

Uniós humanitárius segítségnyújtás távoli irányítás keretében:

életeket menthet, de a módszernek hiányosságai vannak



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

Tartalomjegyzék

Bevezetés

01–19 | **Főbb megállapítások**

01–08 | Miért fontos ez a terület?

09–19 | Megállapításaink és ajánlásaink

20–78 | **Észrevételeink részletesebben**

20–46 | Lehetséges a távoli irányítás melletti humanitárius segítségnyújtás a nehezen megközelíthető területeken, de a módszer kialakítását hiányosságok jellemzik

21–26 | A távoli irányítás a támogatás alapvető eszköze a nehezen megközelíthető területeken, de a Bizottság iránymutatása elavult és helyenként nem egyértelmű

27–33 | A távoli irányítás nincs kellően beépítve a Bizottság kockázatkezelési és kontrollstratégiájába

34–46 | A Bizottság távoli irányítási kérdőíve és negyedéves nyomonkövetési jelentései nincsenek kellően integrálva az informatikai rendszereibe, és kialakításuk is hibás

47–62 | A nem kormányzati partnerek bizottsági tanúsítása csökkenti a működési kockázatokat, de a végrehajtó partnerek felügyelete tekintetében továbbra is vannak hiányosságok

48–52 | A nem kormányzati partnerek bizottsági tanúsítása csökkenti a működési kockázatokat

53–62 | A Bizottság nem méri fel a végrehajtó partnerek kapacitását

63–78 | A helyszíni jelenlét erősíti a bizottsági felügyeletet, de a partnerektől származó információk ellenőrzése és az érdekelt felek részére történő beszámolás nem kielégítő

64–65 | A helyi irodák hálózata segíti a Bizottságot a hozzáférési korlátokhoz való alkalmazkodásban

66–78 | A felügyelet a humanitárius fellépés teljes ciklusára kiterjed, de továbbra is tapasztalhatók hiányosságok az ellenőrzés és a beszámolás terén

Mellékletek

I. melléklet. Az ellenőrzésről

II. melléklet. Bevált gyakorlatok példatára

**III. melléklet. A távoli irányítási kérdőív az iránymutatási kritériumokkal
összevetve: elemzés**

A Bizottság válaszai

Időrendi áttekintés

Ellenőrző csoport

Főbb megállapítások

Miért fontos ez a terület?

- 01** A humanitárius segítségnyújtás az emberek közötti szolidaritás egyetemes értékének alapvető kifejeződése és egyben erkölcsi kötelesség¹. Célja, hogy bárhol, ahol erre szükség van, biztosítsa a szükségletalapú vészhelyzeti reagálást, az élet védelmének, az emberi szenvedés megelőzésének és enyhítésének, valamint az emberi méltóság megőrzésének érdekében.
- 02** 2024-ben az Európai Unió 2,5 milliárd eurót fordított humanitárius segítségnyújtásra 116 országban. A humanitárius segítségnyújtás terén az uniós intézmények közül az Európai Bizottság Európai Polgári Védelem és Humanitárius Segítségnyújtási Műveletek Főigazgatósága (DG ECHO) játssza a főszerepet. A gyakorlatban azonban az uniós humanitárius segítségnyújtás nem közvetlenül a Bizottság, hanem több mint 200 partner révén történik.
- 03** A humanitárius dolgozók gyakran nem tudják közvetlenül elérni a rászorulókat. Amikor kivételes hozzáférési korlátokkal szembesülnek, a Bizottság és partnerei a segítségnyújtás tényleges helyszínétől függetlenül egy kiigazított működési modellt, az ún. „távoli irányítást” alkalmazzák. Ennek keretében a humanitárius szervezetek a segítségnyújtáshoz jellemzően kénytelenek hozzáféréssel bíró helyi munkatársaikra vagy magánszektorbeli alvállalkozóikra támaszkodni, vagy helyi végrehajtó partnereket igénybe venni.

¹ A humanitárius segítségnyújtással kapcsolatos európai konszenzus 1. pontja.

- 04** A humanitárius fellépéseket néha teljes mértékben távolról irányítják, vagyis valamennyi finanszírozott tevékenységnél ezt a módszert alkalmazzák. Gyakoribb azonban a fellépések „részleges távoli irányítása”, amikor csak egyes tevékenységeket befolyásol a hozzáférés korlátozott volta. Az ellenőrzött időszakban, vagyis 2019 és 2023 között a Bizottság 164, részlegesen vagy teljes mértékben távoli irányítással végzett humanitárius fellépést hagyott jóvá. Az e fellépésekhez nyújtott uniós hozzájárulás összesen 918 millió eurót (vagyis az adott időszak összes uniós humanitárius kiadásának mintegy 8%-át) tette ki.
- 05** Távoli irányításra olyan helyzetekben kerül sor, amikor a humanitárius segítség kevésbé jut el a lakossághoz, vagy biztonsági aggályok miatt, vagy azért, mert *de jure* vagy *de facto* hatóságok határozatai korlátozzák azt. A távoli irányítás jelentős kockázatokkal jár, mivel a humanitárius segítségnyújtásra ilyenkor nehéz körülmények között – kiszámíthatatlanság, volatilitás és bizonytalanság közepette – kerül sor. Ezenkívül távoli irányítás mellett a humanitárius szervezetek és adományozók kevésbé tudják a helyszínen figyelemmel kísérni a helyzetet. Ezért a Bizottság kinyilvánított politikája az, hogy csak végső eszközként finanszíroz távoli irányítású fellépéseket, és a lehető leghamarabb visszaáll a humanitárius partnerek általi közvetlen végrehajtásra.
- 06** Megvizsgáltuk, hogy a Bizottság távoli irányítási módszere biztosítja-e a humanitárius segítségnyújtást a nehezen megközelíthető területeken, megfelelően csökkentve ugyanakkor a kapcsolódó kockázatokat. Értékeljük, hogy a Bizottság:
- o megfelelően alakította-e ki távoli irányítási módszerét;
 - o olyan humanitárius partnereket választott-e, akik képesek a távoli irányítás melletti segítségnyújtásra;
 - o megfelelően nyomon követte-e a finanszírozott fellépéseket és megfelelően számolt-e be azokról.
- 07** Az ellenőrzés a 2019 és 2023 közötti ötéves időszakot öleli fel, és a dokumentáció átfogó elemzésén, valamint a Bizottságnak a központban, illetve regionális és helyi irodákban dolgozó munkatársaival folytatott interjúkon alapul. Áttekintettük a Bizottság nem kormányzati szervezeti (NGO) partnereire vonatkozó tanúsítási eljárást is. Annak tisztázásához, hogyan alkalmazzák a gyakorlatban a Bizottság távoli irányítási módszerét, azt a három országot választottuk ki (Szomália, Szíria és Ukrajna), amelyek a legtöbb finanszírozásban részesültek a távoli irányítás keretében, és megvizsgáltunk egy kilenc uniós finanszírozású fellépésből álló mintát.

- 08** Jelentésünk révén elő szeretnénk segíteni a Bizottság távoli irányítási módszerének tökéletesítését. További háttér-információk, valamint az ellenőrzés hatókörével és módszerével kapcsolatos részletek az [I. mellékletben](#) található.

Megállapításaink és ajánlásaink

- 09** Ellenőrzésünk összességében azt mutatta, hogy a Bizottság távoli irányítási módszere ugyan hasznos kerettel szolgál a nehezen megközelíthető területeken történő támogatásnyújtáshoz, ám a módszer kialakítását és végrehajtását hiányosságok is jellemzik.

Lehetséges a távoli irányítás melletti humanitárius segítségnyújtás a nehezen megközelíthető területeken, de a módszer kialakítását hiányosságok jellemzik

- 10** A Bizottság távoli irányítási módszere mellett az Unió képes volt humanitárius segítséget nyújtani olyan rászorulóknak, akiket a segítség más módon nem ért volna el (lásd: [21.](#) bekezdés). Megállapítottuk azonban, hogy a távoli irányítás bizottsági iránymutatásban szereplő meghatározása elavult, és egyes szempontjai nem voltak egyértelműek (lásd: [23–26.](#) bekezdés).
- 11** Megállapítottuk azt is, hogy a Bizottság távoli irányítási módszerét nem építették be kellően annak kockázatkezelési és kontroll-keretrendszerébe. A Bizottság kontrollstratégiája továbbá nem tartalmaz külön kontrollmechanizmusokat a távoli irányítás eredendő kockázatainak kezelésére. Megítélésünk szerint ez korlátozhatja azt, hogy a Bizottság mennyire képes megfelelően megelőzni és feltárni ezeket a kockázatokat, illetve reagálni rájuk (lásd: [27–33.](#) bekezdés).
- 12** A távoli irányítású fellépésekre két egyedi előírás érvényes. Először is a finanszírozás igénylésekor a partnereknek be kell nyújtaniuk egy „[távoli irányítási kérdőívet](#)”, amelyben megindokolják, miért nem közvetlenül hajtják végre a támogatást, és áttekintést kell adniuk a nyomonkövetési tervről. Másodszor a partnereknek „[negyedéves nyomonkövetési jelentést](#)” kell benyújtaniuk a végrehajtás során, amelyben beszámolnak helyszíni nyomonkövetési vizsgálataikról. E két követelmény tekintetében a Bizottság külön sablonokat dolgozott ki, amelyeket a partnereknek használniuk kell. Megállapítottuk, hogy ezek a sablonok nem voltak megfelelően integrálva a Bizottság informatikai rendszereibe, és több szempontból hibás volt a kialakításuk (lásd: [34–46.](#) bekezdés).



1. ajánlás

A távoli irányítási módszer és iránymutatás tökéletesítése

A Bizottság:

- a) iránymutatásában határozza meg pontosabban, milyen helyzetek követelnek meg távoli irányítást, illetve részleges távoli irányítást;
- b) építse be jobban a távoli irányítási módszerhez kapcsolódó kockázatokat a kockázat-nyilvántartásába, és frissítse kontrollstratégiáját azt biztosítandó, hogy egyes kontrollok kifejezetten a távoli irányításhoz kapcsolódó kockázatokra irányuljanak;
- c) alakítsa át távoli irányítási sablonjait, és építse be azokat informatikai rendszereibe.

Megvalósítási határidő: 2026

A nem kormányzati partnerek bizottsági tanúsítása csökkenti a működési kockázatokat, de a végrehajtó partnerek felügyelete tekintetében továbbra is vannak hiányosságok

- 13** Amennyiben a Bizottság partnerei nem kormányzati szervezetek, akkor székhelyüknek az Unióban kell lennie, és független külső ellenőr által végzett előzetes értékelés formájában tanúsítási eljárason kell átesniük. Megállapításunk szerint ez az eljárás csökkentette annak kockázatát, hogy uniós finanszírozásban részesülő nem kormányzati szervezetek ne tudnák teljesíteni célkitűzéseiket (lásd: [47–52.](#) bekezdés).
- 14** Nem előírás, hogy a partnerként tanúsított nem kormányzati szervezetek teljes mértékben közvetlenül hajtsák végre a fellépést: nagymértékben támaszkodhatnak ún. „végrehajtó partnerekre” is. Ez utóbbiak nem tanúsított szervezetek, és székhelyüknek nem kell az Unióban lennie. Megállapításunk szerint olyankor, amikor a tanúsított partnerek a nem kormányzati szervezetek valamely nagyobb „családjához” tartoztak (vagyis amikor egymáshoz kapcsolódó nem kormányzati szervezetek nemzetközi hálózatról volt szó), végrehajtó partnerként ezek gyakran az adott „NGO-család” nem uniós országban található központját választották. Megállapítottuk, hogy a Bizottság nem értékelte az ilyen központok technikai vagy adminisztratív kapacitását, ami jelentős mértékben csökkenti a tanúsítási eljárás hozzáadott értékét és az általa nyújtott bizonyosságot (lásd: [53–60.](#) bekezdés).

- 15** A tanúsított nem kormányzati partnerek gyakran hagyatkoznak *helyi* végrehajtó partnerekre is. Ezek olyan szervezetek, amelyek székhelye a kedvezményezett országban található és ott is tevékenykednek, és nem kapcsolódnak nemzetközi nem kormányzati szervezetekhez. Távoli irányítás esetén a támogatásnyújtás adott esetben csak helyi végrehajtó partnerek útján lehetséges, amikor más módon nem lehetne elérni a leginkább rászorulókat. A Bizottság nem értékeli e nem kormányzati szervezetek helyi végrehajtó partnereinek technikai, illetve adminisztratív kapacitását, mivel arra hagyatkozik, hogy a tanúsított partnerek jogi felelősséggel tartoznak végrehajtó partnereik fellépése miatt a Bizottságnak. Ez növeli annak kockázatát, hogy a végrehajtó partnerek nem tudnak ugyanolyan szinten teljesíteni, mint a partnerként tanúsított nem kormányzati szervezetek (61–62. bekezdés).



2. ajánlás

A nem kormányzati partnerek tanúsítási folyamatának megerősítése

A nem kormányzati szervezetek tanúsítási eljárásának részeként a Bizottság:

- a) a megfelelő felügyelet biztosítása érdekében értékelje, hogy partnerei mennyire képesek a helyi végrehajtó partnerek azonosítására, kiválasztására, értékelésére és nyomon követésére.

Amikor a partnerként működő nem kormányzati szervezetek végrehajtási partnerükként valamely „NGO-család” központját veszik igénybe, a Bizottság ezenkívül:

- b) szerezzen a partner független ellenőrtől észszerű bizonyosságot az ilyen központ technikai és adminisztratív kapacitásáról.

Megvalósítási határidő: 2026

A helyszíni jelenlét erősíti a bizottsági felügyeletet, de a partnerektől származó információk ellenőrzése és az érdekelt felek részére történő beszámolás nem kielégítő

- 16** A Bizottság humanitárius szakértőket alkalmazó helyi irodák kiterjedt hálózatával rendelkezik. Megállapítottuk, hogy ennek a helyszíni jelenlétnek köszönhetően a Bizottság sokkal pontosabban tájékozódhatott döntéshozatal előtt, és jobban nyomon követhette a finanszírozott fellépéseket. Megállapításunk szerint a mintánkban szereplő három országban a Bizottságnak sikerült a helyszíni jelenlétét az igényekhez igazítani, és jelentős erőfeszítéseket tett, hogy újra hozzáférése legyen a végrehajtási helyszínekhez (lásd: [63–65.](#) bekezdés).
- 17** A távoli irányítású fellépésekhez finanszírozást igénylő partnereknek a „távoli irányítási kérdőívet” kitöltve ki kell fejtenuk, hogy miért nem közvetlenül hajtják végre a fellépést, és részletesen ismertetniük kell nyomonkövetési intézkedéseiket. A mintánkban szereplő mind a kilenc fellépés esetében megállapítottuk, hogy a partnerektől származó egyes információk nem adtak maradéktalanul választ a kérdésekre, így nem voltak elegendőek ahhoz, hogy a finanszírozás jóváhagyására vonatkozó bizottsági kritériumok szerinti értékelést lehessen végezni. A Bizottság azonban ezekben az esetekben nem kereste meg a partnereket a finanszírozás nyújtása előtt, hogy tisztázzák a kérdéses válaszokat (lásd: [70–71.](#) bekezdés).
- 18** A Bizottság előírja partnerei számára, hogy időközi és zárójelentések formájában beszámoljanak elért eredményeikről. Megállapítottuk, hogy a Bizottság mindegyik fellépés célkitűzései kapcsán nyomon követte az elért eredményeket, és figyelemmel kísérte, hogy mi történik az egyes problémák azonosítása nyomán. A dokumentumalapú ellenőrzésen túlmenően a Bizottság helyszíni szakértői saját nyomonkövetési tevékenységet is végeznek. Ezenkívül a Bizottság egy időszakos jelentés benyújtását is előírja a távoli irányítású fellépések esetében: ez egy negyedéves nyomonkövetési jelentés, amelynek révén tájékozódik partnerének a végrehajtási helyszíneken tett nyomonkövetési vizsgálatairól és azok eredményeiről. Megállapítottuk, hogy az általunk áttekintett jelentések némelyikében nem szerepeltek a nyomonkövetési tevékenységek célkitűzései, illetve eredményei, és hiányoztak a Bizottság által konkrétan előírt információk. Számos jelentés pontatlanságokat tartalmazott. Végezetül észrevételeztük, hogy a Bizottság soha nem kért igazoló dokumentációt (lásd: [72–76.](#) bekezdés).



3. ajánlás

A partnerek által a távoli irányítással kapcsolatos beszámolás során szolgáltatott információk ellenőrzése

A Bizottság:

- a) a távoli irányítású fellépések finanszírozását illetően alapozza elegendő információra a jóváhagyási kritériumok teljesülésének értékelését;
- b) mintavétel alapján ellenőrizzé a partnerek beszámolóiban szereplő információk pontosságát.

Megvalósítási határidő: 2025

- 19** A Bizottság nem követeli meg, hogy a partnerek a fellépésről szóló zárójelentésük benyújtásakor különbséget tegyenek a fellépés távolról irányított és nem távolról irányított részei között. A Bizottság nem számol be külön az érdekelt feleknek a távoli irányítási módszer alkalmazásáról. Ily módon az érdekelt felek nem értesülnek arról, hogy mely országokat, fellépéseket és tevékenységeket érint a távoli irányítás, illetve milyen finanszírozás és eredmények kapcsolódnak ahhoz (lásd: [78.](#) bekezdés).



4. ajánlás

Beszámolás a távoli irányításról az érdekelt feleknek

A Bizottság tegye átláthatóbbá az érdekelt felek részére történő beszámolást azáltal, hogy információkat közöl a távoli irányítás hatályáról, finanszírozásáról és eredményeiről.

Megvalósítási határidő: 2025

Észrevételeink részletesebben

Lehetséges a távoli irányítás melletti humanitárius segítségnyújtás a nehezen megközelíthető területeken, de a módszer kialakítását hiányosságok jellemzik

20 2015-ben a Bizottság létrehozott egy keretet humanitárius partnereinek a nehezen megközelíthető területeken való működéséhez, és iránymutató feljegyzést tett közzé „*ECHO's approach to remote management*” címmel. Ebben a részben azt vizsgáltuk, hogy:

- o megfelelő-e a Bizottság távoli irányítási módszerének meghatározása;
- o megfelelően beépítették-e a távoli irányítási módszert a Bizottság kockázatkezelési és kontrollrendszerébe;
- o megfelelnek-e a célnak a Bizottság informatikai rendszerei, illetve a távoli irányítás keretében végrehajtott fellépésekhez kidolgozott külön sablonok.

A távoli irányítás a támogatás alapvető eszköze a nehezen megközelíthető területeken, de a Bizottság iránymutatása elavult és helyenként nem egyértelmű

- 21** A 2019–2023-as időszakban a Bizottság 10 országban 164, részlegesen vagy teljesen távoli irányítás keretében történő humanitárius fellépés finanszírozását hagyta jóvá. A Bizottság mind a 12 megkérdezett partnere megerősítette: szükség volt a távoli irányításra mint lehetőségre ahhoz, hogy az életmentő segítség elérje azon rászorulókat, akik más módon nem juthattak volna hozzá.
- 22** Az uniós finanszírozás kérelmezésekor a partnerek feladata, hogy jelezzék a Bizottságnak: az általuk javasolt fellépés (részben vagy egészben) távoli irányítással fog zajlani. Ezért alapvetően fontos, hogy a partnerek és a Bizottság ugyanazt értsék távoli irányítás alatt.
- 23** Megállapításunk szerint a távoli irányításnak az [iránymutatásban](#) szereplő fogalommeghatározása nem egyértelmű és túlhaladott. A Bizottság meghatározása szerint a távoli irányítás „operatív módszerével olyan helyzetekben történik segítségnyújtás, amikor a partnerszervezetek humanitárius segélyei kevésbé jutnak el a katasztrófa sújtotta lakossághoz, vagy biztonsági aggályok miatt, vagy azért, mert *de jure* vagy *de facto* hatóságok hivatalos vagy nem hivatalos határozatai ezt jogilag vagy ténylegesen korlátozzák, és így a humanitárius fellépések irányításának kiigazítása válik szükségessé”. A meghatározás kimondja ugyanakkor, hogy „egy fellépés mindaddig nem tekinthető távoli irányításúnak, amíg alkalmas intézkedéseknek köszönhetően a fellépésért végső soron felelős személyek biztosítani tudják a szükséges minőséget”. Más szóval ha egy távoli irányítású fellépéshez az annak minőségét biztosító intézkedések is kapcsolódnak, akkor az a fellépés tulajdonképpen már nem minősíthető távoli irányításúnak.
- 24** Az [iránymutatás](#) meghatározása szerint részleges távoli irányítás alá tartozó fellépés az olyan, amelyet egyes területeken közvetlenül, más területeken viszont biztonsági aggályok miatt távolról hajtanak végre. Gyakran tapasztaltuk azonban, hogy részleges távoli irányítást alkalmaztak akkor is, amikor ez a meghatározás nem fedte a valóságot. Pontosabban: az iránymutatás nem terjed ki az olyan esetekre, amikor csak bizonyos kategóriájú vagy bizonyos állampolgárságú munkatársak tudnak a helyszínre utazni, illetve amikor a végrehajtás idején bizonyos időszakokban a mozgás lehetősége csökkent, illetve jelentős korlátozásnak van alávetve. A részleges távoli irányításra néhány példát az [1. háttérmagyarázat](#) mutat be.

1. háttérmagyarázat

Uniós finanszírozású fellépések Északnyugat-Szíriában, különböző struktúrákkal, részleges távoli irányítással



Forrás: © stock.adobe.com/Porcupen.

Az Európai Számvevőszék által módosított térkép.

1. fellépés. Kézpénztámogatás, vízellátás, higiéniai szolgáltatások, valamint a nemi alapú erőszakra való reagálás és annak megelőzése

A Bizottság [tanúsított humanitárius partnere](#) (lásd. [48.](#) bekezdés) a törökországi Gaziantepből irányította a műveleteket, mivel biztonsági korlátozások miatt a nemzetközi alkalmazottak nem léphettek be Szíriába, ahová csak szíriai és török munkatársak juthattak be; nyomon követésre és technikai segítségnyújtásra több mint 40 szíriai tanácsadót is felvettek. A partner a nehezen megközelíthető területeken helyi nem kormányzati szervezetek útján is nyújtott szolgáltatásokat.

2. fellépés. Egészségügyi ellátás, gyermekvédelmi szolgáltatások, nemi alapú erőszakra való reagálás és annak megelőzése

A tanúsított partner Gaziantepben (Törökország) nyitott kirendeltséget, valamint Ammanban (Jordánia), ahol felső vezetésének zöme lakik, és számos helyi alkalmazottat foglalkoztatott Szírián belül, közülük több mint 200-at az ország északnyugati részén. A helyi alkalmazottak közé tartozó középvezetők fel tudják keresni valamennyi végrehajtási helyszínt. A tanúsított partner a fellépés egy részét helyi végrehajtó partnereken keresztül valósítja meg. Az egészségügyi szolgáltatásokat elsősorban jól ismert végrehajtó partnerek nyújtják, akik több ezer főt alkalmazó egészségügyi létesítményeket működtetnek a régióban. A helyszínen végzett napi szintű nyomon követést illetően mind a tanúsított partner, mind a fő végrehajtó partnerek nagymértékben támaszkodnak külső felekre.

3. fellépés. A télre való felkészüléshez nyújtott készpénztámogatás, a földrengés sújtotta közösségek támogatása, nemi alapú erőszakkal kapcsolatos ügyek kezelése, vízellátás és megfelelő higiénés körülmények

E fellépés tanúsított partnere kiterjedt jelenléttel bír Szírián belül, számos hivatalban dolgozó több mint 800 helyi alkalmazottja felelős a napi irányításért és a program végrehajtásáért. A fellépés túlnyomó többségét a tanúsított partner képes közvetlenül végrehajtani, és kis mértékben, speciális szolgáltatások nyújtása esetén támaszkodik a végrehajtó partnerekre. A tanúsított partnernek a határon túl, Gaziantepben (Törökország) dolgozó mintegy 60 alkalmazottja felelős a stratégiai döntéshozatalért, a technikai irányításért és a felügyeletért. A tanúsított partner szíriai fellépését két további iroda segíti Ankarában (Törökország) és Ammanban (Jordánia). Bár a tanúsított partner ezt rendkívül kockázatosnak ítéli, az elmúlt néhány évben a felső vezetés néhány tagja be tudott lépni Északnyugat-Szíriába. E határátlépéssel járó látogatások kapcsán kiterjedt tárgyalásokra volt szükség, hogy a török hatóságok megadják a szükséges engedélyeket.

- 25** A Bizottság partnereivel készült interjúink tanúsága szerint a legtöbben ugyan elegendőnek és egyértelműnek tartották az iránymutatást, mások viszont nem voltak biztosak benne, hogy az az ő saját részleges távoli irányítási rendszerükre is vonatkozik-e. Ez azzal a kockázattal jár, hogy részleges távoli irányítás esetén a partnerek helytelenül úgy dönthetnek, hogy nem jelzik a fellépést távoli irányításuként.
- 26** A Bizottság 2015 óta nem aktualizálta a [távoli irányításra vonatkozó iránymutatását](#) a [23–25.](#) bekezdésben említett kérdések kezelése érdekében. Nem hozott létre olyan rendszert sem, amely összegyűjtené a távoli irányítással kapcsolatban az annak kezdete óta szerzett tapasztalatokat, például a más adományozókkal való összehasonlító teljesítményértékelés révén. A dokumentáció áttekintése, valamint az adományozókkal és kormányzati ügynökségekkel készült interjúk alapján összegyűjtöttük a releváns távoli irányítási módszereket, bevált gyakorlatokat és eszközöket, amelyeket a [II. melléklet](#) mutat be.

A távoli irányítás nincs kellően beépítve a Bizottság kockázatkezelési és kontrollstratégiájába

- 27** A Bizottság a [2015. évi iránymutatásában](#) elismeri, hogy a távoli irányítási fellépések jelentős kockázatokkal járnak, és csak végső megoldásként finanszírozhatók. A távoli irányítású fellépések csakugyan eredendően kockázatosabbak, mint a közvetlen végrehajtás keretében végrehajtott fellépések, mivel helyi munkatársakra vagy a végrehajtó partnerekre kell támaszkodniuk, mivel a tanúsított partnerek döntéshozói korlátozottan jutnak el a helyszínre, és mivel kevésbé tudnak ott nyomon követést végezni.

- 28** Felülvizsgáltuk a Bizottság kockázatkezelési és kontrollkeretének két alapvető elemét: a kockázat-nyilvántartást és a kontrollstratégiát. Megállapításunk szerint a távoli irányítási módszert nem építették be kellőképpen ezekbe az elemekbe.
- 29** A Bizottság kockázatkezelési megközelítése előírja, hogy minden főigazgatóság ún. kockázat-nyilvántartásban azonosítsa legjelentősebb kockázatait és az azok kezelése érdekében hozott intézkedéseket. Az ellenőrzés idején, amint azt a [2. háttérmagyarázat](#) kifejti, a Bizottság kockázat-nyilvántartása nem vette figyelembe a távoli irányítást.

2. háttérmagyarázat

A Bizottság kockázat-nyilvántartása nem vette figyelembe a távoli irányítást

A Bizottság kockázat-nyilvántartása egyszer sem tesz említést a távoli irányításról. Két kritikus, vagyis annyira jelentős kockázatot azonosít, hogy azok veszélyeztethetik a főbb szakpolitikai célkitűzések elérését. Ezek:

- a belépési korlátozások hatása a Bizottság tevékenységeire és kontrollmechanizmusaira;
- a munkatársai biztonságát érintő kockázat.

A Bizottság elismeri, hogy a humanitárius segítségnyújtásnak a belépési korlátozások miatti nehézségei befolyásolják azt, hogy a Bizottság mennyire képes a segítségnyújtásra és a megfelelő kontroll gyakorlására. Javasolt enyhítő intézkedéseiben a Bizottság nem említette a távoli irányítási módszerét. Ez nem tükrözi a működésének azt a gyakorlati tényét, hogy a Bizottság főként ez utóbbi módszer révén tudja célba juttatni a humanitárius segélyeket, amikor belépési korlátozásokkal vagy nagy biztonsági kockázattal szembesül.

Azt sem mérlegeli a Bizottság, hogy milyen kihatással lehet a távoli irányítás az általa azonosított egyéb nem kritikus kockázatok valószínűségére és hatására, például a Bizottság reputációs kockázataéra csalás, a támogatások eltérítése vagy az etikai normáknak való meg nem felelés esetén.

- 30** A kockázat-nyilvántartás létrehozását követően a Bizottság kontrollstratégiát dolgozott ki, amely sorra veszi és leírja az annak biztosítása érdekében bevezetett kontrollmechanizmusokat, hogy a kockázatok fényében is meg tudja valósítani működési célkitűzéseit. Noha a dokumentum a Bizottság valamennyi kontrolltevékenységének átfogó keretét adja, a távoli irányítást mégis alig veszi figyelembe.

- 31** A kontrollstratégia a humanitárius segítségnyújtás leírásánál röviden áttekinti a távoli irányítást, és a „hozzáférés korlátozása vagy megtagadása” kockázatának kezelésére bevezetett intézkedéseket leírva említi a „távoli irányítási eljárás” alkalmazását. Nem tartalmaz azonban egy olyan kontrollmechanizmust sem, amely konkrétan a távoli irányítás sajátos eredendő kockázatait kezelné. Nem veszi figyelembe emellett azt sem, hogy milyen hatást gyakorol a távoli irányítás a kontrollfeladatokra, például azokra, amelyek a javaslatok értékelésével és kiválasztásával, a finanszírozott fellépések nyomon követésével, a csalás elleni küzdelemmel vagy a helyszíni ellenőrzésekkel kapcsolatosak.
- 32** Áttekintettük a Bizottság 2021–2027-es ellenőrzési stratégiáját, és megállapítottuk, hogy a távolról irányított fellépések nem kapnak automatikusan magasabb kockázati minősítést az ellenőrzésre szánt fellépések Bizottság általi kockázatalapú kiválasztása során, noha ezek a fellépések – amint azt a [3. háttérmagyarázat](#) mutatja – sajátos kihívásokkal szembesülnek.

3. háttérmagyarázat

Szomáliában a nehezen megközelíthető területeken nagyobb a segélyek eltérítésének veszélye

A mintánkban szereplő egyik fellépésben a tanúsított partner mobil pénzáttalások révén többcélú készpénztámogatást nyújt szomáliai rászorulóknak. Biztonsági akadályok miatt a tanúsított partner maga nem jut el az ország egyes területeire, és a kedvezményezettek azonosítását helyi végrehajtó partnerek révén felügyeli. A tanúsított partner „a közösség közbizalmat élvező tagjaira”, jellemzően közösségi vezetőkre bízta a kedvezményezettek listájának meghatározott kritériumok alapján történő összeállítását. A lista kézhezvételét követően a tanúsított partner felhívja a mintájában szereplő kedvezményezetteket, kérdéseket tesz fel a támogathatósági kritériumokat ellenőrzendő, majd pénzt utal át telefonjukra. Ennek kapcsán fokozódik a támogatások eltérítésének kockázata, mivel a helyszínen a helyi végrehajtó partner nem végez saját független ellenőrzéseket.

Szomáliában a humanitárius segítségnyújtás terén szinte mindent befolyásol a „kapuőrök” kérdése². A „kapuőrök” olyan személyek, akik manipulált információkat osztanak meg a humanitárius szervezetekkel, hogy saját klánjuk tagjait előnyben részesítve befolyásolják, ki kapjon támogatást. Mindennapos eset, hogy „kapuőrök” maguknak tartják meg a készpénztámogatás egy részét. A Bizottság és a humanitárius közösség igyekeznek közvetlenebb módon elérni a kedvezményezetteket, és ezáltal csökkenteni a kapuőr-jelenség kockázatát.

² Evidence for change, *Role of Gatekeepers in Somalia*, 2024.

- 33** Megítélésünk szerint az, hogy a Bizottság kevésbé építi be a kockázatkezelési, kontroll- és ellenőrzési stratégiájába a távoli irányítás eredendő kockázatait, korlátozhatja azt, hogy mennyire megfelelően tudja megelőzni és feltárni ezeket a kockázatokat, illetve reagálni rájuk. Ez csalás vagy támogatások eltérítése esetén reputációs kockázatot jelent a Bizottság számára.

A Bizottság távoli irányítási kérdőíve és negyedéves nyomonkövetési jelentései nincsenek kellően integrálva az informatikai rendszereibe, és kialakításuk is hibás

- 34** A Bizottságnak van egy, a tanúsított partnereivel közös elektronikus felülete (lásd: [48. bekezdés](#)), amely minden egyes humanitárius fellépéshez egy alapvető dokumentumot, az ún. [egységes űrlapot](#) társít. A partnerek e strukturált elektronikus dokumentum útján nyújthatják be finanszírozási kérelmüket, és itt számolhatnak be az érintett fellépésről annak teljes életciklusa során. A dokumentum 18 fejezetből áll, beleértve az igényfelmérést, a beavatkozási logikát és a pénzügyi áttekintést.
- 35** Megállapításunk szerint részleges távoli irányítás esetén a partnerek az egységes űrlap alapján nem tudják megkülönböztetni, hogy a távoli irányítás az adott fellépés mely részét (tevékenységek, költségvetés, végrehajtó partnerek, eredmények, kockázat, illetve nyomon követés) érinti. Ezért a Bizottság nem képes a részleges távoli irányításról pontos adatokat gyűjteni és olyanokról beszámolni. A mintánkban szereplő kilenc fellépés kapcsán valamennyi partnertől megerősítést kaptunk arról, hogy képesek lesznek megadni ezeket az információkat.
- 36** A Bizottság két külön sablont dolgozott ki a távoli irányítású fellépésekhez, amelyeket valamennyi partnernek be kell adnia. Ezek:
- o A „[távoli irányítási kérdőív](#)”: ezt a kérdőívet a partnereknek az uniós finanszírozás igénylésekor kell benyújtaniuk. Ez annak értékelésében segíti a Bizottságot, hogy a partnerek miért kérik a távoli irányítást, és áttekintést nyújt a fellépés megfelelő irányításának biztosítása érdekében kidolgozandó nyomonkövetési tervről.
 - o A „[negyedéves nyomonkövetési jelentés](#)”: ezt a végrehajtás során háromhavonta kell benyújtani. Ez a partner által a végrehajtási helyszíneken tett nyomonkövetési vizsgálatokról és azok eredményeiről tájékoztatja a Bizottságot.

Az egységes űrlaphoz csatolt távoli irányítási kérdőív

- 37** A távoli irányítási kérdőív nem része magának az űrlapnak, hanem különálló melléklet. Az egységes űrlap nyomon követésről és értékelésről szóló fejezetében a partnernek csupán egy négyzetet kell bejelölnie, ha javasolni kívánja valamely fellépés távoli irányítását. E lehetőség választása esetén az egységes űrlap üzenetet jelenít meg, amelyben emlékezteti a partnert, hogy töltsse ki és töltsse fel a távoli irányítási kérdőívet.
- 38** A Bizottság [távoli irányításra vonatkozó iránymutatása](#) tartalmaz egy ellenőrző listát a munkatársai számára a távoli irányítási kérdőívre adott válaszok értékeléséhez, hogy a javasolt fellépés biztosan megfeleljen a jóváhagyási kritériumoknak (lásd: [III. melléklet](#)). Az iránymutatás utasítása szerint ezeket a válaszokat az egységes űrlap egyes szakaszaiban megadott információkkal együtt kell értékelni. Az, hogy az információkat különböző szakaszokból kell összeszedni, eléggé körülményessé teszi az értékelést, részben azért, mert az űrlap egyes szakaszaira való hivatkozások mind elavultak, hiszen a 2015. évi iránymutatás annak korábbi változatát vette alapul.
- 39** A [partnereknek szóló bizottsági weboldal](#) is emlékezteti a partnereket, hogy „a távoli irányítási mechanizmus alkalmazási módját világosan le kell írni az egységes űrlapon”. A Bizottság kéri partnereit, hogy olvassák el az iránymutató feljegyzésben az értékelési kritériumokat, melyek világossá teszik, „milyen információkat kell megadni az egységes űrlap egyes szakaszaiban”. A Bizottság felsorolja azt is, hogy mely fejezetekre kell a partnereknek különös figyelmet fordítaniuk. Az űrlap 18 fejezete közül azonban egyben sem szerepel kifejezett utalás olyan kérdésekre, amelyek távoli irányítású fellépésekre vonatkoznának. A partnerek számára már csak ezért sem világos, hogy a Bizottság milyen információkat vár el tőlük.
- 40** Megállapítottuk, hogy a kérdőív kialakítása hibás volt. Egyes kérdések nincsenek összhangban a Bizottság [távoli irányítási módszerének](#) kritériumaival (lásd: a 6. és 7. kritérium helytelen összehangolásáról szóló elemzésünk a [III. mellékletben](#)). Ezért előfordulhat, hogy a válaszokból a Bizottság nem kapja meg a kritériumok értékeléséhez szükséges információkat.

41 Véleményünk szerint a kérdőív továbbá nem fed le néhány alapvető kérdést.

A partnereknek nem kell konkrétan beszámolniuk a következőkről:

- o részleges távoli irányítás esetén a fellépés mely részét fogják távolról irányítani;
- o az azonosított kockázatok (a biztonsági kockázatokat kivéve);
- o a távoli irányításhoz kapcsolódó sajátos kockázatok enyhítésére irányuló megfelelő intézkedések;
- o végrehajtó partnereik technikai és igazgatási kapacitása.

42 Megítélésünk szerint a távoli irányítási kérdőív nem nyújt szilárd alapot a jóváhagyási kritériumok teljesülésének értékeléséhez, mivel alapvető elemekről nem követel meg konkrét információkat.

A negyedéves nyomonkövetési jelentés

43 A partnereknek egy vagy több időközi jelentést és egy zárójelentést benyújtva kell beszámolniuk fellépéseik végrehajtásáról, amely jelentések szerepelnek az egységes úrlapon, és ezenkívül negyedévente nyomonkövetési jelentést is be kell nyújtaniuk. Ez utóbbi egy különálló, az egységes úrlaptól elkülönülő dokumentum.

44 Problémákat találtunk a nyomonkövetési jelentés kialakításával és a sablonon belül a partnereknek nyújtott iránymutatásokkal kapcsolatban. A jelentés például nem határozza meg világosan, hogy a partnerek mely nyomonkövetési tevékenységekről számoljanak be. A mintánkban szereplő kilenc fellépésre vonatkozó valamennyi nyomonkövetési jelentés tartalmát áttekintve észrevételeztük, hogy:

- o egyes partnerek úgy értették, hogy minden nyomonkövetési tevékenységről be kell számolniuk, akkor is, ha el tudtak jutni a végrehajtási helyszínekre (részleges távoli irányítású fellépések esetében), míg mások csak a távoli irányítás alá tartozó területeken végzett tevékenységekről számoltak be;
- o egyes partnerek kizárólag személyesen végzett helyszíni vizsgálatokról számoltak be, míg mások alternatív nyomonkövetési intézkedésekről (pl. felmérések vagy telefonos interjúk) is.

- 45** Megállapításunk szerint ebből adódóan nem volt egységes, hogy milyen információkat szolgáltatottak a Bizottságnak. Egyetlen partner sem kapott visszajelzést negyedéves adatszolgáltatásáról, még azok sem, akik félreértették a sablon utasításait, és beszámolásuk így évek óta helytelen volt. A Bizottság nem módosította a jelentési sablont, és nem adott további iránymutatást annak helyes alkalmazásáról sem. Részleges távoli irányítás esetén nem lehetett különbséget tenni a távoli és a nem távoli nyomkövetési tevékenységek között (már amikor a partner megértette, hogy mindkettőről be kell számolnia).
- 46** A nyomkövetési jelentés egyrészt beszámol a helyszíni nyomkövetési vizsgálatokról, másrészt tartalmaz egy olyan szakaszt, ahol a partnereknek be kell jelenteniük a támogatások esetleges eltérítésének valamennyi esetét. Megállapítottuk, hogy a mintánkban szereplő egyik partner ezt nem tette meg. Ugyanakkor a partnereknek egyedi beszámolási csatornákon keresztül be kell jelenteniük a Bizottságnak az esetleges csalásokat és a támogatás-eltérítéseket, mihamarabb azok bekövetkeznek. Ezért a nyomkövetési jelentésben a „támogatás-eltérítés” fül kevés hozzáadott értékkel bír.

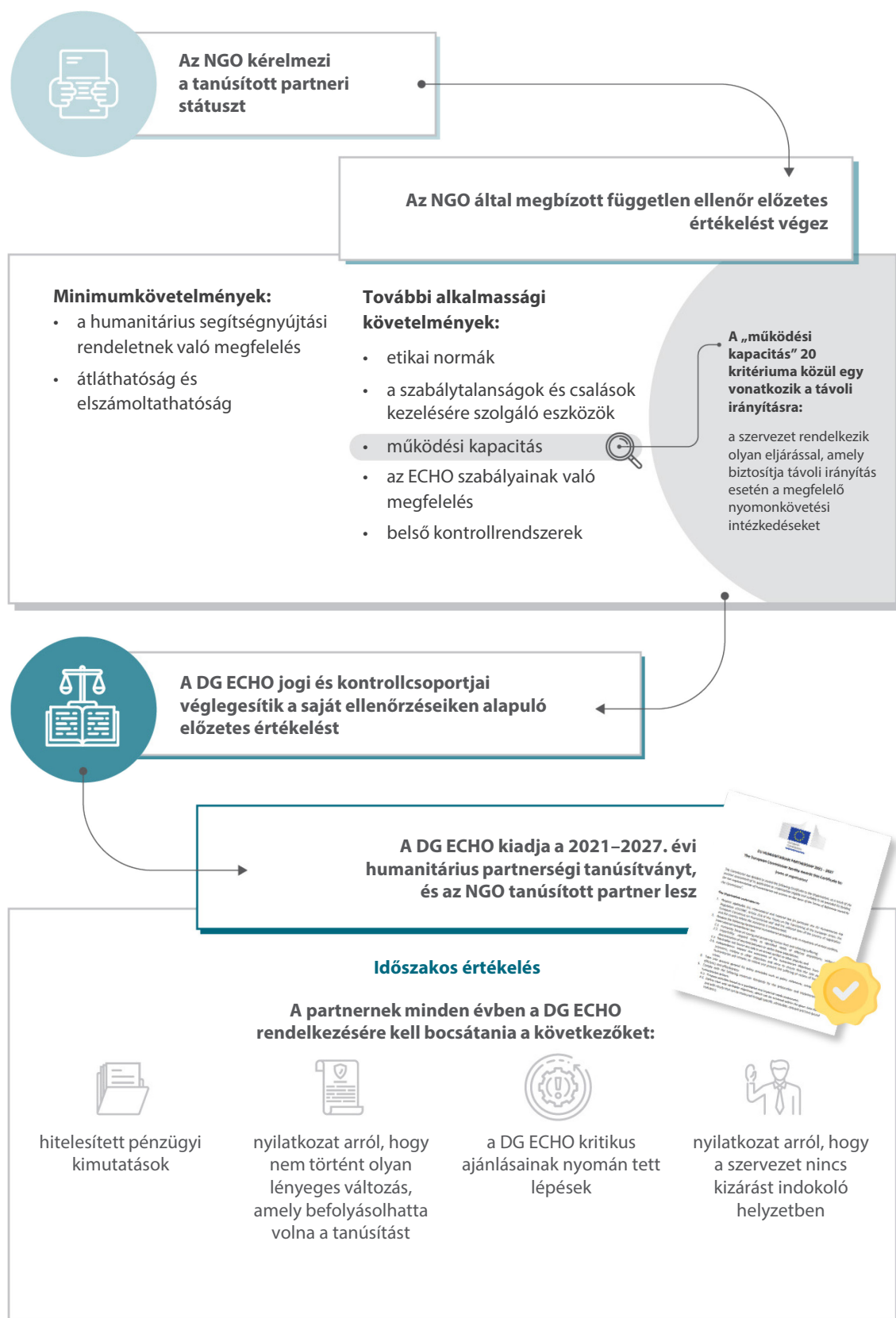
A nem kormányzati partnerek bizottsági tanúsítása csökkenti a működési kockázatokat, de a végrehajtó partnerek felügyelete tekintetében továbbra is vannak hiányosságok

- 47** A Bizottság a humanitárius segítségnyújtást nem közvetlenül a helyszínen, hanem kis számú megbízható partnerrel együttműködve végzi (lásd: [1. melléklet, 06. bekezdés](#)). Uniós finanszírozás igényléséhez a nem kormányzati szervezeteknek először „[uniós humanitárius partnerségi tanúsítványt](#)” kell kapniuk, amely az odaítélés időpontjától 2027-ig érvényes. Ezt a tanúsítványt olyan szervezetek kaphatják meg, amelyek alkalmasak arra, hogy humanitárius segítségnyújtási fellépés végrehajtásához uniós finanszírozásban részesüljenek. A tanúsított partnerek ezután a fellépés keretében egy vagy több nem tanúsított „végrehajtó partnert” bízhatnak meg feladatokkal. Megvizsgáltuk, hogy a Bizottság partnertanúsítási folyamata kellően megbízható volt-e.

A nem kormányzati partnerek bizottsági tanúsítása csökkenti a működési kockázatokat

- 48** Az 1996. évi [humanitárius segítségnyújtási rendelet](#) értelmében csak uniós országban székhellyel bíró nem kormányzati szervezetek jogosultak finanszírozásra, vagyis csak ilyen szervezetekből válhatna tanúsított partner. A Bizottság Jogi Szolgálatára azonban jogosultnak tekinti az izlandi, liechtensteini és norvégiai székhelyű nem kormányzati szervezeteket is.
- 49** A gyakorlatban a nem kormányzati szervezeteknek mint jelölteknek először egy független külső ellenőr által végzett előzetes értékelésen kell átesniük, a [Bizottság feladatmeghatározása](#) alapján. E feladatmeghatározást a Bizottság kifejezetten úgy alakította ki, hogy kellő bizonyosságot tudjon szerezni arról, hogy partnerei képesek humanitárius segítségnyújtásra a [humanitárius segítségnyújtásról szóló rendelettel](#) és a humanitárius elvekkel összhangban. A Bizottság tanúsítási eljárását az [1. ábra](#) szemlélteti.

1. ábra | A nem kormányzati szervezetek bizottsági tanúsítási eljárása



Forrás: Európai Számvevőszék, a [DG ECHO honlapja](#) alapján.

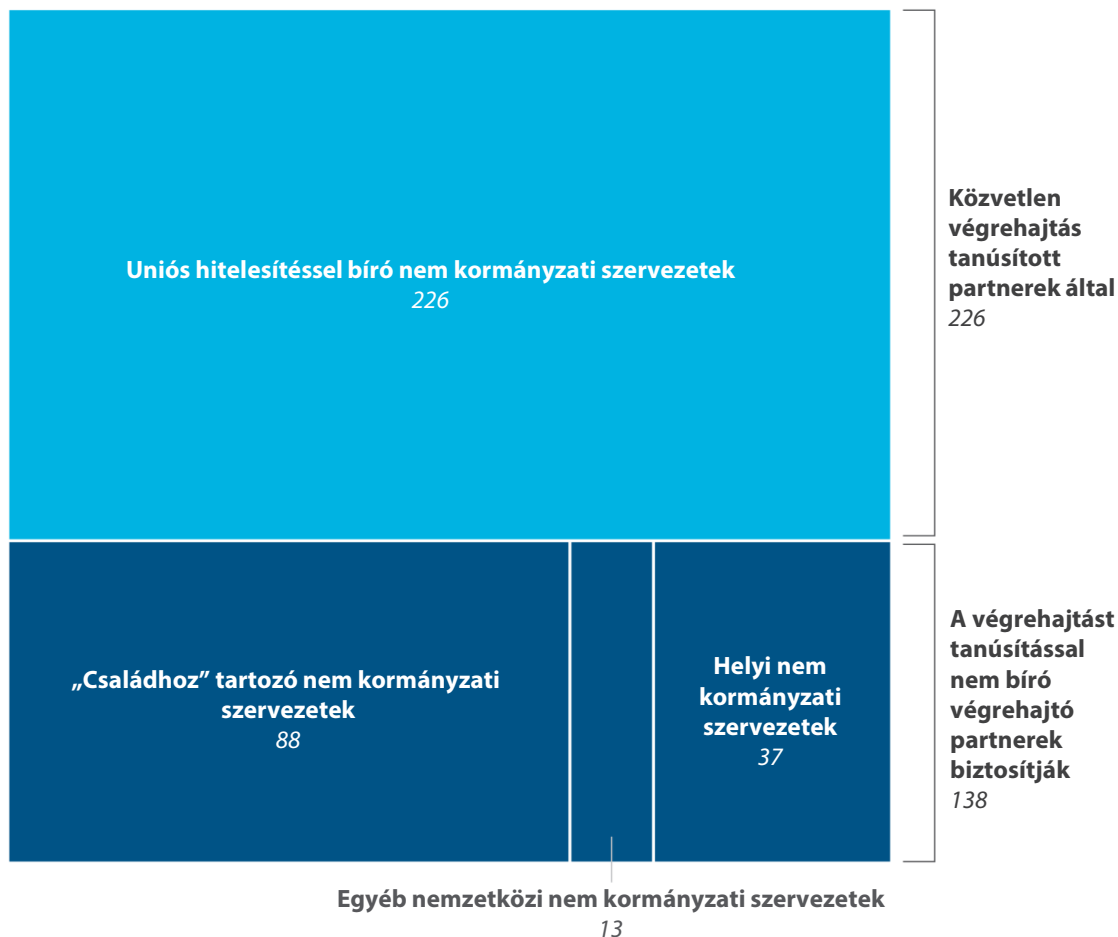
- 50** A független ellenőrnek értékelnie kell, hogy a jelölt megfelel-e mind a „minimumkövetelményeknek”, mind a „további alkalmassági követelményeknek”. Az értékelésben szereplő kritériumok közül csak egy vonatkozik a partner azon képességére, hogy távoli irányítás keretében kezelje a fellépéseket („Rendelkezik a szervezet olyan eljárással, amely távoli irányítás keretében biztosítja a megfelelő nyomkövetési intézkedéseket?”).
- 51** Függetlenül attól, hogy az értékelésről milyen jelentést ad a független ellenőr, a tanúsítvány odaítéléséről vagy elutasításáról végső soron a Bizottság dönt. Megállapítottuk, hogy a Bizottság minőségellenőrzésnek vetette alá a független ellenőr munkáját, valamint felülvizsgálta a partnernek korábban tett saját ellenőrzési ajánlásait is, amennyiben azok rendelkezésre álltak.
- 52** Megállapításunk szerint az előzetes értékelési és tanúsítási folyamat csökkentette annak kockázatát, hogy az uniós finanszírozású nem kormányzati szervezetek nem tudják teljesíteni célkitűzéseiket. Ez az előzetes megközelítés különösen alkalmas humanitárius területen, mivel humanitárius válságok esetén időben kell beavatkozni. Ezért nem lehetne minden egyes támogatási kérelem benyújtásakor ilyen részletes értékelést végezni.

A Bizottság nem méri fel a végrehajtó partnerek kapacitását

- 53** A tanúsított partnereknek nem kell teljes mértékben közvetlenül végrehajtaniuk a fellépést, hanem nagymértékben támaszkodhatnak a végrehajtó partnerekre. A tanúsított partnerek által kiválasztott végrehajtó partnerekre nézve nem kell előzetes értékelést végezni, azoknak nincs tanúsítványok, és nem kell, hogy az Unióban legyen a székhelyük. Arra nézve, hogy a tanúsított partnerek milyen mértékben támaszkodhatnak végrehajtó partnerekre a fellépés célkitűzéseinek elérése érdekében, nincsen (a finanszírozás szintjét tekintve) konkrét korlátozás, kivéve három olyan alapvető funkciót, amelyeket mindig a tanúsított nem kormányzati szervezetnek kell fenntartania (lásd: [59.](#) bekezdés). A partnerek szabadon választhatják meg végrehajtó partnereiket, de szerződéses köteleességük biztosítani, hogy azok ugyanazon szabályokat, normákat és eljárásokat tartsák be az uniós pénzügyi támogatás végrehajtására vonatkozóan. Végrehajtó partnereik cselekményeiért jogilag továbbra is a tanúsított partnerek felelősek a Bizottsággal szemben, és nekik kell megfelelő felügyeleti és nyomkövetési rendszereket létrehozniuk.

- 54** A tanúsított partnereknek az egységes űrlap útján tájékoztatniuk kell a Bizottságot kiválasztott végrehajtó partnereikről. Ezen információk teljeskörűségét és pontosságát problémásnak találtuk. A mintánkat alkotó kilenc fellépés között egy olyan esetet találtunk, ahol nem tették közzé a végrehajtó partner azonosságát, valamint kettő olyat, amikor a támogatásnak a végrehajtó partnerek által kapott összegét lényegesen pontatlanul jelentették be. Ez a probléma általános érvényűnek tűnik, mivel a mintánkban szereplő tanúsított partnerekre vonatkozóan a Bizottság megbízásából korábban végzett ellenőrzések három további olyan esetet is feltártak, amikor a partnerek szintén nem számoltak be végrehajtó partnerek igénybevételéről.
- 55** Hogy világosabban lássuk, milyen mértékű a végrehajtó partnerek igénybevétele, adatokat gyűjtöttünk valamennyi olyan tanúsított nem kormányzati szervezetek által irányított, uniós finanszírozású fellépésről, amelyre egy kétéves időszakban (2021–2022) Szomáliában, Szíriában és Ukrajnában került sor. Ebben az időszakban az Unió 82, nem kormányzati szervezetek által irányított humanitárius fellépést finanszírozott összesen 364 millió euró értékben (közvetett költségek nélkül). 60 fellépésben vettek részt végrehajtó partnerek, és ezek összesen mintegy 138 millió euró uniós forrás felhasználásáért voltak felelősek (ami a nem kormányzati szervezeteknek nyújtott összes finanszírozás 38%-a). A végrehajtó partnerek igénybevétele gyakori dolog, de fellépésként eltér, hogy ez hogyan történik, amint azt a [2. ábra](#) szemlélteti. A végrehajtó partnerek három kategóriába sorolhatók:
- 1) olyan nem kormányzati szervezetek, amelyek a tanúsított partnerrel egyazon „családhoz” (egymáshoz kapcsolódó nem kormányzati szervezetek nemzetközi hálózatához) tartoznak, de maguknak nincs tanúsítványuk;
 - 2) ilyen „családhoz” nem tartozó, egyéb nemzetközi nem kormányzati szervezetek;
 - 3) nagyobb hálózatokhoz nem kapcsolódó, a kedvezményezett országban székhellyel rendelkező helyi nem kormányzati szervezetek.

2. ábra | Végrehajtó partnerek igénybevétele tanúsított nem kormányzati szervezetek által (2021–2022) Szomáliában, Szíriában és Ukrajnában, millió euró

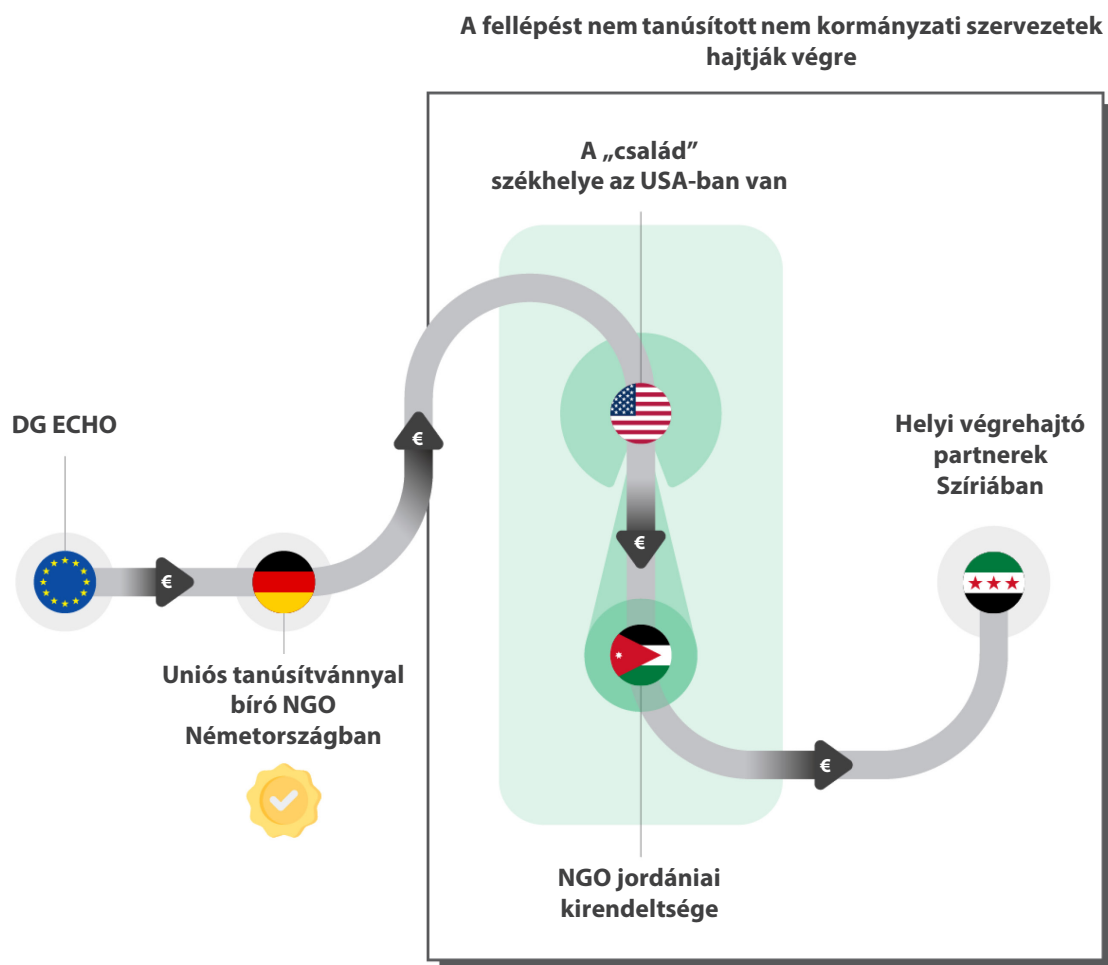


Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján.

- 56** A végrehajtó partnerek által kezelt uniós finanszírozás legnagyobb hányadát olyan nem kormányzati szervezetek kezelik, amelyek a tanúsított partnerrel egyazon „családhoz” tartoznak, de maguknak nincsen tanúsítványuk. Ilyenkor egy (jellemzően valamely adományozó országban székhellyel rendelkező) nem kormányzati szervezet irodákat hoz létre különböző kedvezményezett országokban, hogy azok a világ más részein működő nem kormányzati szervezetek nevében hajtsanak végre fellépéseket. Ez hatékony módja lehet a segélyek célba juttatásának.

- 57** Megállapítottuk, hogy az uniós székhelyű tanúsított partner gyakran hálózatának egy nem uniós országban (például az Egyesült Államokban, az Egyesült Királyságban vagy Svájcban) található székhelyét választotta végrehajtó partnerként. Az ilyen „családi” szerkezetben a székhely, mivel nem az Unióban található, nem lehet tanúsított partner és nem pályázhat közvetlenül uniós finanszírozásra, de ténylegesen mégis felel a műveletekért, a mintánkban szereplő releváns esetek azonban azt mutatták, hogy a gyakorlatban a székhely felelt a műveletekért. Alternatív megoldásként egyes tanúsított partnerek valamely, a székhely ellenőrzése alatt álló országos irodát választottak végrehajtó partnerként (például a kedvezményezett országban található leányvállalatot vagy fióktelepet), ugyanilyen hatással.
- 58** A gyakorlatban a tanúsított nem kormányzati szervezet vagy közvetlenül a központba, vagy a kedvezményezett országban található irodába utalja a forrásokat. Az ilyen „családi” szerkezetek 70%-ánál a végrehajtó partner kezelte a teljes finanszírozás több mint 94%-át, sőt, az esetek felében több mint 99%-át. A mintánkban szereplő fellépések egyikének felépítését a **3. ábra** szemlélteti. A tanúsított nem kormányzati partner Németországban működik. Szíriai segélyeinek célba juttatása érdekében az uniós finanszírozás zömét az egyesült államokbeli székhelyének utalja át, amely azután jordániai kirendeltsége révén irányítja és hajtja végre a fellépést, néha szíriai helyi végrehajtó partnerek alkalmazásával. Sem a székhely, sem a kirendeltség, sem a helyi végrehajtó partnerek nem képezik előzetes értékelés tárgyát.

3. ábra | Egy uniós tanúsítvánnyal rendelkező partner és a végrehajtó partnerei közötti pénzáramlás: egy példa



Forrás: Európai Számvevőszék, a mintánkban szereplő egyik fellépés alapján.

- 59** Mivel ez a működési modell nagyon gyakori, a Bizottság előzetes értékelésre vonatkozó feladatmeghatározása egy külön mellékletet tartalmaz, amelyben a tanúsított partnereknek meg kell adniuk, milyen kapcsolatban állnak a „család” más tagjaival. A független ellenőrnek nem kell értékelnie a végrehajtó partner(ek) kapacitását, csak „a lehetőségekhez mérten meg kell vizsgálnia és ellenőriznie kell a struktúra tárgyilagos leírásához szükséges információkat”. A Bizottság Jogi Szolgálat a tanúsítási eljárás részeként felülvizsgálja a melléklet tartalmát, hogy megbizonyosodjon arról, hogy a tanúsított partner önálló szereplő. Ez alatt az értendő, hogy a tanúsított partner nem pusztán a pénzeszközök átutalásában játszik jelentős szerepet, hanem a fellépés végrehajtásában is. A feladatmeghatározás alapján a tanúsított nem kormányzati szervezetnek három alapvető funkciót kell fenntartania. Ezek:
- a Bizottsághoz benyújtandó valamennyi javaslat minőségének biztosítása;
 - az uniós finanszírozású humanitárius segítségnyújtási fellépések megfelelő és időben történő végrehajtásának eredményes nyomon követése és felügyelete;
 - az időközi és zárójelentések megbízhatóságának garantálása.
- 60** Megállapításunk szerint a „családi” struktúra esetén jelentős mértékben csökken az előzetes értékelés és a tanúsítás által nyújtott hozzáadott érték és bizonyosság, mivel ilyenkor a tanúsított partner kapacitása csekély jelentőséggel bír a fent említett három alapvető feladaton túl. Gyakorlati szempontból az operatív döntéshozó nem a tanúsított partner, hanem annak végrehajtó partnere. A Bizottság nem értékeli e nem kormányzati szervezetek helyi végrehajtó partnereinek technikai, illetve adminisztratív kapacitását, mivel arra hagyatkozik, hogy a tanúsított partnerek jogi felelősséggel tartoznak a Bizottságnak (lásd: [53. bekezdés](#)).
- 61** A tanúsított nem kormányzati partnerek gyakran *helyi* végrehajtó partnerekre hagyatkoznak. Ezek olyan szervezetek, amelyek székhelye a kedvezményezett országban található, és amelyek nem kapcsolódnak nemzetközi nem kormányzati szervezethez. A távoli irányítás keretében gyakran a helyi partnerekre való támaszkodás a segélynyújtás egyetlen módja, mivel e partnerek lehetnek a legjobb helyzetben ahhoz, hogy a helyszínen el tudják érni az érintett lakosságot, amint a [4. háttérmagyarázat](#) szemlélteti. Emellett ez erősíti a kedvezményezett országokban a helyi tényezők szerepvállalását is azáltal, hogy – a [lokalizációs menetrenddel](#) összhangban – több döntéshozatali hatáskört és finanszírozást biztosít számukra.

4. háttérmagyarázat

A tanúsított partner helyi végrehajtó partnerek segítségével juttatja célba Szomáliában a segélyeket

A tanúsított partner Szomália-szerte nyújt egészségügyi szolgáltatásokat, orvoseszköz-ellátást és egészségmegőrző táplálkozási szolgáltatásokat. Ezt részleges távoli irányítás keretében teszi, mivel az ország egyes területeire veszélyes belépni. A bejutást az is megnehezíti, amikor a közösség nem fogad el segítséget külföldiektől, illetve olyan szomáliai állampolgároktól, akik más klánhoz tartoznak, mint a rászoruló.

Ezeket a gondokat a tanúsított partner helyi végrehajtó partnerekkel együttműködve tudja leküzdeni. A nehezen megközelíthető területeken a végrehajtó partnerek ott létrehozott ideiglenes mobil klinikák révén nyújtanak egészségügyi és táplálkozással összefüggő szolgáltatásokat. A tanúsított partner a végrehajtási helyszínektől távol, biztonságos helyen tart koordinációs üléseket végrehajtó partnereivel.

- 62** A Bizottság tanúsított partnereinek finanszírozási kérelmükben ismertetniük kell a meglévő koordinációt, felügyeletet és kontrollmechanizmusokat, valamint a helyi végrehajtó partnerek hozzáadott értékét, szerepét és fő feladatait. A Bizottság azonban a támogatási megállapodások aláírása előtt nem értékeli e nem kormányzati szervezetek helyi végrehajtó partnereinek technikai, illetve adminisztratív kapacitását. Ez növeli annak kockázatát, hogy nem tudnak ugyanolyan szinten teljesíteni, mint a tanúsított partnerek. Egy másik adományozó bevált gyakorlata, amelyet kiemelünk a [II. mellékletben](#), az, hogy a potenciális partnerek kapacitásának adományozói értékelése részeként gondosan megvizsgálja, mennyire képes a potenciális partner ellenőrzést gyakorolni saját végrehajtó partnerei felett.

A helyszíni jelenlét erősíti a bizottsági felügyeletet, de a partnerektől származó információk ellenőrzése és az érdekelt felek részére történő beszámolás nem kielégítő

- 63** A Bizottság nem közvetlenül, hanem partnerein keresztül hajtja végre a humanitárius segítségnyújtást. Akkor tud célkitűzéséhez híven megfelelően és eredményesen humanitárius segítséget nyújtani a rászoruló lakosságnak, ha képes biztosítani a finanszírozott fellépések kielégítő végrehajtását. Értékeljük, hogy a Bizottság megfelelően nyomon követte-e a finanszírozott fellépéseit, és beszámolt-e azok eredményeiről.

A helyi irodák hálózata segíti a Bizottságot a hozzáférési korlátokhoz való alkalmazkodásban

- 64** A Bizottság a humanitárius szakértőket foglalkoztató helyi irodák kiterjedt hálózatára támaszkodhat Afrikában, Európában és a Közel-Keleten, amint a [4. ábrán](#) látható. Ez a helyszíni jelenlét olyan lényeges előnyökkel jár a Bizottság számára, mint az, hogy tisztában lehet a helyi körülményekkel, és gyakran végezhet helyszíni nyomkövetési vizsgálatokat, amennyiben a helyzet ezt lehetővé teszi.

4. ábra | A DG ECHO helyszíni jelenléte Afrikában, Európában és a Közel-Keleten (2024)

A regionális iroda által lefedett régiók:

- Ammani regionális iroda
- Dakari regionális iroda
- Nairobi regionális iroda

- Regionális iroda
- Több országban tevékenykedő iroda
- Országos iroda
- Fiókiroda
- Antenna



Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság információi alapján.

- 65** A Bizottság hozzáférési korlátokkal szembesül azokban az országokban vagy régiókban is, ahol partnerei a fellépéseket távolról irányítják. Megállapításunk szerint a mintánkban szereplő három országban a Bizottságnak sikerült helyszíni jelenlétét a szükségletekhez igazítani, hogy szakpolitikájával összhangban a lehető legközelebb legyen a végrehajtási helyszínekhez. Ezt úgy valósította meg, hogy kirendeltségei fiókhivatalokat hoztak létre a kedvezményezett ország határainak közelében vagy határának túloldalán. Megállapítottuk továbbá: a Bizottság jelentős erőfeszítéseket tett, hogy újra hozzáférést nyerjen a végrehajtási helyszínekhez, többek között olyan helyi alkalmazottakat vett fel, akik el tudnak jutni oda, illetve ha azt biztonságosnak ítélte, akkor maga is szervezett helyszíni kiszállásokat, amint a [5. háttérmagyarázat](#) kifejti.

5. háttérmagyarázat

A Bizottság operatív struktúrája Szíriában, Szomáliában és Ukrajnában

Szíria

Szíriai humanitárius segítségnyújtási fellépéseinek támogatására a Bizottság három fiókirodát állított fel: a törökországi Gaziantepben (Északnyugat-Szíria számára), az iraki Erbilben (Északkelet-Szíria számára), valamint Damaszkuszban (az ország többi része számára). Ezeket a fiókirodákat a szíriai fő kirendeltség felügyeli, amely Bejrútban székel. A Bizottság Szíriát támogató regionális irodája a jordániai Ammanban található.

2021 előtt biztonsági kockázatok miatt szinte lehetetlen volt bejutni Szíria északnyugati részére: ezért van a Bizottság helyi irodája a határon túl, Törökországban. A térségben tevékenykedő partnerek többsége szintén gaziantepi bázissal működik. 2021 óta a Bizottság rövid látogatások céljával újból rendszeresebben át tudja lépni a határt, de minden alkalommal csak néhány órára, éjszakai szálláslehetőség nélkül. Az előre meghatározott napirendről 2 vagy 3 héttel előre meg kell állapodni a partnerrel/partnerekkel, és azt a Bizottság biztonsági csoportjának jóvá kell hagynia. Minden határátlépést külön kell engedélyeztetni a török hatóságokkal, akik saját biztonsági értékelésük alapján járnak el.

Szomália

Szomália egy részére a fegyveres konfliktusok és az erőszakos cselekmények miatt súlyosan korlátozott a bejutás. A biztonsági kockázatok miatt a Bizottság a szomáliai kirendeltségét átköltöztette a kenyai Nairobibá. Nairobi ad otthont az Afrika szarván humanitárius segítséget nyújtó nemzetközi szervezetek és adományozók zömének.

A Bizottság felvett szomáliai munkatársakat, akik az ország fővárosában, Mogadishuban tartózkodnak. Az ő biztonságuk kevésbé aggályos, mint külföldi alkalmazottaké lenne. Ilyen munkaszervezéssel a Bizottság gyakrabban végezhet helyszíni nyomkövetési vizsgálatokat és jobban tisztába jöhet a körülményekkel. Az ilyen helyszíni vizsgálatok tervezése több mint 2 hétig is eltarthat, és azokat a Bizottság biztonsági csoportjának több szinten is jóvá kell hagynia.

Ukrajna

A Bizottság 2015 óta finanszíroz humanitárius segítségnyújtást Ukrajnában. A Bizottság ukrajnai kirendeltsége Kijevben van, míg Dnyipróban fiókirodát nyitott. Mind a kijevi, mind a dnyiprói irodának vannak belföldi és külföldi munkatársai is. Az ukrajnai kirendeltségekért felelős regionális iroda a jordániai Ammanban található. A 2022. februári teljes körű orosz invázióig a Bizottság és partnerei be tudtak jutni a Donyec-medence régiójának valamennyi területére (beleértve Donyecket és Luhanszkot is). 2022 óta a Bizottság már nem tud bejutni a megszállt területekre.

A felügyelet a humanitárius fellépés teljes ciklusára kiterjed, de továbbra is tapasztalhatók hiányosságok az ellenőrzés és a beszámolás terén

Fellépések finanszírozásának jóváhagyása előtt

- 66** Amikor a partnerek támogatást kérnek egy olyan fellépéshez, amely egy válsághelyzetre vagy felmért igényre való reagáláshoz szükséges, a Bizottság értékeli a javaslatot, és dönt arról, hogy finanszírozza-e azt. A fellépés értékelésének és kiválasztásának teljes folyamatát a Bizottság HOPE nevű informatikai rendszere dokumentálja. Az értékeléshez a helyi, a regionális és a központi irodákban dolgozó munkatársaktól is érkeznek információk.
- 67** A mintánkban szereplő kilenc fellépés esetében ellenőriztük, hogy a Bizottság értékelte-e a javasolt fellépéseknek a saját humanitárius végrehajtási terveivel és ágazati politikáival való összhangját. Azt is ellenőriztük, hogy a javasolt fellépések célkitűzései és tevékenységei megfelelnek-e a vonatkozó finanszírozási kérelmekben feltüntetett igényeknek. Megállapításunk szerint valamennyi finanszírozott fellépés releváns célkitűzései a Bizottság által azonosított igényeket elégítették ki.

- 68** A helyi iroda szakértőinek értékelniük kell („alacsony”, „közepes” vagy „magas” szintűként) az egyes fellépések költséghatékonyságát, hatékonyságát és átláthatóságát. 2022-ben a Bizottság [iránymutatást](#) tett közzé a készpénztámogatást nyújtó fellépések hatékonyságának értékeléséről (vagyis hogy mekkora pénzösszeg jutott el a végső kedvezményezettekhez az összköltséghez képest), és a legalább 10 millió euró összegű készpénzprogramok esetében eurónként legalább 85 centes arányt állapított meg. A mintánkban szereplő fellépések közül hatnak volt készpénzkomponense (lásd: az [1. melléklet táblázata](#)), és ezek 56,5% és 87,7% közötti hatékonysági arányt értek el. E hat fellépés közül három meghaladta a 10 millió eurós küszöböt, de csak egy érte el az előírt 85%-os hatékonysági arányt.
- 69** A mintánkban szereplő, közvetett irányítással egy ENSZ-szervezet által kezelt fellépés esetében a Bizottság nem kapott részletes költségvetési bontást. Ezért nem tudta megállapítani, hogyan oszlottak meg egyfelől a közvetlen program- és támogatási költségek, másfelől a végrehajtó partnerek által felszámított közvetett költségek. Ez megnehezítette a javaslat értékelését. Hasonló problémát állapítottunk meg korábban a Reflektorfény kezdeményezésről szóló 2023. évi különjelentésünkben is³.
- 70** Amint azt a [37–42.](#) bekezdésben említettük, a távoli irányítású fellépéshez finanszírozást kérő partnereknek ki kell tölteniük a „távoli irányítási kérdőívet”, megindokolva, miért nem hajtják végre közvetlenül a fellépést, és részletezve nyomunkövetési intézkedéseiket. A mintánkban szereplő mind a kilenc fellépés esetében azt állapítottuk meg, hogy a partnerek által szolgáltatott információk nem válaszolták meg maradéktalanul a kérdéseket, és nem voltak elegendőek ahhoz, hogy a finanszírozást megelőzően el lehessen végezni a Bizottság jóváhagyási kritériumai szerinti értékelést. Példát erre a [6. háttérmagyarázatban](#) mutatunk be.

³ [21/2023. sz. különjelentés](#): „A Reflektorfény kezdeményezés a nők és lányok elleni erőszak felszámolására – Ambiciózus fellépés, mindeddig csekély hatással”, 70. bekezdés.

6. háttérmagyarázat

Amikor a partner által a távoli irányítási kérdőívre adott válasz nem tartalmaz elegendő információt

A partner az alább idézett információkat szolgáltatta a következő kérdés kapcsán: „Ismertesse a fellépést végrehajtó humanitárius dolgozókat érintő kockázatok csökkentése és kezelése érdekében hozott valamennyi intézkedést!”

„E fellépés végrehajtása során továbbra is rendszeres biztonsági elemzéseket végzünk, és szükség esetén kiigazításokat hajtunk végre.

Szigorú biztonsági irányítási eljárásokkal rendelkezünk az iroda és a vendégszállás körüli mozgásokra és azok biztonságára nézve: ezeket a központ biztonsági tanácsadóinak bevonásával rendszeresen felülvizsgáljuk és frissítjük. A nem biztonságosnak tekintett területekre történő belépés és az ott-tartózkodás biztonsági átvilágítás függvénye, amely a bevett irányítási rendszer révén történik.

Valamennyi ügynökség együttműködik az INSO-val [Nem kormányzati szervezetek Nemzetközi Biztonsági Szervezete], így azonnal megkapják a biztonsági riasztásokat.”

Véleményünk szerint az ilyen általános bizonyosság nagyon kevés információt nyújt arról, hogy a partner milyen konkrét intézkedéseket kíván meghozni azon fellépés tekintetében, amelyhez finanszírozást igényel.

- 71** Nem találtunk bizonyítékot arra, hogy a Bizottság ismét felvette volna a kapcsolatot a partnerekkel a kérdőívre adott válaszaik tisztázása érdekében. Észrevételeztük továbbá, hogy a Bizottság munkatársai nem használták a távoli irányítási iránymutatás részét képező ellenőrzőlistát a jóváhagyási kritériumok értékeléséhez, és hogy ezeket az ellenőrzéseket nem dokumentálták.

A fellépés kezdetétől a záró kifizetésig

- 72** Valamely fellépés finanszírozásának jóváhagyását követően a Bizottság megállapodást írt alá a tanúsított partnerrel. A Bizottság előírja, hogy a partnerek időközi jelentések, valamint a fellépés befejezését követően egy zárójelentés benyújtásával rendszeresen számoljanak be az elért eredményekről. Amint a [43–46.](#) bekezdésben kifejtettük, a Bizottság a távoli irányítású fellépésekre vonatkozóan egy időszakos jelentés benyújtását is előírja: ez a negyedéves nyomonkövetési jelentés, amely a partner végrehajtási helyszíneken tett nyomonkövetési vizsgálatairól és azok eredményeiről hivatott tájékoztatni.

- 73** A fellépések előrehaladásának nyomon követése elsősorban a tanúsított partnerek feladata. A távoli irányítás keretében a tanúsított partnereknek alternatív nyomonkövetési intézkedéseket kell bevezetniük, ha szokásos nyomonkövetési tevékenységeik a hozzáférési korlátok miatt már nem lehetségesek. Megállapítottuk, hogy a mintánkban szereplő valamennyi partnernek ki kellett igazítania a szokásos nyomonkövetési rendszerét. Ennek néhány példáját a [7. háttérmagyarázatban](#) mutatjuk be.

7. háttérmagyarázat

A partnerek által alkalmazott alternatív nyomonkövetési intézkedések: néhány példa

Résztvételen alapuló nyomon követés

Egy tanúsított partner többcélú készpénztámogatást nyújt a konfliktusövezetekben élő ukránoknak. A támogatás kedvezményezettjei és a partner munkatársai fizikailag soha nem lépnek kapcsolatba, mivel minden (beleértve a kedvezményezettek kiválasztását és a pénztátutalást is) online zajlik. A partner többek között egy „elosztás utáni nyomonkövetési” online rendszer révén bizonyosodhat meg arról, hogy a kedvezményezettek valóban megkapták az igényelt támogatást. A gyakorlatban minden kedvezményezett kap egy online felmérésre mutató linket, ahol visszajelzést adhat (megerősítheti, hogy megkapta a pénzt, ismertetheti helyzetét és szükségleteit, beszámolhat a készpénzhez való hozzáféréssel kapcsolatos esetleges problémákról). A partner segélyvonalat és egy online panasztételi mechanizmust is működtet.

Technológia alapú nyomon követés

Szíriában egy tanúsított partner készpénzzel segíti a kedvezményezetteket a télre való felkészülésben, akiket a partner megbízásából külső tanácsadók keresnek fel, hogy megbizonyosodjanak támogathatóságukról. Azon kockázat csökkentésére, hogy a tanácsadó esetleg megtévesztő adatokkal próbálja eltéríteni a támogatást, a partner kifejlesztett egy alkalmazást, amellyel ellenőrzi azok tevékenységét. A tanácsadó mobil eszközeire telepített alkalmazás képes nyomon követni a helyszínen töltött időt és a pontos helyet. A partner összevetheti az ellenőrző látogatás várható időtartamát annak tényleges idejével, illetve a becsült távolságot a ténylegesen megtett távolsággal. Az alkalmazás azt is tudja ellenőrizni, hogy csakugyan a készülék kamerájával, valós időben vették-e fel a bizonyítéknak szánt fénykép- és videofelvételeket.

Külső fél általi nyomon követés

Egy tanúsított partner végrehajtó partnerek igénybevételével nyújt egészségügyi szolgáltatásokat Északnyugat-Szíriában. A tanúsított partner a nyomon követéshez külső felet vett igénybe a nyújtott szolgáltatás értékelésére, mivel saját munkatársai nem juthattak el a helyszínre. A külső megfigyelő egy végrehajtó partner által működtetett egészségügyi létesítmény 50 betegére vonatkozóan végzett felméréseket. Négy részletes interjút is végzett egyes, a támogatásnyújtásért felelős személyekkel (a létesítmény kezelőjével, egy nőgyógyással, egy szülésznővel és egy gyermekorvossal), és a partner által rendelkezésre bocsátott egyedi ellenőrző listák segítségével ellenőrizte a létesítményt. A létesítmény állapotának értékeléséhez a partner a zárójelentéssel együtt számos fényképet és videót is kapott. A külső megfigyelő ajánlásokat tett a végrehajtó partnernek, és megvizsgálta, hogy mennyiben valósultak meg egy korábbi jelentésből származó ajánlások.

- 74** Amint a Bizottság megkapja a partnerek időközi jelentéseit az egyes fellépésekről, felülvizsgálja azok tartalmát, és a HOPE rendszerben dokumentálja a felülvizsgálatot. Ellenőriztük, hogy a mintánkban szereplő kilenc fellépésre vonatkozó valamennyi időközi jelentés esetében lezárult-e a felülvizsgálat. Megállapítottuk, hogy a Bizottság mindegyik fellépés célkitűzései kapcsán nyomon követte az elért eredményeket, és figyelemmel kísérte, hogy mi történik az egyes problémák azonosítása nyomán.
- 75** Áttekintettük a negyedéves nyomonkövetési jelentések tartalmát is. Megállapítottuk, hogy egyes jelentések nem fejtették ki, melyek voltak a nyomonkövetési tevékenységek célkitűzései vagy eredményei, és hiányoztak a Bizottság által előírt konkrét információk. Számos jelentés tartalmazott pontatlanságokat. Mintavétel alapján felkértünk tanúsított partnereket, hogy osszák meg velünk 89 bejelentett helyszíni vizsgálat vagy tevékenység bizonyítékait. Ezek közül 12 esetben – a kilenc fellépésből álló mintánk három fellépésére vonatkozóan – nem kaptunk teljes körű bizonyítékot. Végezetül észrevételeztük, hogy a Bizottság soha nem kért igazoló dokumentumokat.
- 76** A Bizottság által végzett dokumentumellenőrzések mellett a helyszíni szakértők saját nyomonkövetési tevékenységet is végeznek. A mintánkban szereplő valamennyi fellépés esetében a Bizottság helyi irodái egy vagy több helyszíni vizsgálatot szerveztek a megközelíthető területeken. Amennyiben ez nem volt lehetséges, meghívták a partnereket és a végrehajtó partnereket a helyi irodákba, hogy (dokumentumalapú felülvizsgálat keretében) ott beszéljék meg a projekt előrehaladását. E helyszíni vizsgálatok vagy dokumentumalapú felülvizsgálatok célkitűzéseit és eredményeit jól dokumentálták. A Bizottság emellett olyan problémákat is feltárt és dokumentált, amelyekre később vissza kell majd térni.

- 77** A fellépés végén a Bizottság megkapja a partner zárójelentését. Értékeli a finanszírozott fellépés költségvetésének végrehajtását, valamint megvalósításának minőségét és eredményeit. A beszámolók szerint a mintánkban szereplő valamennyi projekt nagyrészt teljesítette célkitűzéseit, annak ellenére, hogy a hozzáférési korlátok operatív gondokat okoztak, amint a [8. háttérmagyarázat](#) is szemlélteti.

8. háttérmagyarázat

Az elért eredményeket befolyásoló hozzáférési korlátok: egy példa

Ukrajnában egy tanúsított partner többcélú készpénztámogatást nyújt a konfliktusövezetekben élő ukránoknak. Mivel az Oroszország által megszállt területekre nem lehet bejutni, a partner a támogatást teljes mértékben távolról nyújtja. Emiatt a kedvezményezettek azonosítása, jogosultságuk értékelése és maga a kifizetés is egy online platformon keresztül történik. A készpénztámogatást a kedvezményezettek személyes ukrán bankszámlájára utalják át.

A partner által gyűjtött információk szerint a megszállt területeken a kedvezményezettek több mint kétharmada saját beszámolója szerint készpénzzel fizet az árukért és szolgáltatásokért. Mivel nem lehetséges bankjegykiadó automatákat használni vagy közvetlenül pénzt felvenni, a kedvezményezettek csak informális pénzügyi közvetítők révén tehetnek szert a készpénzre. Ezek a közvetítők lehetnek helyi üzletek vagy magánszemélyek, akik orosz rubelben bocsátanak készpénzt a kedvezményezettek rendelkezésére, ukrán bankszámlákra átutalt ukrán hrvnyáért cserébe. A gyakorlatban gyakran jutalékot kell fizetni a közvetítőknek, és az is gyakori, hogy kedvezőtlen árfolyamon történik az átszámítás.

Végeredményben a kedvezményezettek kevesebb támogatást kapnak kézhez, mint amennyire szükségük volna: lakhelyüktől függően az átváltás akár a kézhez kapott készpénz 20%-át is felemésztheti. A gyakorlatban a fellépés 83%-os hatékonysági arányára tekintettel (lásd: [68. bekezdés](#)) megtörténhet, hogy a készpénztámogatásra fordított minden egyes euró után a kedvezményezettekhez csupán 0,66 euró jut el.

- 78** Mivel a zárójelentés sablonjául használt egységes űrlap nem tesz különbséget a fellépés távolról, illetve nem távolról irányított részei között, a Bizottság nem tud beszámolni arról, hogy milyen eredményekkel járt a részleges távoli irányítás. A Bizottság [éves tevékenységi jelentései](#) és az [Unió humanitárius segítségnyújtási műveleteiről szóló, az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak benyújtott éves jelentései](#) ezért nem számolnak be a távoli irányítást alkalmazó országokról, fellépésekről, tevékenységekről, finanszírozásról és ezek eredményeiről.

A jelentést 2025. április 8-i luxembourgi ülésén fogadta el a Bettina Jakobsen számvevőszéki tag elnökölte III. Kamara.

a Számvevőszék nevében

Tony Murphy
elnök

Mellékletek

I. melléklet. Az ellenőrzésről

Humanitárius segély

- 01** A humanitárius segítségnyújtás bárhol, ahol erre szükség van, biztosítja a szükségletalapú vészhelyzeti reagálást, az élet védelmének, az emberi szenvedés megelőzésének és enyhítésének, valamint az emberi méltóság megőrzésének céljával¹. A humanitárius fellépés alapelveit az **1. ábra** szemlélteti.

¹ A humanitárius segítségnyújtással kapcsolatos európai konszenzus 8. pontja.

1. ábra | A humanitárius elvek



Forrás: Európai Számvevőszék, a [humanitárius segítségnyújtással kapcsolatos európai konszenzus](#) alapján.

02 A humanitárius szükségletek még soha nem voltak ilyen számottevőek. 2024-ben az [ENSZ Humanitárius Ügyek Koordinációs Hivatalának \(UN OCHA\)](#) becslése szerint 323 millió ember szorul humanitárius segítségre, szemben a 2018. évi 134 millióval². Ezeket a szükségleteket a globális humanitárius segítségnyújtás csak részben elégíti ki. A humanitárius segítségnyújtás a 2024-ben megcélzott 197 millió ember kétharmadához jutott el, míg a finanszírozási hiány a becslések szerint 27 milliárd USD (a szükséges összeg 46,2%-a)³.

Az Unió mint humanitárius adományozó

03 Az Unió és tagállamai együttesen a világ második legnagyobb humanitárius adományozói, az Egyesült Államok után⁴. A többéves pénzügyi kereten belül a 2021–2027-es időszakra 11,6 milliárd eurót különítettek el uniós humanitárius segítségnyújtásra⁵. 2024-ben az Unió mintegy 2,5 milliárd eurót fordított humanitárius segítségnyújtásra 116 országban, amint a [2. ábra](#) mutatja. Más szóval az Egyesült Államok és Németország mögött az Unió a harmadik legnagyobb adományozó⁶.

² UN OCHA: *Humanitarian action – analysing needs and response (2018)*.

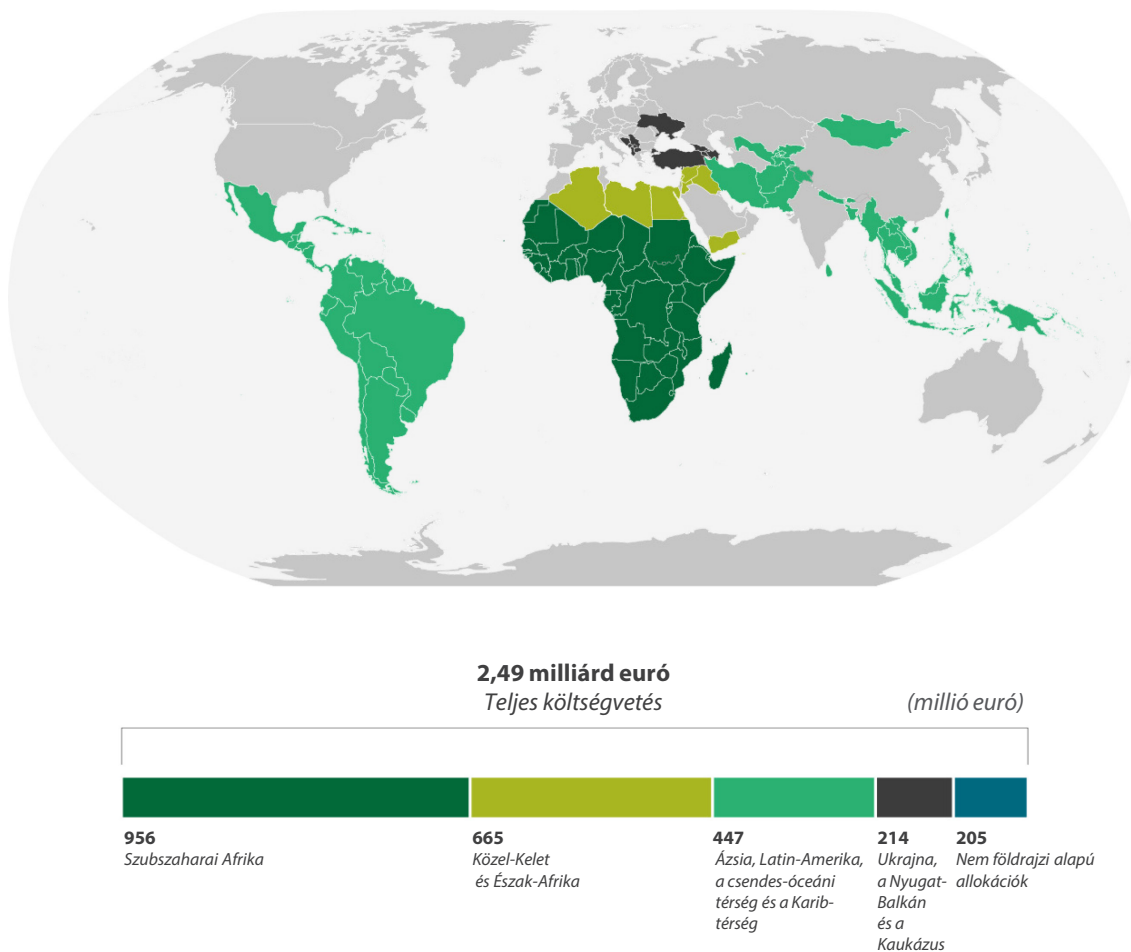
³ UN OCHA: *Humanitarian action – analysing needs and response (2024)*.

⁴ UN OCHA Financial Tracking Service.

⁵ *Multiannual financial framework 2021-2027*.

⁶ *UN OCHA Humanitarian aid contributions tracker*.

2. ábra | Az Unió humanitárius segítségnyújtása 2024-ben



Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság információi alapján.

04 A humanitárius segítségnyújtásra vonatkozó átfogó uniós szakpolitikai keretet a [humanitárius segítségnyújtással kapcsolatos 2007. évi európai konszenzus](#) körvonalazza. Az 1996. évi [humanitárius segítségnyújtási rendeletet](#) kiegészítő konszenzus felvázolja az Unió közös jövőképét, politikai célkitűzéseit és alapelveit a humanitárius segítségnyújtás terén. Rendelkezései alapján „az uniós tagállamok és intézmények megállapodnak abban, hogy összehangolt és egymást kiegészítő módon dolgoznak, és támogatják az Egyesült Nemzetek átfogó koordináló szerepét”⁷.

⁷ DG ECHO a humanitárius segítségnyújtással kapcsolatos európai konszenzusról.

Szerepek és feladatok

- 05** A humanitárius segítségnyújtás terén az uniós intézmények közül a Bizottság [Európai Polgári Védelem és Humanitárius Segítségnyújtási Műveletek Főigazgatósága \(DG ECHO\)](#) játssza a főszerepet. A DG ECHO a helyszínen működő adományozó. Brüsszeli székhelyén kívül öt regionális irodát (Ammanban, Bangkokban, Dakarban, Nairóbiában és Panamában), valamint 50 helyi irodát működtet több mint 40 országban⁸. Ez a hálózat több mint 450 főből, alkalmazottakból és nemzetközi szakértőkből áll.
- 06** A gyakorlatban az uniós humanitárius segítségnyújtást a Bizottság nem közvetlenül végzi, hanem több mint 200 partner révén⁹ nyújt világszerte humanitárius segítséget. E partnerek közé tartozik 172 [nem kormányzati szervezet](#) (NGO), 30 [nemzetközi szervezet](#) (köztük az ENSZ szervezetei) és 14, közvetlen vagy közvetett irányítás alatt¹⁰ működő [tagállami szakosított intézmény](#).

Távoli irányítás

- 07** A [nemzetközi humanitárius jog](#) előírja a humanitárius segélyek gyors és akadálytalan eljuttatásának hatékony biztosítását fegyveres konfliktusok idején, valamint a konfliktus sújtotta területeken dolgozó humanitárius személyzet szabad mozgását. A világ számos területén azonban ezeket a jogokat figyelmen kívül hagyják vagy kirívóan megsértik¹¹. Túl gyakran fordul elő, hogy a humanitárius dolgozók nem jutnak el a rászorulókhöz. 2023 volt a leghalálosabb év a segélymunkások számára: 280-an életüket veszítették, 224-en megsebesültek, és 91-üket elrabolták¹².
- 08** A munkatársak biztonságán kívül a humanitárius közösségnek más kihívásokkal is szembe kell néznie, hogy el tudja érni a rászorulókat. Az UN OCHA a hozzáférési korlátok kilenc kategóriáját azonosította, amelyeket a [3. ábra](#) mutat be.

⁸ A DG ECHO helyszíni hálózata.

⁹ A DG ECHO humanitárius partnerei.

¹⁰ A két irányítási mód közötti különbségeket a Bizottság [irányítási módok szerinti finanszírozásról szóló honlapja](#) fejt ki.

¹¹ A humanitárius segítségnyújtással kapcsolatos európai konszenzus.

¹² *Aid Worker Security Report 2024*.

3. ábra | A hozzáférési korlátok kategóriái



Forrás: Európai Számvevőszék, az [UN OCHA](#) honlapja alapján.

- 09** A nehezen elérhető helyeken élő rászorulókat megsegítésére a Bizottság és partnerei kiigazították működési modelljüket, és ún. [távoli irányítás](#) révén nyújtanak támogatást. A távoli irányítás olyankor alkalmazott operatív eljárás, amikor a humanitárius fellépések felelősei a választott időpontban nem tudnak eljutni a végrehajtás színhelyére, vagy biztonsági aggályok miatt, vagy azért, mert *de jure* vagy *de facto* hatóságok határozatai akadályozzák őket ebben. Ilyen helyzetben a humanitárius szervezetek jellemzően helyi munkatársaik vagy hozzáféréssel bíró magánszektorbeli alvállalkozók, vagy helyi végrehajtó partnerek révén nyújtanak segítséget. Előfordulhat, hogy külső vállalkozókat is igénybe kell venniük a műveletek helyszíni nyomon követéséhez.
- 10** A humanitárius fellépéseket néha teljes mértékben távolról irányítják, vagyis valamennyi finanszírozott tevékenységnél ezt a módszert alkalmazzák. Gyakoribb azonban a fellépések „részleges távoli irányítása”, amikor csak egyes tevékenységeket befolyásol a hozzáférés korlátozott volta. Ebből is látszik, milyen összetettek lehetnek a nehezen megközelíthető területeken végzett humanitárius műveletek. Előfordulhat például, hogy a hozzáférés nem a teljes végrehajtási időszak alatt, hanem csak néha lehetséges, vagy csupán egyes munkatársak számára, vagy csak a kedvezményezett ország egyes területeit illetően.
- 11** A 2019–2023-as időszakban a Bizottság 164 részleges vagy teljes távoli irányítással történő fellépést hagyott jóvá, Egyiptomban, Etiópiában, Líbiában, Mianmarban, Észak-Koreában, Szomáliában, Szudánban, Szíriában, Ukrajnában és Jemenben. Ezekhez a fellépésekhez az Unió összesen 918 millió euróval járult hozzá, ami az időszakra vonatkozó uniós humanitárius kiadások mintegy 8%-a. Ez az összeg azonban magában foglalja a részleges távoli irányítás alá tartozó fellépésekre (164 fellépés közül 150) fordított összes uniós kiadást, mivel a Bizottság nem tudja, hogy e finanszírozásnak ténylegesen mekkora hányada kapcsolódik a távoli irányításhoz.

A távoli irányításhoz kapcsolódó kockázatok

- 12** Számos adományozó és humanitárius szervezet, köztük a Bizottság is elismeri, hogy a távoli irányítás jelentős kockázatokkal jár¹³. A nehezen megközelíthető területeken a humanitárius segítségnyújtás nehéz körülmények között, kiszámíthatatlanság, volatilitás és bizonytalanság közepette történik¹⁴. Az [1. háttérmagyarázat](#) áttekintést nyújt a távoli irányítással kapcsolatos főbb kockázatokról.

¹³ DG ECHO, Dán Menekültügyi Tanács, Az Egyesült Királyság Külügyminisztériuma, Health Cluster, Humanitarian Outcomes, Humanitarian Policy Group, Nemzetközi Menekültügyi Bizottság, Német Újjáépítési Hitelintézet (KfW), Oxfam, a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága, The Operations Partnership.

¹⁴ Éves jelentés az Európai Unió 2023-ban finanszírozott humanitárius segítségnyújtási műveleteiről.

1. háttérmagyarázat

A távoli irányításhoz kapcsolódó fő kockázatok áttekintése

- **Pontatlan igényfelmérés:** hozzáférés hiányában a humanitárius szervezetek a helyi szükségletek felmérésénél kénytelenek elsősorban a helyi partnerek információira hagyatkozni, és kevés eszközük van a független tényellenőrzésre. Ezért megeshet, hogy ezek az információk megbízhatatlanok vagy részrehajlóak.
- **Nem megfelelő koordináció:** az, hogy nincsenek jelen a helyszínen, mind az adományozók, mind a humanitárius szervezetek számára megnehezítheti, hogy a kiegészítő jelleg előmozdítása és a párhuzamosságok elkerülése érdekében összehangolják fellépéseiket.
- **Kevésbé eredményes működés:** a kedvezményezetteknek nyújtott támogatás minőségét csorbíthatja, hogy nehéz képzett és tapasztalt, a nemzetközi humanitárius szervezetek normái szerinti teljesítményt nyújtó helyi munkatársakat, illetve helyi végrehajtó partnereket toborozni. Ezt a kockázatot tetézi, hogy a helyszíni végrehajtást csak kevésbé lehet nyomon követni.
- **A biztonsági kockázatok átruházása helyi partnerekre:** mivel a végrehajtás fő feladataival helyi munkatársakat bíznak meg, ez utóbbiak lesznek jobban kitéve a biztonsági kockázatoknak.
- **Csalás és támogatás-eltérítés:** az, hogy a humanitárius szervezetek és az adományozók nem tudják a helyszínen nyomon követni a fellépést, növeli a csalás és a támogatás-eltérítés kockázatát.
- **Reputációs kockázat:** a partnerek és az adományozók hírnevét csorbítja, ha a fenti kockázatok valamelyike bekövetkezik.

Forrás: Európai Számvevőszék, a következők információiból kiindulva: [DG ECHO](#), [Dán Menekültügyi Tanács](#), [Az Egyesült Királyság Külügyminisztériuma](#), [Health Cluster](#), [Humanitarian Outcomes](#), [Humanitarian Policy Group](#), [Nemzetközi Menekültügyi Bizottság](#), [Német Újjáépítési Hitelintézet \(KfW\)](#), [Oxfam](#), [a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága](#), [The Operations Partnership](#).

- 13** E kockázatok miatt a Bizottság kinyilvánított politikája az, hogy csak végső eszközként finanszíroz távoli irányítású fellépéseket¹⁵, és a lehető leghamarabb visszatér a humanitárius partnerek általi közvetlen végrehajtásra (vagyis nem távoli irányításra). Ez azt is szolgálja, hogy elkerülhető legyen a „távoli irányítási csapda”, amikor a humanitárius szervezetek központi munkatársai pontatlanul érzékelik a biztonsági kockázatokat, és emiatt a távoli irányítás szükségtelenül elhúzódik.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

- 14** Mivel a hírekben folyamatosan szerepelnek a humanitárius válságok, különösen a konfliktusok vagy háborúk kapcsán, előtérbe került az a kérdés, hogyan lehet korlátozott hozzáférés mellett is segítséget nyújtani. Gyakran nehéz eljutni a humanitárius segítségnyújtásra szorulókhöz, ezért elengedhetetlen a felügyelet megerősítése és a nagyobb segélyhatékonyság. Várakozásunk szerint megállapításaink is elősegíthetik, hogy a Bizottság tökéletesítse a támogatások távoli irányítását.
- 15** Megvizsgáltuk, hogy a Bizottság távoli irányítási módszere biztosítja-e a humanitárius segítségnyújtást a nehezen megközelíthető területeken, megfelelően csökkentve ugyanakkor a kapcsolódó kockázatokat. Értékeljük, hogy a Bizottság:
- o megfelelően alakította-e ki távoli irányítási módszerét;
 - o olyan humanitárius partnereket választott-e, akik képesek a távoli irányítás melletti segítségnyújtásra;
 - o megfelelően nyomon követte-e a finanszírozott fellépéseket és megfelelően számolt-e be azokról.
- 16** Az ellenőrzés a 2019-től 2023-ig terjedő öt éves időszakot öleli fel, és a dokumentáció átfogó elemzésén, valamint a Bizottságnak a központban, illetve regionális és helyi irodákban dolgozó munkatársaival folytatott interjúin alapul. Megvizsgáltuk a távoli irányításra vonatkozó iránymutatást, a Bizottság távoli irányítású fellépésekkel kapcsolatos külön sablonjait, valamint kockázatkezelési és kontrollrendszerét. Áttekintettük a Bizottság nem kormányzati partnereinek tanúsítási eljárását is.

¹⁵ DG ECHO's approach to remote management.

- 17** Annak tisztázásához, hogyan alkalmazták a gyakorlatban a Bizottság távoli irányítási módszerét, azt a három országot választottuk ki (Szomália, Szíria és Ukrajna), amelyek az ellenőrzött időszakban a legtöbb finanszírozásban részesültek a (teljes vagy részleges) távoli irányítás keretében. Amint a következő [táblázat](#) mutatja, egy kilenc fellépésből álló mintát választottunk ki azok lényegessége alapján, azzal a céllal, hogy a partnerek és ágazatok sokfélesége képviselve legyen.

Táblázat. A kiválasztott fellépések mintája, 2019–2023

A partner típusa	Ország	Uniós finanszírozás (euró)	Ágazatok							
			Képzéstartogatás	Koordináció	Katasztrófakockázat-csökkentés	Egészségügy	Táplálkozás	Védelem	Menedék	Mosás
NGO	Szomália	9 570 000			X	X	X			X
NGO	Szomália	12 000 000	X							
NGO	Szíria	5 347 000	X					X	X	X
ENSZ-ügynökség	Szíria	5 755 000				X		X		
NGO	Szíria	10 500 000	X	X	X	X		X		
NGO	Szíria	10 000 000	X	X	X			X	X	X
NGO	Ukrajna	48 000 000	X							
NGO	Ukrajna	3 491 000		X				X	X	
NGO	Ukrajna	29 500 000	X							

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság információi alapján.

- 18** Mélyreható dokumentumalapú áttekintést végeztünk az összes kiválasztott fellépésre nézve, és interjút készítettünk az egyes fellépések tanúsított partnereivel és végrehajtó partnereivel. Értékeljük a helyi irodák szintjén végzett bizottsági nyomon követést és beszámolást, valamint a tanúsított és végrehajtó partnerekkel való együttműködés gyakorlati vonatkozásait.

- 19** A dokumentáció áttekintése, valamint az adományozókkal és kormányzati ügynökségekkel készült interjúk alapján összegyűjtöttük a releváns távoli irányítási módszereket, bevált gyakorlatokat és eszközöket. Ez utóbbiakat a [*II. mellékletben*](#) foglaljuk össze.

II. melléklet. Bevált gyakorlatok példatára

- 01** Interjúkat készítettünk olyan adományozókkal és kormányzati ügynökségekkel, amelyek nehezen megközelíthető területeken nyújtanak humanitárius segítséget. Célunk az volt, hogy összegyűjtsük az adományozók közösségében bevált gyakorlatokat és eszközöket, amelyeket a Bizottság a saját működési modellje keretében relevánsnak és hasznosnak találhat.
- 02** Találkozókat tartottunk a következők képviselőivel: az [Egyesült Államok Nemzetközi Fejlesztési Ügynökségének Humanitárius Segítségnyújtási Irodája](#), a [Német Nemzetközi Együttműködési Társaság \(GIZ\)](#), a [Német Újjáépítési Hitelintézet \(KfW\)](#), a [Norvég Fejlesztési Együttműködési Ügynökség \(NORAD\)](#), a [Svéd Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési Ügynökség](#), a [Svájci Fejlesztési és Együttműködési Ügynökség](#) és az [Egyesült Királyság Külügyminisztériuma](#).
- 03** Az általunk megkérdezett valamennyi adományozó távoli irányítást alkalmaz a nehezen megközelíthető területeken. Mindnyájan osztották azt a véleményt, hogy a segítségnyújtás humanitárius szükséglete rugalmas módszereket követel meg, feltéve, hogy azokkal megfelelő kockázatcsökkentő intézkedések is járnak.
- 04** A távoli irányításról három adományozó dolgozott ki külön iránymutatást munkatársai számára, meghatározva a távoli irányítású fellépések tervezésének, végrehajtásának és nyomon követésének módját. Mások nem dolgoztak ki külön iránymutatást, hanem akkor igazítják ki működésük módját, amikor szembesülnek a hozzáférési korlátokkal.

Nyomonkövetés

- 05** Az általunk megkérdezett valamennyi adományozó nagymértékben támaszkodik partnereire a fellépéseinek nyomon követését illetően; hangsúlyozták, hogy a finanszírozás előfeltételeként a partnereknek megbízható nyomonkövetési rendszerrel kell rendelkezniük. A megkérdezett adományozók abban is egyetértettek, hogy a fellépés terv szerinti lebonyolításának biztosítása és az adományozó(k) felé történő beszámolás elsősorban a finanszírozásban részesülő humanitárius szervezet felelőssége.

- 06** A beszámolás tartalma és gyakorisága tekintetében minden adományozónak megvannak a saját előírásai a partnereivel szemben. A távoli irányítással végrehajtott fellépésekre vonatkozóan csak a Bizottság dolgozott ki külön beszámolási sablont (a negyedéves nyomunkövetési jelentést). Az egyik adományozó megköveteli partnereitől, hogy részletezzék, hogyan fogják távolról irányítani és nyomon követni a tevékenység végrehajtását, illetve hogy közölgék, ha a nyomunkövetést valami korlátozza, és hogy ez ellen milyen enyhítő intézkedésekkel élnek.
- 07** Valamennyi adományozó úgy ítéli meg, hogy a partnereik által szolgáltatott információkat külön független ellenőrzésnek is alá kell vetni (ezt gyakran „háromoldalú megközelítésnek” nevezik). Három adományozó azt is kötelezettségként várja el partnereitől, hogy végeztessenek külső ellenőrzést vagy értékelést, vagy hogy a nyomunkövetés elvégzésére vonjanak be egy független céget (angolul *third-party monitoring*, rövidítve TPM).
- 08** Eltérő mértékben minden adományozó végez saját független ellenőrzést. Öt adományozó TPM-szolgáltatásokat vesz igénybe arra, hogy a finanszírozott fellépéseket a nevükben nyomon kövessék (egyes esetekben nem is csak nehezen megközelíthető területeken). Az olyan adományozók számára, akik kevésbé vagy egyáltalán nincsenek jelen, a TPM a nyomunkövetési rendszerük központi eleme: saját helyszíni vizsgálataik helyett alapvetően a TPM révén „látnak” a helyszínen. A Bizottság ezzel szemben hasznát látja kiterjedt helyiiroda-hálózatának.
- 09** A TPM-et igénybe vevő öt adományozó e szolgáltatás révén felméréseket végeztetett a kedvezményezettek körében, valós időben ellenőrizte a támogatások elosztását, felügyelte a piacokon, hogy a forgalmazott árukat továbbértékesítik-e, interjúkat készített fontos informátorokkal, illetve segítette a fókuszcsoportok megbeszéléseit. A különleges műszaki vagy pénzügyi szakértelemmel bíró TPM-cégek eszközvizsgálatot vagy pénzügyi ellenőrzést is végeztek.
- 10** A TPM alkalmazása gondokkal is jár. Egyes adományozók beszámolója szerint igen nehéz és költséges olyan cégeket találni, amelyek mind hozzáféréssel, mind a feladatuk megfelelő ellátásához szükséges szaktudással is rendelkeznek. Egyes esetekben nem akadt egyetlen TPM-cég sem, amely képes lett volna eljutni a nehezen megközelíthető területekre. Egyes országokban a TPM-cégek függetlenségével kapcsolatban is jelentős kockázatok merülnek fel. Példaként egy adományozó azt említette, hogy Szomáliában a klánszerkezet miatt a TPM-cégek egy adott klánhoz tartozó munkatársak révén tudnak eljutni valamely területre (és a helyi közösség őket fogadja el). Ez azonban növeli az elfogult beszámolás és a jogtalan befolyásolás kockázatát. Az adományozók általános véleménye az volt, hogy a TPM hasznosan egészíti ki a saját nyomunkövetési kapacitásukat, de nem képes kiváltani azt.

- 11** A Bizottság nem vesz igénybe TPM-szolgáltatásokat, mivel saját helyszíni szakértőivel végeztet független nyomon követést. Hozzáférési korlátokkal szembesülve a Bizottság úgy alakítja helyszíni jelenlétét, hogy a lehető legközelebb legyen a végrehajtás helyszíneihez. Ennek ellenére a Bizottság munkatársai számos esetben nem tudják felkeresni a végrehajtási helyszíneket. Ilyenkor TPM-szolgáltatások igénybevételével bizonyos körülmények között kiegészítő bizonyítéokra lehet szert tenni.

1. sz. bevált gyakorlat. Független (TPM) cégek igénybevétele a saját nyomonkövetési kapacitás kibővítésére bizonyos körülmények esetén

Az általunk megkérdezett adományozók közül sokan TPM-cégekkel végeztetnek helyszíni vizsgálatokat. Az adományozók így tudják bővíteni saját nyomonkövetési kapacitásukat. A nehezen megközelíthető területeken, ahol az adományozóknak nincs hozzáférésük, a TPM lehet az egyetlen módja a független helyszíni ellenőrzések elvégzésének.

Kockázatkezelés

- 12** Valamennyi általunk megkérdezett adományozó elismeri, hogy a távoli irányítás eredendően kockázatosabb, mint a közvetlen végrehajtás. Különös figyelmet fordítanak a csalás és a támogatás-eltérítés kockázatára, valamint a szexuális kizsákmányolás, bántalmazás és szexuális zaklatás elleni küzdelemre. Azt is előírják partnereik számára, hogy az ilyen visszaélések bármely esetét (vagy gyanúját) haladéktalanul jelentsék be és tegyenek lépéseket.
- 13** Minden adományozónál külön csoport foglalkozik az olyan esetekkel, ahol csalás vagy támogatás-eltérítés gyanúja merül fel. Ez a Bizottságot illetően is így van. Ezek a csoportok elemzés és reagálás céljára közvetlenül a jelentési vonalon (általában egy e-mail-címen) kapnak a partnerektől jelentéseket, illetve a kedvezményezettektől vagy visszaélést bejelentőktől panaszokat.
- 14** Valamennyi adományozó megköveteli partnereitől, hogy azok azonosítsák a javasolt fellépésükhöz kapcsolódó kockázatokat, és hozzanak megfelelő kockázatcsökkentő intézkedéseket. A Bizottság azt is előírja partnereinek, hogy finanszírozási kérelmükben mutassák be kockázataikat és kockázatcsökkentő intézkedéseiket. A Bizottság azonban maga nem végez szisztematikusan országspecifikus kockázatértékeléseket.

2. sz. bevált gyakorlat. Országspecifikus kockázatértékelések elvégzése a programozás és a fellépések kiválasztásának megalapozására

Három adományozó végez rendszeres országspecifikus kockázatértékelést minden olyan országban, ahol működik. Ezt az értékelést az adott országra érvényes reagálásuk kialakításához, illetve módszereik kiigazítására használják fel, és felkérlik partnereiket, hogy javaslataikban vegyék figyelembe az azonosított kockázatokat.

Az egyik adományozó a megítélése szerint nagy kockázatú környezetben működik. Az ilyen környezetben javasolt bármely fellépés esetében az adományozó további biztosítékot követel meg partnereitől arra nézve, hogy megfelelő kontrollrendszereket hoztak létre a kockázatok enyhítésére.

A partnerek és a végrehajtó partnerek kapacitásának értékelése

- 15** Az általunk megkérdezett valamennyi adományozó különböző mértékben értékeli a partnerei kapacitását a humanitárius fellépések finanszírozása előtt. Két adományozó – a Bizottsághoz hasonlóan – feladatmeghatározást ad, és az értékelést részben külső tanácsadóknak vagy könyvvizsgáló cégekhez szervezi ki.
- 16** Végrehajtó partnereik megfelelő felügyeletéért valamennyi adományozó megítélése szerint a partnereik felelősek. A [lokalizációs menetrend](#) elfogadásával az adományozók elkötelezik magukat a helyi tényezők szerepvállalásának növelése mellett, vagyis arra számítanak, hogy a helyi végrehajtó partnerek nagyobb felelősséget vállalnak a jövőben.
- 17** Az egyik adományozó megköveteli partnereitől, hogy térképezzék fel a fellépés minden szintjén részt vevő valamennyi végrehajtó partnert. A partnerek emellett feltérképezik a teljesítési lánc kockázatait, megadva a finanszírozási áramlásokat, valamint a fellépésben részt vevő felek mindegyikére vonatkozó kockázatcsökkentő intézkedéseket és kapcsolódó kontrollokat. Ez a folyamatosan frissülő dokumentum támogatja a programirányítást és a nyomon követést.

3. sz. bevált gyakorlat. A végrehajtó partnerek felügyeletének felülvizsgálata a partnerek kapacitásértékelésének részeként

Az egyik adományozó a potenciális partnerek kapacitásértékelésének részeként gondosan felülvizsgálja, hogy a partner képes-e ellenőrzést gyakorolni saját végrehajtó partnerei felett: konkrétan bekér a partnertől minden dokumentált értékelést a végrehajtó partnerei képességeiről a kompetencia, az erőforrások és a belső kontroll tekintetében. Ezen túlmenően az adományozó ellenőrzi, hogy:

- a) a partner átlátható módon választotta-e ki végrehajtó partnerét/partnereit;
- b) a partnernek a végrehajtó partner(ek) munkájának nyomon követésére vonatkozó eljárásai megfelelőek-e, többek között a távoli irányítás összefüggésében;
- c) megfelelőek-e a partner előírásai a végrehajtó partnereitől kért beszámolást illetően, beleértve az ellenőrzéseket is;
- d) a partner rendszeresen figyelemmel kíséri-e a végrehajtó partnerek ellenőrzése során feltárt hiányosságok nyomán tett lépéseket, és dokumentálja-e ezeket;
- e) nyújt-e a partner képzést végrehajtó partnereinek.

III. melléklet. A távoli irányítási kérdőív az iránymutatási kritériumokkal összevetve: elemzés

A távoli irányítási kérdőívben a partnernek feltett kérdések	A DG ECHO által értékelendő kritériumok a távoli irányítási iránymutatás I. mellékletében foglaltak szerint
1. A távoli irányítás igénybevételének okai Mik a fő okai annak, hogy távoli irányítást vesznek igénybe? Ismertesse, hogy milyen biztonsági problémák, illetve a közvetlen végrehajtás milyen adminisztratív akadályai gátolták a hozzáférést.	Gátolják-e a hozzáférést biztonsági problémák vagy adminisztratív akadályok? ○ Egyértelmű, hogy a fennálló hozzáférési problémákat a partner nem tudja megoldani, és ezek kellően súlyosak ahhoz, hogy megakadályozzák a humanitárius segélyek célba juttatását, hacsak nem alkalmaznak távoli irányítást. ○ A DG ECHO saját értékelése szerint a végrehajtás földrajzi területén (területein) egyetlen más, a DG ECHO általi finanszírozásra jogosult, a szükséges kapacitással és tapasztalattal rendelkező humanitárius szervezet sem hajlandó és képes közvetlen irányítással kielégíteni a javasolt fellépésben azonosított humanitárius szükségleteket.
A Számvevőszék elemzése: Összhangban áll.	
2. Az elfogadottságot elősegítő intézkedések Ismertesse, hogy milyen intézkedéseket terveznek bevezetni az elfogadottság növelésére (kik a szereplők, milyen intézkedések történtek).	Tartalmaz-e a javasolt fellépés elfogadottságot elősegítő intézkedéseket? ○ A javasolt fellépés azonosítja, hogy helyi, tartományi, nemzeti vagy nemzetközi szinten mely szereplők vannak vagy lehetnek a javasolt földrajzi terület(ek)en hatással a humanitárius segítség célba juttatására. ○ A fellépés lehetőség szerint konkrét lépéseket tartalmaz avégett, hogy a humanitárius fellépést (ismét) semlegesként és függetlenként fogadják el, illetve hogy meg lehessen őrizni annak elfogadottságát.
A Számvevőszék elemzése: Összhangban áll.	

A távoli irányítási kérdőívben a partnernek feltett kérdések	A DG ECHO által értékelendő kritériumok a távoli irányítási iránymutatás I. mellékletében foglaltak szerint
3. Életmentő fellépés vagy megélhetés fenntartása céljából létfontosságú fellépés Szükséges a távoli irányítás az életmentő fellépéshez? Szükséges a távoli irányítás a kedvezményezett megélhetésének fenntartása céljából létfontosságú fellépéshez?	Közvetlen életmentő fellépésről vagy a megélhetés fenntartását célzó létfontosságú fellépésről van szó? A távoli irányítás tárgyát képező fellépés célja közvetlen, életmentő műveletek vagy a létfontosságú megélhetés fenntartása céljából létfontosságú műveletek végrehajtása.
A Számvevőszék elemzése: Összhangban áll.	
4. Biztonsági és kockázatcsökkentő intézkedések Ismertessen minden, a fellépést végrehajtó humanitárius dolgozókat érintő kockázatok csökkentése és kezelése érdekében hozott intézkedést. Ismertessen minden, a kedvezményezettek biztonságát érintő negatív hatások megelőzésére hozott intézkedést.	Meghoztak minden lehetséges intézkedést a helyszínen dolgozók életvesztési kockázatának csökkentésére? Biztonsági okból csak akkor lehet távoli irányítás igénybevételét mérlegelni, ha a partnerszervezet egyértelműen bizonyítja, hogy minden lehetséges intézkedés megtörtént a fellépést végrehajtó humanitárius dolgozókat érintő kockázatok csökkentése és kezelése érdekében. A partnerszervezetnek továbbá egyértelmű bizonyítékot kell szolgáltatnia arra vonatkozóan, hogy a programokat úgy alakították ki és hajtják végre, hogy ne befolyásolják hátrányosan a kedvezményezettek/a katasztrófa sújtotta közösségek biztonságát.
A Számvevőszék elemzése: Összhangban áll.	

A távoli irányítási kérdőívben a partnernek feltett kérdések	A DG ECHO által értékelendő kritériumok a távoli irányítási iránymutatás I. mellékletében foglaltak szerint
5. Igényfelmérés Ismertesse az igényfelméréshez használt konkrét információgyűjtési módszert/konkrét információforrást, és határozza meg a távoli irányítás keretében végrehajtandó tevékenységeket. Írja le a távolról gyűjtött adatok ellenőrzésére a „háromoldalú megközelítés” kapcsán használt eszközöket.	Mi a távoli irányítású fellépés igényfelmérésének forrása? ○ A javasolt fellépés megadja, hogy mely információforrások felhasználásával mérték fel az igényeket. ○ Konfliktus sújtotta környezetben a távolról (pl. nemzeti/helyi munkatársak, külső partnerek vagy légi felügyelet útján) gyűjtött adatokat közvetlen forrásokon (pl. az érintett területekről elmenekült belső menekültek, kereskedők vagy a közösség képviselői) alapuló keresztellenőrzés révén erősítették meg.
A Számvevőszék elemzése: Összhangban áll.	
6. Rendszerek Ismertesse, hogyan biztosítják a végrehajtó munkatársak ismereteinek/kompetenciáinak megfelelő szintjét (felvételi folyamat, profil, kapacitásépítés).	Létrehoztak olyan megbízható rendszereket, amelyeknek köszönhetően a helyszíni munkatársak minden releváns információt meg tudnak adni a fellépés irányításáért és minőségéért végső soron felelős személyeknek? ○ Lépések történtek annak biztosítására, hogy a partnerszervezeteknek a fellépés irányításáért és minőségéért végső soron felelős munkatársai folyamatosan megkapjanak a fellépés helyszíni végrehajtásával kapcsolatos minden lényeges információt. ○ A fellépés azonosítja az esetleges képesítési hiányosságokat, és kifejti, hogy hol találhatók meg a szükséges technikai, elemzési és vezetői készségek. Amennyiben készséghiányra derült fény, a javaslat megfelelő képzést vagy egyéb intézkedéseket tartalmaz ezek kezelésére.
A Számvevőszék elemzése: Nem áll összhangban. A 6. kérdés az ismeretekre és a kompetenciákra irányul, tehát nem felel meg a DG ECHO kritériumainak, amelyek szintén a végrehajtók és a döntéshozók közötti információáramlásra vonatkoznak.	

A távoli irányítási kérdőívben a partnernek feltett kérdések	A DG ECHO által értékelendő kritériumok a távoli irányítási iránymutatás I. mellékletében foglaltak szerint
7. Nyomonkövetési intézkedések – Információáramlás Ismertesse részletesen a bevezetendő nyomonkövetési tervet, és részletezze, hogy az információk milyen adatgyűjtési módszereknek és csatornáknak köszönhetően tudnak folyamatosan frissülni, illetve a partnerek munkatársai és a helyszíni/végrehajtó munkatársak között áramolni. Erősítse meg, hogy a külső fél általi nyomon követésben nem vesznek részt katonai szervezetekhez vagy a konfliktusban érintett felekhez kapcsolódó magáncégek/tanácsadók.	Igazodnak a nyomonkövetési intézkedések a távoli irányításhoz? ○ A javasolt fellépés tartalmaz olyan intézkedéseket, amelyek megkönnyítik a közvetlen kapcsolattartást egyfelől az irányító és a fellépés minőségének biztosításáért felelős személyek, másfelől a kedvezményezettek vagy más helyi érdekelt felek között. ○ A fellépés nem vesz igénybe olyan magáncégek vagy egyéni tanácsadók által végzett külső nyomonkövetést, amelyek/akik szolgáltatásaikat katonai szervezeteknek vagy a konfliktusban érintett bármely más félnek is felkínálják vagy felkínálták.
A Számvevőszék elemzése: Nem áll összhangban. A 7. kérdés arra utasítja a partnereket, hogy ismertessék nyomonkövetési tervüket, de a két értékelt kritérium ennél sokkal pontosabb és konkrétabb.	

A Bizottság válaszai

<https://www.eca.europa.eu/hu/publications/sr-2025-15>

Időrendi áttekintés

<https://www.eca.europa.eu/hu/publications/sr-2025-15>

Ellenőrző csoport

Az Európai Számvevőszék különjelentései ismertetik az uniós szakpolitikákra és programokra, illetve az egyes költségvetési területek irányításával kapcsolatos témákra vonatkozó ellenőrzéseinek eredményeit. 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 Bettina Jakobsen számvevőszéki tag elnökölte III. Kamara (Külső fellépések, biztonságpolitika és jogérvényesülés) végezte. Az ellenőrzést Bettina Jakobsen számvevőszéki tag vezette Katja Mattfolk kabinetfőnök és Paolo Rexha kabinetattasé, Margit Spindelegger ügyvezető, Emmanuel-Douglas Hellinakis feladatfelelős, valamint Frédéric Soblet és Luis Vicente számvevők támogatásával. Nyelvi támogatás: Michael Pyper. Grafikai támogatás: Dunja Weibel.



Bettina Jakobsen



Katja Mattfolk



Margit Spindelegger



Frédéric Soblet



Luis Vicente



Emmanuel-Douglas
Hellinakis



Michael Pyper



Dunja Weibel

SZERZŐI JOGOK

© Európai Unió, 2025

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.

1. és 3. ábra – Ikonok: Ezek kidolgozása a [Flaticon.com](#) eszközeinek felhasználásával történt.

© Freepik Company S.L. Minden jog fenntartva.

I. melléklet, 1. és 3. ábra – Ikonok: Ezek kidolgozása a [Flaticon.com](#) eszközeinek felhasználásával történt. © Freepik Company S.L. Minden jog fenntartva.

1. háttérmagyarázat – © [stock.adobe.com](#)/Porcupen. Az Európai Számvevőszék által módosított térkép.

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 honlapjai 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 978-92-849-5178-9	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/2288548	QJ-01-25-030-HU-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5179-6	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/7754300	QJ-01-25-030-HU-N

IDÉZÉS MÓDJA

Az Európai Számvevőszék [15/2025. sz. különjelentése](#): „Unió humanitárius segítségnyújtás távoli irányítás keretében:

életeket menthet, de a módszernek hiányosságai vannak”, az Európai Unió Kiadóhivatala, 2025.

Amikor kivételes hozzáférési korlátokkal szembesülnek, a Bizottság és partnerei egy kiigazított működési modell, az ún. „távoli irányítás” révén nyújtanak humanitárius segítséget. Megvizsgáltuk, hogy a Bizottság távoli irányítási módszere biztosítja-e a segítségnyújtást a nehezen megközelíthető területeken, megfelelően csökkentve ugyanakkor a kapcsolódó kockázatokat. Ellenőrzésünk összességében azt mutatta, hogy a módszer ugyan hasznos kerettel szolgál, ám annak kialakítását és végrehajtását hiányosságok is jellemzik. Javasoljuk, hogy a Bizottság tökéletesítse a távoli irányítás módszerét és iránymutatását, erősítse meg a nem kormányzati partnerek tanúsítási eljárását, ellenőrizze a partnerek által szolgáltatott információkat, és számoljon be az érdekelt feleknek a távoli irányításról.

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/contact

Weboldal: eca.europa.eu

Közösségi média: @EUauditors