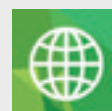


Különjelentés

**Az uniós fejlesztési és
együttműködési
fellépések
eredményorientált
megközelítésével
kapcsolatos kockázatok
vizsgálata**



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Bővebb tájékoztatást az Európai Unióról az interneten talál (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2015

Print	ISBN 978-92-872-3375-2	ISSN 1831-0893	doi:10.2865/569803	QJ-AB-15-019-HU-C
PDF	ISBN 978-92-872-3389-9	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/7701	QJ-AB-15-019-HU-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3432-2	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/01449	QJ-AB-15-019-HU-E

© Európai Unió, 2015
A sokszorosítás a forrás megjelölésével megengedett.

A 41. oldalon lévő melléklet felhasználásához vagy reprodukálásához közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.

Printed in Luxembourg

Különjelentés**Az uniós fejlesztési és együttműködési fellépések eredményorientált megközelítésével kapcsolatos kockázatok vizsgálata**

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

A számvevőszéki különjelentések egy adott költségvetési vagy irányítási területre vonatkozó teljesítmény- és szabályszerűségi ellenőrzés eredményeit mutatják be. Annak érdekében, hogy ellenőrzései maximális hatást érjenek el, ezek megválasztásakor és megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a „külső fellépések” kiadási területeire szakosodott III. Kamara végezte. A Kamara elnöke Karel Pinxten, aki egyúttal a jelentésért felelős számvevőszéki tag is. Az ellenőrzést Philippe Froidure, a III. Kamara igazgatója vezette, Hubert Devillé, igazgatói asszisztens támogatásával.



Balról jobbra: P. Froidure, K. Pinxten, H. Devillé

Bevezetés

I–V **Összefoglaló**

1–12 **1. Bevezetés**

1–5 **1.2. Miért fontosak az eredmények?**

6 **1.2. Mit nevezünk eredménynek?**

7–12 **1.3. Az uniós fejlesztési és együttműködési eredményekre vonatkozó átfogó keret**

13–19 **2. Eredménypolitika és szabályozási háttér**

13–18 **2.1. Szakpolitikai háttér**

14–15 **2.1.1. Magas szintű fejlesztési célok**

16–17 **2.1.2. Magas szintű fórumok a segélyhatékonyságról**

18 **2.1.3. Az uniós kommunikáció**

19 **2.2. Jogi és szabályozási háttér**

20–22 **3. Vizsgálatunk**

23–79 **4. Fő kockázati területek**

24–38 **4.1. Célok és mutatók megfogalmazása**

24–26 **4.1.1. Terminológia**

27–31 **4.1.2. A dokumentumok közelítése és egységessége**

32–35 **4.1.3. SMART célkitűzések és egyértelmű mutatók meghatározása**

36–38 **4.1.4. Egy partnerországnak a reformok végrehajtása iránti elkötelezettségét mint célt kitűzni**

39–46 **4.2. Az eredménylánc megállapítása**

39–42 **4.2.1. Az intézkedések és az eredmények összekapcsolása egyértelmű logikai láncsal**

43–46 **4.2.2. Hozzájárulás és hatástulajdonítás**

47–50 **4.3. Nagyobb összetettség a több területet érintő kérdések integrációja miatt**

51–57	4.4. A fejlesztési partnerek eszközeinek és kereteinek összehangolása
51–53	4.4.1. A partnerországok eredménykereteinek egymáshoz közelítése
54–55	4.4.2. A fejlesztésben érdekelt felek által használt eszközök összehangolása
56–57	4.4.3. A különböző elszámoltathatósági struktúrák egymásmellettsége
58–61	4.5. Hiányosságok az értékelésben és az eredményekről történő beszámolásban
62–65	4.6. Adatkonzolidálás és beszámolás
66–68	4.7. Adatminőség
69–73	4.8. Költségvetési eredmény
74–79	4.9. Az uniós intézkedések körülményeinek változásai
74–77	4.9.1. Kockázatkezelés és a végrehajtási módok megválasztása
78–79	4.9.2. Külső tényezők
80–83	5. Következtetések és ajánlások
80–82	5.1. Következtetések
83	5.2. Ajánlások

Melléklet – A költségvetés-támogatás értékeléseinek átfogó értékelési kerete

A Bizottság válaszai

I

Az Európai Unió minden évben jelentős forrásokat szentel arra, hogy segítse a világ legszegényebb országainak fejlődését. A fejlesztési támogatás hitelességének megalapozásához szükséges, hogy fel lehessen mutatni az e forrásoknak köszönhetően elért eredményeket.

II

A közelmúltban az Európai Parlament és a Tanács ismét érdeklődést mutatott az iránt, hogy az uniós fejlesztési és együttműködési politikák fő hangsúlya a tevékenységekről az eredményekre tevődjen át. 2013 decemberében a Bizottság is kiadott egy „Az EU fejlesztési és együttműködési eredménykeretének előkészítése” című szolgálati munkadokumentumot, 2015 márciusában pedig a keret bemutatása alkalmával egy másik szolgálati munkadokumentumot is kibocsátott „Az EU nemzetközi együttműködési és fejlesztési eredménykeretének elindítása” címmel.

III

Vizsgálatunk során az uniós fejlesztési és együttműködési fellépések eredményorientált megközelítésével kapcsolatban kilenc fő kockázati területet azonosítottunk.

IV

Vizsgálatunk kimutatta, hogy ezeket a kockázati területeket a Bizottság már helyesen azonosította számos különböző dokumentumban. Rávilágított a Bizottság azon intézkedéseinek jelentőségére is, amelyek az uniós nemzetközi együttműködési és fejlesztési eredménykeret elindítását célozzák.

V

Mindazonáltal további intézkedésekre van szükség ahhoz, hogy ki lehessen aknázni az Unió fejlesztési és együttműködési eredményeinek javítására irányuló bizottsági kezdeményezések teljes potenciálját. Ebben az összefüggésben megfogalmaztunk több ajánlást, amelyeket a Bizottságnak figyelembe kellene vennie.

1.1. Miért fontosak az eredmények

01

A világ legszegényebb országainak fejlesztését jelentős források segítik. A Bizottság ugyan hangsúlyozta, hogy nem létezik egységes adatforrás a fejlesztésfinanszírozásra nézve, ám egy 2014. júliusi bizottsági becslés szerint a 2002-vel kezdődő tízéves időszakban a fejlődő országok rendelkezésére álló összes forrás – belföldi és nemzetközi köz- és magánfinanszírozás – értéke kb. 2171 milliárd USD volt.

02

A hivatalos fejlesztési támogatás (ODA) azon nemzetközileg elfogadott céljának teljesítése érdekében, hogy az ODA-nak a bruttó nemzeti jövedelemhez (GNI) viszonyított aránya elérje a 0,7%-ot, 2013-ban a közös uniós (a tagállamit is beleértve) nettó ODA értéke 56,5 milliárd euró volt, ami a teljes uniós GNI-t alapul véve 0,43%-os ODA/GNI aránynak felel meg¹.

03

A tervek szerint a 2014–2020-as időszakban fejlesztési és együttműködési célokra rendelkezésre bocsátott összeg 19 661 millió euró az Unió általános költségvetésén keresztül², valamint 30 506 millió euró az AKCS-országok számára az Európai Fejlesztési Alapon keresztül³.

04

A fejlesztési támogatás – különösen az alkalmazott eszközök, a támogatásnyújtási módszerek és az érintett pénzeszközök – hitelességének megalapozásához szükséges, hogy fel lehessen mutatni az e támogatás révén elért eredményeket.

05

Fontos téma a nyilvános elszámoltathatóság is. Egy 2014 januárjában közzétett jelentésében az Európai Parlament rámutatott, hogy „továbbra is a tevékenység alapú költségvetés-tervezés az alapelv az Unió költségvetésének elkészítésekor”, és sajnálattal fejezte ki, hogy a 2014–2020-as programozási időszak egyes javaslati „alapvetően továbbra is inputalapúak (kiadásorientáltak) maradnak, és ezért inkább a szabályszerűség, mint a teljesítmény áll a középpontjukban”. Rámutatott a Parlament arra is, hogy a Bizottság által a 2014–2020-as többéves pénzügyi keret kapcsán alkalmazott teljesítménymérési keretnek magában kellene foglalnia a következő három fő elemet⁴:

- a) a program célkitűzéseinek elérése (eredmények);
- b) a Bizottság és a tagállamok megbízható programirányítása;
- c) a program eredményeinek és a megbízható irányításnak a hozzájárulása az Unió fő célkitűzéseéhez.

- 1 SWD(2014) 235 final – „A fejlesztésfinanszírozás elszámoltathatóságáról szóló 2014. évi uniós jelentés – Az EU és tagállamai által elért eredmények áttekintése”.
- 2 http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm#documents, 2015. január.
- 3 A Bizottság „Multiannual Financial Framework 2014-20 and EU Budget 2014 – The figures” („A 2014–2020-as többéves pénzügyi keret és a 2014-es uniós költségvetés – A számadatok”) c. kiadványa.
- 4 „Az elért eredmények alapján az Unió pénzügyi helyzetének értékeléséről: új eszköz az Európai Bizottság továbbfejlesztett mentesítési eljárásához” c. jelentés, A7–0068/2014, 2014. január 30.

1. Bevezetés

1.2. Mit nevezünk eredménynek?

06

Az eredmény egy ok-okozati összefüggésből – közvetlenül vagy közvetve – fakadó mérhető következmény. A fejlesztés és együttműködés terén az eredményorientált megközelítés azon az elven alapul, hogy a fejlesztési és együttműködési beavatkozások fő hangsúlya az eredmények megvalósításán legyen, ne pedig a tevékenységek vagy folyamatok irányításán. Az eredményeket általában három kategóriába lehet sorolni⁵:

a) output: amit a beavatkozásra fordított forrásoknak köszönhetően előállítottak vagy megvalósítottak (pl. munkanélkülieknek nyújtott képzés, megépült utak);

- b) végeredmény: egy beavatkozásból eredő, rendszeren annak céljaihoz kapcsolódó változás. A végeredmény lehet várt vagy váratlan, pozitív vagy negatív (pl. egy gyakornok állást talál, egy megépült útnak köszönhetően jobb lesz egy terület megközelíthetősége);
- c) hatás: a beavatkozás végeztével egy bizonyos idő után megfigyelhető hosszabb távú társadalmi-gazdasági következmény, amely érintheti akár a beavatkozás közvetlen kedvezményezettjeit, akár más, közvetett kedvezményezetteket.

5 Ebben a jelentésben az eredmények e három kategóriájára a külső tevékenységek finanszírozási eszközeiben meghatározott terminológiát alkalmazzuk. Más uniós dokumentumokban hasonló kifejezések használata eltérő lehet.

1. ábra

Az eredmények fogalomköre



1.3. Az uniós fejlesztési és együttműködési eredményekre vonatkozó átfogó keret

07

Az eredmények mérésére és a róluk történő beszámolásra irányuló meglévő mechanizmusok mellett figyelemre méltó kezdeményezés a Bizottság 2013. decemberi, „Az EU fejlesztési és együttműködési eredménykeretének előkészítése” c. szolgálati munkadokumentuma. A kezdeményezés célja, hogy:

„meghatározza (...) a Változtatási programban foglalt vállalások teljesítése érdekében a Bizottság által követendő képességfokozó eljárásokat, amelyek célja erősíteni az uniós finanszírozású fejlesztési és együttműködési projektek és programok végrehajtása révén elért operatív eredmények figyelemmel kísérését és a róluk történő beszámolást”⁶.

6 SWD(2013) 530 final, 2013. december 10.

1. Bevezetés

08

A szolgálati munkadokumentum figyelembe vette a Bizottság által 2013-ban készített tanulmány következtetéseit, amely tanulmány az eredményekre vonatkozóan már saját eredménykeretet alkalmazó öt fejlesztési ügynökség tapasztalataiból kívánt levonni tanulságokat. Ez a tanulmány előkészületet jelentett egy átfogó uniós fejlesztési és együttműködési eredménykeret kidolgozásához. Egy ilyen lehetséges keretet a tanulmány a következőképpen írt le:

„Az eredménykeret olyan eszköz, amelyet különböző fejlesztési partnerek arra használnak, hogy a stratégiai fejlesztési célokkal összevetve mérjék az elért eredményeket. Az eredménykeretet úgy is lehet tekinteni, mint amely kifejezi az adott stratégia, program vagy projekt végrehajtásától elvárt eredmények különböző szintjeit vagy láncolatát”.

09

Az uniós fejlesztési és együttműködési eredménykeret két fő célt fog szolgálni: egyrészt elszámoltathatósági eszköz lesz – hogy az érintetteket tájékoztatni lehessen az elért eredményekről –, másrészt irányítási eszköz – hogy a teljesítményadatokat az irányítási döntések alapjául szolgálhassanak.

10

2014 júniusában a Bizottság egy másik szolgálati munkadokumentumot bocsátott ki, azzal a céllal, hogy leírja „azt a monitoring-, értékelési és beszámolási keretet a következő többéves pénzügyi keret végéig, amely a programok következő generációját támogató jogi eszközökből és a Bizottságnak a keretet kiteljesítő munkájából

következik” – vagyis az ún. MORE keretet. Ez a szolgálati munkadokumentum minden szakpolitikai területre nézve áttekintést ad az eszközök általános és konkrét céljairól, az egyes célkitűzésekhez társuló fő mutatókról, a monitoringintézkedésekről, valamint az értékelések és jelentések időzítéséről és tartalmáról⁷.

11

2014 áprilisában az Európai Parlament támogatta „a Bizottság által az inputalapú megközelítéstől a teljesítmény- és hatásorientált megközelítés felé való elmozdulás érdekében tett folytatódó erőfeszítéseket”⁸.

2014 májusában a Tanács kedvezően értékelte a Bizottság 2013. decemberi, „Az EU fejlesztési és együttműködési eredménykeretének előkészítése” c. szolgálati munkadokumentumát, és érdeklődését fejezte ki „a kísérleti szakasz eredményei” iránt, „tekintettel arra, hogy ez utóbbiak függvénye, hogy időben elkészül-e az uniós fejlesztési és együttműködési eredménykeret, és 2015 első félévében sor kerülhet-e a 2014 során elért eredmények ismertetésére”⁹.

12

A Bizottság 2015 márciusában új szolgálati munkadokumentumot bocsátott ki „Az EU nemzetközi együttműködési és fejlesztési eredménykeretének elindítása” címmel. A dokumentum célja, hogy a 2013. évi szolgálati munkadokumentumban (lásd: 7. bekezdés) meghatározott megközelítéseket a Nemzetközi Együttműködés és a Fejlesztés Főigazgatóságának operatív terveivé alakítsa át, hogy 2015-től kezdve éves beszámolóikban lehessen kimutatni, hogyan járulnak hozzá a támogatások a politikai célkitűzések eléréséhez¹⁰.

- 7 SWD(2014) 200 final, 2014. június 26., „Overview of the Monitoring, Reporting and Evaluation Frameworks for the MFF 2014–2020 Programmes – Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Union’s finances based on the results achieved” („A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret programjai monitoring-, beszámolási és értékelési keretének áttekintése – »A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Unió pénzügyi helyzetének az elért eredmények alapján történt értékeléséről« c. dokumentumhoz csatolva”).
- 8 Az Európai Parlament 2014. április 3-i határozata az Európai Unió 2012-es pénzügyi évre szóló általános költségvetésének végrehajtására vonatkozó mentesítésről, III. szakasz – Bizottság és végrehajtó ügynökségek – P7_TA-PROV(2014)0287, „Külkapcsolatok” szakasz, 264. bekezdés.
- 9 „A Tanács következtetései az EU fejlesztési és együttműködési eredménykeretéről” – az Európai Unió Külügyek Tanácsának fejlesztéssel foglalkozó ülése, 2014.5.19.
- 10 SWD(2015) 80 final, 2015. március 26.

2. Eredménypolitika és szabályozási háttér

2.1. Szakpolitikai háttér

13

A Bizottságnak a nemzetközi szintéren játszott szerepét az Európai Unióról szóló Szerződés 17. cikke szabja meg. A Bizottság elsősorban az Egyesült Nemzetek Szervezetével és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezettel (OECD) működik együtt a fejlesztési együttműködési kérdésekben. Ebben a keretben születnek megállapodások a magas szintű fejlesztési célokról és az eredményesebb támogatásnyújtás alapelveiről¹¹.

2.1.1. Magas szintű fejlesztési célok

14

2000 szeptemberében az ENSZ Közgyűlése elfogadta az ENSZ millenniumi nyilatkozatát, amely egy új, globális partnerség megteremtése mellett kötelezte el a szervezet tagjait a mélyszegénység csökkentése érdekében, és egy sor határidős (2015-ös határidejű) célt is kitűzött, közzismert nevükön ezek a millenniumi fejlesztési célok (MFC).

15

A 2012. júniusi Rio+20 konferencia határozott annak a folyamatnak az elindításáról, amelynek célja a millenniumi fejlesztési célokra épülő fenntartható fejlesztési célok (FFC-k) kidolgozása¹². 2013 szeptemberében a világ vezetői megerősítették az MFC célok elérése iránti elkötelezettségüket, és megállapodtak abban, hogy 2015 szeptemberében magas szintű csúcstalálkón a millenniumi fejlesztési célokra

építve egy sor új célkitűzést fogadnak el¹³. Különböző csatornákon jelenleg is folyamatban vannak a 2015-öt követő ütemterv kidolgozását célzó nemzetközi megbeszélések. Az ENSZ főtitkára 2014 decemberében tette közzé a fenntartható fejlődés 2015-öt követő ütemtervéről szóló összefoglaló jelentését^{14,15}.

2.1.2. Magas szintű fórumok a segélyhatékonyságról

16

Az Európai Bizottság és az uniós tagállamok több olyan magas szintű fórumon részt vettek, amelyek célja a fejlesztési támogatási programok eredményességének javítása volt:

- a) római nyilatkozat a harmonizációról (2003);
- b) párizsi nyilatkozat a segélyhatékonyságról (2005);
- c) accrai cselekvési program (2008);
- d) puszani partnerség a hatékony fejlesztési együttműködés érdekében (2011);
- e) a hatékony fejlesztési együttműködésre irányuló globális partnerség mexikói első magas szintű találkozója: Egy 2015 utáni inkluzív fejlődési ütemterv megvalósítása felé (2014).

- 11 http://ec.europa.eu/europeaid/policies/international-development-dialogue_en
- 12 A Rio+20 záródokumentuma, „The Future We Want” („Ilyen jövőt akarunk”).
- 13 ENSZ – Közgyűlés – A gazdasági, társadalmi és ezekhez kapcsolódó kérdésekkel foglalkozó jelentős ENSZ-csúcstalálkozók és konferenciák eredményeinek integrált és összehangolt végrehajtása és nyomon követése – A millenniumi csúcstalálkozó eredményének nyomon követése – A/68/L.4.
- 14 ENSZ – Közgyűlés – „Teremtsük meg a méltóságot 2030-ra: számoljuk fel a szegénységet, tegyük jobbá minden ember életét és védjük bolygónkat” – A főtitkár összefoglaló jelentése a 2015 utáni időszakra szóló fenntartható fejlődési menetrendről – A/69/700.
- 15 Lásd még: COM(2015) 44 final, 2015. február 5., „Globális partnerség a szegénység felszámolásáért és a fenntartható fejlődésért 2015 után”.

2. Eredménypolitika és szabályozási háttér

17

Ezekon a fórumokon egyetértés alakult ki az adományozók és a partnerországok között, és a fejlesztési eredmények tekintetében többek között ezekben az alapelvekben állapodtak meg:

- a) erősíteni kell a partnerországok kormányzási képességeit, hogy növelni tudják vezető szerepüket, és hogy a fejlesztési eredményeket a sajátjuknak érezzék;
- b) amennyire csak lehetséges, a partnerországokkal együttműködve azok keretrendszereire kell támaszkodni az eredményorientált beszámolás és monitoring terén;
- c) össze kell hangolni az adományozók monitoring- és beszámolási követelményeit;
- d) javítani kell az adományozók és a partnerországok eredménykezelését;
- e) jobban kell összpontosítani a fejlesztési eredményekre.
- b) A fejlődő országok támogatása a válság kezelésében (COM(2009) 160 végleges, 2009. április 8.);
- c) A millenniumi fejlesztési célok megvalósítását támogató tizenkét pontos uniós cselekvési terv (COM(2010) 159, 2010. április 21.);
- d) Az uniós segélyhatékonysági működési keret – A Tanács Főtitkársága (18 239/10, 2011. január 11.);
- e) Változtatási program: az EU fejlesztéspolitikájának hatatosabbá tétele (COM(2011) 637 végleges, 2011. október 13.);
- f) Méltó életet mindenkinek: A szegénység felszámolása és a világ fenntartható jövőjének biztosítása (COM(2013) 92 final, 2013. február 27.);
- g) 2015 után: A szegénység felszámolása és a fenntartható fejlődés finanszírozásának átfogó és integrált megközelítése felé (COM(2013) 531, 2013. július 16.).

2.1.3. Az uniós kommunikáció

18

Az Európai Uniónak a nemzetközileg elfogadott fejlesztési célok iránti, illetve a támogatás eredményesebbé tétele iránti elkötelezettségét különböző nyilvános nyilatkozatok és közlemények fejezik ki: ilyen vagy olyan módon mindegyik állásfoglalás hangsúlyozza a fejlesztés és az együttműködés eredményeinek fontosságát:

- a) A Tanácsnak és a tagállami kormányok képviselőinek a fejlesztési politikára vonatkozó európai konszenzusról szóló közös nyilatkozata (14 820/05, 2006. február 24.);

2. Eredménypolitika és szabályozási háttér

2.2. Jogi és szabályozási háttér

19

Az eredményekkel való elszámoltathatóságra és a közpénzellenőrzésre¹⁶ vonatkozó fő rendelkezéseket a következők írják elő: az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ), az Unió általános költségvetésére vonatkozó költségvetési rendelet és az Európai Fejlesztési Alapra vonatkozó pénzügyi szabályzatok, valamint a külső tevékenységek finanszírozására vonatkozó uniós eszközök végrehajtására vonatkozó közös szabályokról és eljárásokról szóló rendelet.

a) Az Európai Unió működéséről szóló szerződés előírja, hogy:

- i. a Bizottságnak az elért eredmények alapján az Unió pénzügyi helyzetéről szóló értékelő jelentést kell benyújtania az Európai Parlament és a Tanács részére (318. cikk (2) bekezdése);
- ii. a Számvevőszék a megállapításait – elsősorban külön jelentés formájában – bármikor előterjeszheti (287. cikk (4) bekezdése)¹⁷.

b) Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló rendelet (a költségvetési rendelet) az alábbiakat írja elő^{18,19}:

- i. A költségvetésben foglalt minden tevékenységi ágra konkrét, mérhető, megvalósítható, releváns és határidős célkitűzéseket kell megszabni. E célkitűzések megvalósítását minden tevékenység tekintetében teljesítménymutatókkal kell ellenőrizni (30. cikk (3) bekezdése).
- ii. A jobb döntéshozatal érdekében az intézményeknek előzetes és utólagos értékeléseket

kell végezniük minden olyan programmal és tevékenységgel kapcsolatban, amely jelentős kiadásokkal jár (30. cikk (4) bekezdés).

- iii. A Bizottságnak a költségvetés-tervezethez csatolnia kell több dokumentumot, köztük tevékenységi jelentéseket, amelyek tájékoztatnak a különböző tevékenységek valamenyeni előzetesen meghatározott konkrét, mérhető, megvalósítható, releváns és határidős céljának eléréséről, valamint az új, mutatók révén mért célkitűzésekről (38. cikk (3) bekezdése e) pontjának i. alpontja); egy költség-haszon elemzést is magában foglaló teljes körű indoklást az előirányzatok szintjének javasolt változtatásairól (38. cikk (3) bekezdése e) pontjának ii. alpontja), valamint egy összefoglalást az eredmények értékeléséről, ha ez releváns a költségvetési módosítások szempontjából (38. cikk (3) bekezdése e) pontjának v. alpontja).

iv. A megbízott engedélyezésre jogosult tisztviselőnek éves tevékenységi jelentés formájában be kell számolnia intézménye felé a feladatai végrehajtásáról; ez a jelentés pénzügyi és vezetői információkat tartalmaz, bemutatja – a kitűzött célokhoz képest – a műveletek eredményeit, a műveletekkel járó kockázatokat, a rendelkezésre bocsátott források felhasználását, valamint a belső kontrollrendszerek hatékonyságát és eredményességét (66. cikk (9) bekezdése).

v. A Számvevőszék különjelentéseit haladéktalanul meg kell küldeni az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak (163. cikk).

16 Elszámoltathatóság alatt itt főként a közszervek szakpolitikáinak és tevékenységeinek demokratikus felügyelete értendő, míg a közpénzellenőrzés a szakpolitikák és a kapcsolódó közforrások pénzügyi és teljesítményellenőrzéseire és ezeknek az elszámoltatási folyamattal való kapcsolatára utal. Lásd: a Számvevőszék „Hiátusok, átfedések és kihívások: állapotfelmérés az uniós elszámoltathatósági és közpénz-ellenőrzési rendszerekről” c. jelentése, 2014 (<http://eca.europa.eu>).

17 Lásd még: a költségvetési rendelet 163. cikke.

18 Az Európai Parlament és a Tanács 2012. október 25-i 966/2012/EU, Euratom rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 298., 2012.10.26., 1. o.).

19 Hasonló rendelkezéseket tartalmaznak az Európai Fejlesztési Alapokra vonatkozó pénzügyi szabályzatok is.

- c) A külső tevékenységek finanszírozására vonatkozó uniós eszközök végrehajtására vonatkozó közös szabályokról és eljárásokról szóló rendelet²⁰ a következőket írja elő:
- i. A finanszírozási határozatok mellékletének tartalmaznia kell az egyes tevékenységek leírását, amelyben meghatározzák a tevékenység célkitűzéseit, a részét képező főbb intézkedéseket, a várt eredményeket, a végrehajtás módját, a költségvetést és az indikatív menetrendet, valamint a teljesítmény nyomon követésére vonatkozó szabályokat (preambulum, 5. bekezdés).
 - ii. Az eszközök keretében végrehajtott uniós külső tevékenységnek egyértelmű eredményeket kell mutatnia (ideértve az outputokat, a végeredményeket és a hatásokat); az Unió külső tevékenységének eredményeit és az egyes eszközök hatékonyságát előre meghatározott, egyértelmű, átlátható és adott esetben országspecifikus és mérhető mutatók alapján kell nyomon követni és értékelni (preambulum, 12. bekezdés).
 - iii. A cselekvési programok keretében minden egyes tevékenység tekintetében meg kell határozni a célkitűzéseket, a várt eredményeket és a főbb intézkedéseket (2. cikk).
 - iv. A Bizottságnak 2015-től kezdődően évente az elért eredményeket és az adott eszköz hatékonyságát mérő mutatók alapján készített jelentést kell benyújtania az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz az egyes rendeletek célkitűzéseinek megvalósulásáról; ennek a jelentésnek értékelnie kell az uniós pénzügyi támogatás eredményeit, a lehető legnagyobb mértékben felhasználva a támogatás ezen eszközök célkitűzéseinek megvalósítása terén játszott szerepére vonatkozó konkrét és mérhető mutatókat (13. cikk).

20 Az Európai Parlament és a Tanács 2014. március 11-i 236/2014/EU rendelete a külső tevékenységek finanszírozására vonatkozó uniós eszközök végrehajtására vonatkozó közös szabályok és eljárások megállapításáról (HL L 77., 2014.3.15., 95. o.).

20

Vizsgálatunk célja egy egységes dokumentumban áttekintést nyújtani arról, hogy a Számvevőszék megítélése szerint melyek a fő kockázati területek az uniós fejlesztési és együttműködési intézkedésekre vonatkozó eredményorientált megközelítéssel kapcsolatban. Ezeket a kockázatokat a külső tevékenységek területén végzett számvevőszéki ellenőrzések során szerzett tapasztalataink tükrében is bemutatjuk. Külön jelentőséggel bír ez a Bizottság teljesítménymérési keretéről (lásd: 5. bekezdés) és az Unió nemzetközi együttműködési és fejlesztési eredménykeretének megvalósításáról (lásd: 11. bekezdés) jelenleg folyó tárgyalások kapcsán.

21

Vizsgálatunkat a következő kérdés vezérelte: megfelelő módon kezelte a Bizottság az Unió fejlesztési és együttműködési intézkedéseinek eredményorientált megközelítésével kapcsolatos fő kockázatokat?

22

Vizsgálatunkra 2014 októbere és 2015 januárja között került sor. Vizsgálatunk keretében a következőket végeztük: uniós intézmények és más nagy multilaterális és bilaterális adományozók dokumentációjának áttekintése; interjúk a Bizottság munkatársaival, köztük a kambodzsai uniós külképviseleten dolgozókkal, valamint két nemzetközi szervezet és több végrehajtó szervezet hivatalnokaival. Áttekintettük az elmúlt években közzétett számvevőszéki különjelentéseket is, hogy az ezekből vett konkrét példákon mutassuk be a fő kockázati területeket. A példák a fejlesztési fellépések jellemző időtartama miatt néha évekkal előzőtti fellépésekhez kapcsolódnak.

23

Vizsgálata alapján a Számvevőszék ki-lenc fő kockázati területet azonosított. Ezeket alább soroljuk fel és részle-tezzük. A kockázatok a következőkre vonatkoznak:

- a) az eredményekkel kapcsolatos terminológia egységes használata (4.1. szakasz);
- b) egyértelmű eredménylanc megá-lapítása (4.2. szakasz);
- c) nagyobb összetettség a több terü-letet érintő kérdések integrációja miatt (4.3. szakasz);
- d) a fejlesztési partnerek eszközei-nek és kereteinek összehangolása (4.4. szakasz);
- e) az eredményekről való beszámo-lás és az eredmények értékelése (4.5. szakasz);
- f) adatkonszolidálás és az eredmé-nyek áttekintése (4.6. szakasz);
- g) adatminőség (4.7. szakasz);
- h) összpontosítás a költségvetési eredményre (4.8. szakasz);
- i) az uniós intézkedések körülménye-inek változásai (4.9. szakasz).

4.1. Célok és mutatók megfogalmazása

4.1.1. Terminológia

24

Tekintve, hogy milyen sok és külön-böző érdekelt fél vesz részt az uniós fejlesztési és együttműködési ke-retben – vagy kerül összefüggésbe azzal –, elengedhetetlen, hogy ezek mind közös és egységes terminológiát tudjanak használni.

25

A Számvevőszék megállapítása szerint azonban az eredményekre vonatkozó terminológiát korántsem használják mindig egységesen (lásd: **1. háttérmagyarázat**).

26

Az egyértelmű és egységes termino-lógia hiánya félreértéseket és zavart okozhat az uniós fejlesztési és együtt-működési tevékenységek szereplői között, különösen az intézkedések értékelése terén.

Terminológiai kérdések: néhány példa

Míg a külső tevékenységek finanszírozására vonatkozó uniós eszközök végrehajtására vonatkozó közös szabályokról és eljárásokról szóló rendelet²¹ szerint az eredményekbe beletartoznak az outputok (a rendelet szövegében: következmények), a végeredmények és a hatás is (lásd: 19. bekezdés), addig az EuropeAid 2014-es irányítási terve más kategóriákat alkalmaz, itt a végeredmények közé értendők az eredmények és a hatás²².

Míg a rendeletek konkrét, mérhető, teljesíthető, releváns és időhöz kötött (SMART) célkitűzéseket írnak elő, addig az EuropeAidnek az eredményorientált monitoringról szóló kézikönyve – vagyis az EuropeAid valamennyi eredményorientált monitoringtevékenységének referenciadokumentuma – a „SMART OVI” kifejezéssel él, ahol az „OVI” jelentése *objectively verifiable indicator* („objektíven ellenőrizhető mutató”); más szóval összekeverednek a célkitűzések és a mutatók; hasonlóképpen a Bizottság 2014-es pénzügyi körlevele úgy említi a SMART-ot, mint „a célkitűzések és mutatók által teljesítendő minimumfeltételeket”²³.

Míg a rendeletek előre meghatározott, egyértelmű, átlátható és adott esetben országspecifikus és mérhető mutatókat írnak elő, addig néha más minőségi kritériumrendszerek is használatosak, amint erre az EuropeAid is rámutatott a 2012-es költségvetés-támogatási iránymutatásában²⁴: „Különböző kritériumrendszerek léteznek a mutatók minőségének értékelésére: a SMART mutatók konkrétak, mérhetőek, megvalósíthatóak, relevánsak és határidősek. A CREAM kritériumok szerinti mutatók egyértelműek, relevánsak, gazdaságiak, megfelelőek és monitorozhatóak (*clear, relevant, economic, adequate, monitorable*). Az EUROSTAT mutatókra vonatkozó útmutatása a logikát, a relevanciát, a cél kitűzésének lehetséges voltát, az adatgyűjtés gyakoriságát, a becslés pontosságának megfelelő és lehetséges voltát helyezi középpontba. A RACER mutatók jelentése: releváns, elfogadott, hiteles, könnyen megvalósítható és tartós.”

21 A 236/2014/EU rendelet.

22 Lásd például: a DCI (Fejlesztési Együttműködési Eszköz) beavatkozási logikája, az EuropeAid 2014-es irányítási terve, 4.1.4. szakasz.

23 Európai Bizottság – 2014-es költségvetési körlevél – Állandó utasítások, 2012. december 14.

24 Költségvetés-támogatási iránymutatás – Programozás, kidolgozás és irányítás – A költségvetés-támogatás modern megközelítése, 2012. szeptember.

4.1.2. A dokumentumok közelítése és egységessége

27

A célkitűzéseket – illetve mutatóikat – úgy könnyebb megérteni, és teljesítésük akkor valószínűbb, ha megnevezésük minden egymással összefüggő dokumentumban egyértelmű és egységes.

4. Fő kockázati területek

28

Az uniós fejlesztési és együttműködési célkitűzések és mutatók mibenlétét számos különböző dokumentum fejt ki. Ilyenek többek között:

- a) az Európai Unió működéséről szóló szerződés;
- b) a magas szintű fejlesztési célok (lásd: 2.1.1. szakasz);
- c) a külső tevékenységek finanszírozására szolgáló eszközökről szóló rendeletek²⁵;
- d) a Bizottság regionális és országstratégiái és többéves indikatív programozási dokumentumai;
- e) a Bizottság finanszírozási határozataihoz csatolt éves cselekvési programok;
- f) a partnerországokkal kötött finanszírozási megállapodások, nemzetközi szervezetekkel kötött igazgatási/hozzájárulási megállapodások, támogatási megállapodások, valamint civil szervezetekkel, illetve szolgáltatókkal kötött szerződések;

- g) a költségvetési eljárás részeként tett tevékenységi nyilatkozatok (vagy programnyilatkozatok);
- h) az érintett bizottsági főigazgató-ságok éves irányítási tervei és éves tevékenységi jelentései.

29

Ezeknek a különböző helyekről származó, eltérő elfogadási ciklusokon és eljárásokon átmenő dokumentumoknak a kezelése elkerülhetetlenül célkitűzés- és mutatókiigazításokhoz vezet, és egyes esetekben ellentmondásokat is okoz. Ezzel kapcsolatban elmondandó, hogy az eredménykeret előkészítése kapcsán 2014-ben kísérleti jelleggel végzett bizottsági beszámolási gyakorlat tanúsága szerint ott, ahol mind a határozati, mind a szerződési szinten létezett logikai keret, ott „a kettő közötti koherencia – a legjobb esetben – kétesnek volt mondható”²⁶.

30

A Számvevőszék már korábbi ellenőrzései során is tapasztalt a célkitűzéseket, illetve a mutatókat meghatározó dokumentumok közötti ellentmondásokat (lásd: **2. háttérmagyarázat**).

25 HLL 77., 2014.3.15.

26 A logikai keret olyan dokumentum, amely áttekintést nyújt egy projekt célkitűzéseiről, tevékenységeiről és forrásairól. Rendszerint felvázolja a projekt alapjául szolgáló kritikus feltevéseket is, és tájékoztat a projekt – többek között mutatók alkalmazásával történő – nyomon követéséről.

A dokumentumok közötti ellentmondások: néhány példa

„Az éves tevékenységi jelentések hét mutatót tartalmaznak Közép-Ázsiára vonatkozóan. Annak ellenére, hogy általánosságban kapcsolódnak a közép-ázsiai uniós fejlesztési támogatások sikeréhez, ezek a mutatók nem egyeznek meg a regionális stratégiai dokumentumban és az indikatív programokban találhatóakkal, és azok a Tanács Közép-Ázsiára vonatkozó új partnerségi stratégiájában megfogalmazott elvárt eredményekhez sem kapcsolódnak közvetlenül.”²⁷

27 13/2013. sz. különjelentés: „A Közép-Ázsiának nyújtott uniós fejlesztési támogatás”, 79. bekezdés (<http://eca.europa.eu>).

4. Fő kockázati területek

31

A célkitűzések, illetve a mutatók megfogalmazásának ellentmondásai zavart kelthetnek arra nézve, hogy mit kell alapnak venni az elért eredmények értékelésénél.

4.1.3. SMART célkitűzések és egyértelmű mutatók meghatározása

32

A konkrét, mérhető, megvalósítható, releváns és határidős (SMART) célkitűzések megszabása minden uniós fejlesztési és együttműködési tevékenységre nézve jogi követelmény. Ezenfelül az Unió külső fellépéseinek – így a fejlesztési és együttműködési fellépéseknek – az eredményeit, illetve egy adott eszköz hatékonyságát előre meghatározott, egyértelmű, átlátható és adott esetben ország-specifikus és mérhető mutatók révén kell nyomon követni és értékelni (lásd: 19. bekezdés)²⁸.

28 2014 áprilisában az Európai Parlament sürgette egyedi, mérhető, elérhető, releváns és időzített referenciaértékek elfogadását a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret 4. „Globális Európa” c. fejezetének minden programjára nézve. Lásd: Az Európai Parlament 2014. április 3-i határozata az Európai Unió 2012-es pénzügyi évre szóló általános költségvetésének végrehajtására vonatkozó mentesítésről, III. szakasz – Bizottság és végrehajtó ügynökségek – P7_TA-PROV(2014)0287.

2. ábra

SMART célkitűzésekre és egyértelmű mutatókra van szükség

		SMART célkitűzések	Egyértelmű mutatók
Eredmények	Input		
	Tevékenységek		
	Outputok		
	Végeredmény		
	Hatás		

4. Fő kockázati területek

33

Korábbi ellenőrzései során a Számvevőszék gyakran azt állapította meg, hogy a kitűzött célok túl homályosak vagy nem reálisak (lásd: **3. háttérnyaggyarázat**). Hasonlóan gyakori megállapítás volt az is, hogy a mutatók hiányoznak vagy nem egyértelműek (lásd: **4. háttérnyaggyarázat**). Még jól meghatározott mutatók esetén is előfordul, hogy az értelmezésük relatív lehet, az értékük pedig jelentősen változhat aszerint, hogy milyen összefüggésben alkalmazzák őket (lásd: **5. háttérnyaggyarázat**).

34

Az eredménykeret előkészítése kapcsán 2014-ben kísérleti jelleggel végzett bizottsági beszámolási gyakorlat tanúsága szerint sok esetben ott, ahol a határozatokban és szerződésekben létezett logikai keret, az nem volt jó minőségű, vagyis a célkitűzések nem

voltak SMART jellegűek, a mutatókat pedig vagy nem jól határozták meg, vagy azok nem egyértelmű adatforrásokon alapultak.

35

Ha nem határoznak meg SMART-célkitűzéseket és egyértelmű mutatókat, az egyrészt ellentétes a szabályozással, másrészt veszélyezteti a teljesítmény-monitoringot és az eredmények értékelését, ez pedig hátrányosan hat az elszámoltathatóságra és a közpénzlenőrzésre. Ráadásul a beavatkozások eredményei is korlátozottak maradhatnak, ha a célkitűzéseket már eleve pontatlanul határozták meg.

A kitűzött célok túl homályosak vagy nem reálisak: néhány példa

„Az egyértelmű projektcélkitűzések hiánya különösen a következőkre nézve volt szembevetendő: a tervezett be rendezések; a működési szint (mennyiség és minőség); valamint az, hogy várhatóan a lakosság mely csoportja részesül a projekt eredményeiből. Hiányoztak az egyértelmű és számszerűsíthető intézkedések: ez erősen hátráltatta a Bizottságot abban, hogy figyelemmel kísérje a végrehajtás előrehaladását, illetve hogy azután felmérje és ellenőrizze, hogy az elért eredmények hosszú távon is fennmaradtak-e (...).”²⁹

„Ezenkívül a célkitűzések időnként túl ambiciózusak, főleg a civil projektek esetében, amelyek szerény költségvetéssel és viszonylag rövid végrehajtási időszakokkal rendelkeznek. Ez különösen jellemző volt az élelmezésfinanszírozási eszköz keretében finanszírozott civil projektekre: körülbelül 20 hónap állt rendelkezésre a végrehajtásra, ami a gyakorlatban lecsökkent kb. 15 hónapra, mivel az első hónapok elmentek a beszerzésre és más előkészítő tevékenységekre. Néhány esetben a beavatkozások a sikeres végrehajtáshoz szükséges feltételekkel kapcsolatos ésszerűtlen feltevéseken alapulnak, pl. a nemzeti vagy helyi hatóságok intézményi és irányítási kapacitása, a vidéki infrastruktúra minősége vagy a megfelelő alkalmazottak rendelkezésre állása (pl. táplálkozási szakértők és tanácsadók) terén.”³⁰

29 13/2012. sz. különjelentés: „A szubszaharai Afrika országokban a biztonságos ivóvízhez és az alapvető higiéniahoz való hozzáférést finanszírozó európai uniós fejlesztési támogatások”, 50. bekezdés (<http://eca.europa.eu>).

30 1/2012. sz. különjelentés: „A szubszaharai Afrika élelmezésbiztonsága terén nyújtott uniós fejlesztési segélyek eredményessége”, 52. bekezdés (<http://eca.europa.eu>).

4. Fő kockázati területek

4. háttérmagyarázat

Hiányzó vagy nem egyértelmű mutatók: néhány példa

„A PEGASE közvetlen pénzügyi támogatás (PEGASE DFS) finanszírozási megállapodásai nem tartalmaztak teljesítménymutatókat, ami megnehezíti az EKSZ, a Bizottság és a tagállamok számára, hogy értékelni tudják a támogatásnak köszönhetően elért konkrét eredményeket (...). A teljesítménymutatók hiánya azt is megnehezíti, hogy az eredmények felmutatásával lehessen újabb támogatást vonzani. Ráadásul ez az ENPI-rendelet azon kifejezett előírásának sem felel meg, hogy monitoring céljára az ENPI-támogatás minden formáját teljesítménymutatókkal kell ellátni.”³¹

„(...) Kirgizisztánban az élelmezésbiztonsági tájékoztató program mutatóit nem fogalmazták meg elég egyértelműen, pl. »az élelmezésbiztonsági információk általánosságban pontosak és időszerűek legyenek«, »megfelelő számú személyzet részesüljön képzésben« és »termés-előrejelzések hasznossága«.”³²

31 14/2013. sz. különjelentés: „Az Európai Unió közvetlen pénzügyi támogatása a Palesztin Hatóságnak”, 31. bekezdés (<http://eca.europa.eu>).

32 13/2013. sz. különjelentés, 52. bekezdés.

5. háttérmagyarázat

A mutatók relevanciájának változása: egy példa

Az Unió költségvetés-támogatást biztosít Kambodzsának a közoktatás fejlesztésére. Az elmúlt években Kambodzsában a 12. évfolyam záróvizsgáit csalás és korrupció árnyékolta be. A sikeres vizsgák aránya ekkor 80% körül mozgott. 2014-ben a kambodzsai hatóságok nekiláttak a vizsgákon tapasztalt szabálytalanságok megelőzésének, végső fokon a megszüntetésüknek. Ennek fő eszközeként a vizsgaközpontokban intézkedéseket vezettek be a csalások megakadályozására. 2014 augusztusában az első így szervezett vizsgán a jelöltek 25%-a ment át, az októberi pótvizsga pedig 41%-ra hozta fel a 2014-es megfelelési arányt, ami a 2013-as arálynak nagyjából a fele. Első ránézésre a mutatószám változását romlásnak is lehet érteni, másrészt viszont úgy is tekinthető, hogy a változás a vizsgák javuló megbízhatóságát és hitelességét tükrözi.

4.1.4. Egy partnerországnak a reformok végrehajtása iránti elkötelezettségét mint célt kitűzni

36

Ahhoz, hogy egy intézkedés célkitűzéseinek fejlesztési szempontból jelentőségük legyen, meg kell felelniük valamely elért eredménynek, vagyis az adott intézkedésből származó mérhető változásnak.

4. Fő kockázati területek

37

A Számvevőszék már korábbi ellenőrzései során is tapasztalta, hogy az uniós fellépések célkitűzéseit néha úgy fogalmazzák meg, mint egy partnerország egy adott pillanatban teendő vállalását. Egyes ilyen esetekben azonban még ha teljesült is a kitűzött cél, vagyis a partnerország az elvárt módon eleget tett a vállalásának, az intézkedés később mégsem járt vagy alig járt tartós jelentőségű hatással, más szóval nem hozott fejlesztési szempontból jelentős eredményt (lásd: **6. háttérmagyarázat**).

38

Az uniós fejlesztési támogatási és koordinációs intézkedések eredményességét veszélyeztetheti, ha a támogatásfolyósítás elégséges feltételének veszik a partnerországnak az eredmények elérése iránt mutatott elkötelezettségét akkor is, ha más bizonyíték nincs arra, hogy csakugyan jelentős reformokat valósítanak meg.

6. háttérmagyarázat

Példa egy olyan beavatkozásra, ahol a reformok végrehajtására irányuló partnerországi elkötelezettség nem hozott fejlesztési eredményeket

„A Bizottság költségvetés-támogatás keretében három részletet folyósított Kirgizisztán számára, amelyek mindegyikét a közpénz-gazdálkodási célkitűzések teljesítésére vonatkozó értékelés előzött meg. A Bizottság értékelése szerint az előrehaladás lassú volt, de ennek ellenére jóváhagyta mindhárom részlet folyósítását, főleg azért, mert úgy vélte, a kirgiz kormány továbbra is elkötelezett volt a további reformok mellett. E vélelmet nem támasztották alá egyértelmű bizonyítékokkal. A Bizottság a támogatási döntéseket főként a partnerországok reform melletti elkötelezettségére alapozta a ténylegesen elért előrehaladás helyett”.³³

„A Bizottság nem tudta elérni, hogy az általa az albizottsági párbeszédben felvetett kérdéseket az egyiptomi hatóságok konkrét intézkedései kövessék. Végrehajtásra általában még akkor sem került sor, ha a felvetett kérdéseket az ülés végén intézkedési pontként jelölték meg. A 2009. évi albizottsági ülés például intézkedési pontként határozta meg a következőt: »annak feltárása, hogyan lehetne az uniós technikai segítségnyújtást Egyiptomnak szóló, az uniós tagállamok civil szervezetekre vonatkozó jogszabályairól nyújtott tanácsadásra felhasználni«. Ilyen intézkedésre nem került sor. (...) A Bizottság nem kapcsolta össze az emberi jogok megsértéséről az eredményjelentésekben kifejtett bírálatát az uniós támogatás csökkentésének vagy felfüggesztésének lehetőségével.”³⁴

³³ 13/2013. sz. különjelentés, 57. bekezdés.

³⁴ 4/2013. sz. különjelentés: „Az Európai Unió együttműködése Egyiptommal a kormányzás terén”, 39. és 41. bekezdés (<http://eca.europa.eu>).

4. Fő kockázati területek

4.2. Az eredménylánc megállapítása

4.2.1. Az intézkedések és az eredmények összekapcsolása egyértelmű logikai láncsal

39

Meg kell határozni, hogy melyek a várt eredmények elérése szempontjából megfelelő intézkedések, vagyis egyértelmű logikai kapcsolatba kell hozni az egyes tevékenységeket, outputokat, végeredményeket és hatásokat^{35,36}. Az ilyen logikai lánc létrehozása azért is lényeges, hogy ki lehessen mutatni, hogyan járulnak hozzá az uniós fejlesztési és együttműködési beavatkozások az eredményekhez³⁷.

40

Egyes korábbi számvevőszéki különjelentések és bizottsági értékelő jelentések megállapításai szerint nem mindig került sor a fellépés és az eredmények közötti egyértelmű kapcsolat kimutatására (lásd: **7. háttérmagyarázat**).

41

Egyes intézkedések esetében a jobb teljesítményt ösztönzendő a finanszírozási megállapodásban olyan eredményalapú kifizetési feltételeket lehet megszabni, amelyek a kifizetést közvetlenül az eredmények elérésétől teszik függővé, vagyis az eredmények teljes mértékű megvalósulása esetén teljes, részleges megvalósulás esetén részleges kifizetésre kerül sor^{38,39}. Korábbi ellenőrzései során a Számvevőszék azt állapította meg, hogy néha vagy nem szabtak ilyen feltételt, vagy nem szereztek neki érvényt (lásd: **8. háttérmagyarázat**).

42

Az intézkedések – vagy a kifizetési feltételek – és a szándékolt eredmények közötti egyértelmű kapcsolat híján könnyű szem elől téveszteni a beavatkozások célkitűzéseit, ami hátrányosan hat a segélyhatékonyságra, és veszélyezteti az Unió azon képességét, hogy fel tudja mutatni intézkedéseinek eredményeit és el tudja tudni számolni azokkal. Hasonlóképpen a látszólag különálló szakpolitikák a valóságban szorosan kapcsolódhatnak egymáshoz⁴⁰. Amikor egy adott szakpolitika összefüggésében terveznek meg egy intézkedést, megtörténhet, hogy nem veszik kellően figyelembe a más szakpolitikák szempontjából elérhető eredményeket: például egy projekt akkor is hozzájárulhat olyan egészségügyi vonatkozású célkitűzésekhez, mint a malária elleni harc, ha kitűzött célja csupán a biztonságos ivóvízhez való hozzáférés javítása.

- 35 Study on Legal Instruments and Lessons Learned from the Evaluations Managed by the Joint Evaluation Unit – Final Report Volume 1: Final Summary Report („Tanulmány a jogi eszközökről és a közös értékelőegység által irányított értékelések tanulságairól – Zárójelentés, 1. kötet: végső összefoglaló jelentés”), 2011. július, VI. o.: „Kulcsfontosságú, hogy a szabályozás egyértelműen kifejtse a logika láncot. Ez ösztönözhető azzal, hogy kerüljük a tevékenységek strukturálatlan felsorolását, és ügyelünk rá, hogy a tevékenységek, outputok és ezek szándékolt hatásai közötti kapcsolatok egyértelműek legyenek. Legyen világos és logikus, hogyan kapcsolódik egymáshoz a lánc minden egyes szeme, mert így el lehet kerülni a logikai bakugrásokat és a »gazdátlan« outputokat és hatásokat.” – hiv.: DEVCO 1292 értékelés.
- 36 Részletesen megvilágít egy eredményláncot az ENSZ Fejlesztési Csoportjának eredményorientált irányítási kézikönyve, 2011. október, 14. o.
- 37 Study on the uptake of learning from EuropeAid’s strategic evaluations into development policy and practice („Tanulmány arról, hogyan ültették át az EuropeAid stratégiai értékeléseinek tanulságait a fejlesztési politikába és annak gyakorlatába”), zárójelentés, 2014. június, VII. o.
- 38 Európai Bizottság, Budget Support Guidelines – Executive Guide – A modern approach to Budget support („Költségvetés-támogatási iránymutatás, Vezetői útmutatás, A költségvetés-támogatás modern megközelítése”), 2012. szeptember.
- 39 Lásd: a segélyhatékonysággal foglalkozó magas szintű fórum negyedik ülésén (Puszan, 2011. november 29. – december 1.) képviselendő közös uniós álláspont – A Tanács következtetései – A Külügyek Tanácsa (Fejlesztéspolitika) 3124. ülése, Brüsszel, 2011. november 14.: „Az EU felkéri a partnerországokat és a fejlesztési partnereket, hogy helyezzenek nagyobb hangsúlyt egy összehangolt és eredményorientált feltételrendszerre.”
- 40 Thematic evaluation of the European Commission support to the health sector („Az Európai Bizottság által az egészségügyi szektornak nyújtott támogatás tematikus értékelése”), zárójelentés, 1. kötet, 2012. augusztus, XIV. o.

Az intézkedések és az eredmények közötti nem egyértelmű összefüggés: néhány példa

„A 24 vizsgált beavatkozás esetében az együttműködés egyértelműen az ESZP stratégia égisze alatt zajlik. A programozási dokumentumok egyértelműen hivatkoznak egy vagy több ESZP-célkitűzésre, és a beavatkozások összhangban vannak a stratégiai dokumentumokkal. Az általunk vizsgált dokumentáció ugyanakkor nem mutat rá, és kifejezetten nem is magyarázza meg, hogy a célkitűzéseket hogyan fogják a konkrét beavatkozások révén elérni, és a programozott beavatkozások hogyan fognak hozzájárulni az eredmények eléréséhez.”⁴¹

„A malawi és ruandai költségvetés-támogatási programok a nemzeti szegénységcsökkentési stratégiák, valamint az ágazati szakpolitikák és programok célkitűzéseire hivatkoznak. Azt azonban nem fejtik ki, hogyan szándékoznak hozzájárulni a kormány célkitűzéseéhez.”⁴²

41 Evaluation of the European Union's Support to two European Neighbourhood Policy Regions (East and South) („A két európai szomszédságpolitikai régióknak [keleti és déli] nyújtott európai uniós támogatás értékelése”), zárójelentés, 1. kötet, 2013. június, 24. o.

42 1/2012. sz. különjelentés, 53. bekezdés.

Pénzügyi beavatkozások hatástalan fizetési feltételekkel: néhány példa

„A két célzott költségvetés-támogatási program egyik célja a közpénzkezelés javításának elősegítése volt. A programok azonban nem létesítettek kapcsolódási pontokat a kormány közpénzkezelési reformtervével, és nem határozták meg a támogatni kívánt prioritásokat. Nem teljesen világos, hogy az ilyen típusú programok hogyan érhetnének el ilyen célt, mivel a támogatást egyetlen rögzített összegű részletben fizették ki, teljesítménnyel kapcsolatos feltételek, illetve politikai párbeszédre vonatkozó követelmények kikötése nélkül.”⁴³

„A közúti infrastruktúrával kapcsolatos projektek esetében a Bizottság úgy alkalmazza a feltételeket, hogy azok kevésbé ösztönzik a partnerországokat azok teljesítésében. A feltételeket nem jogilag kötelező jelleggel, hanem a finanszírozási megállapodásban a partnerország által végrehajtandó »kiegészítő intézkedéseként« határozzák meg. A gyakorlatban a Bizottság általában attól függetlenül jóváhagyja a partnerországok és a vállalkozók közötti kivitelezési szerződéseket, hogy elvégzik-e ezeket a kiegészítő intézkedéseket. Ezek után a szerződések keretében már jogi kötelezettség merül fel az EFA-források kifizetésére, és kevés mozgástér marad arra, hogy a partnerországot a feltételek teljesítésére ösztönözzék.”⁴⁴

43 9/2013. sz. különjelentés: „A Kongói Demokratikus Köztársaság számára a kormányzáshoz nyújtott uniós támogatás”, 65. bekezdés (<http://eca.europa.eu>).

44 17/2012. sz. különjelentés: „Az Európai Fejlesztési Alap (EFA) hozzájárulása a szubszaharai Afrika úthálózatának fenntarthatóságához”, 27. bekezdés (<http://eca.europa.eu>).

4. Fő kockázati területek

4.2.2. Hozzájárulás és hatástulajdonítás

43

Az uniós fejlesztési és együttműködési beavatkozások összetett környezetben zajlanak, ahol az uniós beavatkozások mellett – pozitívan vagy negatívan – számos más adományozó és sok külső tényező is befolyásolja az eredmények elérését. Ezért az uniós fejlesztési és együttműködési intézkedések, illetve az azok eredményei közötti okozati kapcsolat megállapításán (lásd: 4.2.1. szakasz) túl kívánatos lenne felmérni e kapcsolat erősségét is, vagyis azt, hogy az eredmények mely része tudható be az uniós intézkedéseknek.

44

Amint azonban arra a Bizottság „Az EU fejlesztési és együttműködési eredménykeretének előkészítése” című szolgálati munkadokumentuma (lásd: 7. bekezdés) rámutatott, „nehéz felmérni, hogy mekkora az eredmény-hierarchia egyik szintjének a hozzájárulása a következő szinthez”, vagyis hogy milyen az outputtól a végeredményig és a végeredménytől a hatásig vezető út. A beavatkozások outputjai tudniillik általában nagymértékben a beavatkozásnak tulajdoníthatóak, ám a végeredménynél, különösen pedig a hatásnál gyakran már korántsem ez a helyzet, amint azt a Számvevőszék egyes ellenőrzései során megállapította (lásd: **9. háttérmagyarázat**).

45

Konkrétan a költségvetés-támogatási beavatkozások esetében általában nem lehetséges azonosítani az outputokat, az uniós pénzügyi támogatásnak a partnerország költségvetésébe történő beolvadása miatt. A partnerország költségvetése ugyanis az egész ország fejlesztési stratégiáját támogatja, így az uniós költségvetés-támogatási intézkedések outputjai a kormányzati szakpolitikák és szolgáltatások olyan változásaival kapcsolatosak, amelyek nem csupán a költségvetés-támogatási programból következnek, hanem különböző egyéb kormányzati intézkedésekből és döntésekből, más külső támogatási programokból (...) és külső, az államtól független tényezőkből is⁴⁵. Ezt jól szemlélteti a költségvetés-támogatási értékelések átfogó értékelési kerete az OECD-től (lásd: **melléklet**).

46

Következésképpen adott esetben még akkor is nehéz – vagy éppen lehetetlen – felmérni, hogy az eredmények mely része tudható be az uniós intézkedéseknek és mely része más adományozók beavatkozásainak vagy egyéb tényezőknek, ha az intézkedések és az eredmények közötti logikai kapcsolat egyértelműen megállapítható. Ez okból célszerűbb lehet hozzájárulásról beszélni, mint egyértelműen valamely támogatásnak tulajdonítani egy hatást. A technikai szempontok mellett itt arról az inkább politikai jellegű kérdésről is szó van, hogy ki tekintheti saját érdemének az eredményeket. Amikor ugyanis sok szereplő van a színen, többek között az Unió, a partnerországok és más adományozók, akkor többen is önmaguknak tulajdoníthatják ugyanazt a pozitív eredményt, másrészt gazdátlanok maradhatnak a negatív eredmények.

45 Az OECD – DAC fejlesztésértékeléssel foglalkozó hálózata: „Evaluating Budget Support – Methodological Approach” (A költségvetés-támogatás értékelése – módszertani megközelítés), 11. o. Lásd 12. o. is a költségvetés-támogatás végeredményeiről: „A végeredményeket a következők befolyásolják: a kormányzati szakpolitikák, stratégiák és kiadási intézkedések összessége (...), az érdekelt felek reakciói és válasza a közpolitikai döntéshozatal és a forráselosztási döntések változásaira, és egyéb külső tényezők hatása. Ezeket a végeredményeket tehát csak részben befolyásolja a nyújtott költségvetés-támogatás. A nyújtott költségvetés-támogatás és a végeredmények közötti ok-okozati összefüggést tehát (erősen) felhívítják egyéb befolyásoló tényezők.”

4. Fő kockázati területek

Amikor nehéz az uniós beavatkozásnak tulajdonítani az eredményeket: néhány példa

„A Számvevőszék nem tudja megállapítani, hogy Malawiban és Ruandában az uniós költségvetési támogatásból finanszírozott programok milyen mértékben járultak hozzá a kormányzati programok eredményeihez, mivel több összetett tényező játszik közre (...).”⁴⁶

46 1/2012. sz. különjelentés, 57. bekezdés.

4.3. Nagyobb összetettség a több területet érintő kérdések integrációja miatt

47

A „Változtatási program: az EU fejlesztéspolitikájának hathatósabbá tétele” c. közleményében (lásd: 18. bekezdés) a Bizottság azt javasolta, hogy az uniós tevékenység az egyes partnerországokban összpontosuljon legfeljebb három ágazatra. Ha az uniós beavatkozások kisszámú ágazatra összpontosulnak, attól megnőhet általános és fellendítő hatásuk, valamint az uniós támogatás továbbra is jól kezelhető marad nemcsak a partnerországok, hanem a Bizottság és az uniós külképviseletek számára is⁴⁷.

48

Ugyanakkor a 2014–2020-as programozási időszak többéves programozási dokumentumai létrehozására vonatkozó uniós utasítások szerint az ágazati szakpolitikai vállalásoknak kilenc olyan, több területet érintő kérdést is figyelembe kell venniük, mint az emberi jogok előmozdítása, a nemek közötti egyenlőség, a demokrácia, a jó kormányzás, a gyermekek jogai, a fogyatékosokkal élők, az őslakosság jogai, a környezeti fenntarthatóság, valamint a HIV/AIDS elleni küzdelem⁴⁸ (lásd: **10. háttérmagyarzat**).

47 Az EKSZ és a Bizottság közös dokumentuma, „Instructions for the programming of the 11th European Development Fund (EDF) and the Development Cooperation Instrument (DCI) – 2014-20” („Utasítások a 11. Európai Fejlesztési Alap [EFA] és a Fejlesztési Együttműködési Eszköz [DCI] programozásához [2014–2020]”).

48 Lásd még pl.: a Fejlesztési Együttműködési Eszközzel (DCI) szülő 233/2014/EU rendelet, amely szerint: „Valamennyi programban érvényesíteni kell az európai konszenzusban meghatározott horizontális témákat. Emellett adott esetben a programok részévé kell tenni a konfliktusmegelőzés, a tisztességes munka és az éghajlatváltozás kérdéseit” (3. cikk).

4. Fő kockázati területek

3. ábra

Kiemelt ágazatok és több területet érintő kérdések

	1. kiemelt ágazat	2. kiemelt ágazat	3. kiemelt ágazat
1. több területet érintő kérdés			
2. több területet érintő kérdés			
3. több területet érintő kérdés			
4. több területet érintő kérdés			
5. több területet érintő kérdés			
6. több területet érintő kérdés			
7. több területet érintő kérdés			
8. több területet érintő kérdés			
9. több területet érintő kérdés			

49

A Bizottság korábbi értékelő jelentései rámutattak, hogy nehézségek adódtak az emberi jogi szempontoknak az uniós fejlesztési tevékenységekben történő érvényesítésével (lásd: **11. háttérmagyarázat**).

50

A több területet érintő kérdéseknek az uniós beavatkozásokban történő érvényesítése bonyolultabbá teheti e beavatkozások célkitűzéseinek rangsorba állítását. Az ilyen kérdéseknek az uniós programokba történő integrálása növeli az összetettséget, ami további kockázatot jelent az eredmények elérése, valamint az azokról történő beszámolás szempontjából.

10. háttérmagyarázat

Több területet érintő kérdés integrálása egy programba – Kambodzsa példája

A Bizottság Kambodzsára vonatkozó többéves indikatív programja a 2014–2020-as időszakra három kiemelt ágazatot határoz meg: mezőgazdaság / a természeti erőforrásokkal való gazdálkodás, oktatás/képzés, valamint jó kormányzás. Előírja a program több olyan kérdés általános érvényesítését is, amely több területet érint. Ezek: a nemek közötti egyenlőség és a nők szerepének erősítése, a táplálkozás, a környezet, valamint az információs és kommunikációs technológiák.

A több területet érintő kérdések kezelésének nehézségei – az emberi jogok kérdése

„Az EU igyekezett vállalásait továbbra is átültetni a gyakorlatba, és a programozás szintjén érvényesíteni az emberi jogi szempontokat, többek között regionális stratégiai dokumentumokban, kétoldalú cselekvési tervekben és tematikus programokban. Az emberi jogok és a demokrácia vezérelvként rögzült a szakpolitikai dokumentumokban. Ennek ellenére a demokrácia és az emberi jogok komponensének egyfajta »hígulása« figyelhető meg, minél »lejjebb« haladunk a ciklusban, vagyis a nagy ívű politikai fogadalmaktól a szakpolitikai kereteken át a programozás, az eszközök megválasztása, a támogatásallokáció és a projektek kiválasztása felé. Ez a »hígulás« különböző formákat ölthet, ilyenek a következők: i. az arra vonatkozó koherens stratégia hiánya, hogy konkrét beavatkozások révén kezeljék a problémákat; ii. más tematikusan fontos területeken a pénzügyi források szűkössége a kapcsolódó demokrácia- és emberi jogi szempontokat illetően; iii. az a tendencia, hogy az emberi jogokkal kapcsolatos munkát tematikus eszközökre korlátozzák.”⁴⁹

„Hat olyan konkrét terület dokumentációs elemzése, ahol az Európai Bizottság igyekezett érvényesíteni az emberi jogi szempontokat, az emberi jogi komponens »hígulását« mutatja, minél lejjebb haladunk a ciklusban (...). Tetézi ezt a gondot, hogy az érvényesítés figyelemmel kísérésének és értékelésének még az alapvető rendszerei is hiányoznak. Ez a hígulás egyrészt a partnerországokban tapasztalható politikai ellenállásból adódik, de másrészt uniós szinten is jelentős belső hiányosságokra utal, mint például a korlátozott politikai befolyás és az ellentmondásos döntéshozatal arra nézve, hogy milyen helyet és súlyt kapjanak az emberi jogok az Unió külső tevékenységeiben. A média és a civil társadalom is széles körben dokumentálta és bírálta, hogy az Unió milyen nehezen egyezteteti össze az értékeket és az érdekeket. Az arab tavasz megmutatta a »stabilitás kontra emberi jogok« megközelítés korlátait, és távlatokat nyithat az emberi jogi szempontok érvényre juttatásának komolyabban vétele felé.”⁵⁰

49 „Evaluation of the European Union’s Support to two European Neighbourhood Policy Regions (East and South)” („A két európai szomszédságpolitikai régióknak [keleti és déli] nyújtott európai uniós támogatás értékelése”), zárójelentés, 1. kötet, 2013. június, 62. o.

50 „Thematic evaluation of the European Commission support to respect of Human Rights and Fundamental Freedoms (including solidarity with victims of repression)” („Tematikus értékelés az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásához [valamint az elnyomás áldozatai iránt tanúsított szolidaritáshoz] nyújtott európai bizottsági támogatásról”), zárójelentés, 1. kötet, 2011. december, 15. o.

4. Fő kockázati területek

4.4. A fejlesztési partnerek eszközeinek és kereteinek összehangolása

4.4.1. A partnerországok eredménykereteinek egymáshoz közelítése

51

A magas szintű nemzetközi fórumokon elfogadott elvekkel összhangban az adományozóknak – így az Uniónak is – a lehető legnagyobb mértékben a partnerországok eredményorientált beszámolósi és monitoringkereteire kellene támaszkodniuk (lásd: 2.1.2. szakasz). Különösen fontos, hogy az adományozók a minimálisra csökkentsék más hasonló keretek alkalmazását, és tartózkodjanak olyan teljesítménymutatók bevezetésétől, amelyek nincsenek összhangban az érintett országok nemzeti fejlesztési stratégiáival⁵¹.

52

A Bizottság korábbi értékelő jelentései ugyanakkor rámutattak olyan gondokra, amelyek az adományozók és a partnerországok kereteinek eltéréseiből adódtak (lásd: **12. háttérmagyarázat**).

53

Amikor a különböző adományozók számos eltérő típusú és szintű beszámolósi előírást és kifizetési feltételt szabnak a partnerországoknak, ez gyakran kezelhetetlen teherként hátráltatja mind a segélyhatékonyt, mind a segélyezés eredményességét.

51 Puszani partnerség a hatékony fejlesztési együttműködés érdekében.

A partnerország eredménykeretével történő összehangolás hiánya: egy példa

„(...) A teljesítményértékelési keret (PAF) távolról sem kormányzati irányítású, valóban harmonizált keret; a PAF sokkal inkább »a fejlesztési partnerek valamennyi egyedi igényének és elvárásának összességévé alakult«. (...) A tényleges kormányzati szerepvállalás eltűnt, és a PAF értékelési eljárása gyakorlatilag egy olyan kötelező eljárássá vált, amelyet le kell tudni ahhoz, hogy a költségvetés-támogatási kifizetések folytatódjanak (...). A szerepvállalásnak és elkötelezettségnek ezzel az eltűnésével egy időben jelentősen megnöttek az éves értékelési eljárással és az ahhoz kapcsolódó szakpolitikai párbeszéddel kapcsolatos tranzakciós költségek. Ezt az összes meginterjúvolt érdekelt fél egyhangúlag így észleli. A tendencia legegységesebb megnyilvánulása a PAF-ba beépített mutatók számának folyamatos növekedése.”⁵²

52 Joint Evaluation of Budget Support to Tanzania: lessons learned and recommendations for the future Final Report („A Tanzániának nyújtott költségvetés-támogatás közös értékelése: tanulságok és ajánlások a leendő zárójelentés számára”): 1. kötet, 2013, 74–75. bekezdés.

4. Fő kockázati területek

4.4.2. A fejlesztésben érdekelt felek által használt eszközök összehangolása

54

A Számvevőszék korábbi különjelentéseiben felvetődött a fejlesztési partnerek által használt eszközök összehangolásának hiánya (lásd: **13. háttérmagyarázat**).

55

Az, hogy a fejlesztési partnerek által használt eszközök nincsenek összehangolva, hátrányosan hathat az eredmények figyelemmel kísérésére, illetve az eredményességről és hatékonyságról történő beszámolásra.

13. háttérmagyarázat

Milyen gondokat okoz a fejlesztési partnerek által használt eszközök összehangolásának hiánya: néhány példa

„Az ENSZ Fejlesztési Programjának (UNDP) becslése szerint összesen több mint 50 nemzetközi közfinanszírozású pénzalap, 45 szén-dioxid-piac és 6000 magántőke-befektetési alap bocsát rendelkezésre összegeket az éghajlatváltozás elleni küzdelem finanszírozására, és mindegyiknek eltérő az irányítási struktúrája. A Világbank szerint az ilyen szintű szétaprózottság azzal a veszéllyel jár, hogy összességében csökken az éghajlatváltozás elleni küzdelem finanszírozásának hatékonysága (...). A Bizottság és a tagállamok az éghajlatváltozás elleni fellépésre szánt pénzüsségeket mind kétoldalú, mind többoldalú csatornákon juttatják célba. 2010-ben összesen nem kevesebb, mint 22 többoldalú csatornát vettek igénybe.

(...) Nem történt kísérlet az éghajlatváltozással kapcsolatos pénzalapok szétaprózottságának csökkentésére, pedig a mostani állapot a hatékonyságvesztésnek, a nem megfelelő elszámoltathatóságnak és a támogatás töredezettségének kockázatát rejti magában (...)⁵³

53 17/2013. sz. különjelentés: „Az éghajlatváltozás elleni küzdelem uniós finanszírozása a külső segítségnyújtás keretében”, 57–58. bekezdés és 68. bekezdés (<http://eca.europa.eu>).

4.4.3. A különböző elszámoltathatósági struktúrák egymásmellettsége

56

Az Unió fejlesztési és együttműködési tevékenységének részeként az Európai Bizottság a közvetett irányítás keretében egyes költségvetési végrehajtási feladatokkal nemzetközi szervezeteket bíz meg⁵⁴. Ezeknél a feladatoknál az elszámoltathatóság mind az érintett nemzetközi szervezet elszámoltathatósági struktúráin alapul, beleértve az irányítást, az eredménykereteket⁵⁵ és a külső ellenőrzést, mind pedig az Unió saját ellenőrzési és elszámoltathatósági rendelkezéseit.

57

Korábbi ellenőrzései során a Számvevőszék megállapította: abból, hogy a közvetett irányítás keretében a feladatok nemzetközi szervezetekre való bízása miatt különböző elszámoltathatósági struktúrák kerülnek egymás mellé, néha elszámoltathatósági hiátus adódik (lásd: **14. háttérmagyarázat**).

54 Költségvetési rendelet, 58. cikk, a költségvetés végrehajtásának módjai.

55 Lásd például a következőket: az ENSZ Fejlesztési Csoportjának eredményorientált irányítási kézikönyve, az ENSZ Népesedési Alapjának integrált eredménykerete, vagy az Egyesült Nemzetek Fejlesztési Programjának útmutatója a fejlesztési eredmények tervezéséről, nyomon követéséről és értékeléséről.

4. Fő kockázati területek

Példa az elszámoltathatósági struktúrák eltérésére – ENSZ

„Noha a Bizottság ellenőrzi ENSZ-partnereinek pénzügyi irányítási rendszereit (egy négy pilléren alapuló elemzés segítségével), a kontrollrendszerek gyakorlati működéséről és az eredmények megvalósulásáról való megbizonyosodáshoz a Bizottság az ENSZ jelentéseire támaszkodik. Az ellenőrzés időpontjában a Bizottságnak még nem sikerült e tekintetben az ENSZ-től megfelelő információkat szereznie.”⁵⁶

„A Bizottság nem kap elegendő aktuális tájékoztatást az ENSZ-jelentésekből. A jelentések továbbra is nagy számban késve készülnek el, nem eléggé részletesek, és az eredmények helyett inkább a tevékenységekre összpontosítanak.”⁵⁷

56 2014-es állapotfelmérés: „Hiátusok, átfedések és kihívások: állapotfelmérés az uniós elszámoltathatósági és közpénz-ellenőrzési rendszerekről”, 1. háttérmagyarázat (<http://eca.europa.eu>).

57 3/2011. sz. különjelentés: „Hatékonyak és eredményesek-e a konfliktus sújtotta országokban az ENSZ-szervezetek közreműködésével lebonyolított uniós támogatások?”, IV. bekezdés (<http://eca.europa.eu>).

4.5. Hiányosságok az értékelésben és az eredményekről történő beszámolásban

58

Az eredmények figyelemmel kísérése, értékelése és ellenőrzése vonatkozó jogi rendelkezések kétféle ütemezési módról rendelkeznek. Ezek:

- a) **időszakosság:** például az EUMSZ 318. cikkének rendelkezései szerint a Bizottság évente (...) értékelő jelentést nyújt be az Unió pénzügyi helyzetére vonatkozóan, különös tekintettel az Európai Parlament és a Tanács által az éves zárszámadási eljárás keretében megtett észrevételek tekintetében elért eredményekre;

- b) **intézkedésalapú időzítés:** például a költségvetési rendelet alkalmazási szabályairól szóló rendelet 18. cikkének (3) bekezdése értelmében az olyan többéves programoknál, ahol a mobilizált források meghaladják az 5 000 000 eurót, a végrehajtással kapcsolatban elért eredményekről rendszeres értékelést kell készíteni olyan időrendnek megfelelően, amely lehetővé teszi az értékelés megállapításainak figyelembevételét a program megújítására, módosítására vagy felfüggesztésére vonatkozó döntések során.

59

Korábbi ellenőrzési jelentéseiben a Számvevőszék megállapította, hogy egyes esetekben a célkitűzések teljesülését nem lehetett az adott projekt vagy program befejezése előtt értékelni, ami értelmetlenné tette az eredmények elérésének rendszeres értékelését (lásd: **15. háttérmagyarázat**).

4. Fő kockázati területek

60

A Számvevőszék hiányosságokat állapított meg az értékelések időben történő elkészülésével kapcsolatban, vagyis a stratégiai értékelések gyakran a tervezettnél sokkal tovább tartottak, a programértékeléseket pedig néha elhalasztották vagy törölték⁵⁸. Egy bizottsági felkérésre nemrégiben készült tanulmány azt is megállapította, hogy „jelentős módon elkülönülnek egymástól” az értékelések, illetve a szakpolitikák kialakítása, a programozás, a figyelemmel kísérés és az eredményorientált irányítás. Külön rámutatott a tanulmány arra, hogy a gyakorlatba való átültetés lehetőségét szelasztották el akkor, amikor azért maradtak figyelmen kívül a levont tapasztalati tanulságok, mert az értékelések megállapításai nem voltak szinkronban az

irányítás döntéshozatali folyamatával (...), vagy azért, mert a helyzet megváltozott addigra, amikor a megállapítások elérhetővé váltak⁵⁹.

61

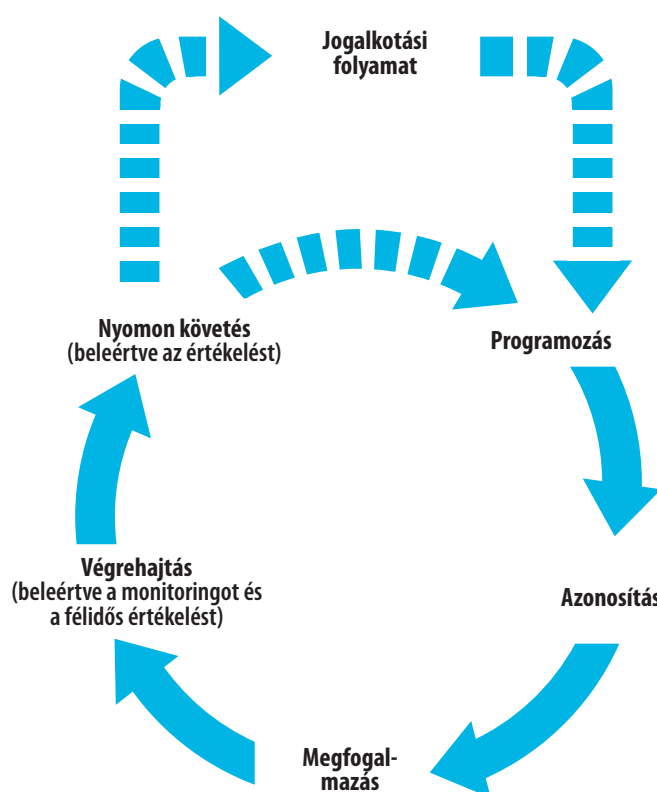
Az eredményekről való beszámolásnak és az értékelések időzítésének hiányosságai megakadályozhatják, hogy a szerzett tudás és a levont tanulságok visszajelzésként beépüljenek a beszámolási és döntéshozatali folyamatokba.

58 18/2014. sz. különjelentés: „A EuropeAid értékelési és eredményorientált monitoringrendszerei”, 27–29. bekezdés (<http://eca.europa.eu>).

59 Study on the uptake of learning from EuropeAid's strategic evaluations into development policy and practice („Tanulmány arról, hogyan ültették át a EuropeAid stratégiai értékeléseinek tanulságait a fejlesztési politikába és annak gyakorlatába”), zárójelentés, 2014. június, VII. o.

4. ábra

Egy intézkedés időbeli ciklusa



Csak az érintett intézkedés végeztével értékelhető eredmények: egy példa

„A Számvevőszék az eredményességet egy 19 projektből álló mintán értékelte, a finanszírozási megállapodásban megadott tervezett célok és a tényleges eredmények összevetése révén. (...) A következő esetekben a hiányos információk miatt nem tudtuk értékelni az eredményeket: (...) Az egyik nagyszabású projekt egy vagyonkezelői alap volt, amely esetében a finanszírozási megállapodásban foglalt célok az alap egészére vonatkoztak, és ezért általánosabb jellegűek voltak. Bár a kapcsolódó projektekre konkrétabb célokat határoztak meg, nem lehet megállapítani egyértelmű kapcsolatot a projektcélok megvalósítása és a finanszírozási megállapodásban megadott általános célok között. Az eredményesség értékelésére ezért csak akkor kerülhet sor, ha az alap már lezárult, ellenőrzésünk idején azonban ez még nem volt így.”⁶⁰

60 3/2011. sz. különjelentés, 25. és 27b. bekezdés.

4.6. Adatkonzolidálás és beszámolás

62

Annak érdekében, hogy fel lehessen mutatni az uniós fejlesztési politikák által elért eredményeket, az uniós fejlesztési és együttműködési fellépések eredményeit információs rendszerek útján összegyűjteni és egyeztetni, majd megfelelő beszámolási csatornák révén bemutatni és terjeszteni kell.

63

Korábbi ellenőrzési jelentéseiben a Számvevőszék ugyanakkor gondokra mutatott rá az EuropeAid információs rendszereinek eredményadat-gyűjtési kapacitására nézve (lásd: **16. háttérmagyarázat**). 2014-ben a Bizottság is hangsúlyozta: az Unió csak úgy lesz képes az eredményekről való beszámolásra, ha az adatgyűjtő rendszereket és eszközöket tovább ésszerűsítik és fejlesztik⁶¹.

64

Az uniós fejlesztési támogatási és együttműködési tevékenységekről szóló adatok számos jelentésfajta alapjául szolgálnak. Ezek között a legfontosabbak:

- a Bizottság éves beszámolója és jelentése a költségvetési és pénzgazdálkodásról⁶²;
- az EuropeAid éves tevékenységi jelentése és a Bizottság összefoglaló jelentése⁶³;
- az OECD Fejlesztési Támogatási Bizottságának (DAC) éves beszámolója a DAC irányelveivel összhangban⁶⁴;
- az IATI normáival összhangban havi adatbevitel az IATI adatnyilvántartásába⁶⁵;
- az Unió pénzügyi helyzetének az elért eredmények alapján történő értékeléséről szóló éves jelentés⁶⁶;

61 SWD(2013) 530 final, 12. o.

62 Költségvetési rendelet, különösen a 141–142. cikk.

63 Költségvetési rendelet, különösen a 66. cikk (9) bekezdése.

64 „Converged statistical reporting directives for the creditor reporting system (CRS) and the annual DAC questionnaire” („Konvergáló statisztikai beszámolási irányelvek a Hitelinformációs Rendszerre (CRS) és az éves DAC kérdőívre nézve”) és függelékek – hiv.: DCD/DAC(2013)15/FINAL, 2013.6.11.

65 Az International Aid Transparency Initiative (nemzetközi segélyátláthatósági kezdeményezés) internetes oldala (www.iatiregistry.org).

66 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 318. cikke.

4. Fő kockázati területek

- f) éves jelentés az Európai Unió fejlesztéspolitikájáról és külső támogatási politikájáról, valamint ezek végrehajtásáról;
- g) rendszeres frissítések a Bizottság „EU Aid Explorer” honlapján⁶⁷.

65

Jelenleg a legtöbb ilyen jelentés a tevékenységekre összpontosít, míg egyik sem szolgál összesített adatokkal az e tevékenységek által minden téren elért eredményekről⁶⁸. Az összevont jelentések és az Unió által elért eredményekről szóló áttekintések hiánya gyengítheti a döntéshozatalt és az elszámoltathatóságot.

67 <http://tr-aid.jrc.ec.europa.eu>.

68 Konkrétan az Unió pénzügyi helyzetének az elért eredmények alapján történő értékeléséről szóló éves jelentés nem ad világos képet arról, hogy milyen mértékben teljesültek az Unió fő célkitűzései. Lásd: „Az elért eredmények alapján az Unió pénzügyi helyzetének értékeléséről: új eszköz az Európai Bizottság továbbfejlesztett mentesítési eljárásához” c. jelentés, A7–0068/2014, 2014.1.30.

Az EuropeAid információs rendszerének hiányosságai: egy példa

„A Bizottság által a külképviseletek és az EuropeAid között használt fő beszámolási eszköz a külső támogatások kezeléséről szóló jelentés (EAMR) (...). Ezek a jelentések ugyanakkor az elvégzett tevékenységeket, valamint a végrehajtáskor felmerült problémákat írják le nagy részletességgel. A megadott információk, illetve a CRIS-ben meglévő információk között emellett bizonyos mértékben átfedés tapasztalható. A jelentésekből – akár a külképviselet értékeléseit, akár a támogatások lezárását követően elvégzett értékelések eredményeiről szóló beszámolót tekintve – az adott támogatás tényleges eredményeiről keveset tudhatunk meg. (...)”⁶⁹

„(...) a CRIS révén azt sem lehet könnyen kiszámítani, hogy összesen mekkora összeget fordítottak egy bizonyos szakpolitika-területre, vagy hogy mennyi finanszírozás történt egy adott pénzügyi eszközből. Nem csoda, hiszen a számos CRIS-modulból származó bejegyzéseknek egy adott tartományban történő egyesítéséhez felhasznált tartományok jegyzéke elegyíti a földrajzi területeket (például Ázsia), a pénzügyi eszközöket (...) és a tematikus politikákat (például élelmezésbiztonság).

E helyzetből adódóan a CRIS-ben található adatok – főleg a pénzügyi adatok – jelentés céljából történő összevonása különösen bonyolulttá vált. Ez a helyzet hátrányos a CRIS mint beszámolási és irányítási eszköz hatékonysága és eredményessége szempontjából.”⁷⁰

69 1/2011. sz. különjelentés: „Javította-e a külső segítségnyújtás hatékonyságát az, hogy a Bizottság a központi részlegekről a külképviseletekre ruházta át az irányítást?”, 59. bekezdés (<http://eca.europa.eu>).

70 5/2012. sz. különjelentés: „A közös kapcsolati információs rendszer (CRIS)”, 40. és 41. bekezdés (<http://eca.europa.eu>).

4. Fő kockázati területek

4.7. Adatminőség

66

Az eredmények figyelemmel kíséréséhez és értékeléséhez elegendő, megfelelő, megbízható és naprakész adatok gyűjtése szükséges. A segítség-hatékonyan foglalkozó magas szintű fórumokon (lásd: 2.1.2. bekezdés) tett vállalásoknak megfelelően az adatgyűjtésnél a lehető legnagyobb mértékben a partnerországok ke-retrendszereire kell támaszkodni az eredményorientált beszámolás és monitoring terén.

67

Korábbi számvevőszéki ellenőrzések, illetve bizottsági értékelések ugyanakkor rámutattak, hogy az adatforrások néha nem szolgáltak elegendő, megfelelő, megbízható és időszerű információval az eredményekről (lásd: **17. háttérmagyarázat**). Az adatgyűjtés – különösen a népszámlálások alkalmával végzett adatgyűjtés – néha költséges, így a partnerországok nem végzik gyakran.

68

Az elegendő, megfelelő, megbízható és naprakész adatok hiánya jelentősen gyengítheti az eredménybeszámoló minőségét és megbízhatóságát.

Adatminőségi hiányosságok: néhány példa

„A Bizottság által alkalmazott mutatók általában megfelelően összpontosítanak a (millenniumi fejlesztési célokra), jóllehet az oktatás minőségével kapcsolatos mutatókra nem fordítanak kellő figyelmet. Ugyanakkor a nemzeti oktatásirányítási információs rendszerek, amelyekre a Bizottság támaszkodik, nem mindig biztosítanak elegendő, megbízható és időszerű információt.”⁷¹

71 12/2010. sz. különjelentés: „Az alapfokú oktatás számára nyújtott európai uniós fejlesztési támogatás a szubszaharai Afrika országaiban és Dél-Ázsiában”, V. bekezdés (<http://eca.europa.eu>).

4.8. Költségvetési eredmény

69

Az utóbbi években egyre sürgősebbé vált a fejlesztésre és együttműködésre fordított összegek növelése, különösen annak a hivatalos fejlesztési támogatásra (ODA) nézve nemzetközileg elfogadott célkitűzésnek a fényében, hogy 2015-re az ODA-nak a bruttó nemzeti jövedelemhez (GNI) viszonyított aránya elérje a 0,7%-ot⁷².

72 „A tagállamok kötelezettséget vállalnak, hogy 2015-re elérjük a 0,7%-os ODA/GNI arányt, míg azok, amelyek már elérték, kötelezik magukat, hogy ezen arány fölött maradnak; végül azok a tagállamok, amelyek 2002 után csatlakoztak az EU-hoz, 2015-re igyekeznek elérni a 0,33%-os ODA/GNI arányt” – lásd: a 2005. június 16–17-i brüsszeli Európai Tanács elnökségi következtetései – hiv.: 10 255/1/05 REV 1, 27. bekezdés.

4. Fő kockázati területek

70

Az EUMSZ 317. cikke szerint a Bizottságnak a költségvetést a költségvetési rendelettel összhangban és a gondos pénzgazdálkodás elveinek tiszteletben tartásával kell végrehajtania.

A költségvetési rendelet 38. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy a Bizottság csatoljon a költségvetés-tervezethez többek között az előző évi tevékenység végrehajtási arányaira, valamint a folyó év végrehajtási arányaira vonatkozó információkat.

71

A költségvetési eredmény fel fogható önmagában való célként is, és a Bizottság irányítási tervei ezt néha így is használják (lásd: **18. háttérmagyarázat**).

72

Ebből feszültség keletkezhet: egyfelől a költségvetést végre kell hajtani, másfelől azt a gondos pénzgazdálkodás elveivel (eredményesség, hatékonyság és gazdaságosság) összhangban kell végrehajtani⁷³. Ráadásul a költségvetés-végrehajtás eredményei és kudarcai közvetlenebbül láthatóak, mint a teljesítmény szempontjából szemlélt eredmények. Emiatt megjelenhet az a természetes tendencia, hogy az eredmények kárára a költségvetés végrehajtására összpontosítanak, amint azt a Számvevőszék a költségvetés végrehajtásáról szóló 2013-as éves jelentésében is megállapította: „Az uniós pénzeszközök 2007–2013-as programozási időszakban történő elköltése során inkább a támogatások felhasználására (a források elköltésére) és a szabályszerűségekre összpontosítottak a jó teljesítmény helyett”⁷⁴.

73

Ha a költségvetési eredményt tűzik ki központi célként, az káros lehet a gondos pénzgazdálkodásra, illetve az elérendő eredményekre nézve.

73 „Örök kérdés marad (...), hogyan lehet összeegyeztetni a fejlesztési együttműködés hosszú távú, többéves tervezést szükségessé tevő jellegét azzal a bevett gyakorlattal, hogy minden évben támogatási előirányzatok szűnnek meg. Sok DAC-tagország államháztartási eljárásai megkövetelik, hogy az adott költségvetési évben előirányzott pénzeszközöket még abban az évben folyósítsák, vagy legalábbis azon az éven belül megtörténjék a kötelezettségvállalás és hamarosan következzen a kifizetés. Ennek következtében egyes országokban a támogatások irányítóira jelentős nyomás nehezedik, hogy gyorsan kössék le, illetve fizessék ki a pénzeszközöket, ami indokolatlanul a fejlesztési tevékenységek pénzügyi ráfordításait helyezi középpontba, nem pedig a kívánt végeredményeket és tényleges eredményeket.”
Lásd: OECD, Fejlesztési Támogatási Bizottság, „Managing aid: practices of DAC Member countries” („Támogatásirányítás: DAC-tagországok gyakorlata”), hiv.: DCD/DAC(2004)40.

74 Az Európai Számvevőszék éves jelentése a 2013-as pénzügyi évről, 10.56. bekezdés (HL C 398., 2014.11.12.).

4. Fő kockázati területek

A költségvetés végrehajtása mint cél: egy példa

Az EuropeAid 2014-es irányítási terve a következő célt tűzi ki az Európai Fejlesztési Alap (EFA) számára Afrikában⁷⁵: „A költségvetés-végrehajtás szintje – Fenntartani a költségvetés-végrehajtás magas szintjét, beleértve a költségvetés-támogatási kifizetéseket is”.

Az EuropeAid irányítási terve az EFA-tól eltérő külső finanszírozási eszközöket illetően „A gondos pénzgazdálkodás és az uniós források eredményes felhasználása” című külön mellékletben határoz meg több mutatót és célértéket a költségvetés-végrehajtásra nézve:

	Mutató	Célérték (2014)
1	Az eredeti éves pénzügyi előrejelzés végrehajtása: Kifizetések	90% és 110% között
2	Az eredeti éves pénzügyi előrejelzés végrehajtása szerződések esetében	90% és 110% között
3	Az eredeti éves pénzügyi előrejelzés végrehajtása határozatok esetében	90% és 110% között

75 2014-es irányítási terv, Fejlesztési és Együttműködési Főigazgatóság, EuropeAid.

4.9. Az uniós intézkedések körülményeinek változásai

4.9.1. Kockázatkezelés és a végrehajtási módok megválasztása

74

Az uniós fejlesztési és együttműködési intézkedéseket számos különböző fejlettségi szintű országban hajtják végre; sok országot kritikus társadalmi, politikai és humanitárius körülmények vagy akár ingatag biztonsági helyzet jellemz. A támogatás-végrehajtás módját az intézkedés céljainak megvalósítása érdekében úgy kell megválasztani, hogy az adott kontextusban várhatóan eredményesen és hatékonyan valósuljanak meg az eredmények. Egyes esetekben egy kockázatosabbnak tűnő végrehajtási mód megválasztását motiválhatja, ha így várhatóan jobb és gyorsabb eredmények születnek.

4. Fő kockázati területek

75

Jó példa erre a költségvetés-támogatás. Ez a támogatási mód ugyanis felfogható úgy is, hogy általa a hagyományos projektalapú megközelítésnél kiszámíthatóbb módon érkezik nagy mennyiségű támogatás, ugyanakkor a költségvetés-támogatás kedvezményezettjei gyakran gyenge közpénzkezelési rendszerekkel rendelkező országok. Tekintve, hogy a költségvetés-támogatási műveletek keretében átutalt pénzeszközök beolvadnak az ország költségvetésében lévő más forrásokba (ún. helyettesíthetőség), ugyanazon közpénzkezelési hiányosságok érintik őket, többek között a csalás és korrupció kockázata⁷⁶. Ráadásul a költségvetés-támogatás révén elért eredményeket és ezek fenntarthatóságát veszélybe sodorhatja a partnerország esetleges politikai instabilitása, például mert az nem szentel figyelmet a jó kormányzásnak, fontos gazdasági és társadalmi, illetve emberi jogi kérdéseknek. Az uniós költségvetés-támogatásra vonatkozó döntéseket tehát eseti elbírálás alapján kellene meghozni, s azokat a várható előnyökről és lehetséges kockázatokról adott értékeléssel kellene alátámasztani⁷⁷.

76

Egyes korábbi ellenőrzési jelentésében a Számvevőszék azt állapította meg, hogy a támogatás-végrehajtási mód megválasztását nem előzte meg a várt előnyöket kísérő kockázatok megfelelő elemzése (lásd: **19. háttérmagyarázat**).

77

Ha a kiválasztott végrehajtási mód várható előnyeinek és lehetséges hátrányainak összehasonlítása elmarad, az a végrehajtási mód rossz megválasztását eredményezheti, vagy ésszerűtlenül nagy kockázatoknak teheti ki az uniós költségvetést.

76 Az Európai Számvevőszék éves jelentése a 2011-es pénzügyi évről, 7.10. bekezdés (HL C 344., 2012.11.12.).

77 COM(2011) 638 végleges, 2011. október 13., „A harmadik országoknak nyújtott uniós költségvetés-támogatás jövőbeli megközelítéséről”.

A kiválasztott végrehajtási mód kockázatelemzésének elmaradása: néhány példa

„(...) a Bizottság az ENSZ valamely szervezetével való együttműködésre vonatkozó döntés meghozatala során nem bizonyítja meggyőzően, hogy mérlegelte volna azt, hogy az előnyök ellensúlyozzák-e az esetleges hátrányokat. Az ENSZ-szervezet kiválasztását nem támasztják alá megfelelő bizonyítékok arra vonatkozóan, hogy a támogatások eljuttatásának e módja eredményesebb és hatékonyabb, mint más módok.”⁷⁸

78 15/2009. sz. különjelentés, III. bekezdés.

4. Fő kockázati területek

4.9.2. Külső tényezők

78

A legtöbb uniós fejlesztési és együttműködési intézkedést úgy tervezik meg, hogy az egy többéves időszak múltán hozza meg eredményeit. Ez idő alatt azonban az intézkedések környezetében jelentős változások vagy instabilitás állhat be, például a következő téren:

- a) a politikai vagy gazdasági környezet a partnerországban – ilyen helyzettel kellett szembenézni pl. Egyiptomban⁷⁹, a Kongói Demokratikus Köztársaságban⁸⁰ és Palesztinában⁸¹ – vagy projektszinten (lásd: **20. háttérmagyarázat**);

- b) a fejlesztés terén olyan természeti katasztrófák kapcsán, mint például 2010 januárjában Haitin, amikor a fővárost és környékét a Richter-skála szerint 7,0 erősségű földrengés sújtotta⁸²;
- c) az uniós támogatás irányítási és kontrollrendszerei (lásd: **21. háttérmagyarázat**).

79

Az ilyen változások megnehezíthetik az uniós fejlesztési és együttműködési tevékenységek eredményeinek nyomon követését, illetve az azokról történő következetes és értelmezhető beszámolást.

- 78 15/2009. sz. különjelentés, III. bekezdés.
- 79 4/2013. sz. különjelentés.
- 80 9/2013. sz. különjelentés.
- 81 14/2013. sz. különjelentés.
- 82 13/2014. sz. különjelentés: „A haiti földrengést követő európai uniós helyreállítási támogatás” (<http://eca.europa.eu>).

A projekt gazdasági környezetének instabilitása: egy példa

Kambodzsában a Bizottság finanszírozott egy projektet a hulladékból nyerhető energia technológiájának népszerűsítésére a rizshántoló ágazatban. Kambodzsában azonban az utóbbi években a jelentős beruházásoknak köszönhetően a nagyobb és hatékonyabb rizshántoló malmok kapacitása négyszeresére nőtt 2009 és 2013 között⁸³. A legtöbb rizshántolónak most várhatóan robusztusabb és sokkal nagyobb költséggel járó rendszerekre lesz szüksége, mint amilyeneket a projekt eredetileg tervezett népszerűsíteni. Emiatt a projekt eredeti céljai veszítettek relevanciájukból, és valószínűleg nem fognak az eredeti tervek szerint teljesülni.

83 A Világbank szakpolitikai feljegyzése a kereskedelemfejlesztésről – Turning Cambodia into a leading rice exporter („Kambodzsa váljék vezető rizsexportórré”), 2013. szeptember.

Az irányítási és kontrollrendszerek változásai: egy példa

2015. január 1-jén a Bizottság „Ukrajnát támogató csoportja” és szomszédságpolitikával foglalkozó igazgatósága átkerült az EuropeAid-tól az Európai Szomszédságpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatóságához (DG NEAR, korábban Bővítési Főigazgatóság, DG ELARG)⁸⁴. Ez hatással lesz mind az EuropeAid eredménykéretének földrajzi kiterjedésére, mind arra, hogy miként zajlik a szomszédságpolitika eredményeinek nyomon követése és a róluk való beszámolás.

84 A Bizottság 2014. november 5-i, szerdai 2104. ülésének jegyzőkönyve, PV(2014) 2104.

5.1. Következtetések

80

Vizsgálatunk során az uniós fejlesztési és együttműködési fellépések eredményorientált megközelítésével kapcsolatban kilenc fő kockázati területet azonosítottunk.

- a) Ha az eredményekkel kapcsolatos terminológiát nem használják egységesen, illetve ha nem sikerül egyértelmű logikai láncsal összekapcsolni egyfelől az intézkedéseket, másfelől az outputokat, végeredményeket és hatásokat, az zavaróan hathat és gyengítheti az elért eredmények értékelését (4.1. és 4.2. szakasz).
- b) A több területet érintő kérdéseknek az uniós programokba történő integrálása növeli az összetettséget, ami további kockázatot jelent az eredmények elérése, valamint az azokról történő beszámolás szempontjából (4.3. szakasz).
- c) A fejlesztési partnerek által használt eszközök, az eredménykeretek és az elszámoltathatósági struktúrák összehangolásának hiánya hatékonyságvesztést és elszámoltathatósági hiátusokat okozhat (4.4. szakasz).
- d) Az értékelés és az eredményekről való beszámolás hiányosságai megakadályozhatják, hogy a szerzett tudás és a levont tanulságok visszajelzésként beépüljenek a beszámolási és döntéshozatali folyamatokba (4.5. szakasz).
- e) Az összevont jelentések, illetve az Unió által elért eredményekről szóló áttekintések hiánya gyengítheti a döntéshozatalt és az elszámoltathatóságot (4.6. szakasz).

- f) Az elegendő, megfelelő, megbízható és naprakész adatok hiánya jelentősen gyengítheti az eredménybeszámolók minőségét és megbízhatóságát (4.7. szakasz).
- g) Ha a költségvetési eredményt tűzik ki központi célként, az káros lehet a gondos pénzgazdálkodásra, illetve az elérendő eredményekre nézve (4.8. szakasz).
- h) Az intézkedések környezetének változásai gátolhatják az eredmények elérését és fenntarthatóságát, és megnehezíthetik az elért eredmények értékelését (4.9. szakasz).

81

Vizsgálatunk kimutatta, hogy ezeket a kockázati területeket a Bizottság már helyesen azonosította számos különböző dokumentumban. Rávilágított arra is, hogy létezik érdeklődés a Bizottság azon intézkedései iránt, amelyek az uniós fejlesztési és együttműködési eredménykeret elindítását célozzák.

82

Mindazonáltal további intézkedésekre van szükség ahhoz, hogy ki lehessen aknázni az Unió fejlesztési és együttműködési eredményeinek javítására irányuló bizottsági kezdeményezések teljes potenciálját.

5. Következtetések és ajánlások

5.2. Ajánlások

83

Az azonosított kockázatok csökkentésének érdekében a következő ajánlásokat fogalmazzuk meg.

1. ajánlás Javítani kell a terminológia használatára, valamint a célkitűzések és mutatók megfogalmazására vonatkozó iránymutatásokat

A Bizottság javítsa iránymutatásait az eredményekre vonatkozó terminológia (outputok, végeredmények, hatások) egységesítése érdekében, valamint hogy adott esetben beavatkozásainak minden szintje számára SMART célkitűzéseket és egyértelmű mutatókat lehessen megszabni.

2. ajánlás Egyértelműen össze kell kapcsolni az intézkedéseket és a várt eredményeket

Belső útmutatásai, gyakorlati eszközei, a projektek kialakítása és a folyamatok nyomon követése révén a Bizottság biztosítsa, hogy legyen egyértelmű kapcsolat az intézkedések és a várt eredmények között, beleértve a több területet érintő kérdéseket is.

3. ajánlás Javítani kell az eredményekről történő beszámolás és a tanulságok információs rendszerét

A Bizottság javítsa információs rendszerét avégett, hogy beavatkozásai eredményeinek összesítése és az azokról történő beszámolás eredményes legyen. Ezt olyan intézkedésekkel kell kiegészíteni, amelyek révén a Bizottság az értékelő tevékenysége során azonosítani tudja az érintett területeken történő későbbi jogalkotás, programozás vagy intézkedéskialakítás szempontjából hasznos tanulságokat.

4. ajánlás Biztosítani kell az adatok rendelkezésre állását és minőségét

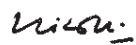
A Bizottság minden beavatkozása során értékelje az adatok rendelkezésre állását és minőségét, és törekedjék arra, hogy elegendő, megfelelő, megbízható és naprakész adatokkal bírjon az elért eredményekről. Ez tükröződjék a bizottsági rendszerekben és iránymutatásokban is.

5. ajánlás A pénzügyi források lekötése előtt fel kell mérni a végrehajtási módban rejlő kockázatokat

Pénzügyi forrásainak lekötése előtt, és a várható eredmények figyelembevételkor, a Bizottság értékelje a kiválasztott végrehajtási módban rejlő eredendő kockázatokat is.

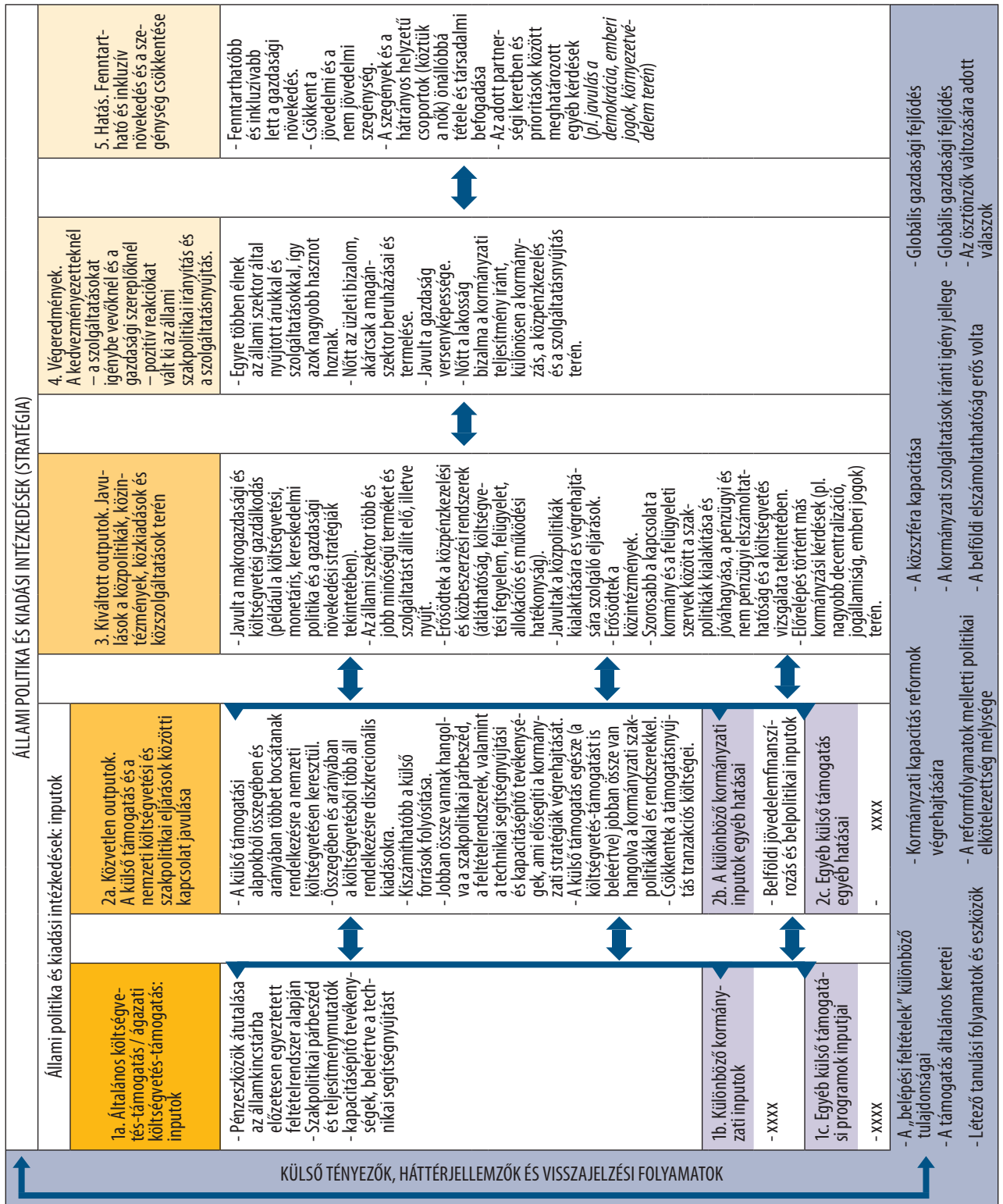
A jelentést 2015. november 17-i luxembourgi ülésén fogadta el a Karel PINXTEN számvevőszéki tag elnökölte III. Kamara.

A Számvevőszék nevében



Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA
elnök

A költségvetés-támogatás értékeléseinek átfogó értékelési kerete



Forrás: Az OECD – DAC fejlesztéserővel foglalkozó hálózata: „Evaluating Budget Support – Methodological Approach” (A költségvetés-támogatás értékelése – módszertani megközelítés).

Összefoglaló

III

A Számvevőszék felülvizsgálatára jellemző, hogy az olyan példákat tartalmaz, amelyek néha több évvel korábban meghozott intézkedésekhez kapcsolódnak. Ez különösen igaz a költségvetés-támogatáshoz kapcsolódó példákra, melyeknél számos kockázatot sikerült kezelni a költségvetés-támogatásról szóló 2012-es felülvizsgált iránymutatás elfogadásával (lásd a lenti háttérmagyarázatokra adott válaszokat), valamint a többéves programozási dokumentumokhoz kapcsolódó példákra (stratégiai dokumentumok vagy indikatív programok), amelyekkel kapcsolatban a Bizottság arra kíván rámutatni, hogy a 2014–2020 közötti időszak programozási dokumentumaiba szisztematikusan mutatókat vezetett be.

1. Bevezetés

07

Az eredménykeret egyike az output-szinten és a közvetlen végeredmény-szinten elért eredmények jelentésére szolgáló eszközöknek. Az értékelésekből következtetni lehet az eredmények különböző szintjei közötti okozati és logikai kapcsolatra, egészen a hatás szintjéig, valamint a „stratégiai fejlesztési célok” elérésére, akár országos, akár globális szinten. Továbbá, számos kezdeményezés született a teljes nyomon követési és értékelési rendszer fejlesztésére a Bizottság eredményorientált megközelítésének javítása céljából.

10

A „MORE-keretről” szóló bizottsági szolgálati munkadokumentum ismerteti a többéves pénzügyi keret végrehajtásával kapcsolatos nyomon követés, értékelés és jelentéstétel különböző, meglévő kereteit. A bizottsági szolgálati munkadokumentum a célkitűzéseket és a mutatókat illetően a 2014–2020 közötti finanszírozási eszközöket létrehozó jogi aktusokban meghatározottakon, valamint a 2014-es és a 2015-ös költségvetési program-nyilatkozatok keretében megvalósítottakon kívül az éves irányítási tervekben és az éves tevékenységi jelentésekben foglalt nyomon követési, értékelési és jelentéstételi eszközöket ismerteti. A külső támogatási eszközöket illetően utal az új eredménykeretre is, mint a többéves pénzügyi keret végrehajtásával kapcsolatos monitoring és jelentéstétel egyik eszközére.

3. Vizsgálatunk

22

A Számvevőszék felülvizsgálatára jellemző, hogy az olyan példákat tartalmaz, amelyek néha több évvel korábban meghozott intézkedésekhez kapcsolódnak. Ez különösen igaz a többéves programozási dokumentumokhoz kapcsolódó példákra (stratégiai dokumentumok vagy indikatív programok), amelyekkel kapcsolatban a Bizottság arra kíván rámutatni, hogy a 2014–2020 közötti időszak programozási dokumentumaiba szisztematikusan mutatókat vezetett be, valamint a költségvetés-támogatáshoz kapcsolódó példákra, melyeknél számos kockázatot sikerült kezelni a költségvetés-támogatásról szóló 2012-es felülvizsgált iránymutatás elfogadásával.

A Bizottság utal továbbá a Számvevőszék szóban forgó különjelentéseire adott válaszáira, valamint a Számvevőszék észrevételeire az ebben a jelentésben szereplő néhány példával összefüggésben adott további válaszáira. Ezekben hangsúlyozni kíván néhány olyan szempontot, amelyeket jóval relevánsabbnak tart az észrevételekre adott válaszáinak kontextusában.

4. Fő kockázati területek

26

A Bizottság egyetért a Számvevőszékkel abban, hogy szükséges biztosítani a következetességet a használt terminológiát illetően, és ennek tudatában van. „Az EU nemzetközi együttműködési és fejlesztési eredménykeretének elindítása” című, 2015. március 26-i bizottsági szolgálati munkadokumentum a nemzetközileg alkalmazott OECD-DAC eredményterminológiának megfelelő input-output-végeredmény-hatás terminológiát használja, ami megfelel a 2014–2020 közötti finanszírozási eszközök esetében használt terminológiának. Ugyanezt a terminológiát használja (a 2015. január 1-jétől alkalmazandó) új cselekvési dokumentum sablonja és az új eredményorientált monitoring-kézikönyv (Kézikönyv az EOM-felülvizsgálatokról és a projektvégi eredményekkel kapcsolatos jelentéstételre vonatkozó útmutatásról, 2015. március).

1. háttérmagyarozat

Az EuropeAid éves irányítási tervében használt terminológia a Bizottság Főtitkársága és a Költségvetési Főigazgatóság által a Bizottság főigazgatóságai és szolgálatai irányítási terveinek elkészítésére vonatkozóan elkészített átfogó utasításaiban szereplő terminológiát követi.

Az 1. háttérmagyarozat példájában ismertetett kockázat a 2014 tavaszán megszűnt, előző EOM-rendszerre alkalmazandó EOM-kézikönyvben használt terminológiára vonatkozik. Az előző rendszert a 2015 tavaszán bevezetett új EOM-rendszer és új EOM-kézikönyv váltotta fel, mely már nem tartalmaz ilyen referenciát, és teljes mértékben megfelel a nemzetközileg használt nyelvezetnek, mely a SMART-kategóriákat célkitűzésekre, nem pedig mutatókra alkalmazza. A Bizottság ennek megfelelően módosítani fogja a következő költségvetési körlevelet.

Ezen túlmenően a Bizottság pontosítani szándékozza a következő költségvetési körlevélben alkalmazandó célkitűzések és mutatók vonatkozásában a nyelvezet és az utasításokat.

A Bizottság egyetért azzal, hogy a célkitűzéseknek és a várt eredményeknek a lehető legnagyobb mértékben konkrétak, mérhetőek, megvalósíthatóak, relevánsnak és határidősnek (SMART) kell lenniük, mindazonáltal úgy véli, hogy számos esetben ezt nem könnyű megvalósítani. Ez különösen igaz azokban az esetekben, ahol a várt eredmények ésszerűségi okokból csak minőségi, nem pedig mennyiségi szempontok alapján mérhetőek. Ez igaz többek között az átfogó politikák vagy a finanszírozási eszközök eredményeire.

A szervezeti eredménykeretek jellegüket tekintve a mennyiségi eredményekre összpontosítanak, ahogy az „Az EU nemzetközi együttműködési és fejlesztési eredménykeretének elindítása” bizottsági szolgálati munkadokumentumban (a továbbiakban: EU eredménykeret) szerepel. Az EU eredménykeretben a mutatókat oly módon határozták meg, hogy azok a lehető legnagyobb mértékben a RACER-mutatókat („releváns, elfogadott, hiteles, könnyen megvalósítható és tartós”) kövessék – a mutatókról szóló EUROSTAT-iránymutatásban meghatározottaknak megfelelően, amire a Számvevőszék is hivatkozik.

29

A Bizottság egyetért a Számvevőszékkel abban, hogy a dokumentumok sokfélesége növeli a következetlenség kockázatát. Tekintettel arra, hogy a dokumentumokat a szakpolitika kialakításának, továbbá a projekt- és programmenedzsment-ciklus (beleértve a programozási szakaszt) különböző szakaszaiban fogadják el, elkerülhetetlenek a megvalósítás során a módosítások és más, konkrétabb szempontok előtérbe állítása.

A Bizottság intézkedéseket hozott, hogy csökkentse a Számvevőszék által említett kockázatokat. Ezért a 2014–2020-as programozási időszakban szisztematikusan felülvizsgálták az országspecifikus, regionális és tematikus programozási dokumentumokat a várt eredmények, a mutatók megfelelő minőségének (mérhetőségének) és számbeli kezelhetőségének biztosítása céljából (a programozási dokumentumokat lásd: http://eeas.europa.eu/around/index_hu.htm).

A 2015. január 1-jétől hatályos cselekvési dokumentum sablonjának és a minőségbiztosítási csoport ehhez kapcsolódó belső dokumentumainak jelenleg zajló felülvizsgálata azt célozza, hogy a cselekvési dokumentumok megfelelően tartalmazzák a várt eredményeket és mutatókat.

A Bizottság szolgálatai ezenkívül a monitoring és értékelési rendszer javításán dolgoznak, amelynek során mozgásteret hagynak az olyan kiigazításoknak, amelyekre az intézkedések végrehajtása során szükség lehet, és biztosítani fogják azt a rugalmasságot, ami az ilyen kiigazítások megtételéhez szükséges, hogy biztosítani lehessen az adott országban változó keretfeltételekhez és stratégiákhoz való alkalmazkodást.

32

A Bizottság intézkedéseket hozott és hoz, hogy csökkentse a Számvevőszék által említett kockázatokat. Lásd a Bizottság 29. bekezdésre adott válaszát.

4. háttérmagyarozat

A Számvevőszék 14/2013. sz. különjelentésében a teljesítménymutatók kidolgozásával kapcsolatban tett 2. ajánlásnak megfelelően a Bizottság kidolgozott egy eredményorientált keretet, amely a Palesztin Hatóság reformjaiban tett előrelépésének nyomon követését szolgáló mutatókat tartalmaz.

A Bizottság válasza

Az eredményorientált keretet a Világbankkal és az EU-tagállamokkal folytatott koordináció mellett dolgozták ki az EU helyi fejlesztési stratégiája keretében, és a Palesztin Hatósággal a 2015. március 25-én aláírt egyetértési megállapodással fogadták el. A kísérleti szakaszban lefedett területek közé tartoznak többek között a következők: makrogazdasági/költségvetési mutatók, államháztartási gazdálkodás, közigazgatási reform (ideértve a munkaviszonyban jelenleg nem álló Gáza-övezeti köztisztviselők újbóli beilleszkedését szolgáló intézkedéseket), oktatás, egészségügy és szociális védelem. A kísérleti szakasz értékelésére 2015 végén/2016 elején fog sor kerülni, és a következő szakaszt további ágazatokkal lehetne bővíteni. A fenti szövegből látható, hogy mutatókat határoztak meg, ami megfelel az ENPI-rendeletnek.

5. háttérmagyarázat

A Bizottság szerint ez a példa egy olyan esetet szemléltet, ahol hozzá kellett igazítani a mutató értelmezését a helyi keretfeltételekhez, és ennek megfelelően el kellett fogadnia a mutató célértékének kiigazítását. A példa azt szemlélteti, hogy fontos folyamatosan figyelemmel kísérni az ilyen helyzeteket, ám e példa nem utal olyan kockázatra, amelyet a leírt módtól eltérően is kezelhetne a Bizottság.

38

Az intézményi reformok hosszú és bonyolult folyamatot jelentenek. Ennek során tartósabb sikert biztosíthat, ha a partnerország kormányának a lépésről lépésre való előrehaladását segítjük elő, szemben egy projekt gyors eredményeivel. Lásd a 6. háttérmagyarázatra adott választ.

6. háttérmagyarázat

A Bizottság megjegyzi, hogy az idézett (2008. júniusi, 2010. decemberi, 2011. júliusi) kifizetések jóval megelőzik a költségvetés-támogatásra meghatározott új politikát, mely a jogosultsági feltételek jóval szigorúbb értékelését vezette be, nevezetesen az államháztartási gazdálkodásra vonatkozó feltételt. Az ebben a példában ismertetett kockázatot a költségvetés-támogatásra vonatkozó 2012-es iránymutatás révén és alkalmazása óta sikerült csökkenteni.

A Bizottság a Számvevőszék megállapításaira adott válaszában azt is megjegyezte, hogy „Különbséget kell tenni egyrészt a költségvetés-támogatás feltételei – amelyek hitelességen és pozitív végrehajtáson (mindkettő általános természetű) alapuló átfogó szemléletet követelnek meg –, másrészt a változó részletekhez kötődő specifikus feltételek között, amelyeknek valóban egyértelműnek és konkrétnek kell lenniük”. Az adományozóknak el kell ismerniük a reformok komplexitását, és olyan célokat kell meghatározniuk, amelyek ésszerűbbek és ütemezésük megfelelőbb. Például a költségvetés-támogatásban részesülő Kirgizisztánban és Egyiptomban az államháztartási gazdálkodási reform területén a vártnál lassabb volt az előrehaladás. Az államháztartási gazdálkodásra vonatkozó reformtervek, amelyeket kezdetben nagyrészt az adományozók készítettek, túlságosan ambiciózusak voltak, és alábecsülték a megvalósításukhoz szükséges helyi kapacitásokat. Ennek orvoslására az államháztartási gazdálkodásra vonatkozó reformokat és cselekvési terveket felülvizsgálták, hogy realiztikusabbak legyenek, és további/kiegészítő technikai támogatás nyújtására került sor.

Következésképpen ez az eset inkább a túl ambiciózus célkitűzések egyik példája. Hangsúlyozni kell továbbá, hogy az államháztartási gazdálkodás rendszerének reformja egy hosszú távú folyamat. Az egyik művelet 3 éves távlatán belül csak nagyon kis mértékű előrelépés látható.

Egyiptom esete inkább olyan példa, ahol nem az a kérdés, hogy egy partnerország esetében célkitűzésként határozzák meg a reformok végrehajtása melletti elkötelezettséget (lásd a 4.1.4. szakasz címét), hanem – a költségvetés-támogatásról szóló 2012-es iránymutatás értelmében – inkább az, hogy a kifizetések előfeltételeként olyan alapvető elemeket határoznak meg, mint az emberi jogok.

A Tanács 2013. augusztusi/2014. februári következtetései és a Számvevőszék ajánlásai alapján a Bizottság a segítségnyújtását a társadalmi-gazdasági beavatkozásokra és a civil társadalom támogatására fordította.

Egyiptomban 2011 óta nem volt új művelet a költségvetés-támogatás területén, és 2012 óta a költségvetés-támogatás vonatkozásában nem történt kifizetés a jelenleg zajló 5 költségvetés-támogatási művelet esetében.

7. háttérmagyarázat – Második francia bekezdés

A Malawiban és Ruandában zajló költségvetés-támogatási műveletek 2010 előttiak, és jóval megelőzik a költségvetés-támogatásra meghatározott új politikát, mely jóval szigorúbb megközelítést vezetett be az EU által finanszírozott műveletek és a nemzeti politikák közötti kapcsolat ismertetésére.

Az ebben a példában ismertetett kockázatot a 2012-es iránymutatás révén és alkalmazása óta sikerült csökkenteni.

8. háttérmagyarázat

A műveletek célirányos, sürgősségi költségvetés-támogatási intézkedések voltak, melyek lehetővé teszik az ország makrogazdasági stabilizálását azzal az átfogó célkitűzéssel, hogy támogassák a Kongói Demokratikus Köztársaságot a gazdasági és élelmezésbiztonsági válságban. Következésképpen az eredmények elemzését ebben a vonatkozásban kell értelmezni.

Az államháztartási gazdálkodásra vonatkozó reform, melyet a Számvevőszék említ, valóban szerepelt a finanszírozási megállapodásban, és a kidolgozása egyik mérföldköve volt az elért eredmények mérésének.

A fix részletek jogosultsági feltételekhez is kötöttek, vagyis a teljesítményhez kapcsolódnak. A fizetési feltételeket ezért olyan célkitűzésekhez kapcsolták, mint az államháztartási gazdálkodás javítása.

46

A valamely ország fejlesztési eredményeihez való uniós hozzájárulások a jelentésben „támogatott országeredményekként” szerepelnek (lásd „Az EU nemzetközi együttműködési és fejlesztési eredménykeretének elindítása” című bizottsági szolgálati munkadokumentumot, 2015. március). Az ilyen hozzájárulás számszerűsítésére az adományozók jelenleg kétféle lehetséges módszert alkalmaznak:

- az „átfogó módszer”: a jelentés az összes (vagy átfogó) eredményeket tartalmazza, amelyeket az EU más szereplőkkel (mint pl. a partnerországok kormányaival vagy más adományozókkal) ért el, és nem az EU által nyújtott finanszírozásához köthető eredményeket;
- az „arányos módszer”: a jelentés az összfinanszírozás uniós arányához köthető eredményekre épül. E megközelítés szerint a projektek és a programok eredményei az EU által nyújtott finanszírozás szintjének megfelelő részarányos részként kerülnek kiszámításra. E megközelítés szerint a jelentéstétel közvetlen kapcsolatot feltételez a nyújtott finanszírozás és az elért eredmények között.

Aggregált szinten, mint például az új eredménykeret alapján végzett jelentéstétel esetében, egyetlen módszert kell kiválasztani. Mivel nem mindig áll rendelkezésre a mások – pl. a partnerkormányok – által szolgáltatott inputokra vonatkozó részletes költségvetési információ, ami alapján ki lehetne számítani az arányos eredményeket, a Bizottság az átfogó módszer szerinti jelentéstételt választotta, mely jelenleg az egyetlen reális opciója az elért eredményeket ismertető, aggregált szintű jelentéstételnek. Ahogy az a 2015. márciusi bizottsági szolgálati munkadokumentumban is szerepel, az átfogó módszer segélyhatékonyabb szempontból is megfelelőbb lenne, mivel fokozott hangsúlyt fektet az országok felelősségvállalására.

9. háttérmagyarázat

Azt lehet általános szinten értékelni, hogy a költségvetés-támogatásban részesülő nemzeti politika hozzájárult-e bizonyos pontosan meghatározott célkitűzések megvalósításához országos szinten, azt azonban nem lehet pontosan meghatározni, hogy az eredmények milyen hányada tulajdonítható az uniós finanszírozásnak.

11. háttérmagyarázat

A 11. háttérmagyarázatban bemutatott példa inkább arra összpontosít, hogy elégtelen az emberi jogi szempontok programokba történő integrálása, és nem arra, hogy a területeket átfogó kérdések integrálása miatt egyre nő az összetettség, vagy az ezáltal okozott olyan további kockázatokra, amelyek a célkitűzések, a mutatók és ehhez kapcsolódóan az eredmények mérését érintik.

14. háttérmagyarázat – Második francia bekezdés

A Bizottság 2015-ben az EU végrehajtási partnereinek eredményekre vonatkozó jelentéstételét érintő rendelkezéseket vezetett be – a Világbankkal mint végrehajtási partnerrel kötött – igazgatási megállapodás és a négy pillér alapján értékelt összes szervezetre (ezen belül az ENSZ ügynökségeire) vonatkozó „PAGODA” megállapodás általános feltételeiben. Ez minden biztonnal biztosítani fogja az EU végrehajtási partnerek által továbbított, elért eredményekről szóló jelentésekben és zárójelentésekben szereplő adatok jobb hozzáférhetőségét.

59

Az a tény, hogy bizonyos esetekben a projekt vagy a program jellegéből adódóan az eredményeket csak a projekt vagy a program végén lehet azonosítani és jelenteni, ami nem teszi lehetővé a célok elérésének időszakos értékelését, nem eredményez szükség-szerűen gyenge jelentéstételt az eredményekről. Ilyen esetekben mérőföldköveket vagy referenciamutatókat lehet meghatározni, melyek segítenek annak nyomon követésében, hogy jól halad-e a projekt vagy a program az eredmények hatékony megvalósításában.

60

A Bizottság már tett lépéseket az értékelések javítására, a következők révén:

- az „Európai Unió fejlesztési együttműködésének értékelési politikája” című dokumentum megszövegezése és közzététele (2014);
- projektek és programok tervezésének, megvalósításának, monitoringjának és értékelésének javítása (folyamatban van);
- a vezetés nagyobb mértékű bevonása a stratégiai értékelésekbe már az előkészítési szakaszban (folyamatban van); és
- az „előbb értékelni” elv alkalmazása a COM(2013) 686 final közleménynek megfelelően.

15. háttérmagyarázat

A Bizottság szerint ez a példa nem tekinthető úgy, hogy az intézkedés egésze vonatkozásában példázna az eredményekről való jelentéstétel vagy értékelés gyengeségét. Az intézkedés hatékonysága a meghatározás alapján csak az intézkedés vége felé vagy valamennyi komponensének vagy alprojektjének végrehajtása után értékelhető.

65

A Bizottság 2015-ben kiadja az EU nemzetközi együttműködési és fejlesztési politikái keretében nyújtott támogatással kapcsolatos konszolidált eredményeket tartalmazó első jelentését. Ez az éves jelentést kiegészítő jelentés formáját fogja ölteni.

16. háttérmagyarázat – Harmadik francia bekezdés

A javított monitoring és jelentéstételi rendszerek, valamint (a CRIS-t is felváltó) operatív információkezelési rendszer kiépítése révén az EuropeAid jóval nagyobb mértékben fogja alkalmazni a jelentéstételt szolgáló információs eszközöket, különösen az eredményekről való jelentéstételt illetően.

17. háttérmagyarázat

Az uniós segítségnyújtásban részesülő országokban a nemzeti adatgyűjtés és az információkezelési rendszerek területén tapasztalható hiányosságok olyan tényezőt jelentenek, amely együtt jár az érintett országok fejlődő státuszával, és amely az összes adományozó szerint állandó aggodalomra ad okot. Ez tartósan csak megfelelő nemzeti statisztikai rendszerek kiépítésével kezelhető. Az EU ezt a kockázati tényezőt az általa nyújtott ágazati és egyéb támogatásokkal csökkenti. A kockázati tényező elégségesen csak az ország és a donorközösség tartós, együttes erőfeszítéseivel kezelhető.

72

A 2014–2020 közötti többéves pénzügyi keret számos új elemet vezet be, melyek kifejezetten a kiadási programok teljesítményét hivatottak fokozni. Erre építkezve a költségvetésért és az emberi erőforrásokért felelős alelnök, Kristalina Georgieva által vezetett bizottsági kezdeményezés célja a kiadás-központú uniós költségvetésről eredményközpontú uniós költségvetésre való váltás. A cél azoknak a feltételeknek a megteremtése, amelyekkel erősíthető a költségvetés teljesítménye mind a programeredmények, mind a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás tekintetében egy kiegyensúlyozott, átfogó megközelítés keretében. Ez arra irányul, hogy csökkenjen annak kockázata, hogy a programeredmények hátrányára összpontosítsanak a költségvetés végrehajtására, ideértve egyrészt azokat a kiadási területeket és módszereket, amelyekkel az uniós költségvetés maximalizálhatja az eredményeket, másrészt pedig a költséghatékony kontrollok szigorú alkalmazását a megfelelés javítása érdekében.

73

A Bizottság a kockázatot a többéves programozás, az egyes intézkedések végrehajtásának 24 hónapos tervezése és a belső minőségbiztosítási csoport révén kezeli. Ezeket az intézkedéseket további intézkedések egészítik ki, mint pl. a következő uniós eredménykeret. Lásd még a 29. bekezdésre adott választ.

75

A költségvetés-támogatási programokra a Bizottság kockázatkezelési keretet dolgozott ki a jelentős kockázatok azonosítására és csökkentésére. A kockázatkezelési keretet veszik figyelembe a döntéshozatali folyamatban, nevezetesen a belső költségvetés-támogatási irányítóbizottság általi hatékonyabb kormányzásban. A kockázatkezelési keret szisztematikusan beépül a partnerországokkal folytatott, stratégiai szintű szakpolitikai párbeszédbe, és kulcsfontosságú kérdésekre összpontosít. A kockázatkezelési keret segítségével a cselekvési dokumentumban meghatározottak szerint mérlegelik a várt előnyöket és az azonosított kockázatokat, valamint kockázatcsökkentő intézkedéseket javasolnak.

A belső elemzés (a 2013-as és 2014-es költségvetés-támogatási jelentés) azt mutatja, hogy az uniós költségvetés-támogatásban részesülő országokban egyértelműen javul az államháztartási gazdálkodás teljesítménye azokkal az országokkal szemben, amelyek nem kedvezményezettjei a költségvetés-támogatásnak.

Az ebben a példában ismertetett kockázatot a költségvetés-támogatásra vonatkozó 2012-es iránymutatás révén és alkalmazása óta sikerült csökkenteni.

19. háttérmagyarázat

A Bizottság 2015-ben úgy döntött, hogy eseti alapon felgyorsítja annak értékelését, hogy bevonjon-e nemzetközi szervezetet végrehajtási partnernek.

20. háttérmagyarázat

A Bizottság elismeri, hogy a politikai és a gazdasági környezetben bekövetkező változások kockázatot jelentenek az elérendő eredmények számára. E kockázattípusok teszik a gazdasági környezet elemzését a standard azonosítási és megfogalmazási folyamat fontos elemévé, melyet a Bizottság szolgálatai és az EU-küldöttségek a projektek és a programok kidolgozása során használnak.

A támogatás kontextusában bekövetkező előre nem látható változásokhoz való alkalmazkodás érdekében a megvalósítási szakaszban bizonyos mértékű rugalmasságra van szükség. Ezt azáltal biztosították, hogy 2014 júliusától egyszerűsítették a kapcsolódó szabályokat és eljárásokat. Ezek az egyszerűsítési intézkedések a mutatók használatával kapcsolatos változtatásokat vezettek be, melyek révén már figyelembe vehetők a bizonyos prioritások módosításai vagy az adatok összegyűjtésével és elérhetőségével kapcsolatos módosítások.

Azonban nem zárható ki, hogy a projekt eredeti célkitűzései nem valósíthatók meg. Ebben az esetben azokat hozzá kell igazítani a megváltozott körülményekhez és környezethez.

21. háttérmagyarázat

A 2015. januári átszervezés önmagában véve nem fogja érinteni sem a célkitűzések meghatározását, sem az azokhoz kapcsolódó eredmények elérését bizonyos intézkedések keretében.

A Bizottság, saját igazgatási szervezetétől függetlenül és az ENI-országokra vonatkozó közös végrehajtási rendelet rendelkezéseinek (különösen a 12. cikknek és a 13. cikknek) megfelelően, tiszteletben fogja tartani a projektmegvalósítás nyomán követésére vonatkozó kötelezettségeit, és jelentést tesz a tagállamoknak, az Európai Parlamentnek és más uniós intézményeknek.

A Bizottság az eredménykeret alapján fog majd jelentést tenni a szomszédságpolitikai partnerországokra vonatkozóan is, a 2015. május 26-i 9145/15. sz. tanácsi következtetéseknek megfelelően. Az új eredményorientált monitoring (EOM) keretében új eszközöket vezettek be a „projektvégi eredményekre vonatkozó jelentéstételre”, aminek célja a projektvégi eredményekre vonatkozó adatok konszolidálása, különösen az elfogadott eredménykeretre épülő mutatók tekintetében.

Ami az értékelést illeti, a DG NEAR saját értékelési funkcióval rendelkezik, mely 2015 óta a szomszédsági és a bővítési régiókat értékeli.

5. Következtetések és ajánlások

80 a)

A Bizottság szolgálatai több szinten dolgoznak a következetes terminológia biztosításán: az ágazati mutatókra vonatkozó 2013-as iránymutatás, a 2015. január 1-jétől alkalmazandó cselekvési dokumentum sablonja és az ahhoz kapcsolódó útmutatás, valamint az új nemzetközi együttműködési és fejlesztési eredménykeret és az ahhoz kapcsolódó utasítások és a jelentéstételre vonatkozó útmutatás az eredménykeretre épülnek.

A Bizottság szolgálatai továbbá azon dolgoznak, hogy a belső minőségbiztosítás részeként erősítsék az egyedi cselekvési dokumentumok ezen szempontjait érintő útmutatást, amit a Bizottság fontosnak tart a végrehajtással, a teljesítménnyel és eredményekkel kapcsolatos monitoring és jelentéstétel, továbbá az ezen intézkedések értékelése szempontjából.

Ezek mind megfelelnek az alaprendeletekben használt terminológiának, melyek az uniós külső támogatás szabályozási keretét képezik.

A Bizottság egyetért azzal, hogy projektszinten kiemelt fontosságú az intézkedéseket és a hatásokat összekapcsoló „egyértelmű logikai lánc” létrehozása. A Bizottság ezt megerősítette azzal, hogy bevezette a 2015. január 1-jétől hatályos cselekvési dokumentum sablonját. Ugyanakkor egy „egyértelmű logikai lánc” stratégiai vagy szakpolitikai szinten való meghatározása soha nem fogja tudni tükrözni a fejlesztés kontextusának összetettségét. A nemzetközi értékelés világában a lineáris logikai keret stratégiai/szakpolitikai szinten való alkalmazását ezért egyre inkább megkérdőjelezzik.

80 b)

A több területet érintő kérdések integrálása valóban sokféle kihívást jelent az intézkedések célkitűzéseinek és eredményeinek megfelelő megfogalmazását, továbbá az intézkedések végrehajtásának monitoringját lehetővé tevő megfelelő adatok összegyűjtését tekintve.

80 c)

A Számvevőszék által ismertetett hatékonyságvesztés és hiátusok kockázata leginkább ország szinten van jelen. Ez azt szemlélteti, hogy mennyire fontos egy olyan megközelítést követni, amelynél az adományozók nemcsak egymás között egyeztetnek, hanem az adományozók az ország rendszerével/szakpolitikájával/eredménykeretével való harmonizációra törekednek, ahogy arra a Számvevőszék a 17. bekezdés a) és b) pontjában már rámutatott.

A Bizottság e megközelítés alkalmazásával már jelentős erőfeszítéseket tesz a 2014–2020 közötti többéves programozási időszak keretében, hogy a lehető legjobban összehangolhassa az országpolitikákat és kereteket, a segélyhatékonyságról szóló puszta kötelezettségvállalásoknak megfelelően. A Bizottság ezt a megközelítést követte az új szerzeti eredménykeret létrehozásában. Ország szinten a Bizottság a többi adományozóval együtt támogatja országspecifikus eredménykeretek meghatározását, és az uniós tagállamokkal közös programozást az ilyen keretek előmozdításának egyik eszközeként tekinti.

80 h)

Az intézkedések környezetének változásai megváltoztathatják a használt mutatókat vagy a mutatók eredeti célértékeit.

1. ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlást, és már lépéseket tett a következetes terminológia biztosítására: az ágazati mutatókra vonatkozó 2013-as iránymutatás, a 2015. január 1-jétől alkalmazandó cselekvési dokumentum sablonja és az ahhoz kapcsolódó útmutatás, valamint az új nemzetközi együttműködési és fejlesztési eredménykeret és az ahhoz kapcsolódó utasítások és a jelentéstételre vonatkozó útmutatás az eredménykeretre épülnek.

Ezek mind megfelelnek az alaprendeletekben használt terminológiának.

A Bizottság szolgálatai továbbá azon dolgoznak, hogy a belső minőségbiztosítás részeként erősítsék az egyedi cselekvési dokumentumok ezen szempontjait érintő útmutatást, továbbá folytatni fogják ezen a területen a projekt- és programmenedzsmentre vonatkozó általános iránymutatásának és a személyzet képzési moduljainak javítását.

2. ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

Az intézkedések és a várt eredmények összekapcsolása két éve folyamatban van, e tekintetben a Bizottság különböző intézkedéseket dolgoz ki a rendszereinek, útmutatásainak és folyamatainak erősítése érdekében. Lásd még az 1. ajánlásra adott választ.

A Bizottság egyetértett azzal (lásd a 80. bekezdés a) pontjára adott választ), hogy projektszinten kiemelt fontosságú az intézkedéseket és a hatásokat összekapcsoló „egyértelmű logikai lánc” létrehozása.

3. ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

Folyamatban vannak intézkedések a monitoring és értékelési rendszer egészének javítására, ami javítani fogja a Bizottság képességét, hogy következtetéseket vonjon le (lásd még a Számvevőszék 18/2014. sz. különjelentésére adott bizottsági válaszokat).

Az információs rendszert illetően a Bizottság az eddigi intézkedéseivel létrehozott egy előzetes rendszert, amely biztosítja a 2015-ös első eredményjelentése tekintetében az eredményekről való konszolidált jelentéstételt. Az előzetes rendszer megelőzi az új operatív információs rendszerének első moduljainak kidolgozását, amelyek a tervek szerint tartalmazzák az eredményekről szóló jelentéstételt is.

A Bizottság válaszai

Tekintettel az új rendszer bevezetésére, továbbá a Számvevőszéknek az értékelésről és EOM-ról szóló 18/2014. sz. különjelentésében szereplő egyik ajánlásnak megfelelően a Bizottság jelenleg egy értékeléshez kapcsolódó információs modul kifejlesztésének utolsó szakaszában van, melynek üzembe állítását 2016 első félévére tervezi. A modul fokozatosan javítani fogja a Bizottság képességét, hogy különböző célokra következtetéseket vonhasson le.

4. ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlást. A Bizottság fokozta erre irányuló erőfeszítéseit az 1. ajánlásra adott válaszában megfelelően.

5. ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

Az ajánlás végrehajtása az intézkedésben rejlő eredendő kockázatok általános értékelésének része lesz (pl. a kiválasztott végrehajtási mód, lásd még a 2015. január 1-je óta alkalmazandó cselekvési dokumentum sablonjának „Kockázatok és feltételezések” című 2. szakaszát).

A költségvetés-támogatási programokra a Bizottság kockázatkezelési keretet dolgozott ki a jelentős kockázatok azonosítására és csökkentésére. A kockázatkezelési keretet veszik figyelembe a döntéshozatali folyamatban, nevezetesen a belső költségvetés-támogatási irányítóbizottság általi hatékonyabb kormányzásban. A kockázatkezelési keret szisztematikusan beépül a partnerországokkal folytatott, stratégiai szintű szakpolitikai párbeszédbe. A kockázatkezelési keretet a tervezett intézkedés várt előnyei között biztosítandó egyensúly értékeléséhez, a kockázatok azonosításához és kockázatcsökkentő intézkedések ajánlásához használják.

A belső elemzés (a 2013-as és 2014-es költségvetés-támogatási jelentés) azt mutatja, hogy az uniós költségvetés-támogatásban részesülő országokban egyértelműen javul az államháztartási gazdálkodás teljesítménye azokkal az országokkal szemben, amelyek nem kedvezményezettjei a költségvetés-támogatásnak.

A Bizottság 2015-ben úgy döntött, hogy felgyorsítja annak értékelését, hogy eseti alapon bevonjon-e nemzetközi szervezetet végrehajtási partnernek.

HOGYAN JUTHAT HOZZÁ AZ EURÓPAI UNIÓ KIADVÁNYAIHOZ?

Ingyenes kiadványok:

- egy példány:
az EU Bookshopból (<http://bookshop.europa.eu>),
- több példány, valamint plakátok, térképek rendelése:
az Európai Unió képviselőin keresztül (http://ec.europa.eu/represent_hu.htm),
nem uniós országokban a küldöttségektől (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hu.htm),
a Europe Direct szolgáltatáson keresztül (http://europa.eu/europedirect/index_hu.htm)
vagy a 00 800 6 7 8 9 10 11 telefonszám tárcsázásával (ingyenesen hívható az EU egész területéről) (*).

(*). A legtöbb hívás és a megadott információk ingyenesek (noha egyes mobiltelefon-szolgáltatókon keresztül, telefonfülkékből és hotelekből a számot csak díjfizetés ellenében lehet hívni).

Megvásárolható kiadványok:

- az EU Bookshopból (<http://bookshop.europa.eu>).

Vizsgálatunk során az uniós fejlesztési és együttműködési fellépések eredményorientált megközelítésével kapcsolatban kilenc fő kockázati területet azonosítottunk. Vizsgálatunk kimutatta, hogy ezeket a kockázati területeket a Bizottság már helyesen azonosította. Rávilágított a Bizottság azon kezdeményezéseinek jelentőségére is, amelyek az uniós együttműködési és fejlesztési eredmények javítását célozzák. Mindazonáltal még további intézkedésekre van szükség ahhoz, hogy ezek a kezdeményezések teljesen hatásosok legyenek. Ebben a tekintetben számos ajánlást tettünk.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal