hazai források mozgósításának és eredményes felhasználásának elvét, valamint a támogatásfelvevő képességet (lásd: [7. ábra](#)). Ez kockázatokat vethet fel a partnerországok kiadásainak eredményességét illetően.

32 Áttekintettük továbbá a Bizottság által gyűjtött és felhasznált nyers adatok megbízhatóságát oly módon, hogy megismételtük az adatok feldolgozását és az összes kedvezményezett országra vonatkozó bizottsági kiigazított értékek felhasználásával ismét kiszámítottuk a képletet. Saját számításainkat összehasonlítottuk a Bizottság és az EKSZ eredményeivel. Számításaink általában összeegyeztethetők voltak a Bizottság és az EKSZ számaival, de hiányosságokat is találtunk (lásd: [7. ábra](#)).

7. ábra. A Bizottság allokációs módszertanának számvevőszéki elemzése



Forrás: Európai Számvevőszék.

A többéves indikatív programok a rugalmasság szempontjából kedvezőek voltak, de későn fogadták el őket, és széles hatókörük gyengítheti a hatásukat

33 Az NDICI – Globális Európa rendelet¹⁰ kimondja, hogy az országok többéves indikatív programjainak ki kell jelölniük az uniós finanszírozás prioritási területeit. Az NDICI – Globális Európa programozási iránymutatásai előírják, hogy az uniós együttműködést három prioritási területre kell összpontosítani, kivéve a szomszédságpolitikai országokat. Ezek a prioritási területek további legfeljebb három indikatív ágazatra oszthatók fel. Azzal, hogy behatárolták a beavatkozási területek számát, a Bizottság és az EKSZ növelni kívánta finanszírozásának hatását.

34 Megvizsgáltuk, hogy a Bizottság és az EKSZ:

- elemezte-e a partnerországok helyzetét, sebezhetőségeit és szükségleteit;
- kellőképpen megindokolta-e a prioritást élvező területek és ágazatok kiválasztását;
- elemezte-e az uniós finanszírozás potenciális hatását;
- feltárta-e a támogatásötvözés és a biztosítékok lehetőségét;
- konzultált-e az érdekelt felekkel, és – különösen közös programozás és az „Európa együtt” kezdeményezések révén – koordinálta-e fellépéseit mind belsőleg, mind az egyéb adományozókkal.

A Bizottság és az EKSZ elemezte a lefedni tervezett együttműködési területek szükségleteit és konzultált a legtöbb érdekelt féllel

A Bizottság és az EKSZ elemezte az országok helyzetét és szükségleteit

35 A Bizottság minden ország esetében elvégezte a fenntartható fejlődési célok elemzését, és az EKSZ-szel együtt felkérte az uniós képviselőket, hogy elemezzék a rendelkezésre álló nemzeti fejlesztési prioritásokat, készítsenek országértékeléseket, és a 2020 utáni programozás előkészítése során (amely 2019 februárjában kezdődött) találkozzanak az érdekelt felekkel.

¹⁰ Az (EU) 2021/947 rendelet 14. cikkének (2) bekezdése.

36 Az uniós képviseletek országértékeléseket készítettek, amelyek rövid leírást közöltek az országok helyzetéről, lakosaik szükségleteiről, a trendekről, a főbb politikai, társadalmi, gazdasági és környezetvédelmi kérdésekről, a fenntartható fejlődési célok terén elért haladásról, az Unió és a tagállamok fő érdekeiről, a szakpolitikai és politikai célkitűzésekről, az Unió és a tagállamok által teendő javasolt válaszlépésekről, valamint a megtartott konzultációkról.

37 Az NDICI – Globális Európa rendelettel és az iránymutatásokkal összhangban az uniós képviseletek előzetes konfliktusértékeléseket dolgoztak ki a válságban vagy válságot követő időszakban lévő, instabil vagy kiszolgáltatott helyzetű országokban. Az értékelések a főbb biztonsági, politikai és gazdasági kockázatokra terjedtek ki.

Az uniós képviseletek a legtöbb érdekelt féllel konzultáltak

38 A mintánkba beemelt uniós képviseletek mindegyike benyújtotta az általuk meghallgatott érdekelt felek listáját, beleértve azokat is, akiknek bemutatták a többéves indikatív program prioritásait. Ezekben a konzultációkban a partnerországok kormányai, a tagállamok képviselői, a tagállamok fejlesztési ügynökségei, az ENSZ szervezetei, más adományozók, európai és nemzetközi pénzügyi intézmények, nagyszámú civil társadalmi szervezet és a magánszektor képviselői vettek részt. Az írásbeli visszajelzéseket és online találkozókat is magukban foglaló konzultációkra a többéves indikatív program előkészítési folyamatának korai szakaszában került sor.

39 Az általunk megkérdezett érdekelt felek többsége hangsúlyozta a konzultációk inkluzivitását és az uniós képviseletekkel folytatott jó együttműködést. Az általunk elemzett kilenc országban azonban volt néhány olyan érdekelt fél, aki érdekes információkkal szolgálhatott volna, de nem konzultáltak velük érdemben. A Bizottság például nem egyeztetett a guineai vallási vezetőkkel és hagyományos hatóságokkal, holott az uniós képviselet felismerte, hogy ezek a változás lehetséges mozgatórugói lehetnek. Maga a többéves indikatív program is elismeri, hogy a jogrendszer támogatásában a vallási és hagyományos vezetőknek is szerepet kell vállalniuk, és hogy meg kell vizsgálni, hogyan segíthetik elő a vallási hatóságok a békét és a biztonságot.

40 Általánosságban figyelembe vették a részt vevő érdekelt felek hozzájárulásait, vagyis azok tükröződtek a prioritási területek és az együttműködési célkitűzések kiválasztásában. Ezt az érdekelt felek is megerősítették a velük folytatott megbeszéléseink során. Néhányan azonban a konzultációk során felmerült, kihívást jelentő kérdésekre is rámutattak (lásd: [2. háttérmagyarázat](#)).

2. háttérmagyarázat

Az érdekelt felek visszajelzései a konzultációs folyamatról

A civil társadalmi szervezetek örményországi képviselői bíralták a többéves indikatív program mutatóival kapcsolatos egyeztetések hiányát, bár ez a múltban történt. A civil szervezetek hangsúlyozták a releváns mutatók kiválasztásának fontosságát, mivel azok hatásos eszközt jelentenek számukra ahhoz, hogy nyomon követhessék a kormány által a reformok végrehajtása terén elért eredményeket.

Kambodzsában a Környezetvédelmi Minisztérium szkeptikus volt a megújuló energiának a többéves indikatív programba való felvételével kapcsolatban. Más horizontális kormányzati struktúrák felismerték a megújuló energia szükségességét, de ezt hosszabb távú célnak tekintették. Azonnali prioritásuk az volt, hogy az energiahatékonyság révén növeljék a termelékenységet. A megújuló energia tehát inkább uniós, mintsem kormányzati prioritás volt.

41 A konzultációk az országok szükségleteire és prioritásaira összpontosítottak, ezek keretében azonban nem került sor az NDICI – Globális Európa pénzügyi előirányzatairól a kormányokkal, adományozókkal vagy más érdekelt felekkel folytatott megbeszélésekre. A potenciálisan leginkább erőforrás-igényes ágazatokról vagy azokról a területekről folytatott megbeszélések, amelyeken az uniós forrásokat a legszükségesebbnek tartják, hasznosak lettek volna a pénzügyi allokáció és a partnerországban végrehajtandó kormányzati fellépések megtervezése szempontjából.

42 Ezenkívül a partnerországokban folytatott konzultációk nem terjedtek ki a regionális prioritásokra (lásd: **09.** bekezdés). A Bizottság és az EKSZ a regionális többéves indikatív programokat (regionális MIP) a többéves indikatív programokkal párhuzamosan dolgozta ki, és számos partnerrel és érdekelt féllel konzultált, főként Brüsszelben. Az uniós képviseleteket nem vonták be kellőképpen a folyamatba, és nem konzultáltak az adományozókkal a regionális szükségletek meghatározása érdekében. Érdeemes megjegyezni, hogy azok a donzorok, akik egy adott régió több országában is együttműködnek, többletértéket jelenthetnek a regionális prioritások meghatározásában (például Németország komoly szerepet vállal az ázsiai regionális együttműködésben). Ezenkívül a szenegáli nemzeti hatóságok megállapították, hogy a regionális prioritásokról nem folytattak tárgyalásokat. A Bizottság és az EKSZ négy tájékoztató ülést szervezett a szubszaharai afrikai többéves indikatív program prioritásairól, de csak a regionális szervezetek és az Afrikai Unió számára, nemzeti képviselők jelenléte nélkül.

Az uniós együttműködés céljára kiválasztott prioritások és ágazatok megfeleltek a Bizottság és a partnerországok prioritásainak

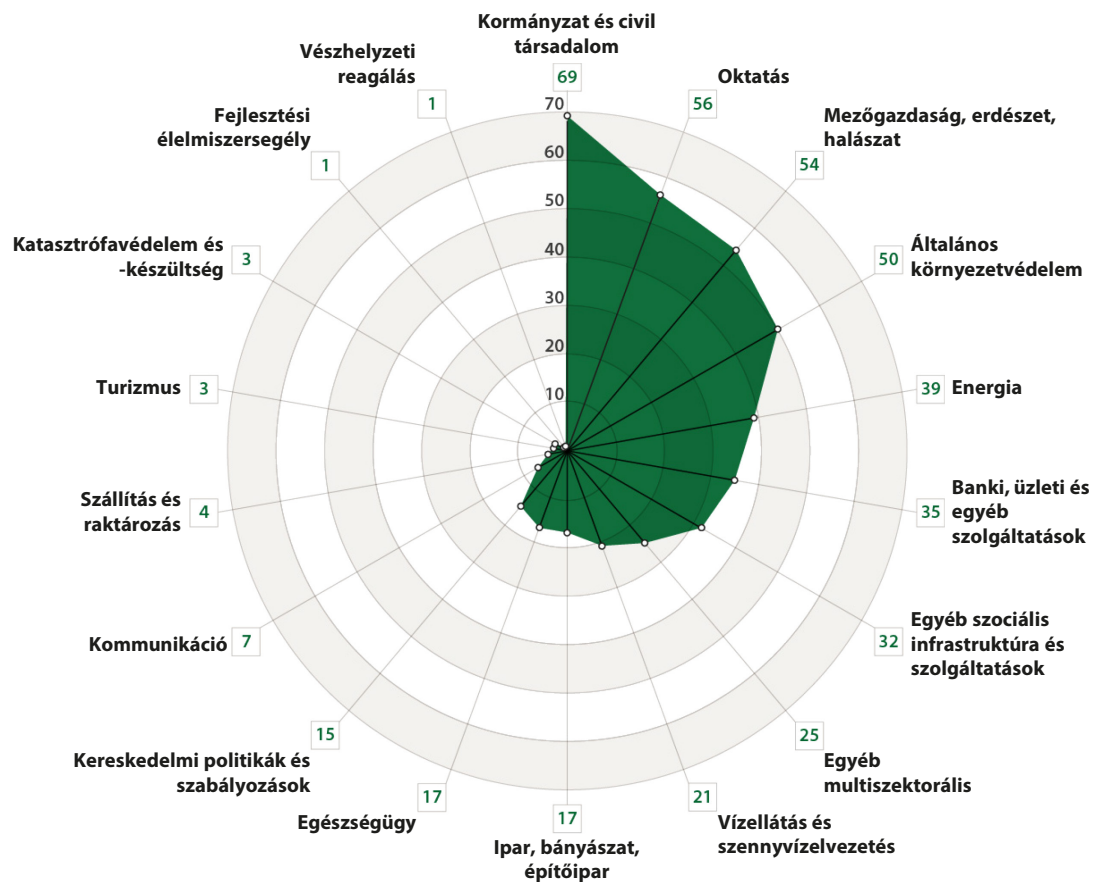
43 A többéves indikatív programok kidolgozása során az uniós képviseltek, a Bizottság és az EKSZ az országcsoportok ülésein és szolgálatközi konzultációkon keresztül egyeztettek a tagállamokkal és az egyéb bizottsági részlegekkel. Összességében a prioritási területek és a támogatott ágazatok relevánsak voltak, mivel megfeleltek a partnerországok fejlesztési prioritásainak. Emellett jól igazodtak az Unió nemzetközi partnerségeire vonatkozó uniós prioritásokhoz (zöld megállapodás, digitális átalakulás és adattechnológiák, a fenntartható növekedésre és a tisztességes munkahelyekre irányuló szövetségek, a migráció jobb kezelése és irányítása, migrációs partnerségek, valamint kormányzás, béke és biztonság)¹¹. A különböző prioritási területek között egyértelmű komplementaritás volt.

44 A beszámolás és munkájuk összehangolása érdekében a nemzetközi fejlesztésben érdekelt felek a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet ágazati osztályozását, illetve az ahhoz tartozó fejlesztési támogatási kódokat (DAC-kódok)¹² használják. A rendelkezésre álló DAC-kódok elemzése (lásd: [8. ábra](#)) azt mutatták, hogy a Botswana-ra, Guyána-ra, Nicaragua-ra, Iránra, Suriname-ra és Tádzsikisztánra vonatkozó, valamint egy több országot érintő többéves indikatív program kivételével valamennyi érintett program foglalkozott a kormányzással. Az oktatást – különösen a szakképzést – a többéves indikatív programok közel háromnegyede (56 ország) tárgyalta. A „zöld megállapodáshoz” kapcsolódó ágazatokkal (mezőgazdaság, környezetvédelem, erdőgazdálkodás, halászat és zöld energia) a többéves indikatív programok nagy része foglalkozott. Ezzel szemben az egészségügyi ellátás csak 17 ország esetében került megemlítésre.

¹¹ Az EU nemzetközi partnerségei. [Az Európai Bizottság prioritásai](#).

¹² Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet. [A DAC kódlistái](#).

8. ábra. A kiemelt ágazatok gyakorisága a DAC-kódok szerint

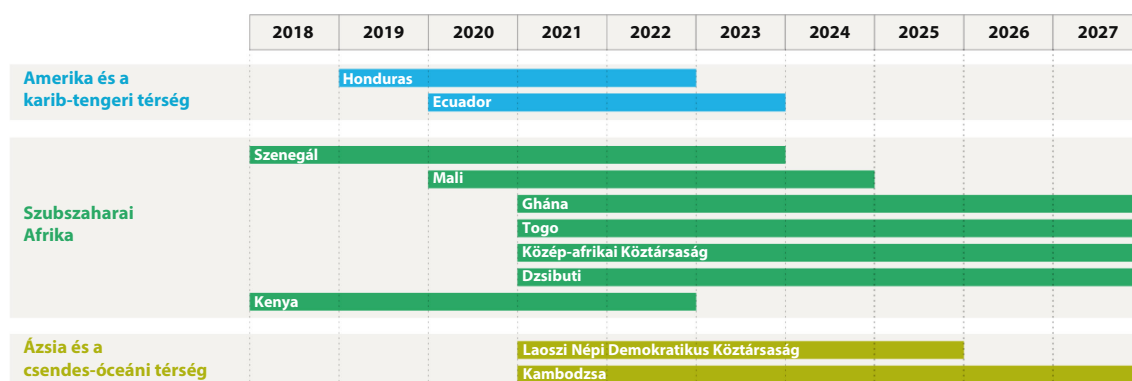


Forrás: Európai Számvevőszék, az országok 2022. januárig elfogadott többéves indikatív programjai alapján.

A közös programozás továbbra is korlátozott, mivel előkészítése nagy munkaterhet jelent

45 A közös programozási dokumentumok olyan többéves programozási dokumentumok, amelyek felvázolják az Unió és tagállamai, valamint a partnerországok közötti együttműködés lehetséges ágazatait és célkitűzéseit. Amikor a Bizottság biztosi testülete közös programozási dokumentumot fogad el, az a többéves indikatív program helyébe lép. Ez hét ország esetében történt így, köztük a mintánkban szereplő Kambodzsában, Laoszban, Szenegálban és Maliban. Az NDICI – Globális Európa rendelet¹³ kimondja, hogy a többéves indikatív programoknak lehetőleg közös programozási stratégiákon kell alapulniuk, mivel ezek elősegítik a többi uniós tagállam által nyújtott támogatással való koherenciát, komplementaritást és következetességet. A közös programozási stratégiák száma továbbra sem jelentős: ellenőrzésünk időpontjában (89-ből) 11 ország (lásd: **9. ábra**), míg az előző programozási időszakban 17 ország rendelkezett ilyenrel. Nyolc további közös programozási dokumentum elfogadása folyamatban volt. A közös programozás tehát még nem a legelterjedtebb megközelítés.

9. ábra. Közös programozási dokumentumok a 2022. januári állapot szerint



Forrás: Európai Számvevőszék, a többéves indikatív programok alapján.

¹³ Az (EU) 2021/947 rendelet 12. cikke (2) bekezdésének c) pontja.

46 E dokumentumok kidolgozása hasznos a beavatkozási igények és területek, illetve a valamennyi résztvevő érdeklődésére számot tartó területek azonosításához, ugyanakkor jelentős munkaterhet ró az uniós tagállamokra és képviselőkre. Az uniós tagállamok fejlesztési ügynökségei szerint a dokumentum hozzáadott értéke nem indokolja az időráfordítást. A közös programozást elvileg közös végrehajtás követi, amely magában foglalja az erőforrások összevonását és az azok hatásának maximalizálására irányuló közös munkát. Az európai partnerek mindegyike azonban saját kétoldalú vagy regionális stratégiával is rendelkezik, és a közös programozási dokumentumot csak referenciaként használja, különösen mivel ezek a dokumentumok jogilag nem kötelező erejűek az uniós tagállamok számára.

A kiválasztott prioritási területek széles hatóköre gyengítheti az uniós finanszírozás hatását

A prioritási területek széles hatókört fednek le

47 Az iránymutatásoknak megfelelően az összes nem szomszédságpolitikai térségre vonatkozó többéves indikatív program három átfogó prioritási területet foglal magában, amelyek a témák széles körét fedik le. A többéves indikatív programok ezért rugalmasak és tág területen teszik lehetővé az együttműködést az előre nem látható eseményekhez való alkalmazkodás érdekében. A tágan meghatározott prioritási területek azonban kedvezőtlennek bizonyulhatnak az uniós finanszírozás összpontosítása és potenciális hatása szempontjából. Ez különösen fontos abban az esetben, ha a finanszírozási szint csökken, amint az az ázsiai országok esetében történt. Kambodzsában például a prioritási területek hasonlóak, mint a 2014–2020-as időszakban, a finanszírozás azonban jelentősen csökkent (lásd: [3. táblázat](#)).

3. táblázat. Kambodzsa allokációi ágazatonként, illetve prioritási övezetenként (millió euró)

2014–2020-as TPK			2021–2027-es TPK		
Ágazatok	Hétéves finanszírozás	Éves átlag	Prioritási területek	A többéves indikatív program finanszírozása (2021–2024)	Éves átlag
Mezőgazdaság/ természetierőforrás-gazdálkodás	144,0	20,6	Zöld növekedés és tisztességes munkahelyek (3 DAC-ágazat)	62,0	15,5
Oktatás/ készségek	140,0	20,0	Oktatás és készségfejlesztés (3 DAC-ágazat)	48,0	12,0
Irányítás és igazgatás	120,0	17,1	Jó kormányzás (3 DAC-ágazat)	37,0	9,3

Forrás: Európai Számvevőszék, a 2014–2020-as és a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves indikatív program alapján.

48 Mali többéves indikatív programja három prioritási területet sorol fel, melyek a következők: 1) az állam működésének javítása, 2) munkahelyteremtés és a gazdaság ösztönzése, valamint 3) az alapvető emberi szükségletek biztosítását célzó fellépések. Ezek a prioritások hivatalosan nyolc ágazatot fednek le, de mivel a területeket tágan határozták meg, a többéves indikatív program valójában számos más ágazatra is kiterjed (lásd: a [3. háttérmagyarázat](#) példái).

3. háttérmagyarázat

Az ágazatok tag meghatározása Maliban (példák)

Az egyik ágazat neve „Az állam stabilitása és helyreállítása a labilis területeken”. Ez az egy ágazat a biztonsági szükségleteket, a fejlesztés biztonsági pólusait, az infrastruktúrát (utak, víz és csatornázás, megújuló energiák, digitalizáció), a szociális szolgáltatásokat, a határellenőrzést, valamint a migráció igazgatását és a kormányzást is lefedi.

A „Jogérvényesülés és jogállamiság” ágazat magában foglalja a földbirtoklás, a kultúra, az örökség, a sport és a természeti erőforrások támogatását is.

49 A mintánkban a legcéltzottabb többéves indikatív program Guinea kilenc általános ágazatot (energia, mezőgazdaság és halászat, környezetvédelem, egészségügy, vízellátás és csatornázás, szakképzés, kormányzás és civil társadalom, konfliktusok, béke és biztonság, migráció) felölelő programja volt, mivel az a többi programhoz képest szűkebben meghatározott ágazatokat céltzott meg. A mintánkon kívüli országok közül Namíbia többéves indikatív programja is bevált gyakorlatnak tekinthető, mivel jól meghatározott prioritásokat és ágazatokat tartalmaz (lásd: [4. háttérmagyarázat](#)).

4. háttérmagyarázat

Namíbia kiemelt együttműködési fókuszterületei és -ágazatai

1. prioritási terület: „Alapozó”¹⁴ készségek – oktatás

Oktatáspolitikai és adminisztratív irányítás

Tanárképzés

Kisgyermekkorai nevelés

2. prioritási terület: Inkluzív zöld növekedés

Vízellátás és csatornázás

Energiatermelés, megújuló erőforrások

Általános környezetvédelem

3. prioritási terület: Jó kormányzás és a nemek közötti egyenlőség

Törvényhozók és politikai pártok

Korrupcióellenes szervezetek és intézmények

A nőkkel és lányokkal szembeni erőszak felszámolása

¹⁴ A Namíbiára vonatkozó többéves indikatív programban leírtak szerint.

50 Az NDICI – Globális Európa rendelet nem határoz meg határértéket a szomszédságpolitikai országok prioritási területei tekintetében. A mintánkban szereplő többéves indikatív programok mindegyike öt prioritási területet tartalmazott. Az NDICI – Globális Európa rendeletben előírtaknak¹⁵ megfelelően a prioritási területeket a partnerségi együttműködési megállapodásokból választották ki. Ezeket a területeket a keleti partnerség¹⁶ keretében határozták meg a „Keleti partnerségi politika 2020 után” című, 2020. március 18-i közös közleményben¹⁷. A prioritások az együttműködési területek széles skáláját fedik le.

A képviselvek csak az általuk támogatott ágazatokat elemezték

51 Az NDICI – Globális Európa rendelet¹⁸ előírja, hogy a földrajzi programoknak az uniós finanszírozás partnerországokra és -régiókra gyakorolt potenciális hatásán kell alapulniuk. Az NDICI – Globális Európa programozási iránymutatásai nem határozzák meg a potenciális hatás mérésére alkalmazandó megközelítést. Az uniós képviselvek elemzései csak azokra az ágazatokra terjedtek ki, amelyek végül támogatásban részesültek. Az alternatív ágazatokat nem vizsgálták a programozási folyamat során. Az uniós képviselvek széles körű ismeretekkel rendelkeztek a partnerországok helyzetéről és szükségleteiről, de a többéves indikatív programok nem bizonyították, hogy azok az ágazatok kerültek kiválasztásra, amelyekben az uniós források a legnagyobb hatást érhetik el.

52 Az egyetlen kivétel Mali volt, ahol az uniós képviselő 15 széles körű ágazatértékelést végzett el. Felmérték az érdekelt felek kapacitásait és elkötelezettségét, a potenciális uniós hatást, illetve hozzáadott értéket, valamint adott esetben a Bizottság korábbi támogatásának köszönhetően elért eredményeket. Az uniós képviselő által az ország állami reformjairól készített értékelés például azt a következtetést vonta le, hogy az államháztartási gazdálkodás tekintetében jelentős az uniós hozzáadott érték, mivel az minőségi párbeszeden, egyértelmű relevancián és politikai hitelességen alapul.

¹⁵ Az (EU) 2021/947 rendelet 19. cikke.

¹⁶ Európai szomszédságpolitikai és csatlakozási tárgyalások. A [keleti partnerségről](#) szóló weboldal.

¹⁷ EKSZ: *Joint communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Eastern Partnership policy beyond 2020*, SWD(2020) 56 final, 2020. március 18.

¹⁸ Az (EU) 2021/947 rendelet 13. cikkének (2) bekezdése és 19. cikkének (2) bekezdése.

A képviselvek a rendelkezésre álló finanszírozási összeg ismerete nélkül választották ki a prioritási területeket

53 A prioritási területeket úgy választották ki, hogy nem ismerték az egyes országoknak juttatott végső keretösszegeket. Ez megnehezítette a hétéves program (vagy az annak felülvizsgálatáig hátralevő négy év) hatókörének meghatározását és a várt eredmények számszerűsítését. A többéves indikatív programok nem adtak indokolást a források különböző prioritási területek közötti lebontásához sem (pl. a támogatott területeken tervezett közkiadások indokolása vagy más adományozók jövőbeli hozzájárulásaira vonatkozó információk). Az uniós képviselvek arról tájékoztattak, hogy a pénzügyi allokációk eredetileg a tervezett éves cselekvési programokra és az adományozók adott ágazatokban való részvételére vonatkozó belső ötletbörzén alapultak. A gyakorlatban azonban az adományozóknak csak kis része rendelkezett többéves költségvetéssel, és volt ezáltal képes kötelezettséget vállalni jövőbeli intézkedésekre. Az adományozók tervezett támogatása – amennyiben feltüntetésre került is – indikatív jellegű volt.

54 Az NDICI – Globális Európa programozási iránymutatásai szerint emellett a rugalmasság és a folyamatos politikai felelősségvállalás érdekében a többéves indikatív programoknak a hétéves időszak hátralévő részére egy indikatív kiegészítő összeget is tartalmazniuk kell. A Bizottság és az EKSZ által az uniós képviselveknek küldött későbbi utasítások azt írták elő, hogy a többéves indikatív programok csak a négyéves keretösszeget tartalmazzák. Az utolsó három év (2025–2027) országallokációiról a programozás féldísz felülvizsgálata után döntenek majd. E felülvizsgálat relevanciáját azonban csökkentheti a fellépések késedelmes megkezdése (lásd: [59.](#) bekezdés).

Az NDICI – Globális Európa rendelet késedelmes elfogadása miatt késett a többéves indikatív programok elfogadása is

55 Az Európai Bizottság 2018-ban rendeletjavaslatot terjesztett az Európai Parlament és a Tanács elé¹⁹. A 2020 utáni időszakra vonatkozó programozás előkészítése hivatalosan 2019 februárjában kezdődött meg. A programozás elindítása (amelyet eredetileg 2019 decemberére terveztek) 2020 novemberében történt meg azzal, hogy az iránymutatásokat megosztották az uniós képviselvekkel. A folyamatot késleltette, hogy a programozásnak tükröznie kellett a Covid19-világjárvány társadalmi-gazdasági hatásait, valamint az, hogy az NDICI – Globális Európa rendeletet,

¹⁹ Javaslat a Szomszédági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre, COM(2018) 460 final.

illetve a kapcsolódó felhatalmazáson alapuló jogi aktust késedelmesen – 2021 júniusában, illetve júliusában – fogadták el. Ezt követően körülbelül hat hónap telt el az első többéves indikatív programok elfogadásáig. A teljes folyamat – az előkészítő munkától az elfogadásig – három évig tartott (lásd: [1. melléklet](#)). Ellenőrzésünk lezárásának időpontjáig még nem sikerült minden többéves indikatív programot előterjeszteni elfogadásra.

56 A szomszédságpolitikai országok esetében az NDICI – Globális Európa rendelet közös dokumentumok (partnerségi prioritások, társulási menetrendek vagy ezekkel egyenértékű dokumentumok) elfogadását írja elő, amelyek meghatározzák a programozás alapját. E közös dokumentumok többsége 2020-ban lejárt, és megújításuk a tárgyalások lassú előrehaladása miatt késett.

57 Összehasonlításképpen: a Fejlesztési Együttműködési Eszköz és az Európai Fejlesztési Alap 2014–2020-as programozási gyakorlatait 2012 májusában indították el. Az első két nemzeti indikatív programot 2014 januárjában, az utolsót 2017 áprilisában fogadták el, a legtöbb program elfogadására 2014 második félévében került sor. Az egész folyamat körülbelül két évig tartott. Az Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz esetében a rendeletet 2014 márciusában, a programoknak – az egységes támogatási keret dokumentumainak – a többségét 2014 második félévében fogadták el.

58 A többéves indikatív programok késői elfogadása befolyásolta a finanszírozandó fellépéseket meghatározó 2021. évi éves cselekvési tervek elkészítését. 2021 végéig 98 többéves indikatív program és 55 cselekvési terv került elfogadásra.

59 A végrehajtás illetően késedelme hatással lehet a programozás félidős felülvizsgálatára is, amely az eszköz 2024 végén benyújtandó félidős értékelése után esedékes²⁰. E felülvizsgálat során a Bizottság és az EKSZ a tervek szerint újraértékeli a programozás során a többéves indikatív programok prioritási területei kapcsán hozott döntéseket, és javaslatot tesz az országok 2025–2027. évi allokációira. Az allokáció egy kötelező felülvizsgálaton fog alapulni, figyelembe véve az egyes országok több uniós szakpolitikai prioritás (pl. multilateralizmus, egyenlőtlenségek kezelése,

²⁰ Az (EU) 2021/947 rendelet 42. cikkének (2) bekezdése.

migráció) tekintetében elért teljesítményét. A fellépések késői megkezdése miatt kevesebb anyag áll majd rendelkezésre a felülvizsgálathoz.

A közös kezdeményezések jelentős többletmunkát igényeltek és késleltették a programozást

Az Európai Fenntartható Fejlődési Alap Plusz keretében nyújtott finanszírozás elosztása

60 Az új EFFA+ a beruházások támogatására szolgáló uniós keret, amelyet több európai és nemzetközi pénzügyi intézménnyel partnerségben kell végrehajtani. Az EFFA+ műveleteket a földrajzi többéves indikatív programok (országos és regionális programok) keretében finanszírozzák. A műveletek között lehet költségvetési biztosíték nyújtása, illetve az uniós támogatások ötvözése köz- és magánfinanszírozók által nyújtott hitelekkel vagy tőkefinanszírozással. A Bizottság és az EKSZ felkérte az uniós képviselőket, hogy értékeljék a partnerországokban végrehajtható potenciális EFFA+ beruházásokat. A nem szomszédságpolitikai országok esetében a Bizottság és az EKSZ módszereket dolgozott ki az országallokációk egy részének az EFFA+ keretében történő biztosítéknyújtásra való elkülönítésére.

61 Az ázsiai és csendes-óceáni országok többéves indikatív programjai esetében a Bizottság és az EKSZ a biztosíték nyújtása esetében 15%-os, a finanszírozásötvözés esetében 5%-os átalánytartalékot írt elő. Az EFFA+ számára fenntartott finanszírozás általános szintje magasabb volt, mint az uniós képviselők által a Laoszra, Kambodzsára és Vietnámra vonatkozó többéves indikatív programok tervezeteiben közölt eredeti becslések (lásd például: [5. háttérmagyarázat](#)). Ezért fennáll annak a kockázata, hogy az EFFA+ biztosítékokra elkülönített összegek meghaladják a tényleges szükségleteket.

5. háttérmagyarázat

EFFA+ források Ázsiában

- **Kambodzsában** az ország belső szabályai miatt – amelyek célja a túlzott eladósodás megelőzése – korlátozottak az EFFA+ biztosítékok lehetőségei (más adományozók tapasztalatai is arra mutatnak, hogy csekély érdeklődés mutatkozik a biztosítékok iránt).
- **Laosban** az értékelések szerint szintén kevés lehetőség volt biztosíték nyújtására.
- **Vietnamban** azonban a biztosítékok a kezdeti becslés szerint meghaladták a Bizottság által Brüsszelben előírt 15%-ot.

Érdemes lenne tovább vizsgálni az EFFA+ keretében történő támogatásötvöztést, mivel azt más adományozók is felhasználhatnák hiteleik nyújtására.

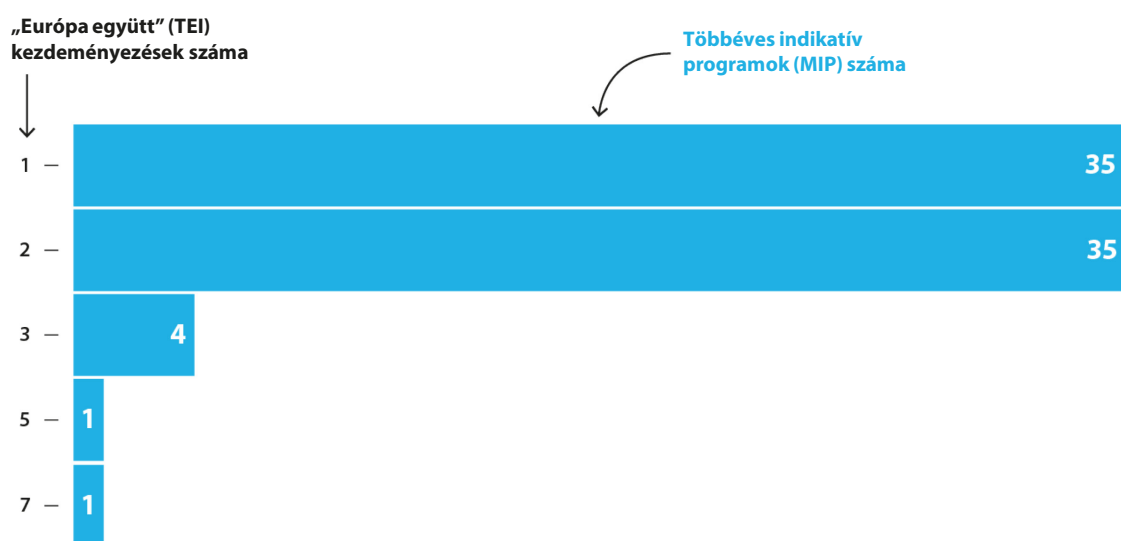
62 Az EFFA+-ra vonatkozó rendelkezések elemzése további erőfeszítéseket igényelt az uniós képviselőktől, amelyek nem rendelkeztek tapasztalattal ezen új eszköz használata terén. Ez késleltette a többéves indikatív programok előkészítését. Ezenkívül a többéves indikatív programok nem határozták meg az EFFA+ finanszírozás prioritási területek szerinti arányát. Ezen túlmenően e források végső felhasználásának szintje a tervezett pályázati felhívásokig bizonytalan volt. Mivel az EFFA+ a földrajzi programok egyik végrehajtási módja, megállapítottuk, hogy összességében nem volt egyértelmű, hogy ezt az elemzést már a programozási szakaszban be kellett-e építeni a többéves indikatív programokba.

Az „Európa együtt” kezdeményezések még a fejlesztési szakaszban voltak az NDICI – Globális Európa programozása során

63 Az „Európa együtt” kezdeményezésekben (lásd: [06.](#) bekezdés) az EU és tagállamai, valamint azok diplomáciai hálózata, pénzügyi intézmények (köztük a nemzeti fejlesztési bankok) és végrehajtó ügynökségek, továbbá az Európai Beruházási Bank (EBB) és az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (EBRD) vesznek részt. Az „Európa együtt” 2020 áprilisában jött létre azzal a céllal, hogy támogassa az Unió partnerországait a Covid19-világjárvány elleni küzdelemben. Az „Európa együtt” kezdeményezések különböző meglévő és jövőbeli fellépéseket foglalnak magukban, amelyeket közösen koordinálnak. A cél a nagyobb hatás elérése és az EU láthatóságának növelése.

64 Az NDICI – Globális Európa programozási iránymutatásai többéves indikatív programonként legfeljebb két „Európa együtt” kezdeményezés meghatározását teszik lehetővé. 13 ország (Seychelle-szigetek, Botswana, Belize, Jamaica, Bhután, Irán, Kazahsztán, Kirgizisztán, Malajzia, a Maldív-szigetek, Tádzsikisztán, Thaiföld és Türkmenisztán) kivételével mind a 89 országos többéves indikatív program magában foglalt legalább egy „Európa együtt” kezdeményezést. A legtöbb országban két területen is végrehajtanak kezdeményezéseket (lásd: **10. ábra**).

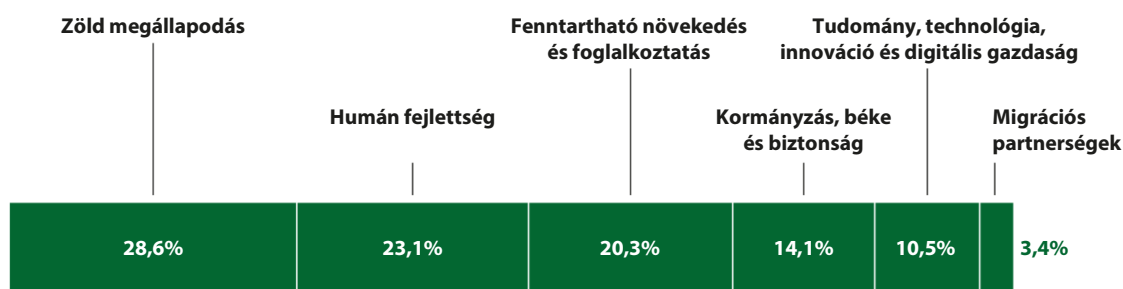
10. ábra. Az „Európa együtt” kezdeményezések száma az országok többéves indikatív programjainak arányában



Forrás: Európai Számvevőszék, a 2022. május 31-ig elfogadott többéves indikatív programok alapján.

65 A legtöbb „Európa együtt” kezdeményezés egyidejűleg több uniós prioritásra irányult. A zöld megállapodás volt a leggyakoribb téma, ezt a humán fejlődés, valamint a fenntartható növekedés és munkahelyteremtés követte. A legkevésbé gyakori téma a migrációs partnerségek volt (lásd: **11. ábra**).

11. ábra. A tematikus prioritások részesedése az országok „Európa együtt” kezdeményezéseiben



Forrás: Európai Számvevőszék, a többéves indikatív programok és a Bizottság „Európa együtt” nyomon követésére szolgáló eszköze alapján (az adatok kinyerése 2022.02.04. és 2022.02.23. között történt).

66 A Bizottságon kívül átlagosan hét további donor vesz részt az egyes „Európa együtt” kezdeményezésekben. Hét kezdeményezés esetében nem jelöltek meg adományozókat a többéves indikatív programokban.

67 A többéves indikatív programok feltüntették az Unió hozzájárulását az „Európa együtt” kezdeményezésekhez, de az egyes uniós tagállamokét nem. A tagállamok pénzügyi támogatásának bizonytalansága is hozzájárult ahhoz, hogy nem egészen tisztázott az „Európa együtt” kezdeményezések mint kollektív fellépés jövője. Örményország többéves indikatív programjában az Unió „Európa együtt” kezdeményezésekhez való hozzájárulása indikatív jellegű volt, azt át lehetett irányítani, ha a meghatározott fellépéseket nem indítják meg. A jövőbeli támogatásokkal kapcsolatos eme bizonytalanság miatt alighanem korai volt bevonni az „Európa együtt” kezdeményezéseket az országos programokba. A három felkeresett országban készített interjúink azt mutatják, hogy ellenőrzésünk idején a kormányok számára még nem volt teljesen egyértelmű az „Európa együtt” kezdeményezések mibenléte.

Eleinte nem voltak teljesen tisztázottak a szomszédságpolitikai országokra irányuló kiemelt kezdeményezések modalitásai

68 A szomszédságpolitikai országokban a többéves indikatív programoknak a tervek szerint a kiemelt kezdeményezésekhez is hozzá kellett járulniuk. A kiemelt kezdeményezések célja a társadalmi-gazdasági helyreállítás támogatása és az országok rezilienciájának erősítése²¹. A finanszírozás pénzügyi intézményektől származó hitelek, magán- és állami beruházások, valamint a gazdaságélénkítési és beruházási terv keretében nyújtott uniós vissza nem térítendő vagy ötvözött támogatások, illetve biztosítékok kombinációja révén történik. A kiemelt kezdeményezéseket a partnerországok kormányai, a Bizottság és az uniós képviselők közösen dolgozták ki.

69 A kiemelt kezdeményezések új megközelítést jelentettek, amelyről sem az NDICI – Globális Európa rendelet, sem az iránymutatások nem tettek említést. Ennélfogva az uniós képviselőknek kevés idejük volt azok megtervezésére. A kiemelt kezdeményezéseket az EFFA+ keretében, illetve adott esetben kétoldalú vagy regionális allokációk révén kellett finanszírozni. Az uniós képviselők több iránymutatást kértek a Bizottságtól a végrehajtás módozatait és elosztását (támogatásötvöztetés, költségvetési biztosítékok nyújtása stb.), valamint a finanszírozás forrását (regionális vagy országos többéves indikatív program) illetően. E kiemelt kezdeményezésekre mindeddig nem képeztek költségvetési előirányzatot. Az általunk áttekintett többéves indikatív programok csak hozzávetőleges becsült összegeket tüntettek fel, amelyeket az uniós képviselők a bankokkal és a Bizottsággal együttműködésben számítottak ki.

70 A többéves indikatív programok különböző prioritási területeken végrehajtandó kiemelt kezdeményezéseket ismertettek. Megállapítottuk, hogy Örményországban ez kezdetben okozott némi félreértést: Örményország kormánya nem kapott egyértelmű tájékoztatást a kiemelt kezdeményezések finanszírozásáról, például a vissza nem térítendő támogatások, biztosítékok és hitelek formájában várható finanszírozás arányáról.

A többéves indikatív programokhoz nem rendeltek elegendő közös mutatót ahhoz, hogy eszközszinten mérhessék az előrehaladást

71 Az NDICI – Globális Európa rendelet értelmében „a Bizottságnak gondoskodnia kell arról, hogy az uniós költségvetés végrehajtása tekintetében való elszámoltathatóság és átláthatóság hatékony biztosítása, valamint az eszköz célkitűzéseinek megvalósítása felé való előrehaladás hatékony értékelése érdekében egyértelmű nyomon követési és értékelési mechanizmusok álljanak rendelkezésre”²². Megvizsgáltuk, hogy a Bizottság által bevezetett mutatók lehetővé tették-e a mintánkba felvett kilenc többéves indikatív program egyedi célkitűzései és várható eredményei elérésének pontos mérését.

A többéves indikatív programok kiválasztott mutatói nem feltétlenül mérik majd a tényleges eredményeket

Nem állnak a többéves indikatív programok minden mutatója esetében rendelkezésre megfelelő kiindulási vagy célértékek

72 Az NDICI – Globális Európa rendelet²³ értelmében a többéves indikatív programoknak megfelelő teljesítménymutatókat kell tartalmazniuk a prioritási területek és a beavatkozási ágazatok egyedi célkitűzéseinek és várható eredményeinek nyomon követésére. Mintánkban a mutatók közel 15%-a kizárólag az Unió közvetlen hozzájárulását követte nyomon (pl. az uniós támogatással üzleti tanácsadási szolgáltatásokhoz hozzáféréssel rendelkező új kedvezményezettek száma). A fennmaradó 85% az ország általános előrehaladását kísérte figyelemmel azokon a területeken, ahol az Unió az egyik közreműködő. Ezek a mutatók nemzeti információforrásokra támaszkodnak, és azokról egyeztettek az illetékes nemzeti hatóságokkal.

73 A mintában szereplő mintegy 700 mutató többsége egyedi mutató volt. Több mint 20%-uk esetében azonban hiányzott vagy nem volt egyértelmű a kiindulási érték, 24%-uk esetében pedig a célérték, ami megnehezítette a teljesítmény mérését (lásd: [6. háttérmagyarázat](#)).

6. háttérmagyarázat

Hiányzó megbízható bizonyítékforrások, kiindulási értékek vagy célértékek (példák)

- **Szenegálban** „a produktív és társadalmi-gazdasági beruházásokra irányuló diaszpóraátutalások aránya” nevű mutató értékét 14%-ban határozták meg, de az uniós képviselő elismerte, hogy a bizonyítékok hiánya miatt ezt a mutatót nem lehet objektíven mérni.
- **Guineában** a többéves indikatív program a szakképzést követő elhelyezkedési aránynál a kiindulási értéket 56%-ban határozta meg. Ez a statisztika azonban nem szerepel a többéves indikatív programban említett forrásban.
- **Maliban** hat cél esetében jeleztek növekedést anélkül, hogy meghatározták volna a növekedés mértékét és a kiindulási értékeket.
- **Ukrajnában** is 16 cél esetében számoltak be ilyen „növekedésről”, míg hét célhoz nem tartozott (semmilyen vagy egyértelmű) kiindulási érték. Az ukrán többéves indikatív program nyolc mutatója a mérték meghatározása nélkül ír elő „csökkenést”. Ráadásul e nyolc mutató közül három esetében hiányoznak a kiindulási értékek. Egyértelmű célok nélkül lehetetlen felmérni az ambíció szintjét.

²² Az (EU) 2021/947 rendelet (18) preambulumbekzdése.

²³ Az (EU) 2021/947 rendelet 12. cikkének (3) bekezdése.

74 Az uniós képviseltek nem tudták alátámasztani a kiindulási és célértékek forrásait. Maliban például a mutatókat meghatározó tanácsadókat időközben leváltották, és sem az új személyzet, sem az uniós képviselő nem tudta benyújtani a munkadokumentumokat (az alkalmazott források listáját). Örményország többéves indikatív programja nem jelölte meg a mutatók forrásait, és mind az azerbajdzsáni, mind az ukrán többéves indikatív program pusztán „kormányzati jelentésekre” utalt anélkül, hogy meghatározta volna, mely jelentésekről van szó. Emiatt e mutatók esetében a beszámolást és a nyomon követést hátráltatja a bizonyítékok megszerzésének lehetetlensége vagy nehézsége, valamint a helytelen adatok felhasználása.

75 Példákat találtunk továbbá nem egyértelmű mutatókra is, amelyek kapcsán bizonytalan, hogy pontosan mit mérnek (lásd: [7. háttérmagyarázat](#)).

7. háttérmagyarázat

Félreérthető mutatók (példák)

- A Globális Európa Eredménykeret (GERF) 2.13. mutatója a zöld munkahelyek számát adja meg. Az ellenőrzési munkánk befejezéséig azonban nem vezettek be olyan módszertant, amely tisztázná, hogy mely munkahelyek tekintendők „zöldnek”.
- **Maliban** a többéves indikatív program „mezőgazdasági termékek termelés utáni veszteségi rátája” nevű mutatója nem határozza meg, mely növényekre vonatkozóan áll rendelkezésre információ, tehát melyeket fogják mérni.

Fennáll a kockázat, hogy a nyomon követés során nem használják majd a többéves indikatív programok mutatóit

76 Bár az NDICI – Globális Európa programozási iránymutatásai előírják, hogy a többéves indikatív programoknak számszerűsített célokkal és kiindulási értékekkel rendelkező mutatókat kell tartalmazniuk, a Bizottság kifejtette, hogy e mutatókat nem tervezik nyomon követni, illetve nem terveznek beszámolni azokról. Az előző, 2014–2020-es többéves pénzügyi keret esetében sem a Bizottság, sem az uniós képviseltek nem követték nyomon a nemzeti indikatív programok egységes támogatási kerethez kapcsolódó mutatóit.

77 A Bizottság szerint a nyomon követésre a beavatkozások szintjén kerül sor, ami azt jelenti, hogy csak a fellépések esetében végeznek majd nyomon követést. Az uniós képviselők szabadon meghatározhatták a fellépések mutatóit, de hivatkozhattak a többéves indikatív program mutatóira is. Megvizsgáltuk a Szenegálban és Maliban a 2021. évi fellépésekhez kapcsolódóan elfogadott dokumentumok – a szenegáli ifjúsági fellépések dokumentumai, Maliban az állam helyreállításáról szóló dokumentum, valamint mindkét országban a vidékfejlesztési és rezilienciaépítési dokumentumok – mutatóit. Megállapítottuk, hogy az e fellépésekhez kapcsolódó dokumentumokban megadott mutatók eltértek a többéves indikatív programban meghatározott mutatóktól. Ezért fennáll a kockázat, hogy a nyomon követés során nem használják majd a többéves indikatív programok mutatóit.

A Bizottság közös eredménymérési keretét még nem ültették át megfelelően valamennyi többéves indikatív programba

78 Az NDICI – Globális Európa programozási iránymutatásai szerint a többéves indikatív programoknak korlátozott számú mutatót kell tartalmazniuk. Azt azonban a Bizottság soha nem határozta meg, hogy mit jelent a „korlátozott” kifejezés. Megállapítottuk, hogy a mutatók számával arányosan nő a nyomon követés összetettsége és erőforrásigénye, valamint a teljesítményre vonatkozó információk széttagoltsága. Mivel nem határozták meg, hány mutatót kell feltüntetni a többéves indikatív programokban, az uniós képviselők által alkalmazott megközelítésben óriási eltérések mutatkoztak: a mutatók száma 0 és 152 között mozgott. Hét kisebb többéves indikatív program (Indonézia, Türkmenisztán, Thaiföld, Costa Rica, Kazahsztán, a Seychelle-szigetek és Malajzia) egyáltalán nem tartalmazott mutatókat. Ezek a programok csak a technikai segítségnyújtásra terjedtek ki. A fennmaradó 78 többéves indikatív program átlagosan 41 mutatót tartalmazott. A három szomszédságpolitikai ország (Örményország, Azerbajdzsán, Ukrajna) alkalmazta a legtöbb – egyenként több mint 100 – mutatót. Az azerbajdzsáni többéves indikatív program például 152 mutatót tartalmazott.

79 Az NDICI – Globális Európa programozási iránymutatásai azt javasolták, hogy a többéves indikatív programok mutatóinak meghatározásakor az Unió nemzetközi együttműködési és fejlesztési eredménymérési keretét alkalmazzák. 2021. január 12-én a DG INTPA elkészítette az uniós nemzetközi együttműködési és fejlesztési eredménymérési keret többéves indikatív programokban használandó mutatóinak jegyzékét, és azt elküldte az uniós képviselőknek. 2021. október 26-án a DG INTPA frissítette a listát, és azt a Globális Európa Eredménykeret (GERF) mutatóiként osztotta meg²⁴. Ez a mutatókészlet 71 olyan közös mutatót tartalmazott, amelyek lehetővé teszik az NDICI – Globális Európa átfogó teljesítményének nyomon követését és az NDICI – Globális Európa rendeletben meghatározott pénzügyi célok elérését. Eddigre azonban a többéves indikatív programok tervezetei már az utolsó szakaszban voltak.

80 A Bizottság valamennyi többéves indikatív program esetében elemezte a mutatókat, és a GERF-mutatók számának növelését, valamint a mutatók teljes számának csökkentését javasolta. Az uniós képviselők nem voltak kötelesek követni ezeket a javaslatokat (lásd: [8. háttérmagyarázat](#)). A DG INTPA kifejtette, hogy az összesítés nem a többéves indikatív programok mutatóin alapul, hanem a beavatkozások szintjén történik majd.

8. háttérmagyarázat

A közös mutatók következetlen megfogalmazása és a mértékegységek következetlen használata bonyolítja az automatikus összesítést

A GERF 1.11. a munkanélküliségi rátához kapcsolódik. Azonban a Tádzsikisztánra vonatkozó többéves indikatív program az ifjúsági munkanélküliségi rátára, míg az iráni a célcsoportnak (lakó-/fogadó közösségek és lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek) a nemzeti átlaghoz viszonyított munkanélküliségi rátájára utal.

A GERF 2.2. mutatót („a mezőgazdasági és legeltetési ökoszisztémák azon területei, ahol uniós támogatással fenntartható gazdálkodási gyakorlatokat vezettek be”), hektárban kell megadni. Azerbajdzsánban a kiindulási érték nulla, a célérték pedig egy volt. A többéves indikatív program nem határozza meg, hogy mely egységeket kell mérni.

A GERF 2.8. és a GERF 2.9. hasonlóan problematikus, mivel a többéves indikatív programok hektárban, km²-ben vagy százalékban adták meg a mutatók értékeit.

81 Az NDICI – Globális Európa szintjén csak akkor lehet összesíteni az eredményeket, ha a többéves indikatív programnak és a végrehajtott intézkedéseknek vannak közös mutatói. A GERF-mutatók többéves indikatív programokban történő azonosítása alapján választanak ki később a beavatkozások szintjén alkalmazandó közös mutatókat. Ugyanakkor a szenegáli többéves indikatív program három GERF-mutatót (2.13., 2.14., 2.20.), míg az ifjúsági fellépésekre vonatkozó dokumentum két, kissé eltérő GERF-mutatót (1.12. és 2.20.) tartalmazott.

82 Minden többéves indikatív program átlagosan nyolc, de legalább egy GERF-mutatót tartalmazott. A legelterjedtebb GERF-mutató (GERF 2.1., „Az EU által támogatott, a fenntartható termelést, a piacra jutást, illetve a földtulajdon-biztonság növelését célzó fellépésekkel elért kistermelők száma”) 37 többéves indikatív programban szerepelt, míg hét mutatót csak egyszer, 10 hatásmutatót pedig egyszer sem alkalmaztak (lásd: [II. melléklet](#)). Az eszköz szintjén ez jelentősen rontja majd az eredmények összesíthetőségét.

83 A [II. melléklet](#) tanúsága szerint a GERF-mutatók többsége outputmutató, azonban az országok fejlődését mérő hatásmutatók kevésbé gyakoriak.

²⁴ A Bizottság szolgálati munkadokumentuma. *Launching the Global Europe Performance Monitoring System containing a Revised Global Europe Results Framework*. 2022. január 25.

Következtetések és ajánlások

84 Összességében megállapítottuk, hogy a Bizottság és az EKSZ átfogó, többéves földrajzi indikatív programokat dolgozott ki, amelyek a partnerországok szükségleteinek és az uniós prioritásoknak a széles körét célozták meg. Ugyanakkor hiányosságokat állapítottunk meg a finanszírozás partnerországok közötti elosztására használt módszertanokat és a monitoringkeret kialakítását illetően.

85 Bár a Bizottság és az EKSZ a finanszírozást egyetlen eszközbe vonta össze, a szomszédságpolitikai és a nem szomszédságpolitikai országoknak juttatandó finanszírozás elosztása tekintetében két különböző megközelítést követtek. A szomszédságpolitikai országok esetében a Bizottság és az EKSZ nem szabványosított, összehasonlítható és átlátható módon, a Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszközzel szülő rendeletben foglalt allokációs kritériumok alapján számította ki az előirányzatokat (ami segítette volna az ellenőrzési nyomvonal követését), ezért azok helytállóságát nem tudtuk megerősíteni. Ezzel szemben a nem szomszédságpolitikai országok esetében az allokációkat szabványosabb, összehasonlíthatóbb és átláthatóbb módon, az NDICI – Globális Európa rendelet földrajzi programozási elveit tükröző képlet alapján számították ki. A képlet alkalmazása kapcsán ugyanakkor itt is feltártunk hiányosságokat (lásd: [18–32. bekezdés](#) és [7. ábra](#)).

1. ajánlás. A finanszírozás szomszédságpolitikai országok közötti elosztására alkalmazott módszertan továbbfejlesztése oly módon, hogy az szabványosított, összehasonlítható és átlátható legyen

A Bizottság és az EKSZ a hatáskörükbe tartozó allokációs kritériumokat alakítsák mérhető tényezőkké, hogy a finanszírozást szabványosított, összehasonlítható és átlátható módon lehessen elosztani a szomszédságpolitikai országok között.

Megvalósítás céldátuma: kellő idővel a következő programozási ciklus kezdete előtt

2. ajánlás. A nem szomszédságpolitikai országok előirányzatainak megállapítására szolgáló módszertan részletesebb dokumentálása és szigorú alkalmazása

A Bizottság és az EKSZ szabványosítsa a kvantitatív módszer valamennyi lépését, egyetlen dokumentumban írja le azokat, és szigorúan alkalmazza ezt a módszert. A dokumentum tartalmazza a következőket:

- az alkalmazott tényezők és mutatók ismertetése, kiválasztásuk oka és pontos adatforrások;
- az országoknak a számításból való kivonására irányuló eljárás;
- a folyamat leírása lépésről lépésre, beleértve a feldolgozatlan nyers adatok tárolását, az egyes szakaszokban alkalmazott képleteket és az ellenőrzési nyomvonal fenntartását;
- formalizált és egységes eljárás a hiányzó adatpontok helyettesítésére és a kivételek kezelésére.

Megvalósítás céldátuma: kellő idővel a következő programozási ciklus kezdete előtt

86 A Bizottság és az EKSZ elemezte a partnerországok helyzetét és szükségleteit. Az elemzések valamennyi főbb politikai, gazdasági, társadalmi és környezeti szempontra kiterjedtek. Az uniós képviseletek szükség esetén konfliktusértékeléseket is készítettek. Az együttműködés céljára kiválasztott prioritási területek és a kapcsolódó ágazatok megfeleltek az országok szükségleteinek és az uniós prioritásoknak, és azokat az érdekelt felek széles körével megvitatták.

87 A kiválasztott prioritási területeket tágran határozták meg, ami rugalmasságot biztosít az előre nem látható eseményekhez való alkalmazkodáshoz, de gyengítheti az uniós finanszírozás célirányosságát. Bár az NDICI – Globális Európa rendelet előírja, hogy a földrajzi programoknak a potenciális hatáson kell alapulniuk, a többéves indikatív programok nem bizonyították, hogy azok a beavatkozási ágazatok kerültek kiválasztásra, amelyekben az uniós finanszírozás komoly hatást érhet el. A lehetséges beavatkozási ágazatok összehasonlítása lehetővé tette volna a Bizottság és az EKSZ számára, hogy ezt megtegyék, és megindokolják a források prioritási területek közötti elosztását, de ilyen összehasonlítást nem végeztek. Ezenkívül az uniós képviseletek nem elemezték az ágazatok tervezett közkiadásait, és a többéves indikatív programok csak részben és indikatív összegek formájában tartalmazták más adományozók tervezett hozzájárulásait (lásd: [33–54. bekezdés](#)).

3. ajánlás. Az uniós támogatás hatásának értékelésére szolgáló módszertan pontosítása

A Bizottság és az EKSZ pontosítsa az iránymutatásokban az értékelési módszertant, hogy azok a területek kerüljenek uniós beavatkozási ágazatokként kiválasztásra, amelyeken komoly hatást lehet elérni.

Megvalósítás cél dátuma: kellő idővel a következő programozási ciklus kezdete előtt

88 Az előkészítő szakasztól a többéves indikatív programok elfogadásáig a teljes folyamat három évig tartott. Ez több tényezőre volt visszavezethető, köztük arra, hogy a programozásnak tükröznie kellett a Covid19-világjárvány társadalmi-gazdasági hatásait, valamint arra, hogy az NDICI – Globális Európa rendeletet, illetve a kapcsolódó felhatalmazáson alapuló jogi aktust késedelmesen – 2021 júniusában, illetve júliusában – fogadták el. Ettől számítva azután hat hónapon belül a legtöbb többéves indikatív program elfogadásra került. A folyamat elhúzódása miatt az NDICI – Globális Európa fellépései csak késve kezdődhettek meg.

89 Az uniós képviseletek elemezték az új Európai Fenntartható Fejlődési Alap Plusz javasolt felhasználását. Ez az elemzés komoly munkát jelentett az uniós képviseleteknek a többéves indikatív programok előkészítése során, ami késleltette a programok előkészítését. A források végső felhasználásának mértéke még bizonytalan. Az Európai Fenntartható Fejlődési Alap Plusz, az „Európa együtt” kezdeményezések és a kiemelt kezdeményezések végrehajtási módok, és nem egyértelmű, hogy szerepeltetni kell-e azokat a többéves indikatív programokban (lásd: [55–70.](#) bekezdés).

4. ajánlás. A programozási eljárás hatókörének célirányosabbá tétele

A Bizottság és az EKSZ a programozási eljárást összpontosítsa a többéves indikatív programok kötelező elemeire, a nem kötelező elemeket halassza a végrehajtási szakaszra.

Megvalósítás cél dátuma: kellő idővel a következő programozási ciklus kezdete előtt

90 A többéves indikatív programok számos olyan mutatót tartalmaznak, amelyekről nem kötelező beszámolni. A mintánkban szereplő mutatók nagy többsége egyedi mutató volt, de a mutatók több mint 20%-a esetében a nem egyértelmű vagy hiányzó kiindulási és célértékek miatt nehéz lesz nyomon követni az előrehaladást. A Globális Európa Eredménykeretben szereplő közös mutatók nem egységes alkalmazása miatt csak kevéssé lehet majd eszközszinten összesíteni az eredményeket (lásd: **71–83.** bekezdés).

5. ajánlás. A többéves indikatív programok mutatóinak egyszerűsítése és egységes alkalmazásuk biztosítása

A mutatókból származó adatok összesítésének megkönnyítése érdekében a Bizottság és az EKSZ biztosítsa a következőket:

- o a Globális Európa Eredménykeretben előírt mutatók következetes és egységes beemelése a többéves indikatív programokba és alkalmazásuk azok kapcsán;
- o a többéves indikatív programokban, valamint az éves cselekvési tervekben és programokban szereplő mutatók közötti összhang;
- o az egyes mutatókra vonatkozó egyértelmű fogalommeghatározások, kiindulási és célértékek rendelkezésre állása.

Megvalósítás céldátuma: kellő idővel a következő programozási ciklus kezdete előtt

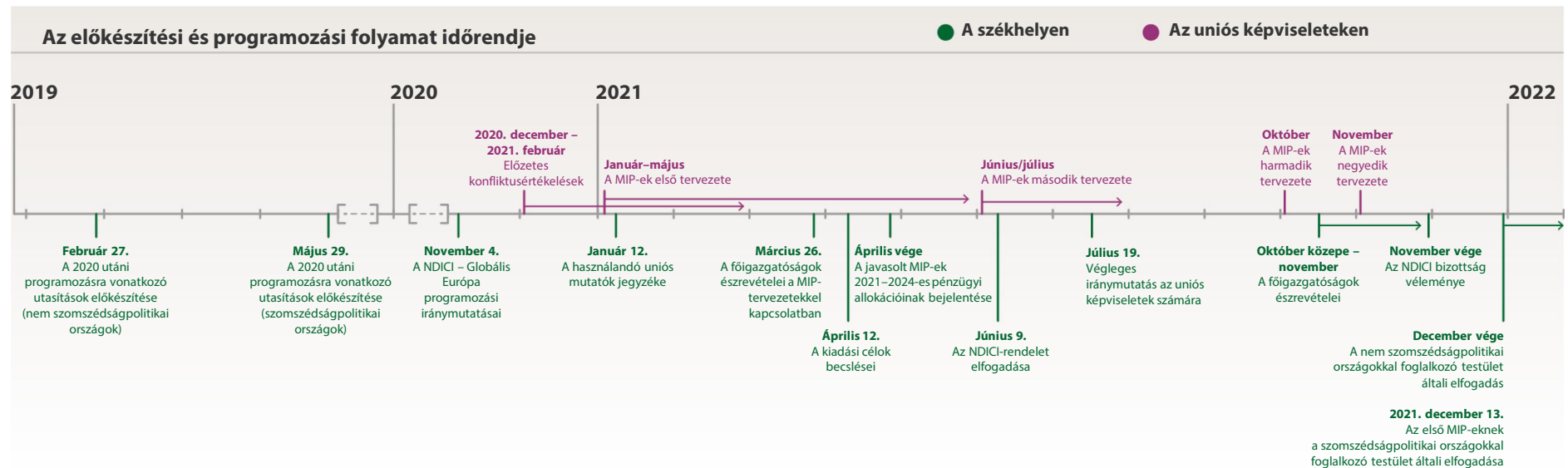
A jelentést 2023. április 25-i luxembourgi ülésén fogadta el a Bettina Jakobsen számvevőszéki tag elnökölte III. Kamara.

a Számvevőszék nevében

Tony Murphy
elnök

Mellékletek

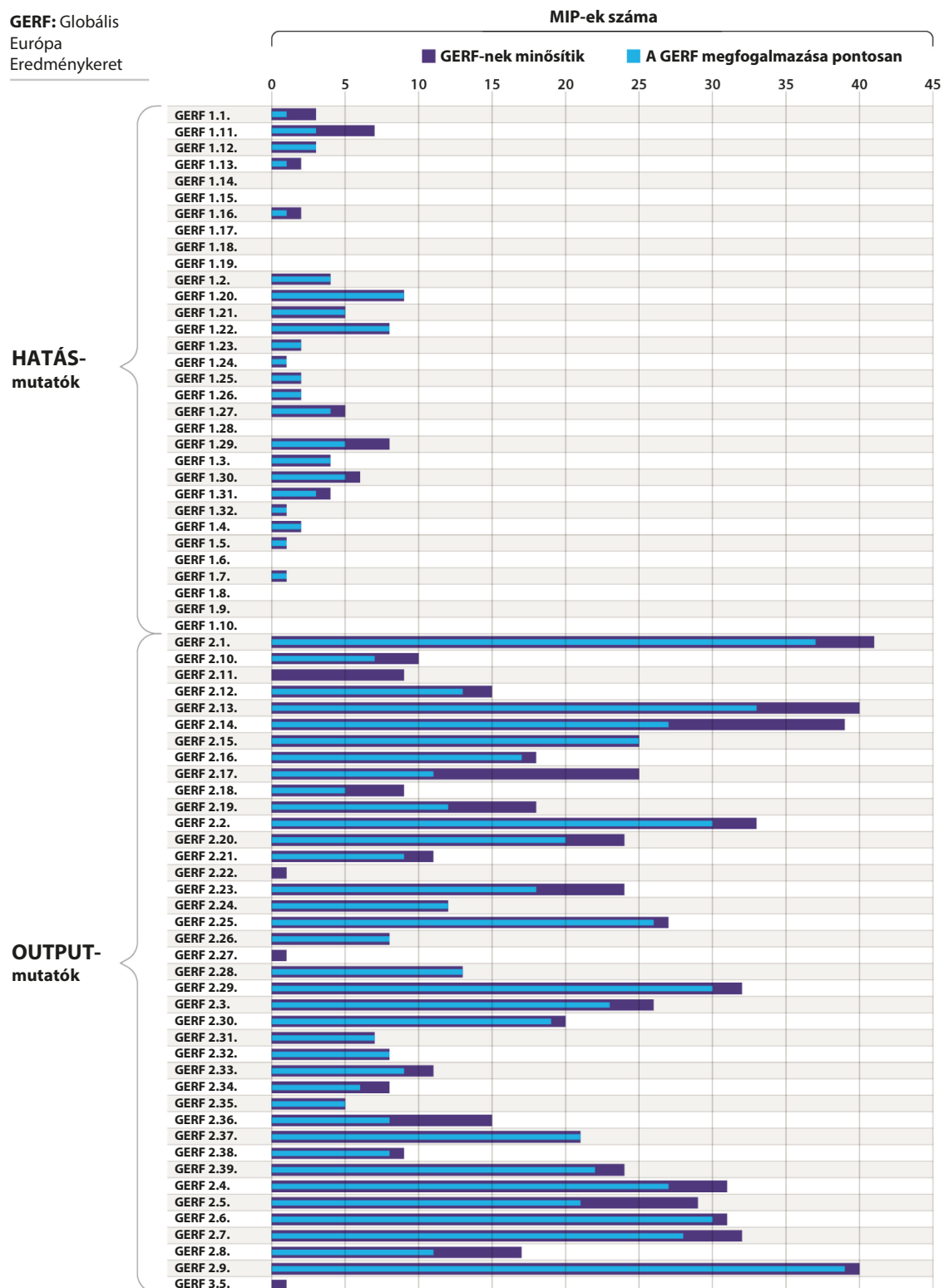
I. melléklet. Az előkészítési és programozási folyamat időrendje



Forrás: Európai Számvevőszék.

II. melléklet. A Globális Európa Eredménykeret mutatóinak gyakorisága

GERF: Globális
Európa
Eredménykeret



Forrás: Európai Számvevőszék, a többéves indikatív programok alapján.

Rövidítések

DAC: Fejlesztési Támogatási Bizottság

DG INTPA: A Nemzetközi Partnerségek Főigazgatósága

DG NEAR: Az Európai Szomszédságpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatósága

EFFA+: Európai Fenntartható Fejlődési Alap Plusz

EKSZ: Európai Külügyi Szolgálat

FPI: Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat

GERF: Globális Európa Eredménykeret

MIP: Többéves indikatív program

NDICI – Globális Európa: Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz – Globális Európa

TEI: „Európa együtt” kezdeményezések

TPK: Többéves pénzügyi keret

Glosszáríum

ERASMUS+: Az oktatást, képzést, ifjúságot és sportot támogató uniós program.

Logikai keretmátrix: A célkitűzéseket és eredményeket felsoroló, valamint a kiindulási és célértékeket, illetve a mutatókat is tartalmazó dokumentum.

Vegyes finanszírozás: Uniós támogatások ötvözése köz- és magánfinanszírozók által nyújtott hitelekkel vagy tőkével.

A Bizottság és az Európai Külügyi Szolgálat válaszai

<https://www.eca.europa.eu/hu/publications/sr-2023-14>

Időrendi áttekintés

<https://www.eca.europa.eu/hu/publications/sr-2023-14>

Ellenőrző csoport

Ellenőrzéseinek eredményeit a Számvevőszék különjelentésekben mutatja be, amelyek egy adott költségvetési területhez kapcsolódó uniós szakpolitikákkal és programokkal, illetve az irányítással kapcsolatos kérdésekkel foglalkoznak. Hogy ellenőrzési munkája maximális hatást érjen el, témái megválasztásakor és feladatai megtervezésekor a Számvevőszék figyelembe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politikai jelentőséget és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a külső fellépések, biztonságpolitika és jogérvényesülés kiadási területeiért felelős, Bettina Jakobsen számvevőszéki tag elnökölte III. Kamara végezte. Az ellenőrzést Hannu Takkula számvevőszéki tag vezette Turo Hentilä kabinetfőnök és Nita Tennilä kabinetattasé, Alejandro Ballester Gallardo ügyvezető, Pietro Puricella ügyvezető, Piotr Zych feladatfelelős, valamint Aurelia Petliza és Agnieszka Swiech számvevők közreműködésével. Nyelvi támogatás: Laura Mcmillan és Zoe Dennis.



Balról jobbra: Turo Hentilä, Pietro Puricella, Piotr Zych, Nita Tennilä, Hannu Takkula.

SZERZŐI JOGOK

© Európai Unió, 2023

Az Európai Számvevőszék dokumentumainak felhasználását a nyíltadat-politikáról és a dokumentumok további felhasználásáról szóló [6-2019. sz. számvevőszéki határozat](#) szabályozza.

Ellenkező rendelkezés (pl. egyedi szerzői jogi nyilatkozatokban foglaltak) hiányában az Európai Unió tulajdonában lévő számvevőszéki tartalmak a [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licenc](#) alá tartoznak. Ezért főszabály szerint a további felhasználás a forrás és a változtatások megfelelő feltüntetésével megengedett. A Számvevőszéktől származó tartalmak további felhasználásakor azok eredeti értelme és mondanivalója nem torzulhat. A Számvevőszék nem vonható felelősségre a továbbfelhasználás esetleges következményeiért.

Ha az adott tartalomban azonosítható magánszemélyek is érintettek (például ha egy kép a Számvevőszék munkatársait ábrázolja vagy harmadik fél is szerepel a források között), adott esetben további engedélyt is be kell szerezni.

Amennyiben ez megtörtént, akkor a vonatkozó engedély érvényteleníti a fenti általános érvényű engedélyt, és az abban foglalt, egyértelműen meghatározott felhasználási korlátozások érvényesek.

Az olyan tartalmak felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek nem az Európai Unió tulajdonát képezik, adott esetben közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.

Az iparjogvédelem alatt álló szoftverek és dokumentumok – pl. szabadalmak, márkajelzések, bejegyzett formatervezési minták, logók és nevek – nem tartoznak a Számvevőszék továbbfelhasználási politikájának hatókörébe.

Az Európai Uniónak az europa.eu címtartomány alá tartozó intézményi weboldalai külső oldalakra mutató hivatkozásokat is tartalmaznak. Ezek nem tartoznak a Számvevőszék hatáskörébe, ezért ajánlott elolvasni az ott közzétett adatvédelmi és szerzői jogi rendelkezéseket.

Az Európai Számvevőszék logójának használata

Az Európai Számvevőszék logója kizárólag a Számvevőszék előzetes hozzájárulásával használható fel.

HTML	ISBN 978-92-849-0237-8	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/926	QJ-AB-23-014-HU-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0225-5	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/950890	QJ-AB-23-014-HU-N

A programozás az a folyamat, amelyen keresztül az Unió meghatározza nemzetközi együttműködési prioritásait. Ellenőrzésünk során azt értékeltük, hogy a Bizottság és az Európai Külügyi Szolgálat megfelelően végezte-e az újonnan létrehozott „Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz – Globális Európa” nevű eszköz programozását. Megállapítottuk, hogy a tervezésüknél fogva átfogó földrajzi programok a partnerországok szükségleteinek és az uniós prioritásoknak a széles körét fedik le, de a finanszírozás partnerországok közötti elosztását és a monitoringkeret kialakítására alkalmazott módszereket hiányosságok jellemzik. Javasoljuk, hogy a Bizottság és az EKSZ fejlessze tovább a finanszírozás elosztására és az uniós támogatás hatásának értékelésére szolgáló módszertant, tegyék célirányosabbá a programozási folyamat hatókörét, valamint egyszerűsítsék és alkalmazzák egységesen a többéves indikatív programok mutatóit.

A Számvevőszék különjelentése az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Az Európai Unió
Kiadóhivatala

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx

Weboldal: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors