

I

(Tájékoztatók)

SZÁMVEVŐSZÉK

2004/10. sz. KÜLÖN JELENTÉS

az EK külső támogatásai irányításának a bizottsági küldöttségekhez történő decentralizálásáról
a Bizottság válaszaival együtt

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

(2005/C 72/01)

TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés	Rövidítések
ÖSSZEFOGLALÓ	I–IX	3
BEVEZETÉS	1–14	4
Történeti háttér	1–5	4
A számvevőszéki ellenőrzés	6–14	5
ÉSZREVÉTELEK	15–63	6
A decentralizáció folyamata	15–38	6
A decentralizáció általános irányítása	15–18	6
A küldöttségek felkészítése	19–26	6
A központ felkészítése a felügyeleti és támogatói szerepkörre	27–38	7
A decentralizáció eredményei	39–63	9
Teljesítménymutatók	39–42	9
Gyorsaság	43–55	10
Minőség	56–60	11
Megbízható pénzügyi eljárások	61–63	12
KÖVETKEZTETÉSEK	64–73	12
AJÁNLÁSOK	74–82	13
MELLÉKLET		15
A Bizottság válaszai		16

RÖVIDÍTÉSEK

AKCS	Afrikai, karibi és csendes-óceáni (országok)
ALAT	Helyi technikai támogató munkaez
BESZ	Belső Ellenőrzési Szolgálat
CRIS	Közös Relex Információs Rendszer
CSZ	Civil szervezetek
DEV	Fejlesztési Főigazgatóság
EAMR	Külső Támogatási Irányítási Jelentések
EK	Európai Közösség
EFA	Európai Fejlesztési Alap
EuropeAid	EuropeAid Együttműködési Hivatal
KR	Költségvetési rendelet
KP	Központi részlegek
OLAS	On-line könyvelési program
P & Sz	Pénzügyi és szerződés-kötési (egység)
RAC	„Restant à contracter” = leszerződésre váró kötelezettségvállalások
RAL	„Restant à liquider” = kifizetendő kötelezettségvállalások
RELEX	Külkapcsolati Főigazgatóság
SINCOM	A Bizottságnál alkalmazott számviteli program
TAO	Műszaki Támogatási Iroda

ÖSSZEFOGLALÓ

I. 2000 májusában a Bizottság bejelentette külső támogatási programjai irányításának nagyszabású megreformálását. A reform fő célkitűzése, hogy megbízható pénzügyi eljárások alkalmazása mellett gyökeres javulás következzen be az EK külső támogatási programjai gyorsaságában és minőségében. A reform kulcseleme a támogatások irányításához kapcsolódó feladatok és felelősségi körök túlnyomó részének a bizottsági küldöttségekhez történő decentralizációja. A decentralizáció eredményeképpen mára már az emberi és műszaki erőforrásaikban számottevően gyarapodott küldöttségek felelősek a projektek előkészítéséért, a szerződéskötésekért, a pénzügyi, valamint a technikai megvalósításért. Fontos következményekkel jár a decentralizáció a brüsszeli EuropeAid Együttműködési Hivatal (röviden EuropeAid) központi részlegeire nézve is, mivel ezek szerepköre a projektek közvetlen irányításáról egyre inkább a küldöttségek felügyeletére és támogatására helyeződik át (lásd az 1–5. bekezdéseket).

II. A Számvevőszék a küldöttségeknél, illetve a brüsszeli központban tett helyszíni látogatások során azt vizsgálta, hogy a Bizottság eredményesen vezényelte-e le a decentralizációs folyamatot, valamint hogy a küldöttségek által gyakorolt decentralizált irányítás kezdi-e meghozni a várt eredményeket – figyelembe véve egyúttal, hogy a küldöttségek még csak meglehetősen rövid ideje működnek a decentralizált irányítási struktúrában – (lásd a 6–14. bekezdéseket).

III. Az irányítási felelősségi körök 78 küldöttséghez történő decentralizációja a külső támogatási programokkal foglalkozó bizottsági részlegek nagyarányú átszervezését vonta magával. E folyamat sikeres megvalósulása – 2004 nyarán már szinte valamennyi küldöttség a decentralizált irányítási struktúrában működött – jelentős előrelépésnek tekinthető (lásd a 15–17. bekezdéseket).

IV. **A decentralizációs folyamat bizottsági irányítása** meglehetősen eredményesnek mondható, legalábbis, ami magukat a küldöttségeket illeti. A tervezési folyamat azonban nem terjedt ki néhány olyan szempontra, amely segíthette volna a bizottsági folyamatirányítást, illetve maradt néhány olyan problematikus terület, amely további odafigyelést igényel (lásd a 18. bekezdést).

V. A küldöttségek általában megfelelő felkészítést kaptak a decentralizált irányítási struktúrában történő működésre, ám továbbra is nehézségeket okoz néhány álláshely betöltése, és folyamatos továbbképzésre is szükség van. A központi részlegek felkészítését már nem tervezték meg hasonló alapossággal: nem készültek felmérések, és egyeztetések sem folytak. Míg a küldöttségek továbbra is jelentős segítségre szorulnak az új feladatkörükhöz történő alkalmazkodáshoz, a központi részlegek csak bajosan tudják kielégíteni ezeket az igényeket, mivel a központban végrehajtott leépítések következtében igen egyenetlenné vált a tematikus szakértelem eloszlása a térségi igazgatóságok között. Jóllehet a központban kifejlesztettek néhány felügyeleti eszközt, illetve jelentős segítséget nyújtottak a küldöttségeknek, mindkét területen van még javítani való (lásd a 19–38. bekezdéseket).

VI. Arról, hogy **milyen eredménnyel járt a decentralizáció** az EK külső támogatási programjainak gyorsaságát és minőségét illetően, a decentralizált irányítás első szűk két éve múltán még korai lenne nyilatkozni. Külön megnehezíti a fő célkitűzések felé tett haladás felmérését, hogy a teljesítménymutatók átfogó rendszerét nem vezették be a decentralizációs folyamat kezdetén (lásd a 39–42., 48–51., 53., 56. és 57. bekezdéseket).

VII. Mindazonáltal a felkeresett küldöttségek többsége a jelek szerint jó úton halad a decentralizációs irányítás célkitűzéseinek megvalósítása felé. A projektmenedzsment gyorsaságára és minőségére előnyösen hat az igazgatási küldöttségi egységek kapacitásbővülése, valamint az, hogy most már a helyszínen működik a pénzügyekkel és a szerződéskötéssel foglalkozó állomány. Mindennek köszönhetően javul a küldöttségek problémamegoldó képessége, rendszeresebbé válik a kapcsolattartás a kedvezményezettekkel és más érintett felekkel, és világosabb kép alakul ki a helyi feltételekről, kockázatokról és lehetőségekről. A decentralizációs folyamat megbízható pénzügyi igazgatási eljárásai általánosságban már biztosítottak, ám a végrehajtó szervezetek pénzügyi felügyeletére vonatkozóan még nem megfelelőek (lásd a 43., 46., 54., 58., 61. és 62. bekezdéseket).

VIII. A decentralizációs folyamattól a projektmenedzsment gyorsasága, illetve jobb minősége terén elvárt eredményeket egyelőre még több tényező gátolja: a kellő tapasztalattal bíró munkaerő alkalmazásának, illetve tapasztalatuk optimális kamatoztatásának a nehézségei, a központtól a küldöttségeknek nyújtott támogatás hiányosságai, valamint a még nem megfelelő pénzügyi információs rendszerek és bonyolult eljárási folyamatok (lásd a 44., 45., 47., 52., 55., 59., 60. és 63. bekezdéseket).

IX. A Számvevőszék legfontosabb észrevételei és következtetései alapján kialakított főbb ajánlások a következők:

- megfelelő teljesítménymutatókat kellene bevezetni mind a támogatásnyújtás gyorsaságának, mind pedig minőségének a mérésére, hogy lehetővé váljék az évenkénti előrehaladás mérése és a célként kitűzött standardokkal történő összevetés,
- figyelemmel kellene kísérni a decentralizáció tényleges költségeinek alakulását a becsült költségekkel összevetésben,
- a Bizottságnak olyanná kellene tennie a munkaerő-felvételi eljárásokat, a béreket és az egyéb foglalkoztatási feltételeket, hogy a küldöttségek megnövekedett személyzeti igényeinek kielégítésére megfelelő tapasztalatokkal bíró munkaerőt tudjon felvenni,
- a központi részlegek tematikus szakértelmét úgy kellene megszervezni, hogy hatékonyan, jó minőségben tudjanak segítséget nyújtani a küldöttségeknek,
- a központ felügyeleti és támogatási szerepkörét tovább kellene fejleszteni, kiváltképp a pénzügyi információs rendszerek jobbítása, illetve a fennálló képzési igények kielégítése révén,
- a Bizottságnak többet kellene tennie azért, hogy visszaszorítsa a projektek megvalósulásakor fellépő késelelmeket, különösen ami a küldöttségeken kívüli kifizetések folyósítását illeti,
- a decentralizáció eredményeinek optimalizálása érdekében a Bizottságnak továbbra is különös figyelmet kellene fordítania a pénzügyi és szerződéskötési eljárások egyszerűsítésére, összehangolására és egyértelműsítésére.

BEVEZETÉS

Történeti háttér

1. 2000 májusában a Bizottság bejelentette ⁽¹⁾, hogy a Bizottság általános reformjáról szóló Fehér Könyvben lefektetett alapelvek mentén ⁽²⁾ hozzákezd külső támogatási programjai igazgatásának nagyszabású megreformálásához. A Bizottság fő célkitűzéseiként – ahogy az a vonatkozó közleményben is áll – az EK külső támogatási programjai gyökeres gyorsasági, minőségi és fogadtatási jobbítását jelölte meg. A következő alapvető célkitűzéseket határozták meg:

- a projektek megvalósításához szükséges idő lényeges lerövidítése,
- a projektmenedzsment minőségének és rugalmasságának jelentős javítása,
- a legjobb nemzetközi helyénvalósági és elszámoltathatósági szabványoknak megfelelő, megbízható pénzügyi, technikai és szerződéskötési irányítási eljárások biztosítása,
- a közösségi fejlesztési együttműködés és segítségnyújtás hatásának és eredményességének javítása.

⁽¹⁾ Bizottsági közlemény a külső támogatások igazgatásának megreformálásáról, 2000. május 16., máshol SEC(2000) 814/5 hivatkozással is szerepel.

⁽²⁾ COM(2000) 200.

2. A reform fő eleme a decentralizáció, vagyis az EK által finanszírozott együttműködési tevékenységekhez kapcsolódó feladatoknak és felelősségi köröknek a Bizottság brüsszeli központjától (vagyis az EuropeAidtól) a világ minden táján, a kezdivezményezett országokban működő bizottsági küldöttségekre történő átruházása ⁽³⁾, oly módon, hogy a végső felelősséget eközben továbbra is a Bizottság brüsszeli központja viseli. A reform egyéb fontos elemei: a többéves programozás erősítése, a projektciklus integrálása; a projektek megvalósításáért egyedül felelős szerv létrehozása (EuropeAid); a külkapcsolati szolgálatok közös adminisztratív kultúrájának kifejlesztése; valamint a régi és az „alvó” kötelezettségvállalások felszámolását irányozó tevékenységek.

⁽³⁾ A múltban a Számvevőszék több alkalommal bírálta a Bizottságot a külső támogatási programok irányításának túlzott központosítottasága, valamint a küldöttségi felelősségi körök, illetve erőforrások hiánya miatt. Lásd pl. a következő számvevőszéki jelentéseket:

- 2000/21. sz. külön jelentés a Bizottság külső támogatási programjainak irányításáról, különösen az országprogramokról, a projekt-előkészítésről és a küldöttségek szerepéről (51–53. bekezdések), (HL C 57., 2001.2.22., 1. o.)
- 98/1. sz. külön jelentés a kétoldalú pénzügyi és technikai együttműködésekéről a nem tagállami mediterrán országokkal (39. bekezdés), (HL C 98., 1998.3.31., 1. o.)
- 97/3. sz. külön jelentés a PHARE program megvalósításának decentralizált rendszeréről (2.13–2.22. bekezdések), (HL C 175., 1997.6.9., 4. o.)
- Éves jelentés az 1997-es pénzügyi évről (5.23. bekezdés), (HL C 349., 1998.11.17., 1. o.)

3. A 2000. májusi közlemény a következőképpen fogalmazta meg a decentralizáció irányelvét: „mindazt, amit a helyszínen, az események közelében jobban lehet irányítani, illetve el lehet dönteni, azt nem kellene Brüsszélből intézni”. Ez az elv a működési gyakorlatra lefordítva a küldöttségek számára leginkább azokban a változásokban mutatkozik meg, hogy a decentralizáció eredményeképpen most rájuk hárul a felelősség a projektek/programok kialakításáért, a finanszírozási javaslatok előkészítéséért (de csak a központi részlegek jóváhagyásával), valamint a szerződéskötési, a pénzügyi és a technikai megvalósításért⁽¹⁾. A decentralizációs folyamat egyben a küldöttségeknél általánosan jelentkező létszámhiány megoldására is alkalmat adott, oly módon, hogy egyúttal hatékonyabban tudják ellátni a működési feladatokat, illetve, hogy a korábban a technikai támogatási irodák (TAO-k)⁽²⁾ által ellátott támogatáskezelési feladatok is át tudják venni.

4. Fontos következményekkel jár a decentralizáció a brüsszeli központi részlegekre nézve is, mivel ezek szerepköre a projektek közvetlen irányításáról egyre inkább a küldöttségek felügyeletére és támogatására helyeződik át (beleértve az együttműködés szervezését, a minőségbiztosítást, valamint a működési gyakorlat hatékonyabbá tételét).

5. A decentralizációs folyamat a Bizottság külső támogatási programjai által lefedett valamennyi földrajzi térségre kiterjed, akár a Bizottság költségvetésén, akár az Európai Fejlesztési Alapokon keresztül finanszírozzák azokat. A decentralizációra a terveknek megfelelően a 2001–2003-as időszakban, három „hullámban” került sor, egyenként 20–30, összesen 78 küldöttséget érintően⁽³⁾. Az első, 21 küldöttségből álló csoport 2002 elejétől fogva kezdett el decentralizációs irányítási struktúrában működni, a második, 26 küldöttségből (és a kabuli irodából) álló csoport 2002 végétől / 2003 elejétől, a harmadik, 30 (mindegyik AKCS-országokbeli) küldöttségből álló csoport pedig 2003 végétől/2004 elejétől. A decentralizáció valamennyi programot érinteni fogja, de először a térségi programokra⁽⁴⁾ kiterjedően vezették be, amelyeket a „horizontális” programok követnek, mint például az élelmiszer-biztonsági, az emberi jogi, a civil szervezetek társfinanszírozási, illetve a regionális programok (a humanitárius segélyek kivételével, amelyek nem decentralizáltak). A Bizottság szerint a térségi programok kapcsán összesen 14 milliárd EUR pénzügyi kifizetési kötelezettségvállalás tartozott a decentralizált igazgatás alá 2003 végén. Ez az összeg az összes ilyen jellegű pénzügyi kötelezettségvállalás mintegy 72 %-át teszi ki.

(1) A költségvetési támogatások esetében a helyzet némileg eltérő, a küldöttségek felelnek a pénzügyi javaslatok előkészítéséért, valamint a támogatási feltételek kiértékeléséért, miközben a kifizetések jóváhagyásáért a központi irodák továbbra is felelnek.

(2) A TAO-k például szerepet játszottak a pénzügyi javaslatok előkészítésében, valamint a projekt-megvalósítás felügyeletében. Szerepük 2001 végével fokozatosan megszűnt.

(3) 2004 februárjában a Bizottság döntést hozott, hogy izraeli küldöttsége is kiterjeszti a decentralizációt, továbbá, amennyiben a boszniai küldöttséget is figyelembe vesszük, amelynél a decentralizáció már a decentralizációs folyamat megindulása előtt megtörtént, akkor az összes decentralizációs irányítási struktúrában működő küldöttségek száma 80 lesz.

(4) A térségi programok egyes földrajzi térségekre irányulnak, mint például a TACIS (korábbi Szovjetunió), CARDS (Balkán), MEDA (mediterrán országok), ALA (Ázsia és Latin-Amerika), AKCS (AKCS-országok) és EPRD (Dél-Afrika).

A számvevőszéki ellenőrzés

6. A számvevőszéki ellenőrzés két fő kérdésre összpontosított:

- sikeresen irányította-e a Bizottság a decentralizációs folyamatot?
- kezdi-e meghozni a szándékolt eredményeket a decentralizált irányítás a küldöttségeknél?

7. Az első kérdés megválaszolásához az ellenőrzés azt vizsgálta, hogy milyen módon készítették fel a küldöttségeket a decentralizált irányításra, illetve hogyan készítették fel a központi részlegeket a felügyeleti és támogatási szerepkörükre.

8. A második kérdést illetően az ellenőrzés különösen a támogatásnyújtás gyorsaságának és minőségének, valamint a megbízható pénzügyi eljárások biztosításának tekintetében vizsgálta az elért eredményeket.

9. A Számvevőszék tudatában van annak, hogy a decentralizációs folyamat még nem fejeződött be az ellenőrzés időpontjában (2003. október–2004. május), és hogy a küldöttségek még csak meglehetősen rövid ideje működnek a decentralizált irányítási struktúrában. A Számvevőszék mégis úgy ítélte, hogy a decentralizáció 2000. évi beindítása óta annak előkészítése és megvalósítása eléggé előrehaladottnak tekinthető ahhoz, hogy a Számvevőszék lefolytathassa ellenőrzését, és hogy az – különösen a decentralizációs folyamatra vonatkozóan – tárgyhoz tartozó eredménnyel járjon.

10. Az ilyen rövid időn belül azonnal megmutatkozó minőségi javulás helyett a Számvevőszék első lépésben inkább azt vizsgálta, hogy mennyiben növekedett meg a küldöttségeknél dolgozók szerepvállalása a projektciklus egyes szakaszaiban és feladataiban. Ugyanebből az okból, nem fordított különösebb figyelmet a reform másik fontos célkitűzésre, azaz a közösségi támogatások hatásosságának és eredményességének javítására.

11. Az ellenőrzés keretében tíz küldöttséget⁽⁵⁾ látogattak meg: ebből hét az első, három pedig a második hullámba tartozó küldöttségek közül került ki, míg a harmadik hullámbeli küldöttségek közül egy sem került be a mintába, mivel ezeknél legkorábban 2003 végére várták a decentralizációs irányítás alatti működés beindulását.

12. A központi szinten számos interjúra került sor az EuropeAidnál (beleértve a területi igazgatóságokat is), a Küllapcsolati (RELEX), valamint a Fejlesztési Főigazgatóságnál (DEV).

(5) A tíz (2003 novemberében, illetve 2004 márciusában) felkeresett küldöttség a következő volt: Indonézia, Kenya, Mali, Marokkó, Oroszország, Szenegál, Dél-Afrika (az első hullámban érintett küldöttségek), valamint Albánia, Etiópia és Uruguay (második hullám). A nicaraguai és a tunéziai küldöttségeket 2003 elején látogatták meg, az ellenőrzési előkészítés elővizsgálati tanulmánya keretében.

13. A számvevőszéki ellenőrzéssel párhuzamosan a Bizottság is lefolytatta a decentralizációs folyamat értékelését. Az értékelésről készített jelentéstervezet 2003 végén vált hozzáférhetővé a Számvevőszék számára, éppen akkor, amikor a Számvevőszék befolyezte a küldöttségeknél végzett helyszíni vizsgálata első szakaszát (hat küldöttség felkeresése). A jelentést a Számvevőszék összevetette saját akkori megállapításaival, és arra a következtetésre jutott, hogy a két vizsgálat megállapításai között nincsenek lényeges eltérések, és az azonosított fő kockázati tényezők is hasonlóak. A bizottsági értékelés végleges változata 2004. májusában vált hozzáférhetővé ⁽¹⁾.

14. 2003-ban a Bizottság alapos ellenőrzést folytatott le a EuropeAid-nél. Ennek az ellenőrzésnek a célja azonban eltérő volt, mivel a EuropeAid belső ellenőrzési rendszereit illetően kívánt ésszerű bizonyosságot szerezni, ám a Számvevőszék még ebből is fel tudott használni ellenőrzéséhez néhány, saját megállapításait alátámasztó észrevételt, különösen a Közös Relex Információs Rendszerre vonatkozóakat.

ÉSZREVÉTELEK

A decentralizáció folyamata

A decentralizáció általános irányítása

15. A decentralizációs folyamat részletes előkészítése a 2000. májusi bizottsági közleményt követően kezdődött meg. A decentralizációs folyamat általános előkészítésének kulcsfontosságú eseményeit és időpontjait a *mellékletben* soroltuk fel.

16. A mind a 78 küldöttséget felölelő decentralizációs folyamat befejezését eredetileg 2003 vége előttre tervezték. Ahhoz, hogy a folyamatot jobban lehessen irányítani, illetve hasznosítani lehessen a menetközben szerzett tapasztalatokat, a küldöttségeket három hullámban tervezték decentralizálni. Az egyes küldöttségek decentralizációja részeként felmérték az adott küldöttség szükségleteit, amit a közösen megállapított munkaerő felvétele és betanítása, valamint az irodák és a számítástechnikai eszközök bővítése, illetve a számítógépes hálózati kapcsolatok kiépítése követett. Ezen kitűzött célok elérésének folyamatát az egyes küldöttségeknél cselekvési tervek keretében követték nyomon. Ezenfelül megterveztek, majd megvalósítottak a központi személyzeti állományát és felépítését érintő változásokat is.

17. Az előkészítési időszak egészének, valamint az erre az időszakra vonatkozóan rendelkezésre álló dokumentációnak az áttekintéséből kiviláglik, hogy a 2000. májusi hivatalos döntéstől a decentralizációs irányításnak a 2002. év elején, az első küldöttségeken megtörtént tényleges megkezdéséig eltelt másfél évben kiterjedt tervezési, egyeztetési és megvalósítási munkálatok zajlottak, főként a EuropeAid-nél, a Külcsoport (RELEX) és a Fejlesztési (DEV) Főigazgatóságoknál, a központi részlegek közötti decentralizációs munkacsoport (Devolution Inter Service Working Group) szervezésében. Azóta hasonló előkészítési folyamat zajlott le a második és a harmadik hullámbeli küldöttségeket érintően is. 2004 áprilisára a decentralizáció már 66 küldöttségre kiterjedően működött, a többi 12, harmadik hullámbeli küldöttségnél pedig 2004 közepére várták annak megvalósulását.

18. Mindazonáltal a tervezési folyamat nem terjedt ki néhány olyan szempontra, amely segíthette volna a decentralizáció folyamatának bizottsági irányítását. Példának okáért, jöllehet a 2000. májusi döntésben szerepelt egy cselekvési terv, abban mégsem kötötték ki eredmény-elvárásokat az egyes decentralizációs tevékenységekre vonatkozóan. A Bizottságnak 2002 januárjában benyújtott közlemény ⁽²⁾ a küldöttségek 2005-ös, vagyis a decentralizáció befejezése utáni éves összköltségét megközelítően 177 millió EUR-val többre becsülte, mint amennyi az a decentralizációt megelőzően volt. Ez a becslés azonban nem vette figyelembe a központi személyzet leépítéséből származó megtakarításokat. A tényleges költségek alakulását nem kísérték figyelemmel olyan módon, hogy a tervezett költségekkel való összevetés révén egyértelműen áttekinthetővé vált volna a küldöttségek és a központi részlegek költségeinek (illetve személyzete létszámának) általános alakulása. Hasonlóképpen hiányzott néhány egyéb, a jelen dokumentumban a későbbiekben részletesebben kifejtett szempont: az egyes küldöttségekhez betervezendő erőforrásokra vonatkozó mennyiségi mutatók megállapítása (lásd a 19–21. bekezdéseket), a központ új szerepkörének átfogó megtervezése és meghatározása (lásd a 27–28. bekezdéseket), valamint a támogatások irányításának gyorsaságára és minőségére vonatkozó teljesítménymutatók megadása (lásd a 39–42. bekezdéseket).

A küldöttségek felkészítése

19. Az első „hullámba” beválasztott küldöttségek először 2000 novemberében kaptak tájékoztatást a központi részlegektől, valamint felkérést arra, hogy készítsenek felmérést a megnövekedő erőforrásigényeikről (beleértve az emberi erőforrásokat, az irodai elhelyezést, valamint a felszereléseket is). A második „hullámba” tartozó küldöttségeket 2001 decemberében keresték meg ezzel a felkéréssel. Az igények felmérésénél a küldöttségeknek olyan mutatókat kellett figyelembe venniük, mint például az őket érintő támogatások nagyságrendje, a projektek és a kifizetések száma, de olyan sajátos korlátozó tényezőket is, mint a helyi munkakörnyezet vagy a helyi közigazgatás színvonala. Arra vonatkozóan viszont már nem látták el meghatározott módszerrel a küldöttségeket, hogy ezeket a mutatókat hogyan kellene felhasználniuk a megnövekedő erőforrásigényeik felbecsülésére.

⁽²⁾ Patten, Nielsen, Kinnock és Schreyer bizottsági tagok által a Bizottsághoz beterjesztett „Réforme de l'aide communautaire: Plan de mise en oeuvre et de financement de la déconcentration” című közleménye. SEC(2002) 85, amelyet a Bizottság 2002.1.30-án fogadott el.

⁽¹⁾ A decentralizációs folyamat értékelése – 2004.5.6. – SEC(2004) 561.

20. Az ellenőrzés azt mutatta, hogy a küldöttségek ilyen elemzésre önállóan általában képtelenek voltak, így a kérelmek számadatai mögött nem állt világos levezetés. Az irodai elhelyezésre, a számítógépek és egyéb irodai felszerelések mennyiségére vonatkozó becsléseket könnyebb volt megadni, hiszen ezeket általában a munkaerő létszámára alapozták.

21. Konkrét erőforrásigény-felmérési módszer híján is széleskörű egyeztetések folytak a központ és a küldöttségek között, amelyeket egy, a küldöttség vezetője és a főbb érintett főigazgatóságok (RELEX, DEV és EuropeAid) főigazgatói részvételével tartott végső meghallgatás zárt le. A folyamat eredményeképpen a küldöttségek kéréseit javarészt teljesítették, létszámukat jelentősen megnövelték. A legtöbb küldöttségnél az új pénzügyi és szerződés-kötési (P & Sz) egység kapott két-két tisztviselőt és több beosztottat, és jelentősen megnövelték a programigazgatási, illetve az együttműködési feladatokért felelős egységek létszámát ⁽¹⁾.

22. A felkészítő folyamat részeként a központ munkatársai két külön felülvizsgálat keretében győződtek meg arról, hogy a decentralizált irányítási struktúrában működő küldöttségeknél maradéktalanul megvalósulnak az alapvető feltételek. Az első felülvizsgálat eredménye adott alapot rá, hogy az EuropeAid térségi igazgatói átruházhassák a kötelezettségvállalásokra és kifizetésekre vonatkozó felelősségüket az adott küldöttség vezetőjére. Néhány hónappal később a második felülvizsgálat keretében a küldöttségeket is felkeresték, hogy a helyszínen győződjenek meg a decentralizált irányítás kielégítő gyakorlati megvalósulásáról.

23. A számvevőszéki ellenőrzés keretében meglátogatott küldöttségek általánosságban elégedettek voltak a jóváhagyott bővítési keretlétszámmal, ám a tíz küldöttségből hatnál problémát jelentett időben és/vagy megfelelően képzett munkaerővel betölteni az álláshelyeket. Ez az alábbiakra volt visszavezethető:

- elhúzódozó munkaerő-felvételi eljárás (köztisztviselők, független szakértők ⁽²⁾ és ALAT-ok ⁽³⁾ esetében egyaránt),
- nem túl vonzó munkafeltételek (pl. fizetési besorolási táblák, az ALAT-okra vonatkozó szabadságolási jogosultságok),

⁽¹⁾ Példaképpen, az indonéziai küldöttség létszáma 25 fő volt a decentralizációt megelőzően, amely először összesen 14 fővel bővült, ebből 6 fő a P & Sz, 3 szakértő pedig az együttműködési feladatokért felelős egységhez került, 5 fő erősítette az adminisztrációs és támogató személyzetet.

⁽²⁾ Független szakértőnek nevezzük azt, aki egy adott szakterületen (mint például egészségügy, erdőgazdálkodás, üzleti szféra stb.) számottevő tapasztalattal rendelkezik, valamint a tisztviselői alkalmazási feltételekkel többé-kevésbé hasonló kitételeket tartalmazó megbízási szerződés keretében dolgozik.

⁽³⁾ Az ALAT jelentése: „agent local assistance technique” (helyi technikai támogató munkaerő); olyan európai nemzetiségű, helyi megbízási szerződéssel foglalkoztatott alkalmazott, aki valamilyen tapasztalati háttérrel – jóllehet általában a független szakértőknél kevesebb tapasztalattal – rendelkezik egy adott szakterületen.

– bizonyos típusú szakértők hiánya (P & Sz személyzet, építőmérnökök),

– helyi törvényi szabályozási korlátok (korlátozott lehetőség a megbízási szerződések megújítására),

– miután a 2004. május 1-jével hatályba lépett új személyzeti szabályzat bevezette a „szerződéses alkalmazottak” új kategóriáját, bizonytalanná váltak az ideiglenes alkalmazottak jövőbeli alkalmazási kilátásai és feltételei.

24. A többi szükséges erőforrást, úgy mint az irodai elhelyezést, a számítógépeket és egyéb irodai felszereléseket, néhány kivételtől eltekintve, nagyobb probléma nélkül biztosították a küldöttségeknek.

25. Jelentős erőfeszítések történtek a küldöttségi állomány képzése érdekében. Többek között küldöttségi állásuk betöltését megelőzően betanították a tisztviselőket (főként a P & Sz egység munkatársait), a központ munkatársai tanfolyamokat tartottak a küldöttségeknél az ott dolgozóknak, illetve területi alapon szervezett speciális továbbképzéseket is tartottak. A témakörök között szerepeltek a bizottsági pénzügyi és szerződés-kötési eljárások, a CRIS pénzügyi információs rendszer, valamint a vezetői képességek erősítése.

26. A küldöttségeknél lefolytatott ellenőrzések azonban azt mutatták, hogy minden – általában nagyon hasznosnak ítélt – képzés és tanfolyam ellenére egyes továbbképzési igények még mindig kielégítetlenek maradtak, részben a személyzet rendszeres fluktuációja miatt, részben pedig azért, mert a küldöttségeknek a helyi tanfolyamokra, illetve a tanfolyamokhoz kapcsolódó utazási költségekre biztosított költségvetési forrása elégtelen. Nemrégiben a központnál bekövetkezett létszámleépítések miatt a 2004-es évre Ázsiában betervezett továbbképzési programok mennyiségét csökkenteni kellett. Továbbra is igényelt képzési témakörnek számít elsősorban a CRIS-rendszer, az új költségvetési rendeletek (KR) ⁽⁴⁾ és ezek kihatásai, a projektek megvalósítása és felügyelete, valamint a vezetői tréningek.

A központ felkészítése a felüyleti és támogatói szerepkörre

A központ felépítése és személyzeti állománya

27. A EuropeAidet 2001 januárjában hozták létre. Annak részletes leírását, hogy a központ milyen szerepet töltsön be a decentralizált irányítási struktúrában, mégis csak a 2002-ben tartott szemináriumok és munkacsoportos megbeszéléseket követően, 2002 novemberében tették hozzáférhetővé ⁽⁵⁾, majd 2003 júliusában továbbfejlesztették ezt a meghatározást ⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ Az általános költségvetésre, valamint a 9. EFA-ra vonatkozó KR.

⁽⁵⁾ „Définition des fonctions du Siège d'EuropeAid dans le cadre d'un environnement déconcentré”.

⁽⁶⁾ „Mission statement, Responsabilités et Tâches des Services”.

28. Ám a fent említett dokumentumok egyikében sem szerepelt olyan elemzés, amely számszerűsítette volna, hogy milyen erőforrások szükségesek a központnál a decentralizációval jelentkező új feladatok és felelősségi körök, mint például a felügyelet (lásd a 34–35. bekezdéseket), valamint a támogatói feladatok (lásd a 36–38. bekezdéseket) ellátásához. Jóllehet a küldöttségi igények felmérésénél szintén nem elemezték számszerűen, hogy az ellátandó feladatokhoz képest milyen munkaerő-szükséglettel kell számolni, ám legalább többfordulós egyeztetési és megbeszélési folyamatra került sor a küldöttségek és a központ között, ami biztosította, hogy a küldöttségek felelősséget érezzenek saját magukért. A központi részlegek igényeinek felmérése esetében azonban nem zajlott le hasonló folyamat az egyes egységek vezetőinek bevonásával, így itt sem elemzési munka, sem egyeztetés nem történt.

29. A 2002. januári, a decentralizáció végrehajtásáról és finanszírozásáról szóló közlemény biztosította a pénzeszközöket a küldöttségi állomány további 1 400 fővel (köztük 375 tisztviselővel) történő kibővítéséhez, de nem rendelkezett arról, hány munkatársat helyeznek át a központból. A Bizottság szerint a decentralizációhoz kapcsolódóan betervezett új tisztviselői álláshelyek száma azonban csupán 158 fő (44 fő a 2001. évi első szakaszra, valamint 114 fő a 2002. évi második szakaszra). A 2003. és 2004. évre a küldöttségekhez betervezett 217 álláshely betöltése a központtól történő áthelyezésekkel valósult meg, jóllehet nem egyértelmű, hogy milyen elemzésre alapozták a központ létszámleépítését.

30. A EuropeAid területi igazgatóságait felkérték, hogy vegyék ki részüket a 2003. és 2004. évi, 217 álláshelyet érintő leépítésben. A leépítések többségét a tematikusan szervezett egységeknél, valamint a pénzügyi és szerződéskötési egységeknél hajtják végre. Az ellenőrzés kimutatta, hogy a leépítések következtében a tematikus egységek némelyike már nem képes hatékony támogatást nyújtani a küldöttségeknek.

31. A megcélzott leépítési keretlétszám elérése érdekében előfordult, hogy a tematikus egységek nem tudtak állást ajánlani a küldöttségektől visszatérő tapasztalt munkatársaknak. Azok a tematikus egységeknél maradó alkalmazottak, akik korábban a projektdossziék kezeléséért és feldolgozásáért voltak felelősek, nem minden esetben tudnak könnyen átállni az új támogatói, tanácsadói és szektorspecifikus ismereteket megkövetelő szerepkör ellátására.

32. Mivel a Bizottság a központ szerkezeti felépítésére vonatkozó átfogó tervezési megközelítést nem tekintette alkalmazhatónak, inkább egy pragmatikus, a dolgok alakulására alapozó megközelítést követett. Jóllehet a vizsgálat idején nem létezett a EuropeAid átszervezésére vonatkozó átfogó terv, már felmerült a tematikus egységek olyan átszervezésének gondolata, amely biztosítaná a tematikus szakértelem összpontosítását. Ezáltal a központnál felhalmozott szaktudást és tapasztalatot hatékonyabban lehetne átadni a küldöttségeknek.

33. A leterheltséget vizsgáló összehasonlító felmérés kimutatta, hogy a különböző EuropeAid igazgatóságok pénzügyi és szerződéskötési egységei között nagy eltérések vannak az álláshelyek száma, illetve az egy főre jutó kifizetések száma, illetve nagyságrendje tekintetében.

A központ felügyeleti szerepköre

34. Egyes, különösen az együttműködési programok végrehajtásával kapcsolatos felelősségi körök küldöttségekre történő átruházásával a bizottsági központ szerepköre egyre inkább a küldöttségek felügyelése és támogatása felé tolódik el, ahogy azt az EuropeAid „Mission statement, Responsabilités et Tâches des Services” (Küldetésnyilatkozat, a részlegek felelősségei és feladatai) című 2003. júliusi dokumentuma részletesen is tárgyalja. A felügyeleti szerepkör gyakorlása során a központ különböző eszközöket alkalmaz a küldöttségek feladatvégzésének figyelemmel kísérésére, amelyek közül a legfontosabbak a következők:

- a küldöttségek által négyhavonta összeállítandó Külső Támogatási Irányítási Jelentések (EAMR),
- a kötelezettségvállalások, a kifizetések, a leszerződésre váró kötelezettségvállalások (RAC), valamint a kifizetendő kötelezettségvállalások (RAL) ⁽¹⁾ negyedéves ütemezései,
- a küldöttségek által összeállított éves igazgatási tervek (AMP),
- az előkészítés alatt álló projektek soronkövetkezési („pipeline”) áttekintése,
- a projektek eredményességére irányuló felügyeleti jelentések,
- a pénzügyi információs rendszerek, a CRIS, illetve az EFA esetében az OLAS,
- helyszíni látogatások,
- a belső ellenőrzési rendszerek ellenőrzése,
- leterheltségi felmérések.

35. Jóllehet ezek a felügyeleti eszközök hasznos információt biztosítanak a központnak a küldöttségek teljesítményére vonatkozóan, alkalmazási módjuk azonban működési munkautasítások hiányában nem volt mindig egyértelmű az érintett alkalmazottak számára a felügyelet hatóköre, illetve mélyrehatósága tekintetében, és problémákat idézett elő a következő területeken:

- a) a leterheltségi felmérés célja – ahogy azt a 2002. évi januári közlemény előterjeszti – az, hogy fokozatosan meg tudják határozni a belső, célként kitűzendő, a küldöttségi erőforrásokat a feladatokkal összevető mutatókat. Mivel azonban eddig még csak igen kevés küldöttséget látogattak meg, és ezek is igen eltérő helyi feltételek között működtek, ezeket a mutatókat még nem dolgozták ki. Ezért az eddig elvégzett leterheltségi felmérések nem mutatják meg, hogy a küldöttségek létszámállománya megfelelő-e az adott küldöttség feladatai és felelősségi körei, a kezelt támogatások nagyságrendje, a kifizetések száma és nagyságrendje, valamint a nemzeti közigazgatás színvonala szempontjából. A leterheltségi felmérések azt sem mutatják meg, hogy több, vagy éppen kevesebb időt kellett volna-e egy adott feladatra vagy folyamatra szánni, illetve, hogy valamennyi feladat helyénvaló volt-e, és hogy további feladatokat is el kellett volna-e végezni;

(1) RAC = „Restant à contracter” = leszerződésre váró kötelezettségvállalások.

RAL = „Restant à liquider” = kifizetendő kötelezettségvállalások.

- b) eredetileg nem volt követelmény, hogy a központ adjon visszajelzést a küldöttségeknek ezek Külső Támogatási Irányítási Jelentéseiről (továbbiakban EAMR-jelentés), bár szórvaosan sor került erre. Mára ez tisztázódott, és a 2003. év végétől kötelező visszajelzést adni a decentralizált irányítási struktúrában működő küldöttségek EAMR-jelentéseire. Ugyanakkor a EuropeAid néha csak nehezen tudja megállapítani az EAMR-jelentésekből, hogy egyáltalán vannak-e el a központtól intézkedéseket, és ha igen, milyeneket ⁽¹⁾;
- c) a CRIS nem rendelkezik felhasználóbarát jelentéskészítő lehetőségekkel; ez oda vezetett, hogy több küldöttség párhuzamosan saját adatbázisokat állított fel, s így a pénzügyi projektadatok adatai kétszeresen kerültek bevitelre. Az egyik földrajzi térség esetében a CRIS-be felvitt országok hiánya, illetve hibái miatt a rendszer irányítási információforrásként megbízhatatlanná vált. A CRIS felügyeleti eszközként való alkalmazása az AKCS-országok esetében még nem valósult meg maradéktalanul. 2004 végére tervezik a tervadatok CRIS-be történő felvitelét, 2006-ra pedig az OLAS és a CRIS teljes integrációját. A Bizottság ellenőrzése (lásd a 14. bekezdést) ebben a tekintetben megállapította, hogy a CRIS még nem tekinthető megfelelő jelentéskészítési rendszernek.

A központ támogató szerepköre

36. A felügyeleti szerepkör mellett a végrehajtási felelősségi körök küldöttségekre történő átruházásával a központ új szerepkörének része lett a küldöttségek támogatása a projektek előkészítésében, végrehajtásában és kiértékelésében. A küldöttségektől beérkező kérések címzettjei a EuropeAidnél első soron a térségi együttműködési egységek lesznek, a tematikus egységek támogatásával.

37. Az ellenőrzés kimutatta, hogy a központ jelentős segítséget nyújt a küldöttségeknek, például a következő formákban:

- mind a küldöttségi látogatásokat megelőzően, mind pedig azok keretében széles skálán kerül sor tanfolyamokra a támogatások kezelése, a pénzügyi eljárások, rendszerek és ellenőrzések tárgykörében, pl. a támogatásnyújtási módokról, köztük a projektciklus-irányításról, a költségvetési támogatásról, valamint a szektorokat átfogó megközelítésekről,
- a projektek előkészítéséhez nyújtott jelentős segítség, beleértve a minőségbiztosítási csoportok közreműködését is ⁽²⁾,

⁽¹⁾ Ezt a EuropeAid igazgatójának egy küldöttségi vezetőhöz írott megjegyzése igazolja, amelyben azt kéri, hogy egyértelműen adják meg, amennyiben a központtól bármilyen intézkedést várnak el.

⁽²⁾ Az EuropeAidnél hat minőségbiztosítási csoport működik az A-F igazgatóságokhoz kapcsolódóan, amelyeknek az új projekteket kétszer kellene átnéznie – először a beazonosítás stádiumában, majd pedig a pénzügyi javaslatétel stádiumában.

- a küldöttségeket a minőségbiztosítás terén alapvetően támogató tematikus hálózatok ⁽³⁾, amelyek útmutatásokkal, illetve gyakorlati eszközökkel igyekeznek segíteni a projektek megtervezését,
- a pénzügyi és szerződéskötési területeken nyújtott számottevő segítség, beleértve a CRIS-ügyfélszolgálatot, a kérdések beküldésére létrehozott levelezési címet, valamint a kézikönyvek és az útmutatók összeállítását.

38. Mindemellett, hogy a központ jobban el tudja látni a decentralizált irányítási struktúrában belül betöltendő új támogatói szerepkörét, a következő területeken vannak még javítanivalók:

- a) a tematikus hálózatok internetes oldalainak fejlesztettsége erősen eltér, sokuk jelentős tartalmi frissítésre szorul;
- b) a küldöttségeknek maradtak kielégítendő továbbképzési igények (lásd a 26. bekezdést);
- c) az AKCS-országokat támogató minőségbiztosítási csoportnak jelenleg csak a pénzügyi javaslatok 20 %-ának áttekintésére van elegendő erőforrása;
- d) az EuropeAid a múltban nem mindig bocsátott rendelkezésre az adott küldöttség munkanyelvén írott útmutatót. Egyértelmű rendelkezés írja elő, hogy ezen változtatni kell, de egyes fordítások még késnek;
- e) a Bizottság nem vizsgálta meg idejében, hogy az új KR kontextusában hogyan kell a kedvezményezetteknek végrehajtaniuk a közösségi támogatások decentralizált irányítását; továbbá késve bocsátotta rendelkezésre a 9. EFA finanszírozási eljárásaira vonatkozó útmutatót;
- f) a Relex főigazgatóság elégtelen kapacitása miatt késve történt meg a küldöttségek által beterjesztett munkaerő-felvételi kérelmek jóváhagyása.

A decentralizáció eredményei

Teljesítménymutatók

39. A Bizottság 2000. május 16-i közleménye a külső támogatások irányításának reformjáról kimondta, hogy teljesítménymutatókat kell bevezetni, egyrészt a reform célkitűzései (a megvalósítás gyorsítása, a támogatások kezelésének minőségi javítása, a megbízható pénzügyi eljárások) irányában megtett előrelépések mérésére, másrészt azért, hogy a programok eredményességét ne az adott évre betervezett költségvetési előirányzatok sikeres felhasználásában mérjék le.

⁽³⁾ A tematikus hálózatok a EuropeAid 2001-es felállítása óta léteznek, és mára 11 tematikus hálózat és 3 levelezési hálózat épült ki. A küldöttségekkel folytatott kommunikáció túlnyomó részben a 2003 júliusában létrehozott internetes oldalakon keresztül folyik.

40. A Bizottság 2001-ben főként az akkor rendelkezésre álló adatok alapján elfogadott néhány teljesítménymutatót a kötelezettségvállalások és kifizetések, a leszerződésre, illetve a kifizetésre váró kötelezettségvállalások, a 60 napon belül kiegyenlített számlák százalékos arányszáma, továbbá a kötelezettségvállalások és a kifizetések évközi eloszlása, valamint a projektek végrehajtásához szükséges évek száma vonatkozásában.

41. A felsorolt teljesítménymutatók hosszú távon és általános szinten hasznosnak bizonyulhatnak, de más mutatókkal is ki kell egészülni ahhoz, hogy átfogó képet lehessen alkotni a projektek előkészítésének és gyakorlati megvalósításának gyorsaságáról és minőségéről. 2003 végén a EuropeAid még mérlegelte, hogy bevezessen-e további teljesítménymutatókat e célkitűzés érdekében.

42. A mutatók késői bevezetése megnehezítette a decentralizáció (illetve a reform) beindításakor érvényes indulóadatok meghatározását. Ráadásul nehéz olyan mutatókat kidolgozni, amelyek a decentralizáció hatását az átfogóbb reform más összetevőinek hatásától elválasztva tudnák megmutatni. Ezenkívül a mutatókat befolyásolhatják egyéb bizottsági kezdeményezések – mint például a projektciklus-menedzsment bevezetése, szektorokat átfogó megközelítések, új költségvetési rendeletek –, illetve a kedvezményezett országokban végbemenő folyamatok is – mint például a politikai helyzetnek vagy a nemzeti közigazgatás színvonalának a változásai.

Gyorsaság

43. A számvevőszéki vizsgálat próbált bizonyítékot találni arra, hogy gyorsabbá váltak-e a projektcikluson belüli különböző, mostantól kifejezetten a küldöttségek felelősségi körébe tartozó tevékenységek, úgymint a finanszírozási javaslatok előkészítése, a szerződések megkötése, a számlák kifizetése, a projektek megvalósítása. A projektciklus első szakaszával, azaz a programok kidolgozásával most nem foglalkoztak, mivel ennek végrehajtása továbbra is a központ felelősségi körébe tartozik, jóllehet e téren is nagyobb szerepvállalást várnak el a küldöttségektől.

A finanszírozási javaslatok előkészítése

44. Bár az előkészítés alatt álló projektek soronkövetkezési („pipeline”) áttekintését szorosan figyelik a határidők betartása érdekében, előfordult, hogy a decentralizáció lelassította a projektek előkészítésének munkálatait, mivel a küldöttségeknek át kellett esniük az elkerülhetetlen betanulási folyamaton. Például 2003-ban a központnak kellett segítenie néhány ázsiai küldöttséget a finanszírozási javaslatok előkészítésében, a határidőket ki kellett tolni, s ezért végül a kötelezettségvállalásoknak a korábbi éveknél jóval nagyobb hányada esett a negyedik negyedévre (80–90 % a korábbi 50 % helyett).

45. Az ellenőrzés keretében felkeresett küldöttségek közül sokaknak a 2003. január 1-jével érvénybe lépett, az általános költségvetésre vonatkozó új költségvetési rendelet miatt 2003-ban különös nehézségeket jelentett az új finanszírozási javaslatok előkészítése. A küldöttségek nehezen tudták értelmezni és alkalmazni a KR-nek azt a koncepcióját, hogy a kedvezményezett országok irányítsák decentralizáltan a támogatási tevékenységeket. Az egyértelműsítésre vonatkozó ismételt megkereséseket a központ megválaszolatlanul hagyta, mivel a számvevőszéki vizsgálat küldöttségi látogatásai második szakaszában, 2004. márciusában még csak a téma tanulmányozásával foglalkozott. Ezért számos projekttervezetet nem tudtak véglegesíteni a gyakorlati végrehajtási mechanizmusok egyértelmű és egyeztetett értelmezésének hiánya miatt.

Szerződéskötés és kifizetések

46. A küldöttségeknél tett látogatások alapján az az általános vélemény alakult ki, hogy a szerződések megkötésének, valamint a kifizetések folyósításának bejárattott folyamatait a küldöttségek megfelelően irányítják. Ez főként annak tudható be, hogy a nagyobb, különösen az első hullámban érintett küldöttségek jártas, képzett munkaerővel tudták betölteni a pénzügyi és szerződéskötési egységeik (P & Sz) álláshelyeit, ami elősegítette az alapvető pénzügyi rendszerek és eljárások zökkenőmentes bevezetését.

47. Azokban az országokban, ahol a nemzeti közigazgatás fontos szerepet játszik a szerződéskötési és kifizetési folyamatokban ⁽¹⁾, az ezeknél tapasztalható adminisztratív késedelmek néha sokkal inkább fékezik a projekt-megvalósítást, mint a küldöttségek esetleges késedelmek ⁽²⁾.

48. Számos küldöttségnél nem tartanak számon a kifizetések folyósításáig, illetve a szerződések megkötéséig eltelt időre vonatkozó mutatókat, és ezekre vonatkozóan nem is tűznek ki maguk elé más célokat, mint amelyeket a KR, a szerződések vagy a közbeszerzési eljárás egyébként is előír ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Ez különösen érvényes az AKCS-országokra, de más decentralizált keretek között működő küldöttség esetében is, mint például Marokkóban.

⁽²⁾ A szenegáli küldöttség ellenőrzése például feltárta, hogy miközben a küldöttségnél mintegy 20 napba telt a kifizetések feldolgozása, ez elenyésző időnek számított ahhoz képest, hogy a projektmenedzsment-egységek, illetve a nemzeti közigazgatásnak mennyi időre volt szüksége ahhoz, hogy részükről is feldolgozásra kerüljön a kifizetés: ezt napok helyett inkább hónapokban lehetett mérni. Marokkó esetében a nemzeti közigazgatás ilyen mértékű szerződéskötési és kifizetéslebonyolítási lassúsága miatt a küldöttség inkább úgy döntött, hogy a késések visszaszorítása érdekében a helyi eljárások felgyorsítását elősegítő próbálkozások helyett inkább teljesen a maga körébe vonja a kifizetésekre és a kötelezettségvállalásokra vonatkozó felelősséget.

⁽³⁾ Kivételre is akadt példa Szenegál esetében, ahol a hitelkártyás számlakivonatok kifizetések feldolgozásához a folyamat egyes szakaszaira időkeretet szabtak meg, ami összesen egy 21 nappól álló feldolgozási időt eredményezett a küldöttségnél a kivonat kézhezvételétől annak kifizetéséig.

49. A küldöttségeknél alkalmazott pénzügyi információs rendszerek, a CRIS, valamint (az EFA esetében) az OLAS, elviekben lehetővé teszik a kifizetés lebonyolítási idejének számontartását, azonban az egyes küldöttségeknél lefolytatott ellenőrzések kimutatták, hogy az alapul szolgáló adatok nemegyszer hibásak⁽¹⁾. Ezért a EuropeAid teljesítménymutatójának megbízhatósága, amely szerint a számlák túlnyomó többségét 60 napon belül rendezik, megkérdőjelezhető.

50. Nem áll rendelkezésre adat arról, hogy milyen gyorsan rendezték a kifizetéseket a decentralizációt megelőző időben. Ezért bizonylatokon alapuló vizsgálatot végeztek el két küldöttségnél, hasonló jellegű kifizetéseket vetve össze a decentralizációt megelőző időszakból (amelyeket ezért még a központ bonyolított le), valamint az azt követőből, hogy megállapítsák a kifizetések rendezéséhez szükséges idő változását. Az eredményből nem lehetett következtetéseket levonni, mivel az egyik küldöttség esetében ugyan javulás állt be (az átlagos időtartam a decentralizációs időszak előtt jellemző 61 napról 47 napra csökkent), a másik küldöttségnél azonban nem volt kimutatható változás (az átlagos idő 50 nap körül maradt).

51. Néhány küldöttségnél nehézségeket okozott a kifizetések és a szerződések kezelése a 2002-ben működésbe helyezett CRIS pénzügyi információs rendszerbe korábban felvitt hibás adatok jelentős száma miatt.

52. A közösségi szerződésalkötési és pályáztatási eljárások igen bonyolultak, ami az ellenőrzés megállapításai szerint néha komoly nehézséget okoz a küldöttségi alkalmazottaknak, a projekten dolgozóknak, illetve a kormányzati tisztviselőknek még akkor is, ha lehetőség volna eltérni az eljárásoktól, vagy rugalmasabban értelmezni azokat. Gyakran kell törölni és megismételni a pályázati kiírásokat a pályázók, illetve az érvényes pályázatok elégtelen száma miatt. Az eltéréseket a központ vonakodik jóváhagyni, illetve bizonyos szabályok értelmében előfordul, hogy nem is adható jóváhagyás, s ilyenkor a pályáztatást addig kell ismétlni, amíg elegendő számú érvényes pályázat nem érkezik be. Ez komolyan hátráltatja a projektek előkészítését, illetve megvalósítását.

Projektmegvalósítás

53. Mint a küldöttségeken végzett ellenőrzés is rámutatott, nem könnyű felmérni, hogy milyen átfogó hatással van a decentralizáció a projektek megvalósulásának felgyorsulására, különösen azért nem, mert még csak rövid idő telt el a küldöttségi decentralizáció bevezetése óta⁽²⁾. A felkeresett küldöttségek több

mint felénél az ellenőrzések azt állapították meg, hogy a decentralizáció előrevívő eredményeit más, visszavetítő tényezők semlegesítik.

54. Az ellenőrzések azonban egybehangzóan megállapították, hogy a projektek megvalósítására kedvezően hat a pénzügyi és szerződésalkötési egységek helyszíni jelenléte, valamint a küldöttségek programirányítási egységeinek állományi bővülése. Ez lehetővé teszi a helyi körülmények jobb megértését, a projekteket és programokat akadályozó problémák jobb megoldását. A küldöttségek partnereivel (a kormányzati tisztviselőkkel, a projekten dolgozókkal, az adományozók képviselőivel) folytatott beszélgetésekből világosan kitűnt, hogy a küldöttségi kapacitások decentralizációs bővülésének köszönhetően a küldöttségek szorosabb és intenzívebb kapcsolatot tudtak ápolni velük.

55. A küldöttségek, valamint a központ decentralizációs felkészítése kapcsán korábban már tárgyalt hiányosságok mégis visszavetítik a decentralizációnak a gyorsítás terén elért eredményeit (lásd a 23., 26., 35.c) és 38. bekezdéseket).

Minőség

56. Mindössze szűk két évvel a decentralizált irányítás bevezetése után a reform és a decentralizáció másik fő célkitűzésének, azaz a közösségi külső támogatások minőségének gyökeres jobbításának jeleit a projektciklus egészén átívelő valamennyi lehetséges megnyilvánulási formájában még túl korai lenne elvárni. Legalább négy-öt évnek kell eltelnie addig, amíg jelentős számú projekt és program valósul meg a decentralizált irányítási struktúrában.

57. Ezenkívül szükséges lenne már a kezdetekben meghatározni, hogy mely mutatók a legmegfelelőbbek a támogatások minőségének mérésére. A 2002-ben a közösségi külső támogatási programokban érintett valamennyi térségre kiterjesztett eredményorientált felügyeleti rendszer célja a projektek és a programok eredményességének mérése. Hosszabb távon ezek a felmérések fontos szerepet tölthetnek be a közösségi támogatások színvonalának értékelésében, feltéve, hogy a minőségi változások időbeli összevetését lehetővé tevő következetes szabványok alapján készülnek el.

58. A projektek megvalósulásának felgyorsulása kapcsán fentebb említett előrevívő tényezők a minőség vonatkozásában is jelen vannak. Az ellenőrzés megállapította, hogy a felkeresett küldöttségek többségénél megmutatkoznak a támogatási tevékenység különböző szempontjainál a megnövekedett kapacitás jelei, úgymint a kedvezményezettekkel, illetve az érintett felekkel szorosabb kapcsolattartásban, valamint a helyi körülmények, kockázatok és lehetőségek jobb megértésében. Az ellenőrzés keretében átnézett dossziék szintén azt bizonyítják, hogy a küldöttségi munkatársak részvétele a projektek felügyeletében, úgymint a projekt-munkálatok terveinek és előremeneteli jelentéseinek átnézésében és kommentálásában is megnövekedett.

(1) Olyan hibák fordultak elő, mint helytelen számlakibocsátási dátum, vagy például a hiányzó bizonylatok miatt felfüggesztett kifizetések időtartalmának nem szerepeltetése, továbbá egyszer kifizetett, de kétszer lekönyvelt számlák.

(2) Egy megkezdett projekt például tervezési hiányosságok, vagy körülménybeli változások miatt akadozhat, amelyet a decentralizáció nem tud (egykönnyen) megváltoztatni.

59. Másfelől azonban itt is jelentkeznek azok, a már korábban említett akadályok (lásd az 56. bekezdést), amelyek visszavetik a devolúció minőségi területen hozott eredményeit.

60. Ráadásul a küldöttségek többségénél a programirányítási egységeknél különböző besorolású alkalmazottak (úgy mint független szakértők, helyi technikai támogató munkaerők és helyi megbízottak) látták el a feladatokat, többnyire oly módon, hogy mindegyikük több projektért volt egyszerre felelős. Ez a gyakorlat nem biztosítja a különböző típusú erőforrások optimális foglalkoztatását, mivel a tapasztaltabb szakértők nem egyszer vesztegetik idejüket viszonylag egyszerű adminisztratív feladatok ellátásával.

Megbízható pénzügyi eljárások

61. A küldöttségeknél lefolytatott decentralizációs, valamint az ezekkel párhuzamosan végzett pénzügyi ellenőrzések ⁽¹⁾ általános megállapítása szerint a decentralizációs irányítás keretében biztosítottak a megbízható pénzügyi eljárások. Ugyanakkor a végrehajtó szervezetek pénzügyi felügyelete még nem megfelelő. Bár a végrehajtó szervezetek ellenőrzési rendszere 2002 óta javult, a módszer tekintetében még mindig folynak az egyeztetések, és általában az ellenőrzési jelentések hasznosítása és gyakorlatba ültetése még nem elég megfelelő ahhoz, hogy átfogó bizonyosságot lehessen származtatni a végrehajtó szervezetek által bonyolított ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét illetően.

62. A decentralizáció előrevívő hatásának jelei már megmutatkoznak a felügyeleti rendszerek és ellenőrzések javulásában. A küldöttségeknél rögtön a folyamat kezdetén felállított, elegendő és tapasztalt munkaerővel ellátott pénzügyi és szerződéskeleti egységek a küldöttségek többségénél a pénzügyi eljárások fontosságának hangsúlyozásához vezettek. Felgyorsult a problémák megoldása, jobb lett a mindennapi munkavégzés gyakorlata,

például azáltal, hogy dokumentum-, illetve formszabványokat vezettek be a tevékenységi listákhoz, a feliratokhoz, illetve a küldöttségeken belül és kívül, a projektirányítók által használandó útmutatókhoz. Legalább kétszer volt példa arra is, hogy a felkeresett küldöttségek pénzügyi és szerződéskeleti egységei foglalkozni kezdtek a végrehajtó szervezetek felügyeletének problémájával, és hogy a projektek külső ellenőrzésére vonatkozó módszert dolgoztak ki, beleértve a rendszeres nyomon követést is.

63. Ennek ellenére, a bonyolult eljárások (lásd az 52. bekezdést), valamint a pénzügyi problémák kezelésére vonatkozó útmutatás hiánya (lásd a 45. bekezdést) néhány esetben visszavetette a másik két fontos, a gyorsasági és minőségi javulás felé tett előrelépéseket.

KÖVETKEZTETÉSEK

A decentralizáció folyamatára vonatkozó következtetések

64. A támogatási felelősségi körök decentralizálása az érintett 78 küldöttségre a Bizottság külső támogatásokkal foglalkozó részlegeinek mélyreható átszervezését vonta magával. Az, hogy 2004 nyarára majdnem valamennyi küldöttség már a decentralizációs irányítási struktúrában működött, jelentős eredmény (lásd a 15–17. bekezdéseket).

65. A decentralizációs folyamat bizottsági irányítása meglehetősen sikeresnek mondható, legalábbis ami a küldöttségeket illeti. A tervezés azonban nem terjedt ki néhány olyan szempontra, amely elősegíthette volna a folyamat jobb irányítását, illetve néhány terület további odafigyelést igényel (lásd a 18. bekezdést).

66. A küldöttségek általában megfelelő felkészítést kaptak a decentralizált irányítási struktúrában történő működésre, ám továbbra is nehézségeket okoz néhány álláshely betöltése, és folyamatos továbbképzésre is szükség van a pénzügyi rendszerek, valamint a projektmenedzsment területén (lásd a 19–26. bekezdéseket).

67. A központi részlegek felkészítését már nem tervezték meg hasonló alapossággal: nem készültek felmérések, és egyeztetések sem folytak. Míg a küldöttségek továbbra is jelentős segítségre szorulnak az új feladatkörükhöz történő alkalmazkodáshoz, a központi részlegek csak bajoson tudják kielégíteni ezeket az igényeket, mivel a központban végrehajtott leépítések következtében igen egyenetlenné vált a tematikus szakértelem eloszlása a térségi igazgatóságok között (lásd a 27–33. bekezdéseket).

⁽¹⁾ Pénzügyi ellenőrzések valamennyi érintett küldöttségnél folytak, Etiópia és Uruguay kivételével. További részleteket tartalmaz a Számvevőszék éves jelentése a 2003-as pénzügyi évről, különösen a külső fellépéseknek szentelt 7. fejezet, valamint az EFA tevékenységeiről szóló fejezet. Ezzel összefüggésben megemlítenéd továbbá, hogy a Bizottság 2001-ben fogadta el a belső ellenőrzési szabványát, amely csak 2004-től lép hatályba a küldöttségekre vonatkozóan.

68. Jóllehet a központban kifejlesztettek néhány küldöttségi felügyeleti eszközt, mint például a Külső Támogatási Irányítási Jelentéseket (EAMR-jelentéseket), a felügyeleti szerepkör betöltését és eszközeit tekintve van még javítani való (lásd a 34–35. bekezdéseket).

69. Hasonlóképpen, bár a központ számottevő segítséget nyújtott a küldöttségeknek tanfolyamok, minőségbiztosítási csoportok, tematikus hálózatok és ügyfélszolgálat formájában, van még pótolni való az útmutatások rendelkezésre bocsátása, valamint a továbbképzési igények kielégítése terén (lásd a 36–38. bekezdéseket).

A decentralizáció eredményeire vonatkozó következtetések

70. Arról, hogy milyen eredménnyel járt a decentralizáció a közösségi külső támogatási programok gyorsaságát és minőségét illetően, a decentralizált irányítás első szűk két éve múltán még korai lenne nyilatkozni. Az is megnehezíti a fő célkitűzések felé tett haladás felmérését, hogy a teljesítménymutatók átfogó rendszerét nem vezették be a decentralizációs folyamat kezdetén. Eközben a Bizottság továbbra is elsősorban a pénzügyi adatokat (mint például a kötelezettségvállalásokat és a kifizetéseket) használja a gyorsaság mérésére, holott ezeket a decentralizációtól, illetve a reformtól független tényezők is befolyásolhatják, továbbá pont ezek alapján, a reform által kiváltani szándékozott adatok alapján értékelik most is a közösségi támogatásokat (lásd a 39–42., 53., 56. és az 57. bekezdéseket).

71. Mindazonáltal a felkeresett küldöttségek többsége a jelek szerint jó úton halad a decentralizációs irányítás célkitűzéseinek megvalósítása felé. A projektmenedzsment gyorsaságára és minőségére előnyösen hat az igazgatási küldöttségi egységek kapacitásbővülése, valamint az, hogy most már a helyszínen működik a pénzügyekkel és a szerződés-kötéssel foglalkozó állomány. Mindennek köszönhetően javul a küldöttségek problémamegoldó képessége, rendszeresebbé válik a kapcsolattartás a kedvezményezettekkel és más érintett felekkel, és világosabb kép alakul ki a helyi feltételekről, kockázatokról és lehetőségekről. A decentralizációs folyamat megbízható pénzügyi igazgatási eljárásai általánosságban már biztosítottak, ám a végrehajtó szervezetek pénzügyi felügyeletére vonatkozóan még nem fejlesztették ki megfelelően ezeket (lásd az 54., 58., 61. és 62. bekezdéseket).

72. A decentralizációs folyamattól a projektmenedzsment gyorsasága, illetve jobb minősége terén elvárt eredmények elérését egyelőre több tényező gátolja: a kellő tapasztalattal bíró munkaerő alkalmazásának, illetve tapasztalatuk optimális kamatoztatásának a nehézségei, a központtól a küldöttségeknek nyújtott támogatás hiányosságai, valamint a még nem megfelelő pénzügyi információs rendszerek és bonyolult eljárási folyamatok (lásd az 52., 55., 59., 60. és 63. bekezdéseket).

73. Arra utaló jelek is vannak, hogy a projektek előkészítése kezdetben, amíg a küldöttségek beletanulnak új felelősségi körökbe, lelassulhat. Jóllehet a kifizetések lebonyolítási gyorsaságának mérésére szolgáló mutatók megbízhatatlanok az alapul szolgáló adatok pontatlansága miatt, a küldöttségek általában a megfelelő időkeretek betartásával kezelik a szerződéseket és kifizetéseket. A küldöttségeken kívül azonban még mindig akadnak jelentős csúszások, például a nemzeti közigazgatásnál, illetve a programirányítási egységeknél (lásd a 43–51. bekezdéseket).

AJÁNLÁSOK

74. Megbízható adatokon alapuló, megfelelő teljesítménymutatókat kellene bevezetni mind a támogatásnyújtás gyorsaságának, mind pedig minőségének a mérésére, hogy lehetővé váljék az évenkénti előrehaladás mérése és a célként kitűzött standardokkal történő összevetés, a központi és a küldöttségi szinten egyaránt.

75. Figyelemmel kellene kísérni a decentralizáció tényleges költségeinek alakulását a becsült költségekkel összevetésben.

76. A Bizottságnak olyanná kellene tennie a munkaerő-felvételi eljárásokat, a béreket és az egyéb foglalkoztatási feltételeket, hogy a küldöttségek megnövekedett személyzeti igényeinek kielégítésére megfelelő tapasztalatokkal bíró munkaerőt tudjon felvenni.

77. A központi részlegeknél megtalálható tematikus szakértelmet úgy kellene megszervezni, hogy hatékonyan, jó minőségben tudjanak segítséget nyújtani a küldöttségeknek.

78. A központ felügyeleti és támogatási szerepkörét tovább kellene fejleszteni a küldöttségi személyzeti keretlétszámok meghatározásához szükséges viszonyítási értékek megadásával, a küldöttségeknek nyújtott rendszeresebb és konstruktívabb visszajelzésekkel, valamint a pénzügyi információs rendszerek folyamatos fejlesztésével.

79. A központ támogatási szerepkörét tovább kellene fejleszteni különösen az új (az általános költségvetésre vonatkozó) KR magyarázatával, a küldöttségek munkanyelvén írott utasítások késedelem nélküli rendelkezésre bocsátásával, valamint a folyamatos továbbképzési igények kielégítésével.

80. A Bizottságnak többet kellene tennie azért, hogy visszaszorítsa a projektek megvalósulásakor, különösen a küldöttségeken kívül, a nemzeti közigazgatásnál, illetve a programigazgatási egységeknél fellépő késedelmeket, elsősorban ami a kifizetések folyósítását illeti.

81. Valamennyi küldöttségre ki kell terjeszteni az egyes decentralizált küldöttségeknél a végrehajtó szervezetek átfogó és rendszeres külső ellenőrzésére kifejlesztett módszer jó példáját, beleértve a rendszeres nyomon követést is.

82. A decentralizáció eredményeinek optimalizálása érdekében a Bizottságnak továbbra is különös figyelmet kellene fordítania a pénzügyi és szerződés-kötési eljárások egyszerűsítésére, összehangolására és egyértelműsítésére.

Ezt a jelentést a Számvevőszék 2004. december 8–9-i ülésén, Luxemburgban fogadta el.

a Számvevőszék részéről
Juan Manuel FABRA VALLÉS
az elnök

MELLÉKLET

A decentralizációs folyamat előkészítésének kulcsfontosságú tevékenységei és időpontjai

- a decentralizáció előkészítő munkálatai 1999-ben kezdődtek meg (kérdőívek kiküldése a küldöttségekhez),
 - bizottsági közlemény a külső támogatások általános megreformálásáról 2000 májusában,
 - a szolgálatok közötti decentralizációs munkacsoport üléseinek beindulása 2000 októberében,
 - az első hullámba tartozó 22 küldöttség megnevezése 2000 novemberében,
 - „Concept opérationnel de déconcentration” elfogadása 2001 márciusában,
 - az első hullámba tartozó küldöttségek meghallgatásai a megnövekedett erőforrásigények tárgykörében március-május,
 - az első hullámba tartozó küldöttségek decentralizált irányításának beindítása 2002 januárjától,
 - „Plan de mise en oeuvre et financement de la déconcentration” bizottsági közlemény 2002 januárjában,
 - EuropeAid szeminárium a központi részlegek szerepköréről a decentralizált irányítási környezetben 2002 februárjában,
 - EuropeAid belső hivatkozási dokumentum a „Définition des fonctions du Siège d'EuropeAid dans le cadre d'un environnement déconcentré” tárgykörében, 2002 novemberében,
 - a EuropeAid átszervezése a decentralizációs folyamatot követően, 2003 februárjában,
 - EuropeAid Együttműködési Hivatal: „Küldetésnyilatkozat, Responsabilité et Tâches des Services”, 2003. július 25.
-

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

ÖSSZEFOGLALÓ

I. A Bizottság által 2000 májusában újtára indított, a külső segítségnyújtás igazgatására irányuló kiterjedt reform részét képezte mind a EuropeAid életre hívása, amelyet kimondottan a reform átmeneti időszakával való megbirkózás céljából terveztek, mind pedig a teljes projektciklus igazgatásának a bizottság küldöttségeinek részére történő átruházása. A hatáskör-átruházás erősítette a küldöttségek szerepét olyan területeken, mint például a hatóságokkal a közszolgáltatással és kormányzással kapcsolatos összetett reformokról folytatott politikai párbeszéd és a más donorokkal folytatott koordináció. A reform végrehajtása a Bizottság egészére kiterjedő reformokkal (mint például az új költségvetési rendelet elfogadása, a technikai segítségnyújtó irodák felszámolása) párhuzamosan történt, amelyek szintén kihatással bírtak a hatáskör-átruházás folyamatára.

IV. Az alkalmazott tervezési és monitoringeszközök téra a hatáskör-átruházási folyamat irányításának szempontjából eredményesnek és megfelelőnek bizonyult.

V. A hatáskör-átruházással párhuzamosan a EuropeAid szolgálatainak első újraszervezése az új szervezeti struktúra 2003. február 17-én való elfogadásával történt. Mindemellett a feladatok változásából eredő kiigazítások kérdésével a központi igazgatási terv (Headquarters' management plan) foglalkozik. A Bizottság az érintett főigazgatóságok mindenkori kötelezettségeit (a szolgálatok közötti megállapodással – Interservice Agreement, 2001 – összhangban) teljes mértékben figyelembe véve megvizsgálja a szaktudás témakörök szerinti elrendezését célzó intézkedéseket.

Az emberierőforrás-szervezés teljes folyamata figyelembe vette a jelentősebb donorkhoz (ideértve a tagállamokat is) képest mutató hatalmas létszámhiányt.

A Bizottság elkötelezett a fennmaradó megszorító tényezők felszámolásában.

VI. A hatáskör-átruházás csupán egyik eleme volt a teljes reformcsomagnak. A reform eredményei gondos ellenőrzésre kerülnek, és erről a Tanács és a Parlament rendszeres tájékoztatást kap. A hatáskör-átruházás eredményei nem különíthetők el a csomag többi részének eredményeitől. A hatáskör-átruházást azonban javarészt a kitűzött időn belül zárták le, és az a megfigyelők aggodalmait ellenére nem vezetett a minőség romlásához vagy késedelemhez. A reform előtt például növekedett a projektek tervezéséhez, végrehajtásához és lezárásához szükséges évek száma; 2000-től kezdve ez a tendencia megfordult és a projektek lezárására hamarabb sor kerül.

VII. A hatáskör-átruházás révén a küldöttségek a végrehajtó szervezetek (például nem kormányzati szervezetek vagy projektmenedzsment-részlegek) helyszínen végzett szigorúbb pénzügyi ellenőrzését alkalmazhatják. Az utóbbi években a szabvány szerződéses dokumentumok bevezetése az ellenőrzés szintjének javulásához járult hozzá; sőt, 2003 júniusa óta a projektszámlákat a végső kifizetés előtt ellenőrzésnek vetik alá, valamint 2004-ben véglegesítették a külső ellenőrzési stratégiát.

VIII. Ha néhány egyértelműen azonosított országban a szak-képzettséget igénylő egyes állások betöltése nehéznek is bizonyul, megítélése szerint a Bizottság a küldöttségek révén olyan eszköz-készlettel rendelkezik, amely általánosságban véve lehetővé teszi az emberi erőforrások rugalmas kezelését és a szükségletekhez való alkalmazkodást.

A EuropeAid szolgálatai szerkezeti felépítésének kiigazítását, a pénzügyi információs rendszerek javítását és az eljárások egyszerűsítését (a küldöttségek eredményesebb támogatása végett) célzó intézkedések hozatalára kerül sor. Alapvető fontosságú azonban a pénzügyi ellenőrzés szigorának fenntartása.

IX. A Számvevőszék ajánlásaira vonatkozó bizottsági álláspont a következő:

- A reform kezdetétől fogva működik egy alapvetően pénzügyi adatokra alapuló mutatószámrendszer. A segélyezés minősége és gyorsasága javulásának mérésére a kiegészítő mutatószámok kidolgozására irányuló munka folyamatos.
- 2005 végén a decentralizálási folyamat lezárását követően lehetővé válik a kiinduláskor becsült és a ténylegesen felmerült költségek összevetése.
- A decentralizáció során jelentős szerep jut az eljárások és a küldöttségeknél az alkalmazási feltételek javításának. Jelenleg azt is vizsgálják, hogy a problémásnak ítélt országokban milyen módon lehetne az állásokat legjobban betölteni.
- A Bizottság az érintett főigazgatóságok mindenkori kötelezettségeit (a szolgálatok közötti megállapodással – Interservice Agreement, 2001 – összhangban) teljes mértékben figyelembe véve megvizsgálja a szaktudás témakörök szerinti elrendezését célzó intézkedéseket.
- A CRIS (Közös Relex Információs Rendszer) mint tervezési és irányítási eszköz szerepének erősítése tovább javítja a EuropeAid monitoring és támogatási kapacitását. Jelentős erőfeszítések történnek a küldöttségi alkalmazottak megfelelő képzésének biztosítása érdekében. Több tanfolyamot szerveznek tengerentúlon és e-tanulási modulok kidolgozására is sor kerül.
- A nemzeti igazgatási szervek teljesítményének javítása céljából a EuropeAid intézkedéseket hoz.
- A Bizottság reformjáról szóló fehér könyv 73. intézkedése alapján a Bizottság a szabványszerződések és a segélyezési megállapodások igazgatásának összehangolása céljából egy központi részleget hozott létre. Ezenkívül a költségvetési rendelet végrehajtási szabályainak 2004 októberében indított felülvizsgálata a Bizottság saját számlájára történő szerződés-odaítélések (ideértve a küldöttségek által igazgatottakat is) egyszerűsített rendszerét javasolja.

INTRODUCTION

2 to 4. The reform of the management of external assistance included both the creation of EuropeAid, which was specifically designed to cope with the transitional period of the reform, and the devolution of the management of the whole project cycle to the delegations. Devolution also increased the role of the delegations in matters such as the policy dialogue with the authorities on complex public service and governance-related reforms, and in coordination with other donors. The reform was implemented in conjunction with Commission-wide reforms (such as the introduction of a new Financial Regulation, and the abolition of technical assistance offices) which also had an impact on the situation.

OBSERVATIONS

16. It was not possible to complete the devolution by the end of 2003 for budgetary reasons and for some logistical and staffing issues.

18. As devolution was only one part of the reform process, it is not possible to dissociate the results of the devolution process from the rest of the reforms.

At the end of 2005, after the completion of the devolution process, the monitoring of costs will allow for a comparison with initial estimates.

Regarding the other elements mentioned by the Court, see replies under respective paragraphs.

19. The methodology used allowed due account to be given to particular situations (e.g. regional delegations, size/complexity of portfolio, easiness/difficulty of recruiting staff, etc.) avoiding an inflexible 'one size fits all' approach.

The outcome of the first devolution phase was used as a guide and benchmark in assessing demands on resources made by the heads of delegation in subsequent devolution phases. The entire approach allowed for adaptations and fine-tuning throughout, retaining the flexibility needed to deal with many different scenarios. The human resources allocation process took place against a background of a huge staffing deficit compared with all major donors, including EU Member States. Hence, the approach chosen was to use devolution also as an opportunity to put Delegations in a situation where they would finally have the necessary human resources to discharge all their responsibilities in the management of external assistance with the level of quality, speed, management robustness, impact and visibility envisaged by the RELEX Reform.

20. Extensive consultations and continuous dialogue ensured ownership of the process by the heads of delegation and led, as the Court also points out, to general satisfaction in delegations with the number of posts allocated. Moreover, in the course of the first wave of devolution more sophisticated guidelines and benchmarks were developed for allocation of resources in the subsequent waves.

23. — The rapid increase in staff in the delegations resulted in a slow-down in the recruitment process, which can be blamed on the excessively low growth rate of management resources in the delegations and in Brussels. The pre-assignment training programmes also have an impact on deadlines for the filling of posts.

— The Commission is striving to offer local and ALAT staff contractual conditions comparable to those of similar employers in the locality. The forthcoming general introduction of the 'contract staff' category should contribute to a significant improvement in the conditions of employment in the delegations.

— The increasing scarcity of certain candidate profiles and the creation of posts with new job profiles have caused delays in the filling of posts. Various measures have been introduced or planned to resolve this situation.

— The aid-management posts created in local-agent or ALAT categories are covered by fixed-term contracts. The reasons for this are not only budgetary but also a concern that expertise should be more closely matched to the cooperation programmes to be carried out. Constraints arising from local legislation should diminish considerably with the forthcoming general introduction of the 'contract staff' category.

— Work is under way to draw up the conditions to govern the application of the new 'contract staff' category from 2006.

26. During 2004, with the limited resources at its disposal (particularly as regard mission expenses), the Commission conducted some 10 training courses in the Asia region covering CRIS and Finance and Contract procedures. New staff recruited locally should be trained in delegations by colleagues.

The Commission will maintain its substantial training program. Distance and eLearning courses are under development, and a first module on CRIS should become available early 2005. This should facilitate the access of local staff to training possibilities.

27. The initial structure of EuropeAid was designed to ensure the stability of the organisation throughout the devolution process by opting for a predominantly geographical structure.

Based on the first experience of the first wave of deconcentration, the description of the new role of headquarters of November 2002 was drawn up. This new role was at that time relevant for a quarter of the work of EuropeAid.

As devolution progressed, a first reorganisation of the services in HQ has taken place with the adoption of a new organigramme on 17 February 2003.

28. The adjustment in terms of allocation of human resources to the change of functions is ongoing. A workload assessment of units in EuropeAid was carried out in September/October 2004 as part of the preparations for restructuring which should lead to a new organisational structure by early 2005.

Moreover, staffing needs for HQ are addressed through the annual activity based management (ABM) exercise and reflected in the management plan. The management plan is the key planning, management and monitoring tool in headquarters. It allows directorates to plan for and manage change.

29. Sufficient staff has been redeployed from headquarters for the identified core needs in delegations. This redeployment takes place within the annual ABM exercise. As the redeployment occurs in a phased manner and in conjunction with other staffing movements, the process may not be immediately apparent or easy to reconstruct. It is nonetheless, and has been from the outset, a key aspect of the reform, and of devolution in particular.

30. EuropeAid is aware of the difficulties in providing effective support to delegations after the reduction in posts. For this reason (and the reasons highlighted under the reply to point 27) the present review process should lead to a new organisational structure for EuropeAid by early 2005.

31. EuropeAid has consistently attached major importance to training staff for the roles they will have to accomplish in a devolved environment. A large proportion of staff participated during 2002 and 2003 in exercises to help to adjust to their new roles and to identify problems which might arise between HQ and delegations.

EuropeAid has tried to ensure reintegration of staff returning from delegations. In 2003, 21 officials in the rotation exercise were thus reintegrated within EuropeAid.

32. The Commission is examining measures to organise thematic expertise in full respect of the respective responsibilities of the directorates-general concerned as reflected in the Inter-service Agreement of 2001.

35. Many of the monitoring instruments were new as part of the devolution exercise. They required a period of fine tuning in terms of use and operational application.

(a) All the criteria mentioned by the Court were covered in the decisions surrounding the allocation of additional staff and the reviews of organigrammes (see reply to paragraph 19).

As already foreseen in the 2002 Communication, the workload assessment has since been developed as a more general exercise that can go beyond the effects of devolution and give assessment criteria that can mirror the changing environment of delegation tasks and practical work in the future. The pilot phase of this exercise was finished in October 2004 and the general exercise was launched in November 2004.

The workload assessment methodology is based on a delegation's tasks and responsibilities, and demonstrates the adequacy of staffing to carry those out.

(b) Initial inconsistencies in providing feedback on the external assistance management report (EAMR) have now been overcome and steps have been taken in 2004 to ensure coordinated, appropriate and timely replies to delegations.

(c) In respect of the observations of the Court on parallel databases, some delegations have tended to develop their own internal excel tables. However, as the CRIS system is continually being developed and made more user-friendly. The need for such tables should diminish over time.

Efforts have been taken to ensure the accuracy of the non-financial data registered in CRIS. In May 2004 a number of non-financial CRIS functions were introduced for the EDF, including the project monitoring system (Implementation reporting).

38. A reorganisation in early 2005 should improve the support role of HQ. At the same time, the issues raised by the Court are already being dealt with in the following way:

(a) the vast majority of the websites maintained by the thematic networks have been updated in 2004. A newsletter is now being distributed to relevant staff in HQ and delegations informing them on new updates;

(b) significant efforts are made to ensure proper training of delegation staff (see reply to paragraph 26);

- (c) the work of the QSG (for the ACP countries) is based on a sampling principle. The sampling rate for 2004 was set at 20 %. This approach was adopted in full awareness of the annual volume of proposals (over 300). None the less, all proposals of an innovative or complex nature have been examined by the group.

Furthermore, all the ACP project identification sheets are subject to a 'quality assessment' at an earlier stage in the project cycle when intervention and support from HQ is more appropriate and more effective;

- (d) owing to EuropeAid's multilingual environment, instruction notes and manuals have to be translated, implying longer distribution times;
- (e) problems with making preparations and adjustments for the entry into application in January 2003 of the Financial Regulation and Implementing Rules were experienced in many services in the Commission. These difficulties were explicitly recognised in the readiness assessment made at the end of 2002 ⁽¹⁾.

For those financing agreements financed on the 2003 budget which were furthest advanced in their preparation, the Commission issued a written instruction to delegations in December 2003 that tendering could be proceeded with by the third country under a suspensive clause.

By early June 2004 the Commission had issued a revised Financing Agreement/Technical and Administrative Provisions template taking into account the agreed application of Article 164 FR;

- (f) please refer to the Commission's reply to point 23.

40. The Commission is seeking to improve and expand the range of indicators in all areas of management.

41. EuropeAid is studying various options for aggregate indicators of quality, which would complement the already existing indicators of financial execution.

42. Devolution is indeed only one, albeit an important, element of the overall reform of the Commission's management of external assistance. Hence, the improvements in aid delivery over the recent years can not be explained by Devolution alone, but are the results of all efforts combined. The Commission regularly reports on progress of the overall reform to the Parliament and the Council.

⁽¹⁾ See SEC(2002) 1362 final: Communication by Mrs Schreyer to the Commission: Overall assessment of the readiness of the Commission services for integrating the new Financial Regulation in their internal control systems of 17 December 2002.

44. While it is true that the percentage of commitments for Asia in the last quarter was 80 % in 2003, this improved in 2004 to 61 %, and a planned improvement to +/- 50 % is forecast for 2005. This more even spread of commitments has become possible as a result of delegations having adapted to their new role under devolution, in which they have been assisted by training initiatives and planning seminars. The QSG system has assisted in improving the quality of projects presented to the management committees.

It is part of the function of HQ to assist delegations to prepare financing proposals which meet increasingly stringent quality standards.

45. Please refer to reply to point 38(e).

47. EuropeAid is taking measures to improve the national administrations' performance (i.e. providing proper institutional support rather than just technical assistance). An additional incentive has been provided by setting deadlines for implementation of projects.

48. The Commission (whether headquarters or delegations) is required to make payments within the deadlines set by the Financial Regulations and the relevant contracts. The respect of these deadlines has been regularly monitored by EuropeAid since 2002 for all payments made on the budget lines managed by EuropeAid and delegations.

49. Though errors may occur in entering data in CRIS, these are occasional and do not question the reliability of the system. Efforts are constantly being made to ensure the accuracy of data registered in CRIS.

52. The subdelegated authorising officer accords derogations within a reasonable delay, when a well-founded justification is provided.

The outcome of tendering procedures cannot be predicted in advance and depends on various factors, some elements being out of the influence of the subdelegated authorising officers. The problem described does not appear to be particularly specific to delegations and the present Implementing Rules provide already for the possibility of using 'negotiated procedures' in case of unsuccessful tendering procedures.

53. It will clearly take some time for the effect of devolution, as well as the other aspects of the reform package, to have their full impact. However, prior to the reform, the number of years needed to design, implement and complete a project was increasing; since 2000, this trend has been reversed, and projects are now completed faster.

55. See replies to 23, 26, 35(c) and 38. Steps are being taken to overcome these constraints mentioned by the Court.

57. The concept of quality performance indicators is not a simple one. EuropeAid is taking stock of the various approaches for tracking the quality of its operations and intends to adopt sufficiently reliable, and hence credible, quality indicators.

The results oriented monitoring system has proved to be very helpful in building expertise on the monitoring of the quality of aid. However, further development is needed before the statistics produced can be converted into indicators of quality.

59. Please refer to the Commission's reply to point 55.

60. For efficiency reasons, posts have been identified by reference to project responsibilities rather than the various project-management tasks. The variety of staff categories in the delegations allow appropriate responses to be made to the various expertise requirements. Deficiencies and mismatches can be remedied by redefining job profiles when organigrammes are revised and contracts are renewed. The new Staff Regulations that entered into force on 1 May 2004 will gradually help to reduce the number of job categories in the delegations.

61. With devolution, stricter financial controls can be applied on the spot by the delegations. Moreover, since June 2003, in line with the revised grant contract provisions, the project accounts are subject to an audit before the final payment is made. The Commission's monitoring and control systems at the level of HQ and delegations aim at ensuring the compliance of contract partners (NGOs, public 'project management units', ...) with the contractual requirements. Checks and audits of the contract partners' internal control systems are carried out on the basis of risk assessments since in many cases a detailed examination of their overall internal control systems would be disproportionate on top of normal checks concerning legality and regularity of payments.

63. All these problems were addressed as part of the reform programme. Further improvements are being introduced as the reforms are followed up. Moreover, EuropeAid decided in November 2004 to establish a task force to review all procedural instructions in order to simplify and harmonise them.

CONCLUSIONS

65. The Communication of 16 May 2000 on the Reform of the Management of External Assistance included a timetable of actions to be completed. The toolbox of planning and monitoring instruments applied proved to be effective and appropriate for the management of the devolution process.

66. Measures are being taken to try to overcome recruitment problems, and to adapt the structure of the services at EuropeAid in order to provide more effective support to delegations. Significant efforts have been made to ensure proper training of delegation staff. More training sessions are now being organised overseas, and elearning modules are being developed.

67. As devolution progressed, a first reorganisation of the services in EuropeAid took place with the adoption of a new organigramme on 17 February 2003. Moreover, adjustments in response to the change of functions are now addressed through the headquarters' management plan. The management plan is the key planning, management and monitoring tool in headquarters. It allows directorates to plan for and manage change. The Commission is examining measures to organise thematic expertise in full respect of the respective responsibilities of the directorates-general concerned as reflected in the Inter-service Agreement of 2001.

The entire exercise for human resource allocation took place against a background of huge staffing deficit compared with all major donors, including Member States.

68. Many of the monitoring instruments, such as the EAMR, were new as part of the devolution exercise. They required a period of fine tuning in terms of use and operational application.

69. A reorganisation in early 2005 should improve the support role of HQ.

70. The indicators were based more on financial data than on quality indicators, although some of them also reflect quality concerns; the concept of quality performance indicators is not a simple one. EuropeAid is taking stock of the various approaches for tracking the quality of its operations and that should translate into the adoption of sufficiently reliable, and hence credible, quality indicators.

71. With devolution, stricter financial controls of implementing organisations can be applied on the spot by the delegations. Over recent years, the introduction of standard contractual documents has contributed to improving the level of control; moreover, since June 2003, project accounts are subject to an audit before the final payment is made, and an external audit strategy was finalised in 2004.

72. Measures are being taken to try to overcome recruitment problems, and to adapt the structure of the services at EuropeAid in order to provide more effective support to delegations.

Efforts have been taken to ensure that the reporting possibilities within CRIS correspond to the most common needs of the users. EuropeAid is paying special attention to the development of the CRIS financial forecasting module and a module for the management of the project pipeline including appropriate reporting possibilities. Finally, attention will be given to develop a limited number of standardised management indicators on the basis of information registered in CRIS.

73. The Commission is aware of the need to improve the national administrations' performance.

RECOMMENDATIONS

74. A set of indicators based primarily on financial data were put in place from the beginning of the reform. Work on the development of complementary indicators, both to measure improvement in speed and quality of aid delivery is ongoing.

75. At the end of 2005, after the completion of the devolution process, the monitoring of costs will allow for a comparison with initial estimates.

76. In recent years, major efforts have been made to improve staff management within the External Service. Other measures planned under the administrative reform of 2002 are now gradually being implemented. None the less, the Commission acknowledges that improvements are still needed and is studying ways of achieving them.

77. The Commission is examining measures to organise thematic expertise in full respect of the respective responsibilities of the directorates-general concerned as reflected in the Inter-service Agreement of 2001.

78. All these problems were addressed as part of the reform programme. Further improvements are being introduced as the reforms are followed up.

79. The Commission is already acting upon this recommendation to develop the support role of EuropeAid.

80. EuropeAid is taking measures to improve the performance of national administrations.

81. The follow-up of audit results is part of the line-management functions in delegations and headquarters. Each audit report should be given appropriate attention and follow-up. Certain information will be provided, however, by CRIS audit, in particular on audits undertaken within the framework of the annual audit plans and other audits launched by headquarters and delegations.

82. Pursuant to Action 73 of the White Paper on 'Reforming the Commission', the Commission established a centralised unit to harmonise model contracts and grant agreement management. Furthermore, the review of the Implementing Rules to the Financial Regulation launched by the Commission in October 2004 proposes a simplified system for awarding contracts for the Commission's own account, including those managed by the delegations. EuropeAid decided in November 2004 to establish a task force to review all procedural instructions in order to simplify and harmonise them.
