

EURÓPAI  
SZÁMVEVŐSZÉK

ISSN 1831-0893

16. sz. különjelentés

2009

A TÖRÖKORSZÁGNAK NYÚJTOTT  
ELŐCSATLAKOZÁSI TÁMOGATÁS  
EURÓPAI BIZOTTSÁG ÁLTALI  
IRÁNYÍTÁSA



HU





16 // 2009. sz. különjelentés

# A TÖRÖKORSZÁGNAK NYÚJTOTT ELŐCSATLAKOZÁSI TÁMOGATÁS EURÓPAI BIZOTTSÁG ÁLTALI IRÁNYÍTÁSA

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

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK

12, rue Alcide De Gasperi

1615 Luxembourg

LUXEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Fax: +352 4398-46410

E-mail: [euraud@eca.europa.eu](mailto:euraud@eca.europa.eu)

Internet: <http://www.eca.europa.eu>

## 16 // 2009. sz. különjelentés

Jelentős mennyiségű további információt talál az Európai Unióról az interneten.

Az információk az Europa szerveren, a következő címen állnak rendelkezésre: <http://europa.eu>

Katalógusinformáció a kiadvány végén található.

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2009

ISBN 978-92-9207-575-0

doi:10.2865/67263

© Európai Közösségek, 2009

A sokszorosítás a forrás megnevezésével engedélyezett.

*Printed in Luxembourg*

# TARTALOMJEGYZÉK

## Bekezdés

## RÖVIDÍTÉSEK

## I–VIII ÖSSZEFOGLALÓ

## 1–7 BEVEZETÉS

## 8–10 AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS MÓDSZERE

## 11–63 ÉSZREVÉTELEK

### 11–19 STRATÉGIAI TERVEZÉS

13–19

A TANÁCS ÉS A BIZOTTSÁG STRATÉGIAI DOKUMENTUMAINAK NEM SIKERÜLT AZ UNIÓS TÁMOGATÁSOKAT A CÉLOK ELÉRHETŐ EGYÜTTESÉHEZ RENDELNIÜK

### 20–35 PROJEKTKIVÁLASZTÁS

22–29

30–35

A TPA KERETÉBEN NEM VOLT ELÉG SZIGORÚ A PROJEKTKIVÁLASZTÁS  
AZ IPA BEVEZETÉSE A PROJEKTKIVÁLASZTÁS FOLYAMATÁNAK JAVULÁSÁT EREDMÉNYEZTE

### 36–52 DECENTRALIZÁLT VÉGREHAJTÁSI RENDSZER (DIS)

38–47

48–52

A DIS NEM TUDTA BIZTOSÍTANI AZ ELLENŐRZÖTT PROJEKTEK HATÁRIDŐRE TÖRTÉNŐ VÉGREHAJTÁSÁT,  
DE AZÓTA SOR KERÜLT KORREKCIÓS INTÉZKEDÉSEKRE  
AZ ELLENŐRZÖTT PROJEKTEK VÉGSŐ SORON BIZTOSÍTOTTÁK A KÍVÁNT OUTPUTOKAT, ÉS AZ EREDMÉNYEK  
VALÓSZÍNŰLEG FENNTARTHATÓAK LESZNEK

### 53–63 TELJESÍTMÉNY-ELLENŐRZÉS ÉS ÉRTÉKELÉS

54–59

60–63

A VÉGREHAJTÁSSAL KAPCSOLATOS PROBLÉMÁKAT NEM MINDIG JELENTETTÉK  
NEM ÁLLT RENDELKEZÉSRE ELEGENDŐ ÁTFOGÓ INFORMÁCIÓ A PROJEKTEK EREDMÉNYEINEK ÉRTÉKELÉSÉHEZ

## 64–71 KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

### 65–68 BIZTOSÍTOTTA-E AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG, HOGY AZ UNIÓS TÁMOGATÁST AZOKHOZ A PROJEKTEKHEZ IRÁNYÍTSÁK, AMELYEK A LEGTÖBB HOZZÁADOTT ÉRTÉKET NYÚJTJÁK AZ UNIÓS CSATLAKOZÁSI PARTNERSÉG PRIORITÁSAINAK TELJESÍTÉSÉHEZ?

### 69–70 BIZTOSÍTOTTA-E AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG, HOGY A DECENTRALIZÁLT VÉGREHAJTÁSI RENDSZERNEK KÖSZÖNHETŐEN A PROJEKTEK IDŐBEN ÉS SIKERESEN HOZZÁK LÉTRE OUTPUTJAikat ÉS ELÉRJÉK CÉLJAikat?

### 71 BIZTOSÍTOTTA-E AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG, HOGY RENDELKEZÉSRE ÁLLJON EGY EREDMÉNYES TELJESÍTMÉNY-ELLENŐRZÉSI ÉS ÉRTÉKELÉSI RENDSZER?

## I. MELLÉKLET — AZ ELLENŐRZÖTT PROJEKTEK LISTÁJA

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI



# RÖVIDÍTÉSEK

**AP:** csatlakozási partnerség

**CFCU:** Központi Pénzügyi és Szerződéskötő Egység

**DIS:** decentralizált végrehajtási rendszer

**EADP:** Kelet-anatóliai fejlesztési program

**EU:** Európai Unió

**EUSG:** Európai Uniók Ügyekért Felelős Főtitkárság

**IPA:** előcsatlakozási támogatási eszköz

**JMC:** támogatásfelügyeleti vegyes bizottság

**MIPD:** többéves indikatív tervezési dokumentum

**RACER:** releváns, elfogadott, hiteles, könnyen megvalósítható és tartós

**SMART:** specifikus, mérhető, elérhető, releváns és határidőhöz kötött

**TPA:** Törökországnak nyújtott előcsatlakozási támogatás

# ÖSSZEFOGLALÓ

## I.

A Törökországnak 2002 óta nyújtott előcsatlakozási támogatás olyan projektek megvalósítását finanszírozza, amelyek célja Törökország támogatása az uniós csatlakozáshoz szükséges feltételek teljesítésében (lásd: 1–7. bekezdés).

## II.

Az ellenőrzés az alábbi három kérdést vizsgálta (lásd: 8. bekezdés):

- a) Biztosította-e az Európai Bizottság, hogy az uniós támogatást azokhoz a projektekhez irányítsák, amelyek a legtöbb hozzáadott értéket nyújtják az uniós csatlakozási partnerség prioritásainak végrehajtásához?
- b) Biztosította-e az Európai Bizottság, hogy a decentralizált végrehajtási rendszernek köszönhetően a projektek időben és sikeresen hozzák létre outputjaikat és elérik céljaikat?
- c) Biztosította-e az Európai Bizottság, hogy rendelkezésre álljon egy eredményes teljesítmény-ellenőrzési és értékelési rendszer?

## III.

A Számvevőszék az ellenőrzés során megvizsgálta a lezárult projektek egy mintáját, az új projektek programozási rendszerét, valamint a decentralizált végrehajtási rendszer működését (lásd: 9–10. bekezdés).

# ÖSSZEFOGLALÓ

## IV.

Az első előcsatlakozási támogatási időszakban (TPA 2002–2006) számos olyan hiányosság volt tapasztalható, mint amelyek általában a korábbi előcsatlakozási programoknál is előfordultak: jelentős késedelmek, végrehajtási problémák, elégtelen monitoring és értékelés (lásd: 36–42. és 53–61. bekezdés).

## V.

Mindazonáltal az ellenőrzött projektek biztosították a kívánt outputokat, és a Számvevőszék megítélése szerint az eredmények valószínűleg a jövőben is fenntarthatóak lesznek (lásd: 48–52. bekezdés).

## VI.

A Bizottság több intézkedést is hozott a decentralizált végrehajtási rendszer számos hiányosságának kiküszöbölésére, különösen az előcsatlakozási támogatás új eszközeinek bevezetése óta (IPA 2007–2013). Noha ez már önmagában is javított a kiválasztás folyamatán, a változtatások teljes hatását csak az elkövetkezendő években végrehajtásra kerülő IPA projektek alapján lehet majd felmérni (lásd: 19., 30–34. és 43–47. bekezdés).

## VII.

Ugyanakkor a Számvevőszék megállapította, hogy a Tanács és a Bizottság stratégiai dokumentumainak nem sikerült az uniós támogatásokat a célok olyan együtteséhez rendelniük, amely az előcsatlakozási folyamaton belül elérhető lett volna. A stratégiai és projektcélok továbbá nem voltak eléggé konkrétak ahhoz, hogy értékelni lehessen a projektek végeredményeit. A Bizottságnak nem volt birtokában olyan információ, amellyel bizonyíthatta volna az előcsatlakozási támogatás eredményességét (lásd: 11–19. és 53–63. bekezdés).

## VIII.

A fenti észrevételek alapján a Számvevőszék azt javasolja, hogy a Bizottság küszöbölje ki az általános programozással és teljesítményirányítással kapcsolatban továbbra is fennálló hiányosságokat (lásd: 65–71. bekezdés).

1. kép: A vizsgált projektek egyike arra az általános célra irányult, hogy az uniós követelményekkel összhangban javuljon a törökországi tengeri közlekedés biztonsága és a tengerszennyezés megelőzése



Forrás: Európai Bizottság.

# BEVEZETÉS

1. Törökország – Horvátország és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság mellett – egyike az Európai Unió három jelenlegi tagjelölt országának. Az EU minden tagjelölt országgal csatlakozási partnerséget hozott létre. Törökországgal a csatlakozási partnerség 2001-ben jött létre, majd 2003-ban, 2006-ban és 2008-ban aktualizálták. Ez a tanácsi határozat fekteti le az uniós csatlakozási partnerség azon prioritásait, amelyeket Törökországnak végre kell hajtania a csatlakozási tárgyalások előrehaladása érdekében.
2. Az EU pénzügyi támogatással segíti a tagjelölt országokat az európai integrációval kapcsolatos kihívások leküzdésében és az uniós tagság követelményeinek teljesítéséhez szükséges reformok végrehajtásában. A végrehajtásra kerülő projektekről minden évben nemzeti program készül.
3. Törökország esetében a 2002 és 2006 közötti nemzeti programokat a Törökországnak nyújtott előcsatlakozási támogatási (TPA) rendszer finanszírozta (lásd: **1. táblázat**). A TPA-t 2007-től az előcsatlakozási támogatási eszköz, az IPA<sup>1</sup> váltotta fel.

<sup>1</sup> Az IPA jogalapja: a Tanács 1085/2006/EK rendelete (2006. július 17.) egy előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA) létrehozásáról (HL L 210., 2006.7.31., 82. o.).

## 1. TÁBLÁZAT

### AZ EU ÁLTAL A TPA KERETÉBEN FINANSZÍROZOTT PROJEKTEK ÉS ÉVES KÖLTSÉGVETÉSÜK

| Nemzeti program | Projektek száma | Költségvetési előirányzat (millió EUR) |
|-----------------|-----------------|----------------------------------------|
| 2002            | 18              | 126                                    |
| 2003            | 26              | 145                                    |
| 2004            | 38              | 237                                    |
| 2005            | 38              | 278                                    |
| 2006            | 44              | 463                                    |

4. A Törökország részére az IPA keretében 2007 és 2013 között nyújtandó támogatást 4 873 millió EUR összegben állapították meg. Ez öt alkotóelemből áll, amelyek közül a legnagyobb az I. alkotóelem: átmeneti támogatás és intézményfejlesztés, 1 665 millió eurós forrással<sup>2</sup>. Ez az Európai Tanács 1993. júniusi koppenhágai ülésén meghatározott politikai és gazdasági kritériumok<sup>3</sup> teljesítését, valamint az *acquis*<sup>4</sup> végrehajtását szolgáló uniós támogatás egyik kulcsfontosságú alkotóeleme. Mind a politikai és gazdasági kritériumok teljesítése, mind az *acquis* végrehajtása elengedhetetlen feltétel az uniós csatlakozáshoz.
5. Míg a Bizottság fenntartja általános felelősségét az előcsatlakozási támogatás irányításával kapcsolatban, a TPA és az IPA kezelése egy decentralizált végrehajtási rendszer (DIS) keretében a török hatóságok feladata. Az egyes projektek fő kedvezményezettjének (rendszerint egy minisztérium vagy más állami szerv) feladata, hogy javaslatot tegyen projektötletekre, meghatározza a követelményeket, és végül irányítsa a projektek tevékenységeit. Új török intézmények alakultak: az Európai Unió Ügyekért Felelős Főtitkárság (EUSG), amelynek elsődleges feladata a projektek kiválasztása és figyelemmel kísérése, illetve a Központi Pénzügyi és Szerződéskötő Egység (CFCU), amely az összes uniós finanszírozású projekt szerződéskötője.
6. A Bizottság feladata volt, hogy jóváhagyja (akkreditálja) a DIS-intézményeket és a projektirányítási rendszert, hogy azok megkezdhesék működésüket. A Bizottság hagyja jóvá továbbá az éves nemzeti programot is (amely az uniós finanszírozásra kiválasztott egyes projektekből áll), valamint a Bizottság ankarai munkatársai adnak előzetes engedélyt a pályázati kiírásokra és a szerződéskötésekre.
7. A Törökorszáért felelős támogatásfelügyeleti vegyes bizottság (JMC) felügyeli a decentralizált végrehajtási rendszer működését. A JMC elnöki tisztségét a Bizottság és a török hatóságok közösen töltik be, tagjai az összes érintett szerv vezető képviselői.

<sup>2</sup> A többi alkotóelem: a határokon átnyúló együttműködés, amely a tagjelölt vagy lehetséges tagjelölt országok kedvezményezettjei közötti, valamint a közöttük és az Unió tagállamai közötti határmenti régiókra vonatkozik (IPA II); a területfejlesztés; a humán erőforrás-fejlesztés; a vidékfejlesztés (IPA III, IV és V).

<sup>3</sup> A koppenhágai politikai kritériumok feltételként írják elő az intézményi stabilitást a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok, valamint a kisebbségi jogok tiszteletben tartása és védelme garanciájaként. A gazdasági kritériumok: a működőképes piacgazdaság megléte, valamint az Unión belül a versenyből adódó nyomással és piaci erőkkkel való megbirkózás képessége. A csatlakozási tárgyalásokkal kapcsolatos további információkért lásd: [http://europa.eu/scadplus/glossary/accession\\_criteria\\_copenhagen\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/accession_criteria_copenhagen_en.htm)

<sup>4</sup> Az *acquis communautaire* – a továbbiakban közösségi vívmányok – az uniós jogszabályok összességét jelenti, és mintegy 100 000 oldal elsődleges és másodlagos jogszabályból áll. Törökország közigazgatási és igazságügyi hatóságainak fel kell készülniük az új uniós jogszabályok végrehajtására és érvényesítésére.

# AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS MÓDSZERE

8. Az ellenőrzés arra irányult, hogy felmérje, mennyire jól kezelte a Bizottság a Törökországnak nyújtott előcsatlakozási támogatást az alábbi kérdések tekintetében:
- a) Biztosította-e az Európai Bizottság, hogy az uniós támogatást azokhoz a projektekhez irányítsák, amelyek a legtöbb hozzáadott értéket nyújtják az uniós csatlakozási partnerség prioritásainak végrehajtásához?
  - b) Biztosította-e az Európai Bizottság, hogy a decentralizált végrehajtási rendszernek köszönhetően a projektek időben és sikeresen hozzák létre outputjaikat és elérik céljaikat?
  - c) Biztosította-e az Európai Bizottság, hogy rendelkezésre álljon egy eredményes teljesítmény-ellenőrzési és értékelési rendszer?
9. A Számvevőszék az ellenőrzéshez a 2002–2004 közötti nemzeti programok 82 TPA-projektje közül választott ki egy 11 projektből álló mintát, mivel a közelmúltbeli projektek az ellenőrzés idején még nem zárultak le. A vizsgálat annak felmérésére irányult, hogy a projektek milyen mértékben biztosították outputjaikat és érték el céljaikat. A vizsgálat azt is feltárta, hogy milyen típusú hiányosságok voltak tapasztalhatóak a programozás, a végrehajtás, illetve a monitoring rendszerei terén. A vizsgálati minta jelleg, nagyság és földrajzi elhelyezkedés tekintetében a projektek széles skáláját fedte le. A mintában található legegyszerűbb projekt egyetlen szerződésből állt, míg a legnagyobb projekt 312 támogatásból tevődött össze. Egy-egy vizsgált projekt uniós finanszírozásának értéke 1,5 és 45 millió EUR között volt (lásd: **I. melléklet**).

- 10.** Az ellenőrzés ezenkívül megvizsgálta a stratégiai tervezést és az új projektek kiválasztási eljárásait az IPA I. alkotóelemének első programozási évétől (2007) a 2008-as év decemberéig terjedő időszakra vonatkozóan. Azért éppen ezt az alkotóelemet választották, mert az öt alkotóelem közül ez volt a legnagyobb (a Törökországnak biztosított teljes 2007. évi költségvetés 52%-a), és ez vethető össze a legkönnyebben a TPA-val.

**Törökország térképe — a helyszíni ellenőrzések bejelölésével**



*Forrás: Európai Számvevőszék.*

# ÉSZREVÉTELEK

## STRATÉGIAI TERVEZÉS

- 11.** A csatlakozási partnerség prioritásainak végrehajtásánál az uniós támogatáson kívül számítani lehetett nemzeti forrásokra és egyéb adományozói támogatásokra, valamint a nemzeti szakpolitikák és jogszabályok által nyújtott segítségre.
- 12.** A Számvevőszék megvizsgálta a 2007. évi nemzeti programra vonatkozó stratégiai dokumentumokat és programozási rendszert, hogy felmérje: a Bizottság következetesen oda irányította-e az uniós pénzügyi támogatást, ahol az a legtöbb hozzáadott értéket tudta nyújtani a prioritások végrehajtásához.

<sup>5</sup> A költségvetési rendelet 33. cikke (és a végrehajtási szabályok 24. cikke) előírja, hogy a tevékenységi jelentéseknek tartalmazniuk kell információkat valamennyi előzetesen meghatározott, specifikus, mérhető, elérhető, releváns és határidőhöz kötött cél elérésével kapcsolatban.

<sup>6</sup> A Bővítési Főigazgatóság legfrissebb tevékenységi jelentése a SEC(2008) 514 hivatkozási számú dokumentum: Az Európai Bizottság 2009-es pénzügyi évre vonatkozó általános költségvetésének előzetes tervezete – munkadokumentum I. részének 667. oldalán található.

## A TANÁCS ÉS A BIZOTTSÁG STRATÉGIAI DOKUMENTUMAINAK NEM SIKERÜLT AZ UNIÓS TÁMOGATÁSOKAT A CÉLOK ELÉRHETŐ EGYÜTTESÉHEZ RENDELNIÜK

- 13.** A költségvetési rendelet<sup>5</sup> előírja, hogy minden, az EU költségvetéséből finanszírozott szakpolitikai intézkedéshez SMART (specifikus, mérhető, elérhető, releváns és határidőhöz kötött) célokat kössenek. Ezeket az éves tevékenységi jelentésekben<sup>6</sup> kell meghatározni a tevékenységalapú költségvetés-tervezési és irányítási folyamatok részeként. Ennek ellenére a Bizottság nem fogalmazott meg ilyen célkitűzéseket a törökországi előcsatlakozási kiadásokkal kapcsolatos tevékenységi jelentésekben.
- 14.** A 2006. évi csatlakozási partnerség 236 prioritást írt elő Törökország részére a közösségi vívmányok követelményei és a koppenhágai kritériumok teljesítése érdekében. A felsorolt prioritások fontossági sorrendjét nem jelölték meg; az egyetlen különbség közöttük a végrehajtásuk időintervalluma volt. A 2006. évi csatlakozási partnerség jelezte, hogy a rövid távú prioritásokat egy vagy két éven belül, a középtávú prioritásokat pedig 3–4 éven belül kell végrehajtani.
- 15.** A csatlakozási partnerség prioritásait nem fogalmazták meg következetesen konkrét, mérhető módon. Az irreálisnak bizonyult, hogy valamennyi prioritást a Tanács határozatában megjelölt időtartamon belül hajtsák végre.

- 16.** 2007-ben a Bizottság felmérte, hogy Törökország milyen mértékben tudta teljesíteni a csatlakozási partnerség prioritásait. A vizsgálat feltárta, hogy Törökország mintegy 60 prioritást teljesített, ami a csatlakozási partnerségben meghatározott határidőn belül teljesítendő prioritások 30%-át jelentette. Ezt a Számvevőszék elemzése is alátámasztotta. A 2006. évi rövid távú prioritások 67%-a szerepelt a 2008. évi csatlakozási partnerségben is, ami azt jelzi, hogy a tervezett határidőn belül nem került sor a végrehajtásukra (lásd: **2. táblázat**).
- 17.** A 2001-es csatlakozási partnerség által meghatározott egyik prioritás például, „a szervezett bűnözés, kábítószeres, emberkereskedelem, csalás, korrupció és pénzmosás elleni küzdelem”, két éven belül volt teljesítendő. Ezt követően minden egyes újabb csatlakozási partnerség megismételte ugyanezt. Nyilvánvaló, hogy egy ekkora nagyságrendű prioritást nem lehetett két éven belül elérni.
- 18.** Minden újabb csatlakozási partnerség elfogadását követően Törökországnak ki kell dolgoznia egy tervet a tervezett intézkedésekről<sup>7</sup>. Ezek a tervek nem határozzák meg, hogy mely tevékenységekhez lesz szükség uniós pénzügyi támogatásra.

<sup>7</sup> Nemzeti program a közösségi vívmányok átvételéhez.

## 2. TÁBLÁZAT

### A 2006. ÉS 2008. ÉVI CSATLAKOZÁSI PARTNERSÉG (AP) RÖVID TÁVÚ PRIORITÁSAINAK ÖSSZEHASONLÍTÁSA

A 2006-os AP 155, a 2008-as AP pedig 139 rövid távú prioritást sorolt fel.

A 2006-os AP rövid távú prioritásai közül:

80 (52%) szerepelt ismét változtatás nélkül, vagy kevés változtatással a 2008-as AP-ben.

24 (15%) szerepelt ismét a 2008-as AP-ben, de már pontosított, vagy megerősített megfogalmazásban.

51 (33%) egyáltalán nem szerepelt a 2008-as AP-ben.

A 2008-as AP rövid távú prioritásai közül 35 teljesen új volt, vagy korábban középtávú prioritásként volt feltüntetve.

- 19.** 2007-ben a Bizottság bevezette az úgynevezett többéves indikatív tervezési dokumentumot (MIPD). Ez egy általános stratégiai dokumentum arról, hogy milyen fő prioritásokat kell megoldani IPA forrásokból az elkövetkező három évben. E cél eléréséhez alapvető eszköz a MIPD, mely lehetőséget teremt az uniós támogatás jobb irányítására. Az összevonás szintje miatt azonban a dokumentum csak korlátozott mértékben ejthetett szót konkrétumokról. Egyes területek esetében ezért alig tett többet annál, mint hogy újra megfogalmazta a vonatkozó csatlakozási partnerségi prioritásokat, sőt egy ízben egyetlen pontban foglalt össze hét prioritást: „a vallásszabadság jogi és bírói védelmének megerősítése”. Az MIPD tehát nem határozta meg az uniós finanszírozási célokat konkrétabb, mérhetőbb, vagy elérhetőbb módon, mint a csatlakozási partnerség.

## PROJEKTKIVÁLASZTÁS

- 20.** A projekteket a török hatóságok és a Bizottság közösen választják ki, és a megfelelő nemzeti program bizottsági elfogadását követően egy mindkét fél által aláírt finanszírozási szerződésbe foglalják őket.
- 21.** A Számvevőszék felmérte, hogy a projektkiválasztás folyamata biztosította-e, hogy a finanszírozott projektek:
- a) közvetlenül a csatlakozási partnerség prioritásainak kezelésére irányuljanak;
  - b) konkrét célokkal rendelkezzenek, és lehetővé tegyék a teljesítmény-ellenőrzést;
  - c) gondosan megtervezettek és megvalósíthatóak legyenek.

## A TPA KERETÉBEN NEM VOLT ELÉG SZIGORÚ A PROJEKTKIVÁLASZTÁS

### A TPA keretében a projektkiválasztást nem vezérelték elégé a csatlakozási partnerség prioritásai

- 22.** Csak egy eredményesen működő folyamat biztosíthatja, hogy a DIS által bevezetett, alulról építkező projektkiválasztási módszer a csatlakozási partnerség prioritásainak végrehajtására irányuló projektek megtervezését és jóváhagyását eredményezze.

23. A Számvevőszék az ellenőrzés alapján arra a megállapításra jutott, hogy a 2002 és 2004 közötti nemzeti programok projektjeit illetően ilyen folyamat nem működött, és a 11 projekt között volt egy, amely nem kapcsolódott egyetlen csatlakozási partnerségi prioritáshoz sem<sup>8</sup>. Noha e projekt hasznosságához nem fért kéttség (lásd: 51. bekezdés és 5. háttérmagyarázat), a csatlakozási partnerségben ilyen projekt szükségességéről nem esett szó, míg 100-nál is több prioritáshoz viszont egyáltalán nem jelöltek ki projektet. A vizsgált projektek közül négy további projekt<sup>9</sup> célja és hatóköre nem kapcsolódott közvetlenül a csatlakozási partnerség prioritásaihoz.

<sup>8</sup> A projekt egy pártfogói felügyelői szolgálat létrehozására irányult a törökországi börtönreform részeként, amelynek célja szolgáltatások biztosítása az igazságügyi hatóságok és a büntetés-végrehajtási szolgálat részére. Az új rendszer keretében a börtönbüntetés alternatívájaként az elkövetőnek lehetősége nyílik arra, hogy büntetését a közösségben tölthesse le.

<sup>9</sup> Igazságügyi rendszet, Kulturális jogok, Közúti fuvarozás, Kelet-anatóliai fejlesztési program.

**A TPA keretében a célok és a mutatók nem voltak elégségesek a teljesítmény-ellenőrzéshez**

24. A nemzeti programokba belefoglalt valamennyi projektről teljes körű projektleírást kell készíteni; ez az úgynevezett *projektadatlap*. Ebben határozzák meg a projekt céljait, a várható eredményeket, illetve az objektíven ellenőrizhető mutatókat és végrehajtási mérföldköveket.
25. A Számvevőszék abból a szempontból vizsgálta a projektadatlapokat, hogy azok SMART típusú (specifikus, mérhető, elérhető, releváns és határidőhöz kötött) projektcélokat és várható eredményeket, illetve RACER típusú (releváns, elfogadott, hiteles, könnyen megvalósítható és tartós) teljesítmény-ellenőrző mutatókat tartalmaztak-e.
26. Bár a projektadatlapok valóban megteremtették egy teljesítmény-ellenőrző rendszer alapjait, a Számvevőszék azt állapította meg, hogy a 11 projekt közül mindössze kettő (*Fogyasztóvédelem és Pártfogói felügyelői szolgálat* a 2004-es nemzeti programból) rendelkezett SMART-célokkal és RACER-teljesítménymutatókkal. A *Pártfogói felügyelői szolgálat* projektadatlapjában például hét mutatót jelöltek ki a börtönbüntetés alternatívájaként szolgáló feltételes szabadlábra helyezés hatásának mérésére.

27. Viszonyítási alap – azaz olyan kezdőpont, amelyhez képest a fejlődés mérhető – hiányában szinte lehetetlen volt felmérni, hogy a projektek milyen mértékben érték el céljaikat. Az **1. háttér-magyarázat** bemutatja, hogy a *Kelet-anatóliai fejlesztési program* alkotóelemeinek céljai mérhetőek lettek volna. A projektadatlap azonban nem határozott meg sem mutatókat, sem viszonyítási alapot, amelyhez képest mérni lehet az elért eredményeket vagy célokat lehet megfogalmazni.

## 1. HÁTTÉRMAGYARÁZAT

### KELET-ANATÓLIAI FEJLESZTÉSI PROGRAM (EADP)

A 45 millió eurós EADP négy alkotóelemből állt, az alábbi célokkal:

**Mezőgazdaság:** A vidéki lakosok és szervezetek mezőgazdasági kapacitásának, jövedelmi szintjének és életszínvonalának javítása a program területén. (Nem adtak meg sem mutatókat, sem viszonyítási adatokat a mezőgazdasági kapacitással, jövedelemmel stb. kapcsolatban).

**KKV:** Kis- és középvállalkozások tevékenységének ösztönzése központi és helyi szintű kapacitásépítéssel a hosszú távú, innovatív regionális fejlesztés új módszereinek alkalmazásával. (Nem adtak meg sem mutatókat, sem viszonyítási adatokat a KKV-k tevékenységével kapcsolatban).

**Turizmus:** A régió népszerűsítése nemzeti és nemzetközi idegenforgalmi célpontként, valamint a természeti és történelmi emlékhelyek megőrzésének elősegítése. (Nem adtak meg sem mutatókat, sem viszonyítási adatokat a belföldi/külföldi turisták számáról).

**Társadalmi fejlődés:** Egyensúlyjavító intézkedések a nők írástudatlanságának felszámolása és a jövedelemtermelő tevékenységekbe való bekapcsolásuk érdekében. (Nem adtak meg sem mutatókat, sem viszonyítási adatokat a nők részvételével kapcsolatban).

### **A TPA keretében nem vették kellőképpen figyelembe a projektek megvalósíthatóságát**

- 28.** A projekt céljainak meghatározása után meg kell nevezni a projekthez szükséges eszközöket és létesítményeket, intézkedéseket és tevékenységeket. A 11 vizsgált projektből mindössze kettő határozta meg maradéktalanul a projekthez szükséges konkrét követelményeket: a 2002. évi nemzeti program egyik projektje, a *Tengeri közlekedés biztonsága*, illetve a 2004. évi nemzeti program *Adóigazgatás* elnevezésű projektje. A többi kilenc projekt specifikációi eltérő mértékben hiányosak voltak.

<sup>10</sup> A Növény-egészségügyi acquis projekt célja az EU növény-egészségügyi jogszabályaihoz és gyakorlatához való igazodás volt.

- 29.** A *Növény-egészségügyi acquis*<sup>10</sup> projekt esetében például nem vették kellőképpen tekintetbe a török hatóságok által biztosítandó létesítményeket. Már csak a projekt megkezdése után derült ki, hogy teljesen új épületekre, illetve a munkamódszerek jelentős megváltoztatására van szükség. Ezt a nagy horderejű munkát nem lehetett végrehajtani a projektre kijelölt költségvetésen és határidőn belül. Végül a projekt nem kapta meg a kívánt laboratóriumi akkreditálást, holott az EU által finanszírozott eszközöket leszállították és az uniós finanszírozású képzések rendre teljesültek.

### **AZ IPA BEVEZETÉSE A PROJEKTKIVÁLASZTÁS FOLYAMATÁNAK JAVULÁSÁT EREDMÉNYEZTE**

- 30.** A 2007-es nemzeti program projektkiválasztási folyamatának ellenőrzésekor a Számvevőszék megállapította, hogy a Bizottság a programba való felvétel megfontolása előtt minden projektjavaslat esetében rendszerezett és dokumentált ellenőrzést hajtott végre.
- 31.** Korai fázisban például sor került annak ellenőrzésére, hogy az adott projekt megfelel-e az MIPD-ben és a csatlakozási partner-ségben meghatározott valamely prioritásnak. Azokat a projektjavaslatokat, amelyeknél nem volt megállapítható ilyen megfele-lés, elutasították.

32. A Bizottság azt is felismerte, hogy a projektcélok teljesítésének pontosabb méréséhez jobb mutatókra van szükség, ezért ellenőrizte a mutatók minőségét. A kedvezményezettek részére iránymutatást adott arról, hogy hogyan határozhatnak meg világos célokat, valamint mutatókat a célok mérésére.
33. Ezenkívül a Bizottság kötelezte a török hatóságokat, hogy minden projekthez készítsenek igényfelmérést vagy megvalósíthatósági tanulmányt, és ellenőrzéseket vezetett be annak érdekében, hogy biztosítsa ennek megtörténtét. A beruházási projektek esetében a Bizottság (általában költség-haszon elemzés formájában elkészítendő) gazdasági értékelést javasolt. Továbbá piaci tanulmányokat írt elő a javasolt projektekhez szükséges beszerzésekről annak felmérésére, hogy valóban szükség van-e az adott eszközökre, és ezek milyen reális költségvonzattal rendelkeznek. A Bizottság iránymutatást nyújtott a török hatóságok részére arról, hogy hogyan készítenők el a fenti tanulmányok.
34. A Számvevőszék elemzése szerint a 2007. évi nemzeti program során követték ezeket az új intézkedéseket, alkalmazásukon azonban még lehetne javítani. Nem értékelték a projektjavaslatokat abban a tekintetben, hogy várhatóan mennyire lesznek eredményesek és hatékonyak egy prioritás *végrehajtásában*. Egy ilyen értékelés lehetővé tenné az alternatívák értelmezhető összevetését és a legnagyobb várható hatással rendelkező projektek kiválasztását.
35. Az új intézkedések elvileg lehetővé teszik a Bizottság számára, hogy projektkiválasztása révén enyhítse a 2002 és 2004 közötti nemzeti programok projektjeinek ellenőrzése során feltárt problémákat. E javulás hatását azonban csak akkor lehet majd teljesen felmérni, amikor maradéktalanul végrehajtották a 2007-es nemzeti program projektjeit (2012).

### **DECENTRALIZÁLT VÉGREHAJTÁSI RENDSZER (DIS)**

36. A DIS biztosítja a szükséges jogi és közigazgatási kereteket a török hatóságok részére ahhoz, hogy a Bizottság felügyelete mellett ők irányítsák az uniós finanszírozású projekteket. Ehhez erőforrásokkal megfelelően ellátott, alkalmas közigazgatási szervekre – mint pl. az EUSG és a CFCU (lásd: 5. bekezdés) – és a projektek végrehajtásához szükséges elegendő kedvezményezetti kapacitásra van szükség.

**37.** A Számvevőszék megvizsgálta, hogy a DIS sikeresen irányította-e a projekteket. A DIS keretében:

- a) időben végrehajtották-e a 2002 és 2004 közötti nemzeti programok ellenőrzött projektjeit;
- b) elérték-e a kívánt outputokat és megvan-e annak lehetősége, hogy fenntartsák a végeredményeket.

**A DIS NEM TUDTA BIZTOSÍTANI AZ ELLENŐRZÖTT PROJEKTEK HATÁRIDŐRE TÖRTÉNŐ VÉGREHAJTÁSÁT, DE AZÓTA SOR KERÜLT KORREKCIÓS INTÉZKEDÉSEKRE**

**38.** 2003-ban a Bizottság felmérte és kielégítőnek értékelte a DIS szerkezeti és személyzeti kapacitását, és ennek alapján engedélyt adott a DIS részére a TPA végrehajtására. A gyakorlatban azonban a DIS nem rendelkezett elegendő képzett és megfelelő szakmai képesben részesült munkaerővel ahhoz, hogy képes legyen feldolgozni a 2002 és 2004 közötti nemzeti programokban jóváhagyott nagy költségvetési és projektvolument (lásd: **2. háttér-magyarázat**). Ennek ellenére a Bizottság jóváhagyta az évről évre több projektet és magasabb pénzüsszeget tartalmazó nemzeti programokat (lásd: 1. táblázat).

## 2. HÁTTÉRMAGYARÁZAT

### PÉLDÁK A DIS NEM KIELÉGÍTŐ SZEMÉLYZETI KAPACITÁSÁBÓL ÉS A HIÁNYOS GYAKORLATBÓL FAKADÓ KÉSÉSEKRE

#### *A 2004-es nemzeti program **Közüti fuvarozás** projektje*

A műszaki leírások 2004 végére készen álltak, de a személyzeti kapacitás hiánya miatt a CFCU-nak hét hónapjába került, mire elkészítette a hozzájuk fűzött megjegyzéseket. A pályázati anyagok véglegesítése és jóváhagyása összességében több mint másfél évet vett igénybe.

#### *A 2002-es nemzeti program **Növény-egészségügyi acquis** projektje*

A projekt technikai támogatásához a szerződés előkészítése összesen egy évbe telt; ezalatt tíz tervzet készült el, mivel a kedvezményezettnek nem volt gyakorlata hasonló szerződések elkészítésében. A technikai segítségnyújtás emiatt mintegy 11 hónapos késéssel indult meg.

- 39.** Az elmaradás miatt a CFCU fő prioritássá tette a régebbi projektek pályáztatását és szerződéskötését, nehogy lekésse a szerződések határidejét, amivel elveszítette volna a kiutalható uniós forrásokat. Ennek az lett az eredménye, hogy a folyó évi projektek nem a tervek szerint haladtak előre, ami újabb sorozatos késésekhez vezetett<sup>11</sup>. Ezért egy évvel meg kellett hosszabbítani a 2002 és 2005 közötti összes TPA nemzeti program végrehajtási periódusát. A 2006. évi nemzeti program egy részét is meg kellett hosszabbítani.
- 40.** A Számvevőszék megállapította, hogy a DIS keretében a 2002 és 2004 közötti nemzeti programok 11 ellenőrzött projektjéből hét projekt egyáltalán nem, négy pedig csak részben készült el a kitűzött határidőre.
- 41.** A projektek végrehajtásának első lépcsője a pályáztatás, amely azonnal megkezdődhet, amint a Bizottság elfogadja a nemzeti programot. A vizsgált projektek közül hét ebben a szakaszban még nem állt készen a pályáztatás megindítására: a kedvezményezett minisztérium nem készült el kellőképpen a projektspecifikációval és az egyéb dokumentációval, így nem tudta megjelentetni a megfelelő vállalkozók kiválasztásához szükséges pályázati felhívásokat. A 2004-es nemzeti program *Vámmodernizáció és Kulturális jogok* projektjei esetében például a pályázati eljárás késve, a projekt jóváhagyása után 17 hónappal kezdődött meg.

<sup>11</sup> Korábbi számvevőszéki jelentések hasonló problémákat állapítottak meg az előcsatlakozási támogatással kapcsolatban:

12/2008. sz. különjelentés: Az Előcsatlakozási Strukturális Politikák Eszköze (ISPA), 2000–2006;

4/2006. sz. különjelentés a bulgáriai és romániai PHARE beruházási projektekről;

5/2004. sz. különjelentés a tagjelölt országoknak a strukturális alapok kezelésére való felkészüléséhez adott PHARE-támogatásról;

6/2003. sz. különjelentés a Twinningről, a tagjelölt országok intézményfejlesztését támogató legfőbb eszközről.

### 3. HÁTTÉR MAGYARÁZAT

#### A 2004. ÉVI NEMZETI PROGRAM VÁMMODERNIZÁCIÓ PROJEKTJE

A 2004. évi nemzeti programot 2005 januárjában hagyták jóvá. A járművek és berendezések (többek között röntgenszkennerek) beszerzésére vonatkozó közbeszerzési felhívást csak 2006. augusztus 31-én jelentették meg, a szerződést pedig a lehetséges legutolsó napon, 2006. november 30-án írták alá. A közbeszerzésre kiírt tételek közül kettőt törölni kellett, mert a rájuk vonatkozó ajánlatok nem feleltek meg a specifikációnak. Mivel új közbeszerzési eljárás indítására már nem volt idő, a késedelmek miatt mintegy 3,7 millió eurót vontak meg a projektből (a berendezésekre vonatkozó teljes, 18 millió eurós költségvetés 21%-a). A Bizottság kénytelen volt egy évvel (2008. november 30-ig) meghosszabbítani a végrehajtási időszakot, hogy a projekt fennmaradó részét be lehessen fejezni.

- 42.** A szerződéskötési fázis a beérkezett ajánlatok vizsgálatából, a vállalkozó kiválasztásából és a szerződés aláírásából áll. Ez jórészt a CFCU feladatköre. A vizsgált minta projektjei között egyetlen olyan projekt sem volt, ahol az eredeti ütemezés szerint írták volna alá a beszállítói szerződéseket. A pályáztatás és a szerződéskötés során felmerült késedelmek ugyanannyi idővel csökkentik a projekt tevékenységeinek végrehajtásához rendelkezésre álló időt, és ez néhány projekt esetében súlyos következményekkel járt (lásd: **3. háttérmagyarázat**).

2. kép: A Vámmodernizáció projekthez uniós finanszírozásból vásároltak szkennereket a járművek kikötőkben és határátkelőhelyeken történő átvizsgálásához az illegális ember-, kábítószer- és fegyverkereskedelem megakadályozása érdekében



Forrás: Török Vámhatóság.

3. kép: Gyanús rakomány felfedezése az uniós finanszírozású szkennerekkel



Forrás: Török Vámhatóság.

- 43.** A CFCU létszámproblémaiból adódó gondokat követően a Bizottság a 2005. és 2006. évi nemzeti programok jóváhagyását a CFCU létszámának növelésétől tette függővé: a 2005-ös nemzeti programban 80 főre, a 2006-os nemzeti programban pedig 100 főre kívánta növelni azt.
- 44.** Az utolsó percig halogatott szerződéskötésekből fakadó kockázatok csökkentése érdekében a Bizottság belső határidőket vezetett be. Ez már a 2005. évi nemzeti program esetében elkezdődött, de a 2006-os nemzeti program során eredményesebben valósult meg, bár akkor már a feldolgozandó szerződések száma is alacsonyabb volt (lásd: **3. táblázat**).
- 45.** A késések előfordulásának csökkentése érdekében a 2007. évi nemzeti program projektkiválasztási eljárásában újabb ellenőrzéseket is bevezettek (lásd 30. bekezdés). Felmérték a kedvezményezettek felhasználási abszorpciós kapacitását, majd a projektkiválasztási eljárás végső szakaszában ellenőrizték a „projekt érettségét” is, hogy biztosítsák, a projekt készen áll az azonnali végrehajtásra.

## 3. TÁBLÁZAT

## SZERZŐDÉSKÖTÉSEK ADATAI

| Program                   | Szerződéskötés határideje | Szerződések száma összesen | Utolsó hónapban megkötött szerződések |     |
|---------------------------|---------------------------|----------------------------|---------------------------------------|-----|
| 2002. évi nemzeti program | 2004.11.30.               | 351                        | 287                                   | 82% |
| 2003. évi nemzeti program | 2005.11.30.               | 501                        | 454                                   | 91% |
| 2004. évi nemzeti program | 2006.11.30.               | 752                        | 688                                   | 91% |
| 2005. évi nemzeti program | 2007.11.30.               | 604                        | 470                                   | 78% |
| 2006. évi nemzeti program | 2008.11.30.               | 378                        | 85                                    | 22% |

- 46.** A Bizottság továbbá új eljárások bevezetésével a CFCU vezetőjét tette felelőssé azért, hogy meggyőződjön arról, a kedvezményezett minisztériumok elegendő kapacitással – például személyzettel – rendelkeznek-e a hatáskörükbe tartozó projektek végrehajtásához. A 2007. évi nemzeti programtól kezdődően a CFCU vezetője a kedvezményezett minisztériumok önértékelését követően „miniakkreditációkat” hajt végre.
- 47.** Mivel ez a folyamat még zajlott az ellenőrzés idején, az intézkedés hatását még nem lehetett felmérni. Mindazonáltal a Bizottság máris úgy tapasztalta, hogy a kedvezményezettek nem részesültek világos iránymutatásban, és a CFCU nem rendelkezett kielégítő eljárással az önértékelések ellenőrzéséhez.

**AZ ELLENŐRZÖTT PROJEKTEK VÉGSŐ SORON  
BIZTOSÍTOTTÁK A KÍVÁNT OUTPUTOKAT, ÉS AZ  
EREDMÉNYEK VALÓSZÍNŰLEG FENNTARTHATÓAK  
LESZNEK**

- 48.** A projektek az outputok létrehozása és a célok (a kívánt közvetlen és azonnali eredmények, valamint a végeredmények) elérése érdekében erőforrásokat (inputokat) használnak fel. Ezeket a fogalmakat a **4. háttérmagyarázat** definiálja.

**4. HÁTTÉR MAGYARÁZAT**

**A PROJEKT OUTPUTJAINAK ÉS CÉLJAINAK MEGHATÁROZÁSA**

**Outputok (outputs)** — A projektre fordított erőforrások segítségével közvetlenül előállított vagy elért eredmények.

Példák: laboratóriumi berendezések biztosítása (*Növény-egészségügyi acquis*); tanfolyamok lebonyolítása (*EADP*).

**Közvetlen és azonnali eredmények (results)** — A projekt végrehajtásából eredő azonnali változások.

Példák: laboratóriumi berendezések használata a növények betegségeinek vizsgálatához; nők, akik a tanfolyamon való részvétellel új szakismeretekre tettek szert.

**Végső hatások (impacts)** — a projekt lezárása után megfigyelhető, hosszabb távú következmények.

Példák: a növények megbetegedésének ritkább előfordulása; a nők jövedelemtermelő tevékenységekhez való jobb hozzáférése.

**Végeredmények (outcomes)** — A közvetlen és azonnali eredmények, valamint a végső hatások összessége.

**Cél (objective)** — Az elérendő végeredmények megállapítása.

**49.** Amint a 24–27. bekezdés jelezte, hiányoztak a SMART projekt-célok és mutatók, és emiatt a Bizottság nem tudta bemutatni, hogy milyen mértékben sikerült a projektirányításnak elérnie a kívánt célokat. Így a Számvevőszék értékelése arra korlátozódott, hogy megvizsgálja, van-e bizonyíték arra, hogy a projektek biztosították a kívánt *outputokat*. Az *outputok* eléréséről szóló bizonyíték megszerzéséhez végrehajtott értékelés alapját a monitoring jelentések felülvizsgálata, a mind a 11 fő kedvezményezett minisztériummal készített interjúk, és a Számvevőszék ellenőrei által végrehajtott 19 helyszíni látogatás képezte.

<sup>12</sup> A tengeri közlekedés biztonsága (2002. évi nemzeti program), Vámmodernizáció (2004. évi nemzeti program) és Pártfogói felügyelői szolgálat (2004. évi nemzeti program).

**50.** A projektek *outputjainak* elérését illetően a Számvevőszék nem tárt fel jelentős hiányosságokat: az *outputot* a 11 projektre vonatkozóan ellenőrzött szerződések közül három projekt<sup>12</sup> esetében teljes egészében, a többi nyolc esetében pedig nagyrészt elérték (lásd: **4. táblázat**). A vizsgálat mindössze néhány problémát talált, amelyek főként a projekttervezési és -kiválasztási szakasz hiányosságaiból (lásd: 20–29. bekezdés), valamint a pályázat és a szerződéskötés során tapasztalható késedelmekből fakadtak.

#### 4. TÁBLÁZAT

### OUTPUTOK ÉS FENNTARTHATÓSÁG

|                                                                | Projektek                     |                            |                      |                  |                  |                 |                 |              |                  |                                |      |
|----------------------------------------------------------------|-------------------------------|----------------------------|----------------------|------------------|------------------|-----------------|-----------------|--------------|------------------|--------------------------------|------|
|                                                                | Tengeri közlekedés biztonsága | Növény-egészségügyi acquis | Igazságügyi rendszet | Kulturális jogok | Fogyasztóvédelem | Biotidok és víz | Vámmodernizáció | Adóigazgatás | Közüti fuvarozás | Pártfogói felügyelői szolgálat | EADP |
| Az <i>outputokat</i> elérték, és azok a célokhoz hozzájárultak | I                             | /                          | /                    | /                | /                | /               | I               | /            | /                | I                              | /    |
| A projekt valószínűleg fenntartható                            | I                             | N                          | I                    | /                | /                | /               | /               | I            | /                | I                              | /    |

Kritérium:

**I** = Maradéktalanul teljesült; **/** = Többnyire teljesült; **N** = Nem teljesült.

51. A projekt akkor tekinthető fenntarthatónak, ha az uniós finanszírozás megszűnése után is képes közvetlen eredményeket és végső hatásokat elérni. Azzal a fenntartással, hogy munkáját korlátozta a vizsgált projektek érettségi szintje, a Számvevőszék úgy ítélte meg, hogy a 11 megvizsgált projekt közül tíz projekt eredményei nagy valószínűséggel fenntarthatóak lesznek (lásd: **4. táblázat**). Az egyetlen kivétel a 2002. évi nemzeti program *Növény-egészségügyi acquis* projektje volt. Noha a projekt a legtöbb kívánt outputot elérte, fenntarthatósága kérdésessé vált, mivel nem tudta elérni az akkreditálást (lásd: 29. bekezdés), a laboratóriumokban létszámhiány volt, és a laboratóriumi berendezések szállítója nem biztosította a szerződésben rögzített karbantartást.
52. Ezen túlmenően, amint azt az **5. háttérmagyarázat** bemutatja, a projektek nagyobb valószínűséggel lesznek fenntarthatóak, ha a kedvezményezett több felelősséget vállal. A kedvezményezett akkor érez magáénak egy projektet, ha úgy érzi, aktív szerepe van a kezdeményezésben; például ha a projektet saját maga javasolta, közreműködött a megtervezésében és összeállításában, irányította a végrehajtását, és ha úgy véli, előnyös számára a folytatása. A fenti feltételek teljesülésének kedvez a Törökországban alkalmazott DIS rendszer, amelyben a projektötleteket alulról építkező megközelítés alapján vetik fel, és a projektek végrehajtását maga a kedvezményezett irányítja. Bár a felelősségvállalás csak egy a fenntarthatóságot befolyásoló számos tényező közül, a Számvevőszék megállapította, hogy fennállnak a fenntarthatóság megfelelő feltételei, hiszen a projektekért vállalt felelősség a tervezett outputok elérésével párosult.

## 5. HÁTTÉRMAGYARÁZAT

### A 2004. ÉVI NEMZETI PROGRAM PÁRTFOGÓI FELÜGYELŐI SZOLGÁLAT PROJEKTJE

A technikai segítségnyújtást – a projekt vitathatatlanul legfontosabb elemét – hatékonyan és határidőre hajtották végre. Az irodai berendezések szállítása azonban késett: a közbeszerzési felhívást a projektadatlapra jelzett időponthoz képest több mint 17 hónappal később jelentették meg. A késés hatását azzal sikerült minimálisra csökkenteni, hogy az Igazságügyi Minisztérium a török nemzeti forrásokból biztosított alternatív berendezésekkel lehetővé tette, hogy a pártfogói felügyelői irodák megkezdjék működésüket.

## TELJESÍTMÉNY-ELLENŐRZÉS ÉS ÉRTÉKELÉS

- 53.** A döntéshozók tájékoztatásához, valamint a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás kimutatásához teljesítmény-ellenőrzésre és értékelésre van szükség. A Számvevőszék megvizsgálta, hogy a Bizottság megfelelő alapokkal rendelkezett-e ahhoz, hogy felülvizsgálja a projektek végrehajtását, valamint hogy felmérje a projektcélok teljesítését és azt, hogy az uniós finanszírozású projektek milyen hatást gyakoroltak a csatlakozási partnerség prioritásainak végrehajtására.

## A VÉGREHAJTÁSSAL KAPCSOLATOS PROBLÉMÁKAT NEM MINDIG JELENTETTÉK

- 54.** A DIS rendszeres ülések és monitoringjelentések révén kísérte figyelemmel, hogy a projektek a tervek szerint haladnak-e előre.
- 55.** Az ülések elnöke az adott projekt kedvezményezettje volt, és a megbeszélések arra szolgáltak, hogy nyomon kövessék a projektek előrehaladását és megoldják a projekt végrehajtása során felmerülő problémákat. Ezeken az üléseken a Bizottságnak, a CFCU-nak és az EUSG-nek is részt kellett vennie, itt történt ugyanis az aktuális információk cseréje a felek között. Bár nem mindegyik ülésről készítettek jegyzőkönyvet, a Számvevőszék megvizsgált néhányat azok közül, amelyek az ellenőrzött projekteknél rendelkezésre álltak. A jegyzőkönyvek megerősítették, hogy napi szintű végrehajtási problémákat tártak fel, és nyomon követési intézkedésekről is határoztak, néhány fontos kérdést azonban nem dokumentáltak. Jóllehet az EUSG felelős a végrehajtás előrehaladásának felülvizsgálataért és azért, hogy szükség esetén korrekciós intézkedéseket javasoljon a JMC számára, a Számvevőszék megállapította, hogy az EUSG az ellenőrzött ülések egyikén sem vett részt.

- 56.** A DIS keretében kétféle monitoringjelentést készítettek a projektekről. Az egyik a CFCU-nak a pályáztatásról, a szerződéskötésekről és a kifizetésekről szóló havi jelentése volt. Ezeket a bizottsági delegációnak és a Bizottság pénzügyi egységének küldték meg; előbbinek operatív ellenőrzés, utóbbinak pedig pénzügyi ellenőrzés céljából. A másik jelentés a kedvezményezett féléves jelentése volt a projektek tevékenységeinek kivitelezéséről; ezt az EUSG kapta meg. A Számvevőszék azonban úgy találta, hogy több jelentős késés és a projektek végrehajtása közben felmerült probléma kimaradt ezekből a jelentésekből (lásd: **5. táblázat**).
- 57.** A jelentések lehetőséget adtak arra, hogy a projekt végrehajtásának különböző szakaszaiban ellenőrizzék az előrehaladást a projektadatlapokban meghatározott mérföldkövekhez képest. Ezt azonban a projekt kezdetének és lezárulásának időpontjától eltekintve elmulasztották: nem jelentették, hogy az egyes közbülső mérföldköveket mikor érték el valójában. Ennek következtében a projekt végén nem állt rendelkezésre teljes körű nyilvántartás arról, hogy a projekt végrehajtása mennyiben felelt meg a tervnek.

## 5. TÁBLÁZAT

### A KEDVEZMÉNYEZETTEK PROJEKTMONITORING-JELENTÉSEIBEN NEM EMLÍTETT HIÁNYOSSÁGOK ÉS A KEZELÉSÜK ÉRDEKÉBEN HOZOTT INTÉZKEDÉSEK

|                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Biocidok és víz</i>           | A biztosított laboratóriumi létesítményekkel kapcsolatos hiányosságokról a kedvezményezett monitoring-jelentésében nem tettek említést, de az uniós tanácsadó részletesen beszámolt róluk a negyedéves jelentésben. A kedvezményezett kiegészítő intézkedést hozott (ezt török forrásokból finanszírozták), és a projektet sikeresen befejezték.                                                                                |
| <i>Növény-egészségügyi acqui</i> | Az ellenőrök megállapították, hogy nem a szükséges laboratóriumi berendezéseket szállították le, és a biztosított laboratóriumi létesítmények sem voltak megfelelőek (lásd: 29. és 51. bekezdés, 2. háttérmagyarázat, valamint 4. táblázat). A kedvezményezett a bizottsági helyszíni ellenőrzést követően az egyik helyszínen kiigazító intézkedéseket hozott a javasolt laboratóriumi létesítmények rendbehozatala érdekében. |
| <i>Vámmodernizáció</i>           | A röntgenszkennerek késedelmes telepítéséről nem tettek említést a kedvezményezett jelentésében, mivel a kedvezményezett korábban nem tervezte, hogy egy kiegészítő szerelvényt is fel kell majd építeni a szkennerekhez. Ezt végül saját forrásból oldották meg.                                                                                                                                                               |

- 58.** A JMC részére évente *időközi értékelő jelentéseket* készített egy, a Bizottság által leszerződött külsős cég. Ezek a jelentések az aktív projekteket foglalták össze, tehát azokat, amelyek a jelentés határnapján végrehajtás alatt álltak. A cél az egyes projektek végrehajtásának relevancia, hatékonyság, valószínű eredményesség, végső hatás és fenntarthatóság szempontjából történő felülvizsgálata volt. Ezt elsősorban a DIS-monitoringjelentés és az interjúk alapján hajtották végre. Készült egy átfogó jelentés is, amely ajánlásokat tett arra, hogy milyen javításokra van szükség a DIS-rendszer és a programozás működésében. Számos JMC-döntést éppen ezek az ajánlások vezéreltek.
- 59.** Mivel az időközi értékelő jelentések éves gyakorisággal készültek, és egyáltalán nem értékelték ki a lezárt projekteket, a teljesítmény-irányításhoz szükséges információ nem állt idejében rendelkezésre vagy nem volt kellőképpen teljes körű. A DIS-projektek monitoringjelentéseiben azonosított hiányosságokkal és a rendelkezésre álló adatok összesítésének hiányával kombinálva ez ahhoz vezetett, hogy sem a késedelmes szakaszokról, sem a késedelem mértékéről nem volt elérhető hasznos monitoringinformáció. Következésképpen nem állt rendelkezésre teljes körű, megbízható és időszerű vezetői információ a CFCU éves munkamennyiségének ütemezéséhez, a szűk keresztmetszetek és elmaradások minimálisra csökkentéséhez, és elmulasztott mérföldkövek esetén a gyors beavatkozáshoz.

#### **NEM ÁLLT RENDELKEZÉSRE ELEGENDŐ ÁTFOGÓ INFORMÁCIÓ A PROJEKTEK EREDMÉNYEINEK ÉRTÉKELÉSÉHEZ**

- 60.** A projektcélok és mutatók 24–27. bekezdésben megjelölt elégtelen megfogalmazásán túlmenően a 11 ellenőrzött projekt közül tíz projekt monitoringjelentéseiben nem használták a projektadatlapokban meghatározott teljesítménymutatókat. Ezek között volt az a két projekt is, amelyeknél jól kidolgozott mutatók álltak rendelkezésre (lásd: 26. bekezdés). A Bizottságnak így nem voltak információi arról, hogy mennyiben voltak sikeresek a projektek a projektcélok elérése tekintetében.

- 61.** Sok esetben a projekt részére történő záró kifizetés után el kell telnie bizonyos időnek, hogy a projekt elérje közvetlen eredményeit és hosszú távú hatásait, holott ez a kiadás teljesítményének felméréséhez kulcsfontosságú információ lenne. Mivel nem készült zárójelentés, a Bizottság a projektek befejezésekor nem rendelkezett semmiféle adatgyűjtési rendszerrel a projektadatlapban előírt mutatókhoz. A záró kifizetést követően nem gondoskodtak a projektek fenntarthatóságának és a projektcélok teljesítésének nyomon követéséről, illetve ezek jelentéséről.
- 62.** A Törökországnak nyújtott uniós előcsatlakozási támogatás hat éve alatt nem alakítottak ki semmiféle utólagos értékelési rendszert, amellyel értékelhették volna az egyes projekteket vagy az egész program eredményességét a csatlakozási partnerség prioritásainak végrehajtása, illetve Törökország EU-csatlakozásának előmozdítása szempontjából.
- 63.** Továbbá, mivel az előcsatlakozási pénzügyi támogatás stratégiai céljainak többsége nem volt specifikus, mérhető, vagy a rendelkezésre álló idő alatt elérhető, hiányzott a megfelelő alap a kiadások teljesítményének nyomon követéséhez, ideértve a ráfordítások értékarányosságának nyomon követését is.

## KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

- 64.** A Törökországnak nyújtott előcsatlakozási támogatás Európai Bizottság általi irányítását illetően a Számvevőszék hiányosságokat tárt fel a TPA időszakában. Azóta a Bizottság intézkedett az eljárások tökéletesítéséről az IPA időszakra vonatkozóan, a változtatások eredményességét azonban csak a jövőben lehet majd felmérni. További fejlődésre van szükség a finanszírozási prioritások megállapítása és a finanszírozás eredményességének értékelése terén.

**BIZTOSÍTOTTA-E AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG, HOGY AZ UNIÓS TÁMOGATÁST AZOKHOZ A PROJEKTEKHEZ IRÁNYÍTSÁK, AMELYEK A LEGTÖBB HOZZÁADOTT ÉRTÉKET NYÚJTJÁK AZ UNIÓS CSATLAKOZÁSI PARTNERSÉG PRIORITÁSAINAK TELJESÍTÉSÉHEZ?**

- 65.** Nem állt rendelkezésre olyan mechanizmus, amely biztosította volna, hogy a javasolt és kiválasztott projektek valóban az uniós pénzügyi források legmegfelelőbb felhasználását jelentsék a csatlakozási partnerség prioritásainak végrehajtásához.
- 66.** A csatlakozási partnerség számos prioritás végrehajtását írja elő, hogy felkészítse Törökországot az uniós tagságra. Az uniós támogatás célja, hogy kiegészítse azokat az erőfeszítéseket, amelyeket Törökország saját maga tesz a fenti prioritások elérésére. A csatlakozási partnerségtől kezdve az éves nemzeti programokon és jóváhagyott projekteken keresztül az egyes projekt-alkotóelemekig és tevékenységekig az volt a jellemző, hogy hiányzott a célkitűzések hierarchiájának világos meghatározása. Sem egy megbízható keretrendszer, sem pedig konkrét kritériumok nem álltak rendelkezésre annak meghatározásához, hogy mely prioritásokhoz kellene irányítani az uniós támogatást. A támogatáshoz nem állítottak fel specifikus, mérhető és elérhető célokat, és irreális határidőket alkalmaztak.
- 67.** Ennek következtében a teljesítmény-ellenőrzésnek nem volt szilárd alapja.
- 68.** Noha az IPA bevezetésével jelentősen javultak a projektkiválasztási eljárások, a projektjavaslatokat továbbra sem mérték fel a tekintetben, hogy várhatóan mennyire lesznek eredményesek és hatékonyak egy-egy stratégiai cél *elérése* szempontjából, holott ez lehetővé tette volna az alternatívák értelmezhető összevetését, illetve a legnagyobb várható hatással rendelkező projektek kiválasztását.

#### AJÁNLÁS A STRATÉGIAI CÉLOKRA VONATKOZÓAN

A Bizottság egy megalapozott módszertan segítségével tökéletesítse a programozást, hogy meghatározhassa, mely stratégiai célok uniós pénzügyi támogatására van leginkább szükség. A módszertannak biztosítania kell, hogy az uniós beavatkozás logikája minden stratégiai cél elérését illetően világosan kimutatható legyen.

#### AJÁNLÁS A TEVÉKENYSÉGI JELENTÉSEKRE VONATKOZÓAN

A Bizottság határozzon meg konkrét célokat az előcsatlakozási pénzügyi támogatási programhoz, és ezeket a célokat foglalja bele az előzetes költségvetési tervezethez mellékelt tevékenységi jelentésbe.

#### AJÁNLÁS A PROJEKTJAVASLATOKRA VONATKOZÓAN

A Bizottság ösztönözze a török hatóságokat arra, hogy olyan projektjavaslatokat dolgozzanak ki, amelyekkel az uniós finanszírozás stratégiai céljai reális határidőn belül elérhetőek.

### **BIZTOSÍTOTTA-E AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG, HOGY A DECENTRALIZÁLT VÉGREHAJTÁSI RENDSZERNEK KÖSZÖNHETŐEN A PROJEKTEK IDŐBEN ÉS SIKERESEN HOZZÁK LÉTRE OUTPUTJAIKAT ÉS ELÉRJÉK CÉLJAIKAT?**

- 69.** Bár a Bizottság jóváhagyásával működtek, a DIS intézményeit a 2002 és 2004 közötti nemzeti programok idején létszámhiány jellemezte, és sem az ellenőrzött projekteket, sem a programok egészét nem tudták időben végrehajtani. Mindazonáltal a DIS – a végrehajtási problémákból és késésekből eredő akadályok ellenére is – képes volt elérni, hogy az ellenőrzött projektek többnyire biztosítsák tervezett outputjaikat, és eredményeik valószínűleg fenntarthatóak lesznek.

- 70.** A Bizottság intézkedéseket hozott a DIS számos hiányosságának kiküszöbölésére. Ezek teljes hatását csak az elkövetkezendő években végrehajtásra kerülő IPA-projektek alapján lehet majd felmérni.

**AJÁNLÁS A PROJEKTEK  
TERVEZÉSÉRE VONATKOZÓAN**

A Bizottság folytassa a DIS-intézmények projekttervezésének és projektvégrehajtásának tökéletesítésére irányuló kezdeményezéseket. Alkalmazza megfelelően az olyan intézkedéseket, mint a kötelező igényfelmérés és a szerződéskötés jobb ütemezése.

**BIZTOSÍTOTTA-E AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG,  
HOGY RENDELKEZÉSRE ÁLLJON EGY EREDMÉNYES  
TELJESÍTMÉNY-ELLENŐRZÉSI ÉS ÉRTÉKELÉSI  
RENDSZER?**

- 71.** A Bizottságnak nem voltak birtokában olyan információk, amelyekkel bizonyíthatta volna az előcsatlakozási támogatás eredményességét. A Számvevőszék megállapításai szerint a projektadatlapok objektíven ellenőrizhető mutatókkal rendelkező projektcélok és várható eredmények meghatározásával biztosították egy teljesítmény-ellenőrző rendszer alapjait. Ugyanakkor gyakran előfordult, hogy a felállított célok nem voltak specifikusak, mérhetők, elérhetők, relevánsak és határidőhöz kötöttek, valamint a mutatók nem voltak elégségesek a célok elérésének nyomon követésére.

#### AJÁNLÁSOK A PROJEKTTELJESÍTMÉNYRE VONATKOZÓAN

A Bizottság gondoskodik arról, hogy az egyes projektjavaslatok specifikus, mérhető, elérhető, releváns és határidőhöz kötött célokkal rendelkezzenek, ami kimutathatóvá teszi a projektek hozzájárulását a stratégiai célok eléréséhez.

A Bizottság javítsa a projektek végrehajtásáról, valamint a projektek tevékenységeinek és outputjainak megvalósításáról történő jelentéstétel mechanizmusát, illetve a projektadatlapban meghatározott, a projektcélok elérését jelző mutatók használatával gondoskodik a projektek teljesítményének nyomon követéséről.

A jövőbeli tervezéshez szükséges teljesítményinformáció biztosítása érdekében a Bizottság gondoskodik arról, hogy minden projekt végén, és azt követően megfelelő időközönként, jelentés készüljön a projektek végeredményeiről (tehát a közvetlen és azonnali eredményekről és a hosszú távú hatásokról).

#### AJÁNLÁS A PROGRAMÉRTÉKELÉSRE VONATKOZÓAN

A Bizottság kezdje meg a Törökországnak nyújtott teljes előcsatlakozási támogatási program értékelését.

Ezt a jelentést a Számvevőszék 2009. október 22-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

*A Számvevőszék nevében*



Vítor Manuel da Silva Caldeira  
*elnök*

## AZ ELLENŐRZÖTT PROJEKTEK LISTÁJA

| A projekt neve                                    | EU-előirányzat<br>(millió EUR) | Szerződés összege<br>(millió EUR) | Uniók kifizetés<br>összege<br>(millió EUR) |
|---------------------------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------------|
| <i>Tengeri közlekedés biztonsága</i>              | 2                              | 2                                 | 2                                          |
| <i>Növény-egészségügyi acquis</i>                 | 4                              | 3                                 | 3                                          |
| <i>Igazságügyi rendészet</i>                      | 5                              | 4                                 | 4                                          |
| <i>Kulturális jogok</i>                           | 3                              | 2                                 | 1                                          |
| <i>Fogyasztóvédelem</i>                           | 3                              | 1                                 | 1                                          |
| <i>Biocidok és víz</i>                            | 5                              | 4                                 | 4                                          |
| <i>Vámmodernizáció</i>                            | 17                             | 12                                | 11                                         |
| <i>Adóigazgatás</i>                               | 5                              | 5                                 | 5                                          |
| <i>Közúti fuvarozás</i>                           | 5                              | 4                                 | 3                                          |
| <i>Pártfogói felügyelői szolgálat</i>             | 2                              | 1                                 | 1                                          |
| <i>Kelet-anatóliai fejlesztési program (EADP)</i> | 45                             | 43                                | 43                                         |
| <b>Az EU költségei ÖSSZESEN</b>                   | <b>95</b>                      | <b>82</b>                         | <b>78</b>                                  |
| <b>Törökország költségei ÖSSZESEN</b>             | <b>11</b>                      | <b>8</b>                          | <b>7</b>                                   |
| <b>Uniók + nemzeti hozzájárulás</b>               | <b>106</b>                     | <b>90</b>                         | <b>85</b>                                  |

# A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

## ÖSSZEFOGLALÓ

### IV.

A Bizottság elismeri, hogy 2003 óta a Törökországban létrejött decentralizált végrehajtási rendszer irányításán belül egy tanulási folyamat ment végbe. A projekt- és program-végrehajtási szinten tapasztalható kezdeti hiányosságok ellenére azonban a projektek végrehajtása sikeres volt, az eredmények többsége pedig fenntartható.

### VI.

A Bizottság úgy véli, hogy a török végrehajtási rendszer akkreditációjára vonatkozó szigorú feltételek meghatározása, valamint a feltételek teljesítésének pontos nyomon követése biztosítani fogja az előcsatlakozási támogatás hatékony végrehajtását.

### VII.

A Bizottság a csatlakozási partnerségen (AP) és a többéves indikatív tervezési dokumentumon (MIPD), valamint a nemzeti stratégiákon alapuló pénzügyi támogatásra vonatkozó beavatkozási logikát alakított ki, amelyet megfelelő keretnek tart. A Bizottság elismeri, hogy az előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA) szerinti többéves indikatív tervezési dokumentumok stratégiai célkitűzésein és mutatóin még lehet javítani; az ezzel kapcsolatos munka jelenleg is tart. Az IPA-val kezdődően követelmény lett az, hogy a projektek rendelkezzenek specifikus, mérhető, elérhető, releváns és határidőhöz kötött (SMART) célkitűzésekkel, valamint releváns, elfogadott, hiteles, könnyen megvalósítható és tartós (RACER) mutatókkal, amit módszeresen ellenőriznek. Ami az eddig Törökországnak nyújtott előcsatlakozási támogatást (TPA) illeti, az IPA alapján biztosított előcsatlakozási támogatás hatékonyságának értékelésére ágazatok, illetve programok szintjén fog sor kerülni, mivel ennek elvégzése projektek szintjén nem tekinthető költséghatékonyak.

### VIII.

2008–2009-ben a Bizottság a török hatóságokkal közösen számos intézkedést vezetett be az előcsatlakozási támogatás programozásának és végrehajtásának javítása érdekében. További intézkedések folyamatban vannak.

# A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

## BEVEZETÉS

### 3.

Törökország a (2003 októberében akkreditált) decentralizált végrehajtási rendszer keretében 2003 óta hajtja végre az EK pénzügyi támogatását.

Törökország 2007 óta részesül támogatásban az IPA keretében. Ez a Törökországnak 2002-től 2006-ig nyújtott előcsatlakozási támogatásra épül.

Az Európai Tanács 2004. decemberi ülésének következtetései nyomán az EU Törökországgal kapcsolatban előcsatlakozási stratégiát folytat, amely három tényezőn alapul: Törökország által a koppenhágai politikai kritériumok terén elért előrehaladás folyamatos nyomon követése, a csatlakozási tárgyalások precíz lefolytatása, valamint az EU és Törökország közötti civil társadalmi párbeszéd előmozdítása. 2004–2005 óta az említettek, valamint a csatlakozási tárgyalások 2005. októberi megkezdése irányadóak a programozás tekintetében.

### 4.

Az IPA keretében 2007-től 2013-ig összességében 4,9 milliárd EUR-t különítettek el Törökország számára, ami a 2002–2006-ban Törökországnak az előcsatlakozási eszköz alapján nyújtott 1,25 milliárd EUR-hoz képest jelentős növekedést jelent.

## ÉSZREVÉTELEK

### 12.

A Bizottság a pénzügyi támogatás programozására vonatkozóan stratégiai tervezési keretet hozott létre. Ez magában foglalja a többéves indikatív tervezési dokumentumot (MIPD) mint a többéves stratégiai tervezési keretet, amely – a csatlakozási partnerség mellett – Törökországban irányadó az IPA szerinti programozás tekintetében.

### 13.

A tevékenységi jelentéseknek (AS) teljesen összhangban kell lenniük az éves gazdálkodási programmal (AMP), valamint ugyanazon politikai célkitűzéseket és mutatókat kell tartalmazniuk. Tehát a tevékenységi jelentésekben foglalt „konkrét” célkitűzéseknek politikai vonatkozásúnak kell lenniük. Az említett politikai célkitűzések támogatására szolgáló pénzügyi keretösszegek „a költségvonzatú legfontosabb outputok”-ban szerepelnek.

A tevékenységi jelentések a beavatkozás tervezett területeinek kijelölése, valamint az IPA-finanszírozásra vonatkozó konkrét célkitűzések és prioritások meghatározása céljából a többéves indikatív tervezési dokumentumon (MIPD) alapulnak. A többéves indikatív tervezési dokumentumok az IPA-rendeletből következő jogi kötelezettségnek tekintendők; e dokumentumokat bizottsági határozat révén hároméves időtartamra fogadják el. A pénzügyi célkitűzéseket nehéz megjeleníteni a tevékenységi jelentésben, mivel ez azt feltételeznél, hogy a felsorolt outputok költségvetését az adott költségvetési évhez képest csaknem egy évvel korábban megállapítják. A költségvetési bontás említett szintjének kidolgozására csak a programozási szakaszban kerül sor, amelynek véglegesítése a költségvetési év során történik.

A Bizottság keresi a módját annak, hogyan javítsa az ezzel kapcsolatban nyújtott tájékoztatást. A 2010. évi tevékenységi jelentés vonatkozásában már megtörtént a pénzügyi keretösszegek (2008-ra és 2009-re vonatkozó) prioritási területek szerinti felosztása, és még további intézkedéseket lehet tenni a részletesebb tájékoztatás érdekében. A Bizottságon belül létrejött egy munkacsoport, hogy feldelejtse, hogyan javítható az összes tevékenységi jelentés, beleértve a bővítési politikával kapcsolatosakat is.

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

### 15.

A csatlakozási partnerség (AP) azon alapul, ami „elvben” ténylegesen elérhető. A csatlakozási partnerség prioritásaival kapcsolatos hiányosságoknak a közelmúltban, 2007-ben elvégzett vizsgálata valójában kimutatta, hogy a prioritások túlnyomó része nem teljesül a meghatározott időszakban. Ez részben a Törökországgal folytatott csatlakozási tárgyalásokkal kapcsolatos átfogóbb kihívásoknak, valamint annak tudható be, hogy az utóbbi években lelassult a törökországi reformok végrehajtása.

### 16.

A csatlakozási partnerség (AP) prioritásai nem csupán IPA-támogatás, hanem nemzeti eszközök és más adományozói támogatás, valamint nem pénzügyi eszközök, azaz politikai eszközök segítségével is teljesülhetnek. Ezenkívül a csatlakozási partnerség számos prioritásához nem szükséges az EK pénzügyi támogatása, illetve nem alkalmas arra; a jogi reformokhoz az intézményfejlesztési támogatás helyett inkább politikai (kormányzati parlamenti) határozatok szükségesek.

### 18.

A 2008. évi csatlakozási partnerségre adott válaszként a török kormány elkészítette a közösségi vívmányok elfogadására vonatkozó átfogó nemzeti tervet (NPAA). Ez az NPAA ágazatonként/területenként tünteti fel a pénzügyi szükségleteket.

### 19.

Az MIPD útmutatást ad arra vonatkozóan, hogy az AP mely prioritásait kell kiemelten kezelni az IPA-támogatás segítségével.

A közösségi vívmányokkal kapcsolatos kritériumok teljesítésére vonatkozó célkitűzés tekintetében az MIPD megállapítja, hogy a közösségi vívmányok elfogadásának és végrehajtásának támogatása elsődleges fontosságúnak tekintendő olyan területeken, amelyeket rengeteg jogszabályi összehangolás és hatalmas beruházási igények jellemeznek, azaz főleg az agrárszektorban és az igazságügyek, a szabadság és a biztonság (JFS) terén. A 2007–2009 közötti programokban valóban e területekre összpontosult a legtöbb finanszírozás.

Az ellenőrzést követő időszakban a Bizottság 2009 tavaszán szerződést kötött egy szakértői csoporttal a törökországi pénzügyi támogatásra vonatkozó beavatkozási logika értékelésének elvégzésére. Ezen értékelés alapján azt a következtetést vonták le, hogy az MIPD egy koherens stratégiai/beavatkozási logika részét képezi. Az értékelés azt is megállapítja, hogy az MIPD célkitűzéseinek mérhetősége még fejlesztendő, jóllehet bizonyos tevékenységi területeken a célkitűzések mérhetősége nem annyira a tervezéstől, hanem inkább a politikai támogatástól (kockázatok/feltételezések) függ.

A Bizottság elkötelezett a Törökországnak nyújtandó intézményfejlesztési előcsatlakozási támogatásra vonatkozó beavatkozási logika és stratégiai keret további fejlesztése iránt. A Törökországnak nyújtandó előcsatlakozási támogatásra vonatkozó beavatkozási logika értékelésének következő szakaszát 2010-re tervezik.

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

### 23.

A Bizottság úgy gondolja, hogy a TPA alapján megfelelő projektértékelési rendszert hozott létre. A Törökországnak nyújtott előcsatlakozási támogatás alapján a csatlakozási partnerség prioritásainak teljesítése volt az egyik kiválasztási kritérium. A TPA szerinti projektadatlapokon szerepelt egy rész a csatlakozási partnerséggel/NPAA-val való kapcsolatról/összefüggésről. A projektjavaslatok értékelése során a Bizottság ellenőrizte, hogy a javaslatok kellőképpen megfelelnek-e a csatlakozási partnerség prioritásainak. A csatlakozási partnerség prioritásai időnként igen általánosak, valamint több projekt és egyéb intézkedés összevonását teszik szükségessé.

Az IPA keretében sor került a rendszer továbbfejlesztésére és javítására egy új projektértékelési eljárással kapcsolatos korábbi tapasztalatok alapján, amely eljárás a projektötlet korai szakaszától kezdődően kiterjed az adott projektnek a csatlakozási partnerség prioritásai szerinti megfelelőségének módszeres ellenőrzésére.

A Bizottság választásai tekintetében a projekteknek a csatlakozási partnerséghez, az MIPD-hez és a rendelkezésre álló ágazati stratégiákhoz viszonyított megfelelőségének értékelése, valamint a projekt kifarorttsága, minősége és a felelősségvállalás az irányadó.

Az ellenőrzést követően, a 2010-es programozási időszaktól kezdődően (amely 2009 júliusában indult), a programozási folyamat elejétől ágazati munkacsoportok jönnek létre az ágazati igényfelmérés elvégzése, valamint egy adott ágazatban a legmegfelelőbb és legnagyobb jelentőségű projekteknek a már meglévő ágazati stratégiákkal és a csatlakozási partnerséggel, a közösségi vívmányok elfogadására vonatkozó átfogó nemzeti tervvel (NPAA) és az MIPD-vel összhangban történő összegyűjtése/kijelölése érdekében. A projektötleteket a korábbi egy évvel szemben most már két évre határozzák meg.

### 26.

A Bizottság egyetért azzal, hogy a korábbi projektek mutatói és viszonyítási alapjai fejlesztésre szorulnak. Ezt elismerte a török hatóságok és a Bizottság által elfogadott, törökországi programozási eljárási dokumentum, amely 2007-től előírja, hogy a teljesítmény hatás- és eredménymutatói mérhetők, ellenőrizhetők és határidőhöz kötöttek legyenek.

Az ellenőrzést követően, 2009-től a projekt-célkitűzések és a várható eredmények specifikusak, mérhetők, elérhetők, relevánsak és határidőhöz kötöttek (SMART), a projekt-teljesítmény nyomon követésére vonatkozó mutatók pedig relevánsak, elfogadottak, hitelesek, könnyen megvalósíthatók és tartósak (RACER).

A támogatásfelügyeleti vegyes bizottság (JMC) 2009. januári ülésének programozással kapcsolatos következtetéseiben megállapodás született arról, hogy az Európai Unió Ügyekért Felelős Főtitkárság (EUSG) 2009-től technikai segítségnyújtást vezet be annak ellenőrzése céljából, hogy a projektjavaslatok rendelkeznek-e SMART-célkitűzésekkel és RACER-mutatókkal, valamint azért, hogy segítséget nyújtson a kedvezményezetteknek a projektadatlapok e tekintetben történő fejlesztéséhez.

### 27.

A kelet-anatóliai fejlesztési programmal (EADP) kapcsolatos előkészítő munka 2000-ben kezdődött el, amikor a térségben még szükségállapot volt, és nem lehetett szabadon, katonai kíséret nélkül mozogni. Ilyen körülmények között nem volt lehetőség arra, hogy megalapozott mutatók megállapítása céljából alapos vizsgálat elvégzésére és viszonyítási alap felmérésére kerüljön sor. Mindazonáltal döntés született egy program megtervezéséről Törökország egyik legszegényebb régiója számára, valamint arról, hogy a technikai segítségnyújtási csoport azt a feladatot kapja, hogy a program kezdeti szakaszában vizsgálatot és igényfelmérést végezzen a négy tartomány vidéki közösségeiben. Ez a felmérés képezte a támogatási program tervének (azaz tartalmának) alapját. Ezenkívül a török hatóságok tervei között szerepel egy hatásvizsgálat elvégzése, amely értékelni fogja a négy alkotóelem hatékonyságát.

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

### 28.

A 11 vizsgált projektből mindössze kettő határozta meg maradéktalanul a projekthez szükséges konkrét követelményeket, a többi viszont csak részben.

A tanulságok alapján a Bizottság 2004–2005-től kezdve az igényfelmérést és a megvalósíthatósági tanulmányt, valamint a szükséges tervezést és a műszaki leírásokat az előcsatlakozási támogatás formális követelményévé tette.

Az igényfelmérések, a megvalósíthatósági tanulmányok és a piackutatási tanulmányok kulcsfontosságú tényezők a projektek kiforrtságának támogatása szempontjából.

### 29.

A növény-egészségügyi közösségi vívmányokkal kapcsolatos projekt az összes célkitűzést elérte egy kivételével, azaz a laboratórium akkreditálására nem került sor a projekt életciklusa során. A nagyobb laboratóriumokat akkreditálták, és azok jelentős mértékben hozzájárultak az importellenőrzések javításához, mivel lehetővé tették számos olyan vizsgálat elvégzését, amelyekre korábban nem volt lehetőség. A kisebb laboratóriumok akkreditálásának hiánya nem veszélyeztette a projektből származó általános előnyöket.

### 30.

Az IPA törökországi programozási eljárási dokumentuma megállapítja, hogy a projekt megvalósíthatóságát lehetőség szerint már a projektötlet szakaszában, majd még alaposabban a projektterv szakaszában ellenőrizni kell, beleértve a szükséges megvalósíthatósági tanulmányok értékelését.

### 34.

Az ellenőrzést követően, 2009 elején a Bizottság olyan intézkedésekről állapodott meg a török hatóságokkal, amelyek a programozási eljárás és annak következetes alkalmazása további megerősítésére irányulnak. Elsősorban arról született megállapodás, hogy jelentősen növelik a projektek kijelölésére rendelkezésre álló időtartamot, valamint hogy a projektkijelölési szakaszban fokozzák az EUSG és az EB tanácsadással és útmutatással kapcsolatos, a szakminisztériumokra irányuló tevékenységét annak biztosítása érdekében, hogy a kijelölt projektek a lehető leginkább megfeleljenek a csatlakozási folyamat prioritásainak, valamint, hogy a kijelölt projektek valószínű hatékonyságát és eredményességét jobban fel lehessen mérni. Az EUSG-re vonatkozó új jogszabály elfogadása és személyzeti kapacitásának ebből következő megerősítése lehetővé fogja tenni, hogy többen foglalkozzanak ezzel a feladattal.

### 38.

Az akkreditációs szakaszban végzett értékelés alapján a DIS-szervek forrásai kielégítőnek bizonyultak. Ugyanakkor a támogatási eszköz első éveiben a személyzeti kapacitás növelése a CFCU-ra vonatkozó jogszabály elfogadása terén tapasztalt késedelmek miatt elmaradt a finanszírozás növeléséhez képest. A Bizottság úgy reagált erre, hogy a Törökországnak juttatandó további pénzüsszegek feltételeként mennyiségi célokat határozott meg a személyzet megfelelő létszámára vonatkozóan. Ennek eredményeképpen a CFCU személyzetének létszáma 2002 és 2008 között 20-ról több mint 100-ra nőtt. Az EUSG-ról szóló, 2009 júliusában elfogadott új jogszabály szerint az intézmény alkalmazottainak létszáma 80-ról 300-ra fog növekedni; a munkaerő-toborzás már elkezdődött.

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

### 39.

A programok szintjén a szerződéskötések határidejének meghosszabbítását csak a 2002-es és 2003-as programok esetében fogadták el a DIS-struktúrák akkreditálásával kapcsolatos lemaradásból következő, a végrehajtás terén tapasztalható késedelmek figyelembevétele céljából. A 2004-es és 2005-ös programok, valamint a 2006-os program bizonyos projektjei esetében kizárólag a végrehajtási időszak meghosszabbítására került sor.

### 2. háttérmagyarázat

**Példák a DIS nem kielégítő személyzeti kapacitásából és a hiányos gyakorlatból fakadó késésekre**

A pályáztatással kapcsolatos késedelmek ellenére a 2004-es nemzeti program Közúti fuvarozás projektje sikeresen befejeződött és elérte célkitűzéseit.

A késedelmek ellenére a 2002-es nemzeti program Növény-egészségügyi közösségi vívmányok projektje sikerrel zárult és jelentős hozzájárulást jelent az importellenőrzések tekintetében.

### 40.

Bár a TPA keretében előfordultak késedelmek a projektek végrehajtása terén, ezek nem veszélyeztették sem a projektek végrehajtását, sem az azokból származó alapvető előnyöket és várható hatásokat.

### 41.

A Bizottság levonta a tanulságokat a pályáztatás terén tapasztalt késedelmekből, és meghatározta, hogy 2005-től az éves nemzeti program elfogadásától számított legfeljebb hat hónapon belül teljes pályázati dokumentációt kell benyújtani a Bizottság küldöttségéhez jóváhagyás céljából.

Az IPA 2007-es bevezetésétől kezdve minden kedvezményezett intézménynek pályázati dokumentációtervezetet kell benyújtania a CFCU-nak röviddel a vonatkozó nemzeti program elfogadását követően, ami biztosítja, hogy a pályázati előkészületek elkezdődjenek a finanszírozási megállapodás aláírását megelőzően, majd az aláírást követően megkezdődhet a végrehajtás.

### 42.

A Bizottság elismeri, hogy a Számvevőszék által vizsgált projektek szerinti szállítási szerződések késedelmet szenvedtek. A berendezések beszerzésére azonban sor került, és ez a terveknek megfelelően hozzájárult a projekt célkitűzéseinek megvalósításához. Az egyetlen kivétel a Vámmodernizáció projekt, amelynek esetében a beszerzési eljárás két tétel tekintetében sikertelen volt.

Időközben a Bizottság intézkedéseket tett, hogy javítsa a beszerzési előkészületek minőségét a pályázati eljárások eredménytelenségének elkerülése, valamint a határidőre történő végrehajtás biztosítása érdekében: az IPA keretében rendszeresen sor kerül piackutatási tanulmányok elkészítésére minden olyan projekt esetében, amely szállítással kapcsolatos összetevőket tartalmaz.

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

### 44.

A közbenső határidők bevezetése hasznos eszköznek bizonyult a beszerzés és a szerződéskötés felgyorsítása szempontjából, és az EB és Törökország közötti megállapodás alapján ez a gyakorlat a következő években is megmarad. A tapasztalatok alapján sor került a rendszer kibővítésére, a 2005-ös programozási évtől nem csupán a pályázati dokumentációnak a Bizottság küldöttségéhez előzetes ellenőrzés céljából történő benyújtására és az eljárások megkezdésére, hanem az értékelési jelentések és a szerződések benyújtására vonatkozó határidőket is magában foglalja.

### 47.

A Bizottság által az IPA keretében a decentralizált végrehajtási rendszer (DIS) akkreditálására vonatkozóan meghatározott feltételekre reagálva a CFCU az eljárások pontos meghatározása, a minisztériumoknak szóló útmutatás és képzés, valamint a hatékony alkalmazás Nemzeti Programengedélyező Irodán (NAO) keresztül történő felügyeletének biztosítása segítségével még inkább megerősítette a szakminisztériumok projektvégrehajtásra vonatkozó kapacitásának értékelésére szolgáló rendszerét. A Bizottság a 2010 elején sorra kerülő, következő ellenőrzés során részletesen meg fogja vizsgálni az akkreditációs feltételeknek való megfelelést. A Bizottság megállapítása szerint a CFCU jelenleg teljesíti az IPA DIS akkreditációra vonatkozó feltételeket.

### 49.

A Bizottság orvosolta a korábbi TPA-projektek esetében a mutatók és a viszonyítási alap meghatározása terén tapasztalható gyengeségeket. A SMART projekt célkitűzéseket és a várható eredményeket, valamint a projekt teljesítmény nyomon követésére vonatkozó RACER-mutatókat most már követelménynek kell tekinteni. A követelmény teljesítését a Bizottság és az EUSG ellenőrzi.

### 51.

Lásd a 29. bekezdésre adott választ.

### 54.

A decentralizált végrehajtási rendszer (DIS) szereplői közötti világos feladatmegosztással létrejött egy átfogó nyomon követési rendszer. A CFCU a végrehajtásnak a szerződés szempontjából és pénzügyi szempontból történő nyomon követéséért felelős. A kedvezményezett technikai szempontból követi nyomon a projekttevékenységek végrehajtását. Az EUSG a projekteredmények, valamint az ágazatok és programok szintjén felel a végrehajtásért. Az engedélyezésre jogosult nemzeti tisztviselők irodája felelős a DIS végrehajtása átfogó működésének nyomon követéséért, beleértve a nyomon követési rendszer működését is. A Bizottság küldöttsége a szerződések, projektek, ágazatok és programok szintjén történő nyomon követés révén látja el a DIS működésének felügyeletét.

Továbbá, az ellenőrzést követően, 2009 januárjában a JMC elfogadta egy eredményorientált monitoringrendszer bevezetését, hogy az IPA kiegészüljön egy külső, független nyomon követési lehetőséggel.

### 55.

Az EUSG társelnöki feladatot lát el a támogatásfelügyeleti vegyes bizottságban és az ágazatok nyomon követésével foglalkozó albizottságban, amely az ágazati szintű program- és projektvégrehajtást vizsgálja felül. Ilyen ülésekre rendszeresen sor került, és szükség esetén lehetőséget biztosítottak kiigazító intézkedések megtételére az eredmények és a célkitűzések elérése érdekében.

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A kedvezményezett havonta vagy kéthavonta szervez projektirányítással kapcsolatos üléseket, amelyeken a CFCU, a Bizottság küldöttsége és a vállalkozó vesz részt. Az EUSG eddig még nem vett részt ezeken az üléseken. Az EUSG-ről szóló új jogszabály elfogadását, egy külön monitoringegység létrehozását és az érintett személyzet létszámának növelését követően az EUSG-nek szándékában áll, hogy 2010-től részt vegyen egyes, az ágazatok/programok szempontjából különösen fontos üléseken.

A JMC- és SMSC-ülésekről rendszeresen készül jegyzőkönyv. A TPA keretében a projektirányítással kapcsolatos egyes ülésekről nem készült rendszeresen jegyzőkönyv. Az IPA keretében biztosított, hogy az ilyen ülésekről írásos feljegyzés készül.

### 56.

A Bizottság egyetért azzal, hogy a kedvezményezettek által a TPA keretében összeállított monitoringjelentések eltérő minőségűek voltak. Az egyes monitoringjelentések hiányosságaiból fakadó kockázatokat enyhítette a Bizottság küldöttsége által végrehajtott nyomon követés, a vállalkozók által a projekt előrehaladásáról készített jelentések megléte és az időközi értékelő jelentések által biztosított külső szempont.

Az, hogy a hathavonta benyújtott monitoringjelentések nem minden esetben tárták fel a gyengeségeket és a késedelmeket, nem jelenti azt, hogy ezeket ne azonosították és nem orvosolták volna.

Az ellenőrzést követően az azonosított gyenge pontok javítása érdekében a Bizottság a DIS-hatóságokkal megállapodott a kedvezményezettek monitoringjelentéseire vonatkozó minőségellenőrzési eljárások formátumának és gyakoriságának módosításában.

### 57.

Létrejött egy rendszer a projektvégrehajtás és a mérföldkövek elérése rendszeres nyomon követésének biztosítására. Ez a rendszer a kedvezményezettek által az EUSG-hez az ágazatok nyomon követésével foglalkozó albizottság (SMSC) évente kétszer megrendezendő üléseire való előkészület során hathavonta benyújtott jelentésekből állt. Ezeket a jelentéseket nem mindig a követelményeknek megfelelően készítették el.

Az ellenőrzést követően a Bizottság számos intézkedést fogadott el a nyomon követési rendszer megszilárdítása érdekében. Ezek közé tartozik a két meglévő monitoringjelentés egyetlen jelentés-formanyomtatvánnyá történő összevonása, amelyet az EUSG és a CFCU számára negyedévente kell benyújtani, ideértve még az említett jelentéseknek az EUSG újonnan létrejött monitoringegysége által végzett fokozott minőségellenőrzése. Az EUSG először az ágazatok nyomon követésével foglalkozó albizottság (SMSC) ülésein 2009 második felében alkalmazta ezt az új rendszert.

Ezenkívül a JMC 2009. januári ülése egy eredményorientált monitoringrendszer (ROM) bevezetését fogadta el, ami várhatóan 2010-től egy további külső, független nyomon követési lehetőséget biztosít. A korábbi időközi értékelő jelentésekhez képest a ROM-jelentések gyorsabban és gyakrabban elkészíthetők.

A decentralizált végrehajtási rendszer (DIS), a közös nyomon követési struktúrák (JMC és SMSC), valamint a bevezetett külső ROM-rendszer segítségével történő nyomon követés mellett a Bizottság küldöttsége projektlátogatások, a jelentések elemzése, valamint a rendszeres időközönként elkészített belső monitoringjelentések (ügynevezett „monitoringtérképek”) révén saját maga is folytatja a projektvégrehajtás nyomon követését.

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

**59.**

Lásd az 57. bekezdésre adott választ.

**60.**

Az ellenőrzést követően, 2009 nyarán létrehozott monitoringjelentési formanyomtatványokon mutatók (a projekt aktuális helyzete a projekteredményekre vonatkozó mutatókkal összevetve), a jelentési időszakban végrehajtott fontosabb tevékenységek, a fennálló problémák és kockázatok, a várható problémák és kockázatok, valamint a tervezett tevékenységek szerepelnek. Ezt az információt/adatot a projekt minden egyes alkotóelemére vonatkozóan megadják.

**61.**

A TPA keretében a vállalkozóktól érkező projektzáró jelentések, a kedvezményezettek által készített utolsó monitoringjelentések, valamint az időközi értékelő jelentések mind-mind szolgáltatnak bizonyos információkat a projektek eredményeivel és valószínű hatásával kapcsolatban.

Az ellenőrzés óta az IPA-projektek végrehajtásánál a Bizottság a projektvégrehajtás végleges felülvizsgálata (monitoringtérkép) során módszeresen értékeli a célkitűzések elérését és a projekt fenntarthatóságát. 2009-től a kedvezményezetteknek negyedévente kell monitoringjelentést benyújtaniuk. Továbbá egy eredményorientált monitoringrendszer (ROM) bevezetése révén – amely 2010-ben lesz működőképes – gyakoribb külső ellenőrzés lesz biztosított. Ezek a további jelentések megbízhatóbb alapot biztosítanak az elért eredményeknek és a projekthatásnak a projekt végén történő megítéléséhez.

(Lásd az 57. bekezdésre adott választ.)

**62.**

2003 óta a Bizottság egy időközi értékelési rendszerrel rendelkezik, amely elvégezte a Törökországnak nyújtott támogatás rendszeres ágazati és tematikus értékeléseit. Mivel erre inkább a projektvégrehajtás során kerül sor, nem pedig utána, nem tekinthető utólagos értékelésnek. Mindemellett a legfontosabb célok közé annak értékelése tartozott, hogy az előcsatlakozási támogatás hogyan járult hozzá az általános csatlakozási folyamathoz, valamint a tapasztalatok, továbbá a támogatás relevanciájának, hatékonyságának, eredményességének, hatásának és fenntarthatóságának fejlesztésére vonatkozó javaslatok átadása.

Az ellenőrzés óta a Bizottság ezt egy új időközi értékelési eszközzel váltotta fel, amely annak értékelésére törekszik, hogy a Törökországnak nyújtott előcsatlakozási támogatás hogyan járult hozzá az általános csatlakozási folyamathoz, konkrétan az MIPD stratégiai célkitűzéseikhez, valamint amely javaslatok és tapasztalatok átadását tűzi ki célul.

A Bizottság az összes projekt befejezését követően végre fogja hajtani a Törökországnak nyújtott előcsatlakozási támogatás egészének (2002–2006) utólagos értékelését.

A módszeres „projektszintű” utólagos értékelés nem költséghatékony (túl költséges), nincs is jelentősége, különösen a hatás és a fenntarthatóság értékelésekor, amelyek az egyes projektek esetében gyakran nem választhatók szét, hanem egy szélesebb összefüggésben kell elvégezni az értékelésüket, az összes kapcsolódó támogatási, valamint politikai intézkedés és reform figyelembevételével. Ezért a módszeres utólagos értékelések a projektekhez képest magasabb szinten, azaz ágazatokon, témákon, pénzügyi eszközökön, programokon stb. alapulnak.

# A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

## KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

### 64.

A Bizottság intézkedéseket tett, illetve tesz a projekt-/monitoringadatok gyarapítása, egy szilárdabb stratégiai keret létrehozása, valamint a projektek rangsorolásának/kiválasztásának fejlesztése érdekében.

### 65.

2003 óta a Törökországnak nyújtott előcsatlakozási támogatás tekintetében a csatlakozási partnerség az irányadó.

Az IPA bevezetésével javult a csatlakozási partnerség prioritásainak való megfelelés ellenőrzése. A csatlakozási partnerségnek (és az MIPD-nek) való megfelelés módszeres ellenőrzésére a projektötlet szakaszától kezdve kerül sor.

2009 júliusától ágazati munkacsoportok működnek közre az ágazati igények módszeres értékelésében és a projektötletek két évre szóló rangsorolásában.

Ez biztosítja a csatlakozási partnerség prioritásainak és az MIPD stratégiai célkitűzéseinek való teljes körű megfelelést.

### 66.

A Bizottság a Törökországnak nyújtandó IPA pénzügyi támogatásra vonatkozóan kialakított egy beavatkozási logikát, amely – felülről lefelé haladva – magában foglalja a társulási megállapodást, a vámunióról szóló megállapodást, a tárgyalási felhatalmazást, az elért haladásról szóló éves jelentéseket és a bővítési stratégiát, a csatlakozási partnerséget, az MIPD-t és az éves programokat.

A csatlakozási partnerség nem alakítja ki az előcsatlakozási prioritások hierarchiáját. Csak az MIPD határoz meg a csatlakozási partnerségen alapuló IPA-finanszírozásra vonatkozó prioritásokat.

Jóllehet a beavatkozási logika eredményesnek tekinthető, gyenge pontokat határoztak meg a stratégiai célkitűzések meghatározása során, amelyek kiküszöbölése folyamatban van. Törökország esetében a pénzügyi támogatásra vonatkozó stratégiai célkitűzések meghatározására a politikai reformok és a csatlakozási tárgyalások sebességével kapcsolatos bizonytalanság légkörében került sor.

### 67.

A Bizottság intézkedéseket tett, illetve tesz a projekt-/monitoringadatok további gyarapítása, valamint a stratégiai célkitűzések mérhetőségének fejlesztése érdekében.

2003 óta a meglévő projekt- és monitoringadatok alapján időközi értékelések sikeres végrehajtására került sor.

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

### 68.

A stratégiai célkitűzések mérhetőségének és az eredménymutatók javítására irányuló munka a 2009 nyarán elvégzett ellenőrzést követően kezdődött el.

#### Ajánlás a stratégiai célokra vonatkozóan

A Bizottság a csatlakozási partnerségen és az MIPD-n alapuló pénzügyi támogatásra vonatkozóan kialakított egy beavatkozási logikát, amelyet megfelelő keretnek tart. A Bizottság elismeri, hogy a stratégiai célkitűzések és mutatók tovább fejleszthetők; az ezzel kapcsolatos munka jelenleg is tart.

A Bizottság elkötelezett a Törökországnak nyújtandó intézményfejlesztési előcsatlakozási támogatásra vonatkozó beavatkozási logika és stratégiai keret további fejlesztése iránt. A tervek között szerepel a Törökországnak nyújtandó előcsatlakozási támogatásra vonatkozó beavatkozási logika értékelésének nyomon követése.

Az ágazati munkacsoportok, a (potenciális) kedvezményezetteknek szóló képzés, valamint a Törökország és a Bizottság által végzendő közös, szilárd projektértékelés, továbbá a kiválasztási eljárás biztosítja a Törökországnak nyújtandó IPA-támogatás I. alkotóelemének hatékonyságát.

#### Ajánlás a tevékenységi jelentésekre vonatkozóan

A Bizottság keresi a módját annak, hogyan javítsa az ezzel kapcsolatban nyújtott tájékoztatást. A Bizottságon belül létrejött egy munkacsoport, hogy felderítse, hogyan javítható az összes tevékenységi jelentés, beleértve a bővítési politikával kapcsolatosakat is.

#### Ajánlás a projektjavaslatokra vonatkozóan

Az európai uniós finanszírozásra vonatkozó stratégiai célkitűzések összekapcsolódnak Törökországnak az EU-hoz való politikai csatlakozási folyamatával. A Bizottság politikai és technikai szinten is ösztönzi és továbbra is határozottan ösztönözni fogja Törökországot, hogy haladjon előre az előcsatlakozási célkitűzések és a csatlakozási partnerség prioritásainak teljesítése terén. Ez magában foglalja olyan projektek kidolgozását, amelyek elősegíthetik az ilyen célkitűzések és prioritások megvalósítását.

Az intézményfejlesztésre irányuló IPA-programozás keretében a Bizottság szervezeti egységei eljárásokat alakítottak ki olyan projektjavaslatok kidolgozásának ösztönzésére és előmozdítására, amelyekkel az előcsatlakozás stratégiai célkitűzései reális határidőn belül a legmegfelelőbbben érhetők el. Ez magában foglalja a stratégiai keretet (a csatlakozási partnerséget, az MIPD-t, az ágazati munkacsoportokat és/vagy stratégiákat), a projektkijelölést (az IPA programozási eljárási dokumentumot, az ágazati munkacsoportokat, az igényfelmérésre/megvalósíthatósági tanulmányokra vonatkozó követelményt), valamint a projektkiválasztást (a stratégiai keretnek való megfelelés értékelését, a projekt kiforrottságának, minőségének és fenntarthatóságának értékelését).

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

### 69.

Az akkreditációs szakaszban végzett értékelés alapján a DIS-szervek forrásai kielégítőnek bizonyultak. Ugyanakkor a támogatási eszköz első éveiben a személyzeti kapacitás növelése elmaradt a finanszírozás növeléséhez képest. A Bizottság úgy reagált erre, hogy a Törökországnak juttatandó további pénzüsszegek feltételeként mennyiségi célokat határozott meg a személyzet megfelelő létszámára vonatkozóan. Az EUSG-ról szóló legújabb jogszabálynak köszönhetően az alkalmazottak létszáma 80-ról összességében 300-ra fog növekedni.

#### Ajánlás a projekttervezésre vonatkozóan

A Bizottság úgy véli, hogy a török végrehajtási rendszer akkreditálására vonatkozó szigorú feltételek meghatározása, valamint a feltételek teljesítésének precíz nyomon követése (szankciók veszélyével együtt) biztosítani fogja az előcsatlakozási támogatás hatékony végrehajtását.

Az igényfelmérésre, a megvalósíthatósági tanulmányokra és más előkészítő tanulmányokra vonatkozó követelmény továbbra is előírás marad. A potenciális kedvezményezettek számára ezután is biztosított lesz a projekt-kidolgozással és -végrehajtással kapcsolatos képzés.

A szerződéskötés megfelelőbb tervezése az előkészítő projekttervezési követelmények, képzés, ezenkívül az ezzel kapcsolatban a CFCU által végzendő fokozott ellenőrzés, valamint a Bizottság által végrehajtandó vizsgálat révén valósul meg.

### 71.

A Bizottság elfogadja, hogy a korábbi projektek mutatói és viszonyítási alapjai fejlesztésre szorulnak.

A SMART-projektcélkitűzéseket és a várható eredményeket, valamint a projektteljesítmény nyomon követésére vonatkozó RACER-mutatókat most már követelménynek kell tekinteni. A követelmény teljesítését a Bizottság és az EUSG szigorúan ellenőrzi.

#### Ajánlások a projektteljesítményre vonatkozóan

Az IPA keretében a projektek tekintetében előírás, hogy SMART-célkitűzésekkel és RACER-mutatókkal rendelkezzenek, és ezt a Bizottság és az EUSG rendszeresen ellenőrzi.

2008–2009-ben a nyomon követési rendszer fejlesztésére irányuló konkrét intézkedésekre került sor, idetartozik az új/továbbfejlesztett monitoringjelentési formanyomtatvány, az említett jelentéseknek az EUSG monitoringegysége által végzett fokozott minőségellenőrzése, az SMSC-ülések új ütemezése és egy eredményorientált monitoringrendszer bevezetése. Ezenkívül a Bizottság küldöttsége saját maga is folytatja a projektvégrehajtás nyomon követését.

A vállalkozók a projekt őket érintő részére vonatkozóan projektjelentéseket, többek között a szerződés lejártakor zárójelentést készítenek. Az adott projekt kedvezményezettje az új monitoringjelentési formanyomtatvány alapján a projekt befejezését követően monitoringjelentéseket, többek között monitoring zárójelentéseket készít. A Bizottság küldöttsége különböző időközönként foglalkozik a projektek nyomon követésével is.

A Bizottság nem követi a módszeres „projekt-szintű” utólagos értékelés elvét, mert az nem költséghatékony.

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

### **Ajánlás a projektértékelésre vonatkozóan**

A Bizottság 2009 augusztusában értékelésről szóló szerződést kötött, amely értékelni fogja, hogy a Törökországnak nyújtott előcsatlakozási támogatás hogyan járult hozzá az általános csatlakozási folyamathoz, konkrétan az MIPD stratégiai célkitűzéseéhez. Ez a Törökországnak 2005-től 2008-ig nyújtott támogatásra fog kiterjedni.

Ahogy a más országokban korábban alkalmazott pénzügyi eszközök esetében is tette, a Bizottság a projektek befejezését követően elvégzi a TPA (2002–2006) utólagos értékelését.



Európai Számvevőszék

**16/2009. sz. különjelentés**

**A Törökországnak nyújtott előcsatlakozási támogatás Európai Bizottság általi irányítása**

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala

2009 — 47 oldal — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-575-0

doi:10.2865/67263



## Hogyan lehet hozzájutni az EU kiadványaihoz?

### **Térítés ellenében hozzáférhető kiadványok:**

- az EU-könyvesbolt (EU Bookshop) útján (<http://bookshop.europa.eu>);
- könyvkereskedőjétől a könyv címe, kiadója és/vagy ISBN száma alapján;
- közvetlenül értékesítési ügynökeinktől. Elérhetőségeik megtalálhatóak a <http://bookshop.europa.eu> honlapon, vagy lekérdezhetőek a +352 2929-42758 faxszámra küldött üzeneten keresztül.

### **Ingyenes kiadványok:**

- az EU-könyvesbolt útján (<http://bookshop.europa.eu>);
- az Európai Bizottság képviselőitől és küldöttségeitől. Elérhetőségeik megtalálhatóak a <http://ec.europa.eu> honlapon, vagy lekérdezhetőek a +352 2929-42758 faxszámra küldött üzeneten keresztül.

EBBEN A JELENTÉSBEN A SZÁMVEVŐSZÉK A TÖRÖKORSZÁGNAK NYÚJTOTT ELŐCSATLAKOZÁSI PÉNZÜGYI TÁMOGATÁS BIZOTTSÁGI IRÁNYÍTÁSÁT ELEMZI. KÜLÖNÖSEN AZ ELSŐ ELŐCSATLAKOZÁSI TÁMOGATÁSI IDŐSZAKBAN (2002–2006) VOLTAK TAPASZTALHATÓK AZ ELŐCSATLAKOZÁSI PROGRAMOKRA ÁLTALÁBAN JELLEMZŐ HIÁNYOSSÁGOK. A BIZOTTSÁG ÁLTAL A TÁMOGATÁSOKKAL KAPCSOLATBAN MEGHATÁROZOTT CÉLOK NEM VOLTAK ELÉGGE KONKRÉTAK AHHOZ, HOGY LEHETŐVÉ TEGYÉK A PROJEKTEK VÉGEREDMÉNYEINEK ÉRTÉKELÉSÉT, ÉS A BIZOTTSÁGI INFORMÁCIÓK SEM VOLTAK ELEGENDŐEK AHHOZ, HOGY ALÁTÁMASSZÁK AZ ELŐCSATLAKOZÁSI TÁMOGATÁS EREDMÉNYESSÉGÉT. ENNEK ELLENÉRE AZ ELLENŐRZÖTT PROJEKTEK ELÉRTÉK A TERVEZETT OUTPUTOKAT, ÉS A PROJEKTEREDMÉNYEK VALÓSZÍNŰLEG FENNTARTHATÓAK LESZNEK.

BÁR A BIZOTTSÁG MÁR JELENTŐS LÉPÉSEKET TETT AZ ELJÁRÁSOK JAVÍTÁSA ÉRDEKÉBEN, A SZÁMVEVŐSZÉK TÖBB AJÁNLÁST IS MEGFOGALMAZ TOVÁBBI KORREKCIÓS INTÉZKEDÉSEK VÉGREHAJTÁSÁRA. A JAVÍTÁSRA SZORULÓ LEGKRITIKUSABB TERÜLETEK: STRATÉGIAI CÉLKITŰZÉSEK MEGFOGALMAZÁSA A PÉNZÜGYI TÁMOGATÁSSAL KAPCSOLATBAN, A CÉLOK MEGVALÓSÍTÁSÁT JOBBAN SZOLGÁLÓ ÜTEMEZÉS KIDOLGOZÁSA, VALAMINT A TÉNYLEGES PROJEKTTELJESÍTMÉNY ÉS AZ EREDMÉNYEK FIGYELEMMEL KÍSÉRÉSE EGYÉRTELMŰ CÉLOK ÉS MEGFELELŐ MUTATÓK ALAPJÁN.



EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal

ISBN 978-92-9207-575-0



9 789292 075750