

I

(Tájékoztatások)

SZÁMVEVŐSZÉK

2005/4. sz. KÜLÖNJELENTÉS

az Ázsiával történő gazdasági együttműködés bizottsági irányításáról a
Bizottság válaszaival

(az EK-szerződés 248. cikke (4) bekezdése második albekezdésének alapján)

(2005/C 260/01)

TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés	Oldal
RÖVIDÍTÉSEK		2
ÖSSZEFOGLALÓ	I–VI	3
BEVEZETÉS	1–15	4
Háttér-információ és ismertetés	1–9	4
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	10–15	6
ÉSZREVÉTELEK	16–59	10
Létezik-e az ázsiai gazdasági együttműködésre vonatkozó eredményes stratégia?	16–35	10
Szerteágazó stratégia, gyorsan változó környezetben	18–27	10
... a nem megfelelő mutatók és célkitűzések a tevékenységi nyilatkozatban	28–33	11
... szerteágazó projektekhez és programokhoz vezet, melyek teljesítménye nehezen mérhető	34–35	12
Eredményesen irányította-e a Bizottság a gazdasági együttműködéssel kapcsolatos tevékenységek végrehajtását?	36–59	12
Kétoldalú projektek	38–49	12
Összázsi projektek	50–59	16
KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK	60–72	18
Következtetések és ajánlások a stratégiával kapcsolatban	60–65	18
Következtetések és ajánlások a megvalósítással kapcsolatban	66–72	18
A Bizottság válasza		20

RÖVIDÍTÉSEK

ABB	Tevékenységalapú költségvetés-tervezés
AIDCO	EuropeAid Együttműködési Hivatal
ALA	Ázsia – Latin-Amerika
ASEAN	Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetsége
ASEM	Ázsia-Európa Találkozó
CRIS	Közös külkapcsolati információs rendszer
CSP	Országos stratégiai dokumentumok
EB	Európai Bizottság
EBIC	Európai üzleti információs központ
ECERP	EU – Kína vállalkozási reform projekt
EU	Európai Unió
IPR	Szellemi tulajdonjogok
IT & C	Információtechnológia és hírközlés
KKV	Kis- és középvállalatok
MoU	Szándéknyilatkozat
MUTRAP	Többoldalú kereskedelempolitikai segítségnyújtási projekt
NIP	Nemzeti indikatív program
PCM	Projektciklus-menedzsment
PMO	Projektirányító szervezet
PRSP	Szegénység csökkentéséről szóló stratégiai dokumentum
RELEX	Külkapcsolati Főigazgatóság
RSP	Regionális stratégiai dokumentum
SARS	Súlyos akut respiratórikus szindróma (atípusos tüdőgyulladás)
SPF	Kisprojekt-támogatási program
TAI	Tevékenységalapú irányítás
WTO	Kereskedelmi Világszervezet

ÖSSZEFOGLALÓ

I. Az uniós ázsiai gazdasági együttműködési kiadásokat a 443/92/EGK tanácsi rendelet szabályozza, amely kijelöli a legfontosabb célkitűzéseket (a tudományos és technológiai együttműködés fejlesztése; az intézményi szerkezet fejlesztése; valamint a vállalkozások támogatása a kereskedelem ösztönzésével és képzési, illetve technikai segítségnyújtási rendszerekkel), továbbá felsorolja az uniós pénzeszközök felhasználási területeit (1–4. bekezdések).

II. Az ázsiai gazdasági együttműködés megvalósítása kétféleképp történik: egyfelől a Bizottság és az egyes kedvezményezett országok közötti kétoldalú projektek útján, másfelől az alrégiókra vagy Ázsia egészére kiterjedő regionális programok segítségével, amelyeket „összázsiai programoknak” nevezünk (5–9. bekezdések).

III. A Számvevőszék megvizsgálta, hogy a Bizottságnak mennyiben sikerült olyan stratégiát kialakítania, amely az ázsiai gazdasági együttműködési tevékenységekre szánt támogatások legeredményesebb felhasználását eredményezi, illetve hogy a Bizottság ezen támogatások végrehajtását eredményesen irányítja-e (10–15. bekezdések).

IV. A stratégiára vonatkozólag a Számvevőszék az alábbiakat állapította meg:

- a kiadások nem összpontosulnak: mind a politikai, mind a működési stratégiák nagyon széleskörűnek bizonyultak, ami számos különböző területet felölelő szerteágazó projektet eredményez, néha túlságosan nagyra törő célkitűzésekkel (16–26. bekezdések),
- a célkitűzések a politikaitól a működési szintekig következtlenek, a hatás- és teljesítménymutatók pedig inkább a politikai előrelépésekre, semmint a kiadások eredményeire összpontosítanak (28–33. bekezdések),
- ennek eredményeképp a támogatások összhatása nehezen volt mérhető, és csak korlátozottan lehet megalapozni a támogatások általános eredményességének, valamint az értékarányos ráfordítás mérését (34–35. bekezdések).

V. A gazdasági együttműködési kiadások végrehajtásának bizottsági irányítását illetően a Számvevőszék az alábbiakat állapította meg:

- a kétoldalú projektek hosszas késedelmet szenvedtek a kiválasztási szakasz és a projektek kezdete között, valamint a megvalósítás során. Ez csökkentette a projektek eredményességét és hatásait, néhány esetben pedig felhagyásukhoz vezetett. A felügyelet szintje nem mindig volt kielégítő, értékelésekre pedig – ha egyáltalán végeztek – nem mindig rendszeresen került sor. Az ellenőrzött projektek körülbelül felének kétséges volt a fenntarthatósága (38–49. bekezdések),
- az összázsiai projektek esetében nehézkes és bonyolult volt a pályázati eljárás, a potenciálisan értékes segítséget a küldöttségek nem adták meg a pályázóknak. Az ellenőrzött projektek pozitív eredményeket hoztak, köztük azt is, hogy számottevő kedvezményezettet érintettek. A projektek felügyelete általában jó volt, ám fenntarthatóságuk biztosítottasága nem volt egyértelmű (50–59. bekezdések).

VI. A Számvevőszék javasolja a Bizottságnak, hogy:

- alakítson ki egyértelmű stratégiát, amely tükrözi a gazdasági együttműködés és célkitűzései sajátos jellegét, valamint a megfelelő felügyeletet, illetve a megvalósulás mérését lehetővé tevő mutatókat ad. A Bizottságnak biztosítania kellene, hogy a tevékenység-alapú irányítás (TAI) keretében elkészített tevékenységi nyilatkozatok logikusak és következetesek legyenek, lehetővé téve ezáltal az ilyen típusú együttműködés sajátos szükségleteire és kihívásaira való jobb összpontosítást (61., 63. és 65. bekezdések),
- állapítson meg kiigazító intézkedéseket a kétoldalú projektek jóváhagyási, megvalósítási, felügyeleti és értékelési eljárásainak jobbításához a fenntarthatóság elérése céljából (68. bekezdés),
- vizsgálja felül az összázsiai programok pályázati eljárásait – beleértve a küldöttségek szerepét –, hogy azok ne legyenek szükségtelenül bonyolultak, hozzájárulva ezzel a pályázatok ösztönzéséhez (70–71. bekezdés),
- terjessze ki az összázsiai projektek sikeres felügyeleti rendszerét más projektekre is (72. bekezdés).

BEVEZETÉS

Háttér-információ és ismertetés

1. Ázsia adja a világ lakosságának 56 %-át és GNP-jének 25 %-át. Az EU Ázsiához kötődő gazdasági és kereskedelmi kapcsolatai rendkívül fontosak. Ázsia jelenleg az EU harmadik legfontosabb kereskedelmi partnere és negyedik legfontosabb befektetési célpontja. Az EU több mint 230 milliárd EUR értékben importál Ázsiából, és több, mint 140 milliárd EUR értékben exportál a régióba ⁽¹⁾.

2. Az EU együttműködése Ázsiával 1976-ban kezdődött, ugyanakkor, amikor Latin-Amerikával és a mediterrán országokkal. 2004-ig az uniós ázsiai együttműködés összesen több mint 7 800 millió EUR-t tett ki, évi átlaga 50 millió EUR-ról 400 millió EUR-ra nőtt.

3. Az uniós ázsiai gazdasági együttműködést a 443/92/EGK tanácsi rendelet ⁽²⁾ szabályozza, amely kimondja, hogy az együttműködés az EU és partnerországai kölcsönös érdekeit szolgálja, hozzájárulván az ALA-országok (ázsiai és latin-amerikai országok) fejlődéséhez azzal, hogy segíti őket intézményi kapacitásuk kiépítésében a befektetéseknek és a fejlődésnek kedvezőbb

környezet kialakítása érdekében. Különös figyelmet szentel a rendelet az EU tagállamaiból érkező üzletemberek, technológia és know-how szerepének növelésére, különösen a magánszektorban és kis- és középvállalkozásokban (KKV-k). A gazdasági együttműködés három általános célkitűzése: a tudományos és technológiai együttműködés fejlesztése; az intézményi szerkezet fejlesztése; valamint a vállalkozások támogatása a kereskedelem ösztönzésével és képzési és technikai segítségnyújtási rendszerekkel. A tanácsi rendelet hangsúlyozza, hogy a regionális együttműködés – beleértve a regionális politikákat, a régió belüli kereskedelmet és a gazdasági integráció regionális intézményeit – a gazdasági együttműködés fontos eleme.

4. A Bizottságnál két költségvetési tétel/jogcímcsoport ⁽³⁾ tartalmazza az ázsiai együttműködést: a „pénzügyi és technikai” együttműködés (B7-3 0 0/19 10 01); valamint a „politikai, gazdasági és kulturális együttműködés” (B7-3 0 1/19 10 02) (lásd alább az 1. táblázatot). 2000–2004 között a Bizottság 509 millió EUR értékben vállalt kötelezettséget ez utóbbi költségvetési jogcímcsoportra. A gazdasági együttműködés jellegű tevékenységekre szánt összegek valójában ennél nagyobbak, mivel a B7-3 0 0 általános költségvetési sorból finanszírozott néhány projekt szintén gazdasági jellegű.

⁽¹⁾ Forrás: Európai Bizottság, Stratégiai Dokumentum és Irányadó Program több ország részvételével megvalósuló 2005-2006-os ázsiai programokhoz, 11. oldal (2004. augusztus).

⁽²⁾ A Tanács 1992. február 25-i 443/92/EGK rendelete az ázsiai és latin-amerikai fejlődő országoknak nyújtandó pénzügyi és technikai segítségről és a velük folytatott gazdasági együttműködésről (HL L 52., 1992.2.27., 1. o.).

⁽³⁾ Miután a Bizottság bevezette a tevékenység-alapú irányítást (TAI), az ázsiai kapcsolatokat a 19 10 tevékenység alá csoportosították, az alábbi lebontásban: 19 10 01 Pénzügyi és technikai együttműködés az ázsiai fejlődő országokkal; 19 10 02 Politikai, gazdasági és kulturális együttműködés az ázsiai fejlődő országokkal; 19 10 03 Az ázsiai országokban otthonukból elüldözött embereknek nyújtott segély; 19 10 04 Helyreállítási és újjáépítési műveletek az ázsiai fejlődő országokban; 19 10 06 Támogatás Afganisztán helyreállítására és újjáépítésére.

1. táblázat

Költségvetési sorok

	Pénzügyi és műszaki együttműködés az ázsiai fejlődő országokkal	Politikai, gazdasági és kulturális együttműködés az ázsiai fejlődő országokkal	Összesen	A politikai, gazdasági és kulturális együttműködés %-os aránya a teljes összeghez képest
	(1)	(2)	(3) = (1)+(2)	(2)/(3)
	B7-3 0 0/19 10 01	B7-3 0 1/19 10 02		
	Kötelezettségvállalási előirányzatok	Kötelezettségvállalási előirányzatok		
	Millió EUR	Millió EUR	Millió EUR	%
2000	300,39	115,76	416,15	28 %
2001	237,27	86,16	323,43	27 %
2002	375,30	99,40	474,70	21 %
2003	178,32	103,11	281,43	37 %
2004	291,55	109,25	400,80	27 %
Összesen	1 328,84	513,67	1 896,51	27 %

5. Ezen az általános keretrendszeren belül az uniós ázsiai gazdasági együttműködés megvalósítása többféleképp történik. Léteznek kétoldalú projektek a Bizottság és az egyes kedvezményezett országok között (lásd 38. bekezdés); regionális programok a Bizottság és egyes alrégiók, mint például az ASEAN ⁽¹⁾ között, illetve keresletvezérelt programok Ázsia egészére kiterjedően (lásd 50. bekezdés). Ezen utóbbi esetében az ALA-rendeletben megállapítottak alapján a kedvezményezettek Ázsia bármely országából jelentkezhetnek, ezért ezeket a továbbiakban „*összázsiai programoknak*” nevezzük ebben a jelentésben.

6. A Számvevőszék kiszámította, hogy az 1995 és 2002 között finanszírozásra jóváhagyott ázsiai kétoldalú gazdasági együttműködési projektek ⁽²⁾ összértéke 343 millió EUR volt, amiből az ASEAN-régió projektjei 37 millió EUR-t tettek ki (lásd 2. táblázat).

(1) Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetsége, 10 tagja: Indonézia, Malajzia, Fülöp-szigetek, Szingapúr, Thaiföld, Brunei, Vietnam, Laosz, Myanmar (Burma) és Kambodzsa.

(2) Számos forrás alapján – például a küldöttségek honlapjairól, országos stratégiai dokumentumokból, stb. – gyűjtött becslést. A Bizottság közös külkapcsolati információs rendszere (CRIS) nem tartalmazta ezeket az információkat.

2. táblázat

A gazdasági együttműködésnek minősülő projektek országokénti megoszlása

Ország	Összeg (EUR)	Százalékos arány
Banglades	947 000	0,3 %
Bhután	1 000 000	0,3 %
Brunei	1 973 400	0,6 %
Kambodzsa	0	0,0 %
Kína	99 634 648	29,1 %
India	60 354 119	17,6 %
Indonézia	7 990 016	2,3 %
Laosz	8 000 000	2,3 %
Malajzia	3 000 000	0,9 %
Myanmar (Burma)	0	0,0 %
Nepál	15 000 000	4,4 %
Pakisztán	54 950 000	16,0 %
Fülöp-szigetek	6 659 829	1,9 %
Szingapúr	500 000	0,1 %
Srí Lanka	3 315 700	1,0 %
Thaiföld	8 674 000	2,5 %
Kelet-Timor	0	0,0 %
Vietnam	70 811 380	20,7 %
Összesen kétoldalú	342 810 092	100,0 %
ASEAN	37 000 000	

Forrás: Számvevőszék.

7. Öt különböző program terjed ki Ázsia egészére; ebből kifejezetten gazdasági együttműködéssel két program, az *Asia Invest* és az *Asia IT & C* foglalkozik ⁽¹⁾. Az *Asia ProEco*, az *Asia Link* és az *Asia Urbs* programok bizonyos mértékben szintén támogatják a gazdasági együttműködést.

8. Az **Asia Invest program** 1997-ben indult a Bizottság 42 millió EUR összegű ⁽²⁾, öt év alatt adott hozzájárulásával, és azóta a 2003-tól 2007-ig terjedő második megvalósítási szakaszába lépett, 41 millió EUR összegű hozzájárulással. A program által finanszírozott projektek célja a kis- és középvállalatokra összpontosítva előmozdítani az uniós és ázsiai gazdasági szereplők közötti közvetlen üzleti együttműködést, valamint ösztönözni a dinamikus magánszektor Ázsiában. A programban mind az EU tagállamaiból, mind az ázsiai országokból vesznek részt partnerek.

9. Az **Asia IT & C program** 1999 és 2003 között futott a Bizottság 35 millió EUR összegű hozzájárulásával. 2003. november 3-án hagyták jóvá a második szakaszt, további egy évre, 10 millió EUR összegű hozzájárulással. Az *Asia IT & C* általános célkitűzése ⁽³⁾ széleskörű, élénk és tartós gazdasági és technológiai kapcsolatok kialakítása Ázsia és Európa között, amelyekben virágozhatnak a kiegyensúlyozott partnerkapcsolatok és a közös innovációk. A programban mind az EU tagállamaiból, mind az ázsiai országokból vesznek részt partnerek.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

10. A múltban a Számvevőszék ellenőrzései a pénzügyi és technikai együttműködésre összpontosultak. A gazdasági együttműködés háttérében gyorsan változó nemzetközi kereskedelmi környezet áll. Az ebből eredő sajátos irányítási kihívások és kockázatok állnak a Számvevőszék ellenőrzésének középpontjában.

11. Az ellenőrzés a kétoldalú projektekre és a regionális programokra két típusára terjedt ki: az Ázsia egészét felölelő programokra (összázsziai programok) és az alrégiókra kiterjedő programokra (ASEAN-programok), leginkább az előbbiekre összpontosítva.

12. Az ellenőrzés célja az ázsiai gazdasági együttműködés bizottsági irányításának értékelése volt, annak megvizsgálásával, hogy:

- mennyiben sikerült a Bizottságnak olyan stratégiát kialakítania, amely a támogatások legeredményesebb felhasználását eredményezi; és
- eredményesen irányítja-e a Bizottság a támogatások megvalósítását.

13. A Számvevőszék három kedvezményezett országban (India, Vietnam, Kína) ellenőrizte az egyéni projektek kiadásait, amely országok képviselik az összes kétoldalú projektek 67 %-át (lásd 2. táblázat), továbbá az összázsziai programoknak is jelentős hányadát (50 %, lásd 3. táblázat).

3. táblázat

A jóváhagyott összázsziai projektek országonkénti megoszlása 2002-ben

Ország	Asia Invest (EUR)	Asia IT & C (EUR)	Összesen (EUR)	Százalék
Banglades	0	319 872	319 872	1,1 %
Bhután	0	0	0	0,0 %
Brunei	0	213 333	213 333	0,7 %
Kambodzsa	0	754 701	754 701	2,5 %
Kína	3 185 288	4 136 074	7 321 361	24,4 %
India	1 073 785	3 500 896	4 574 681	15,2 %
Indonézia	200 988	832 004	1 032 992	3,4 %
Laosz	0	200 000	200 000	0,7 %
Malajzia	200 975	1 269 066	1 470 041	4,9 %
Nepál	120 000	263 267	383 267	1,3 %
Pakisztán	0	746 667	746 667	2,5 %
Fülöp-szigetek	510 887	962 780	1 473 667	4,9 %
Szingapúr	100 993	0	100 993	0,3 %
Srí Lanka	283 686	1 544 453	1 828 139	6,1 %
Thaiföld	333 887	4 786 280	5 120 167	17,1 %
Kelet-Timor	0	400 000	400 000	1,3 %
Vietnam	1 648 135	2 419 158	4 067 293	13,6 %
Összesen	7 658 624	22 348 552	30 007 175	100,0 %

Forrás: Számvevőszék.

⁽¹⁾ Egyéb programok az *Asia Urbs Programme*, melynek célja az uniós és az ázsiai helyi hatóságok hálózatba szervezésének és együttműködésének előmozdítása; az *Asia Link Programme*, melynek célja a két régió egyetemei hálózatba szervezésének és a diákcseréknek az előmozdítása; valamint az *Asia ProEco Programme*, melynek célja partnerkapcsolatok előmozdítása a környezetvédelem terén.

⁽²⁾ Ezek a programok közös finanszírozásúak, a programok tényleges értéke tehát magasabb.

⁽³⁾ Az 1998. június 18-án jóváhagyott finanszírozási pályázat alapján.

14. A kétoldalú projektekből részletes ellenőrzésre kiválasztott minta a különböző típusú gazdasági együttműködéssel kapcsolatos programokat és projekteket tartalmazott, lehetővé téve ezáltal a fontosabb irányítási problémák azonosítását. Noha a minta főképp folyamatban levő projektekből állt, a Számvevőszék néhány már befejezett projektet is ellenőrzött (lásd 4. táblázat). A

14 részletesen ellenőrzött kétoldalú projekt a kiválasztott országokban az ilyen jellegű kiadások 37 %-át teszi ki (lásd 5. táblázat). A 39 részletesen ellenőrzött összésziai projekt az összérték 25 %-ának felel meg (lásd 6. táblázat). Az összes ellenőrzött Asia Invest és IT & C project felsorolását a 7. táblázat tartalmazza.

4. táblázat

Az ellenőrzés során felkeresett kétoldalú és egyéb regionális projektek

Projekt kódja	Projekt megnevezése	Érték (EUR)	Állapot az ellenőrzés időpontjában
Kétoldalú projektek			
India			
IND/EUAID/D/6/1997/0229	EU-India tengeri szállítás projekt	8 000 000	Lezárult
IDD/RELEX/1997/0481	EU-India polgári légi közlekedési projekt	18 000 000	Folyamatban
IDD/RELEX/2001/0001	Indiai kisprojekt-támogatási program	4 200 000	Folyamatban
IND/RELEX/2001/0009	Európai üzleti információs központ (EBIC)	279 170	Lezárult
IND/RELEX/1997/0120	EU-India IPR (szellemi tulajdonjogok)	950 000	Nem megvalósított
	Részösszeg	31 429 170	
Vietnam			
VNM/RELEX/H05/1997/0294	Többoldalú kereskedelempolitikai segítségnyújtási projekt (MUTRAP)	3 100 000	Folyamatban
VNM/RELEX/H01/2000/2242	Európai üzleti információs központ (EBIC) Vietnam	993 080	Lezárult
VNM/RELEX/2001/0032	EB Vietnam az audiovizuális ágazatban	950 000	Folyamatban
	Részösszeg	5 043 080	
Kína			
CHD/RELEX/1995/0111	EU-Kína szellemi tulajdonjogok együttműködési program (IPR CHINA)	5 600 000	Folyamatban
CHD/RELEX/1998/2202	WTO keretprogram Kína WTO-hoz történő csatlakozásának uniós támogatásához (I. szakasz)	3 600 000	Lezárult
CHD/RELEX/1999/2071	EU-Kína pénzügyi szolgáltatások együttműködési projekt	8 500 000	Folyamatban
CHD/RELEX/2000/2018	EU-Kína vállalkozási reform projekt (ECERP)	8 500 000	Folyamatban
CHD/RELEX/2000/2021	EU-Kína kisprojekt-támogatási program	8 000 000	Folyamatban
ASIE/CHD/2002/0418	EU-Kína WTO projekt (II. szakasz)	15 000 000	Folyamatban
	Részösszeg	49 200 000	
Regionális projektek			
ASIE/1998/004-949 (EB)	EU-ASEAN szellemi tulajdonjogok együttműködési program (II. sz.)	5 000 000	Folyamatban
ASIE/1996/004-641 (EB)	EU-ASEAN regionális együttműködési program a standardokkal és a minőséggel kapcsolatban ⁽¹⁾	9 000 000	Előkészítés alatt
ALA 94/15	ASEAN-EC COGEN program III. sz. ⁽¹⁾	5 000 000	Folyamatban
	Részösszeg	19 000 000	
ASEM Vagyonkezelő Alap			
TF 051 834	Az újonnan alapított állami tulajdonú vállalatok, új alapítások és átalakítások felügyelete	400 000 USD	Folyamatban
TF 052 334	Tanulmány a közszolgáltatási egység reformjáról	600 000 USD	Folyamatban
	Részösszeg	1 000 000 USD	

⁽¹⁾ A Számvevőszék csak előtanulmányi szakaszban látta.

Forrás: Számvevőszék.

5. táblázat

Ellenőrzött kétoldalú projektek az összes projekt számához viszonyítva

	A gazdasági együttműködés jellegű projektek száma az országban	A gazdasági együttműködés jellegű projektek értéke az országban (EUR)	Felkeresett projektek száma	Felkeresett projektek értéke (EUR)
India	18	60 354 119	5	31 429 170
Vietnam	21	70 811 380	3	5 043 080
Kína	23	99 634 648	6	49 200 000
Összesen	62	230 800 147	14	85 672 250

Forrás: Számvevőszék.

6. táblázat

Ellenőrzött összázisai projektek az összes projekt számához viszonyítva

Asia Invest ⁽¹⁾ (1999 és 2002 között indult finanszírozott projektek)					Asia IT & C (2000 és 2003 között indult finanszírozott projektek)			
Ország	Projektek száma	Érték (EUR)	Ellenőrzött projektek száma	Ellenőrzött projektek értéke (EUR)	Projektek száma	Érték (EUR)	Ellenőrzött projektek száma	Ellenőrzött projektek értéke (EUR)
India	13	1 073 785	3	200 143	19	3 500 896	4	975 597
Vietnam	22	1 648 134	7	662 326	11	2 419 158	3	595 000
Kína	39	3 185 288	5	982 652	14	4 136 073	4	1 387 370
Egyesült Királyság	9	594 388	2	131 242	26	6 921 111	3	1 000 000
Franciaország	5	287 276	2	101 314	18	4 973 774	6	1 214 968
Összesen	88	6 788 871	19	2 077 677	88	21 951 012	20	5 172 935

⁽¹⁾ Asia Invest: az Asia Interprise alprogram projektjeit nem vettük figyelembe.

Forrás: Számvevőszék.

7. táblázat

Az ellenőrzés során ellenőrzött összázsiai projektek

Projekt száma	Projekt megnevezése	Érték (EUR)	Állapot az ellenőrzés időpontjában
Asia Invest			
108 55	ISO 9000 for the Association of Electronics and Information Technology Enterprises of Ho Chi Minh City	83 001	Lezárult
108 69	Training Vietnamese trainers and executives in quality management	104 200	Lezárult
108 77	Sustainable development of the Vietnamese shoe industry	86 954	Lezárult
108 86	HACCP Implementation in the Indian Food Industry	120 000	Lezárult
108 88	Preparation of Indian SMEs for EU Certification	21 343	Lezárult
108 101	Capacity for Business	59 369	Lezárult
108 135	Training on good manufacturing practices – HACCP methods and foodstuffs related EU legislation	102 705	Folyamatban
108 138	Quality management in the graphic media industry	120 000	Lezárult
108 144	Introduction of Non-Destructive Testing in Welding to Vietnam	98 171	Folyamatban
108 149	Introducing Environmental Management Plan and Practices for Hotels and Resorts in Vietnam	118 076	Lezárult
108 150	Strengthening the Capacity in Engineering Consultancy Services of Vietnam	99 755	Lezárult
108 151	Master of e-management	112 555	Folyamatban
108 153	Optimised Design and Operation for Sino-Euro Municipal Wastewater Treatment Facilities	65 689	Lezárult
108 157	Language and Business Familiarisation in the Textile and Clothing sector	58 800	Lezárult
108 166	Chinese IT Market	87 657	Folyamatban
108 175	China Business Familiarisation Seminars for Multipliers in the UK	31 487	Lezárult
108 176	Train Rhône Alpes SMEs for Asia	54 629	Folyamatban
108 184	From Cleaner Production to One Corporate Responsibility – A One Year Competitiveness Training Programme for China's Textiles Enterprises	105 674	Lezárult
108 185	Modern Management Methods for Chinese Suppliers in the Automotive Industry	97 258	Lezárult
Asia IT & C			
01 01	European Masters in Modelisation of Continuum	200 000	Folyamatban
01 06	Sharing Capability in Localisation and Human Language Technologies	200 000	Folyamatban
02 26	CCI Networking and e commerce awareness	184 730	Lezárult
12 03	Transfer of European Level graduate IT Courses	200 000	Folyamatban
12 05	MIPAA Multi Media Platform for Appropriate Architecture	189 000	Lezárult
12 14	IT & C skills for efficient micro finance sector in South Asia	400 000	Folyamatban
21 06	Developing web based teaching packages for building professionals	196 734	Folyamatban
21 13	Promoting Internet Policy and Regulatory Reform in Vietnam	200 000	Folyamatban
22 02	e Business Solutions for marketing intelligence in textile sector	198 418	Lezárult
22 11	Promoting Information and Regulatory dialogue in China	200 000	Törölt
22 14	Indo European System Usability Partnership	199 944	Folyamatban
22 29	Information technology and Communications for natural disasters warnings and mitigation	200 000	Folyamatban
23 11	SPIN ASIA Spintronic Innovative Technologies for Asia	400 000	Folyamatban
23 18	Transfer of IT & C skills for micro finance sector in China	400 000	Folyamatban
23 19	WEBPOT Web based optimisation tools for research	533 822	Folyamatban
23 20	GENNERE Generic Epidemiological network in Nephrology	400 000	Folyamatban
23 50	E3 Toolbox	195 552	Folyamatban
23 58	EDECAD Education and e Commerce task force for small firms	377 235	Folyamatban
23 60	Casa Asia Virtual	200 000	Lezárult
23 67	ELVIS E learning with Virtual Interactive Synthetic characters	387 370	Folyamatban

15. A számvevőszéki ellenőrzés részét képezte a projektrányítási szervezetek (PMO-k) felkeresése, valamint az európai partnereknél Németországban, Spanyolországban, Franciaországban és az Egyesült Királyságban, és az ázsiai partnereknél és projektrányítási szervezeteknél Indiában, Vietnamban és Kínában tett látogatások. Előzetes ellenőrzésre került sor Thaiföldön is.

ÉS ZREVÉTELEK

Létezik-e az ázsiai gazdasági együttműködésre vonatkozó eredményes stratégia?

16. A Számvevőszék megvizsgálta, hogy mennyiben sikerült a Bizottságnak olyan stratégiát kialakítania, amely a gazdasági együttműködési kiadások legeredményesebb felhasználását eredményezi. A vizsgálat kiterjedt annak megállapítására, hogy egyértelmű stratégiát alakítottak-e ki, hogy ez a stratégia mennyiben eredményezi a támogatások eredményes felhasználását, valamint, hogy miképpen valósul meg a gyakorlatban.

17. Meg lehet különböztetni politikai stratégiát – amelynek eredményeképp döntés születik egy adott terület vagy témakör támogatásáról – és működési stratégiát, amely meghatározza, hogy a politikai stratégiát hogyan kell átültetni a gyakorlatba. Jelen esetben az ázsiai gazdasági együttműködés támogatásáról szóló döntés eredménye a Tanács 443/92/EGK ALA-rendeletében fogalmazódik meg (amelynek hatálya kiterjed valamennyi fejlesztési támogatásra Ázsiában és Latin-Amerikában). A rendelet kitűzi a legfontosabb célokat és felsorolja a pénzek felhasználási területeit. A működési stratégia célja annak meghatározása, hogy ezeket a célkitűzéseket hogyan lehet elérni, illetve a kiadások irányítása és célzott felhasználása.

Szerteágazó stratégia, gyorsan változó környezetben ...

18. A gazdasági együttműködés fogalmát az ALA-rendelet határozta meg (lásd 3. bekezdés). A 7. cikk célul tűzi ki a fejlődő országoknak történő segítségnyújtást, hogy azok intézményi kapacitásukat a befektetésnek és a fejlődésnek kedvezőbb környezet kialakítása céljából kiépítsék, és ezáltal a nemzetközi kereskedelem – beleértve az európai egységes piac – növekedése miatt megnyílt lehetőségeket a legjobban kihasználják. A tagállamok szándékolt haszna a tagállamokból érkező üzletemberek, technológia és know-how szerepének különösen a magánszektorban és a kis- és középvállalkozásokban történő növeléséből származna. Mindezek szerteágazó célkitűzések egy, az egyre növekvő nemzetközi kereskedelem által uralt, gyorsan fejlődő, piacvezérlésű környezetben. Szélesíti a támogatás hatókörét, hogy mind az EU tagállamait, mind pedig a fejlődő országokat a partnerek közé sorolták, felerősítve ezáltal a gondos célcsoport-meghatározás szükségességét.

19. A 8. cikk jelöli ki azt a három ágazatot, amelyre a támogatások elköltethők. Az első a tudományos és technológiai potenciál, valamint általánosságban a gazdasági, szociális és kulturális környezet fejlesztése képzési rendszerek és know-how átadása útján, aminek főként felsővezetőkre, gazdasági döntéshozókra és irányítókra kell irányulnia, és ki kell terjednie valamennyi gazdasági, műszaki és tudományos területre. A második ágazat az intézményi szerkezet fejlesztése abból a célból, hogy a gazdasági, jogi, közigazgatási és szociális környezet kedvezőbbé váljon a fejlődéshez. A harmadik ágazat a vállalkozások támogatása, például a kereskedem ösztönzésével, képzési és technikai segítségnyújtási rendszerekkel, a vállalkozások közti kapcsolatok létrehozásával, valamint a köztük megvalósuló együttműködés szervezett elősegítésével.

20. Az ALA-rendelet célkitűzései széleskörűek, rendkívül szerteágazó és nagyszámú potenciális kedvezményezettel és projekttel. Éppen ezért egy megfelelő megvalósítási stratégián belüli összpontosított támogatás hiányában fennáll a veszély, hogy a kiadások általános alakulását és hatását nem lehet mérni, és ennek következtében nem lehet mire alapozni az uniós pénzeszközökkel való hatékony és eredményes gazdálkodás biztosítását. Ázsia ráadásul hatalmas régió – itt található a világ öt legnépesebb országából három, valamint a negyedik legnagyobb nemzetgazdaság –, amely gyorsan fejlődik mind gazdasági, mind általános szempontból.

21. A Bizottság átfogó stratégiáját valamennyi Ázsiára vonatkozólag egy 1994-es, Tanácshoz intézett bizottsági közlemény fogalmazza meg „Egy Új Ázsia-stratégia felé” ⁽¹⁾ címmel, amelyet 2001-ben időszerűsített az „Európa és Ázsia: stratégiai keretrendszer az élénkített partnerkapcsolatokért” ⁽²⁾ című közlemény.

22. Az 1994-es közlemény felismeri a jövőbeható változásokat és az ázsiai régió valószínűsíthető gazdasági növekedését, valamint azt, hogy ezért az Uniónak sürgősen erősítenie kell gazdasági jelenlétét Ázsiában, hogy megőrizze vezető szerepét a világgazdaságban, valamint hogy biztosítsa érdekeinek ottani teljes mértékű figyelembevételét. Európa sikere a közlemény szerint nagyban múlik a magánszektor döntésein, míg az Unió feladata az európai kereskedelem és befektetés akadályainak leküzdése Ázsiában az üzlet számára kedvező szabályozási környezet ösztönzésével. Ehhez, írja a közlemény, több proaktív stratégiára van szükség: a gazdasági együttműködés teljesebb és egyre célzottabb használatának hangsúlyozására az európai kereskedelem és befektetések előmozdítása céljából. A hangsúly tehát az uniós befolyás védelmén és az európai vállalatok számára kínáló piaclehetőségeken van, az ázsiai kedvezményezett országok gazdaságának fejlesztésével párhuzamosan.

⁽¹⁾ COM(94) 314 végleges, 1994.7.13.

⁽²⁾ COM(2001) 469 végleges, 2001.9.4.

23. A közlemény elismeri a gazdasági együttműködés sajátos jellegét, amelyet úgy ír le, mint az üzleti és szabályozási környezet javítása a partnerországokban a kétoldalú kereskedelem és a magánszektor közvetlen részvételével történő befektetések ösztönzése céljából, mind az Unió, mind a partnerország javára. A gazdasági együttműködés ezért minőségileg eltér a pénzügyi és műszaki együttműködéstől, amelyek az EU kiadásainak túlnyomó részét képezik a külső fellépések területén. A gazdasági együttműködés ezért egyedi figyelmet kíván meg, amely tükrözi a támogatás sajátos jellegét és jellemzőit. Ezt a figyelmet a stratégiai dokumentumok nem tükrözték.

24. A 2001-es közlemény időszzerűsíti az 1994-es közleményt a célból, hogy meghatározza az Ázsiához és alrégióhoz fűződő kapcsolatok átfogó stratégiai keretét az elkövetkezendő évtizedre. A gazdasági együttműködés az alapvető célkitűzést az EU politikai és gazdasági jelenlétének régiószerte történő erősítésében határozzák meg, tovább erősítve ezáltal a kereskedelem és az előnyök kölcsönös áramlását a régióban. A hangsúly tehát továbbra is az EU által élvezett előnyökön van, a kedvezményezett országok fejlesztési törekvéseivel párhuzamosan.

25. A közlemény elismeri a rendelkezésre álló források szűkösségét és megállapítja, hogy a Bizottságnak azokat kevesebb, egyszerűbb tevékenységre kell összpontosítania, amelyek a kulcsfontosságú prioritások köré összpontosulnak, és biztosítania kell ezeknek a tevékenységeknek a gyors és eredményes végrehajtását. A támogatások sikerességét néhány egyszerű (ám számottevően minőségi) mutató alapján tervezik mérni, mint például az uniós kereskedelem és befektetési kapcsolatok ázsiai fejlődése. A Számvevőszék nem talált bizonyítékot arra nézve, hogy a támogatásokat kisszámú kulcsfontosságú prioritás köré összpontosítanák (lásd 35. bekezdés), ráadásul a Bizottság által azóta kialakított teljesítmény- és hatásmutatók inkább folyamat-, mint eredményvezéreltek (lásd 32–33. bekezdések).

26. A közlemény hangsúlyozza, hogy a gazdasági támogatásoknak „modulárisnak” kell lenniük, azaz kifejezetten az egyes országok körülményeire és szükségleteire kell irányulniuk. Ebből következően a valamennyi fejlesztési szükségletet felölelő országos stratégiai dokumentumoknak (CSP) kellene meghatározniuk a sajátos gazdasági együttműködési stratégiát. A gyakorlatban nem ez történt: a három részletesen ellenőrzött ország – India, Vietnam és Kína – országos stratégiai dokumentumaiban a gazdasági szempontokat nem különböztették meg – mind részletességüket, mind pedig tartalmukat illetően – megfelelően az általános fejlesztési kérdésektől, ezért azok nem adtak gyakorlati stratégiát a támogatások irányításához.

27. A Bizottság hangsúlyozza közleményében a projektek regionális dimenziójának szükségességét a regionális együttműködés előmozdításához. Noha a kétoldalú projektek jellegéből nem az következik, hogy a régiókra összpontosítsanak, néhány esetben mégis így történt. Az egyes százalékos projektek, valamint összességében a programok esetében azonban többnyire nem ez volt a jellemző.

... a nem megfelelő mutatók és célkitűzések a tevékenységi nyilatkozatban ...

28. A Bizottság 2001 óta fokozatosan vezeti be új irányítási módszerét – a tevékenység alapú irányítást (TAI) –, amelynek célja a források fontossági sorrendbe állításának és felhasználásának javítása, illetve az azokról történő jelentéstétel fejlesztése. A Bizottság a működési stratégiáját a TAI segítségével ülteti át a gyakorlatba. A tevékenység alapú költségvetés-tervezés (Activity Based Budgeting, a továbbiakban: „ABB”) a TAI költségvetési összetevője. A 2004-es költségvetés volt az első, amelyet az ABB-módszernek megfelelően fogadtak el. A források elosztásának összhangban kellene állnia a politikai prioritásokkal, irányításuknak pedig az előre meghatározott célkitűzésekkel. A költségvetési szerkezetben az ázsiai kapcsolatokat külön tevékenységként határozzák meg (19.10-es költségvetési alcím), a gazdasági együttműködésre pedig a „Politikai, gazdasági és kulturális együttműködés az ázsiai fejlődő országokkal” megnevezésű jogcímcsoport vonatkozik (öt közül).

29. Minden egyes költségvetés összeállításakor tevékenységi beszámoló készül a kért költségvetési előirányzatok alátámasztására és indoklására, amely meghatározza a pontos célokat, valamint a teljesítmény- és hatásmutatókat. A 2005-ös előzetes költségvetési tervezetben a tevékenységi beszámolókat 2004 elején tették közzé (!). A Számvevőszék megvizsgálta az ázsiai kapcsolatokra vonatkozó tevékenységi beszámolót a gazdasági együttműködési tevékenységek szempontjából, valamint értékelte annak logikáját és következetességét, a célkitűzések helytállóságát és a mutatók használhatóságát.

30. A tevékenységi beszámoló 3. része a tevékenység alapvető célkitűzését a 2001-es közleménnyel megegyezően állapítja meg: régiószerte erősíteni kell az EU politikai és gazdasági jelenlétét, és további hat prioritást sorol fel. A gazdasági együttműködéssel kapcsolatos prioritás célja a kereskedelem és az előnyök kölcsönös áramlásának erősítése a régióban.

(!) A Bizottság 2005-ös pénzügyi évre vonatkozó előzetes költségvetési tervezetéhez csatolt 2004 májusi bizottsági munkadokumentum.

31. A tevékenységi beszámoló 4. része tartalmazza a tevékenység sajátos célkitűzéseit, mutatóit, teljesítményét és eredményeit. Operatív alapot ad az uniós kiadások végrehajtásának irányításához, felügyeletéhez és értékeléséhez, hogy az hatékony és eredményes pénzgazdálkodást eredményezzen. A gazdasági együttműködésnek nincs saját TAI célkitűzése, azonban a negyedik célkitűzés tartalmazza, hogy erősíteni kell az egyezményes politikák keretén belül a párbeszédet és az együttműködést az ázsiai partnerekkel a politika, a gazdaság és a kultúra területén. Ez a célkitűzés a Bizottság állítása szerint kapcsolódik a fejlődő országok fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődésének előmozdítását kitűző stratégiai célhoz. Ezek a célkitűzések nem tükrözik sem az alapvető célkitűzést, sem a kapcsolódó prioritásokat (lásd az előző bekezdést).

32. Csúpan egyetlen hatásmutatót közölnek: együttes nyilatkozatok, közös álláspontok és közös tennivalók az ASEM miniszteri- és csúcstalálkozók során felmerülő fontos nemzetközi, politikai és gazdasági kérdésekkel kapcsolatban ⁽¹⁾. Ez nagyjából követi a TAI célkitűzéseket, de nem méri sem a támogatások hatását – amelyeket számottevően kisprojektekre költenek –, sem a kölcsönös kereskedelem és befektetések áramlására vonatkozó alapvető prioritást (ami pedig természeténél fogva objektív és mérhető is).

33. A 2004-es pénzügyi év teljesítménymutatói (melyekből kilenc van) főként értekezleteken vagy bizottságokban való részvételre vonatkoznak, ami ugyan tükrözheti az együttműködés alapvetően politikai megközelítését és fellépését, de szintén nem ez a fő célkitűzése vagy szándéka a kiadásoknak. A mutatók ráadásul inkább folyamatokra vonatkoznak – megrendezték-e az értekezletet –, semmint a folyamatok végkifejletére – megszülettek-e a várt eredmények –.

... szerteágazó projektekhez és programokhoz vezet, melyek teljesítménye nehezen mérhető

34. Mind a Bizottság, mind pedig az adott ország szintjén a specifikus működési stratégiák hiánya miatt a valóságban a projektek óriási földrajzi területet öleltek fel, rendkívül széleskörűek és változatosak voltak (lásd 39. és 50. bekezdés). A támogatások célzottságának ilyesfajta hiánya Ázsia nagy, gyorsan fejlődő gazdaságainak, gyorsan növekvő nemzetközi kereskedelmének és jelentős tengerentúli befektetéseinek környezetében azt eredményezi, hogy a támogatások összhatása nehezen mérhető, és aktívan nem irányítható. Így csak korlátozottan lehet megalapozni a kiadások eredményességének, valamint a ráfordítás értékarányosságának mérését.

⁽¹⁾ Kiegészítve az ázsiai biztonsági kérdések kétoldalú megközelítésének erősítésével, a globális gazdasági szabályozással (azaz a WTO-val és a globális pénzügyi szabályozással), továbbá a kulturális dimenzió beemelésével.

35. A nem megfelelő és következtelen működési stratégia részben a gazdasági együttműködés rendkívül sajátos voltából fakad, melynek célja az uniós partnerek ázsiaiakkal azonos előnyökhöz való juttatása. A kereskedelmi és befektetési kapcsolatok szorosabbá tétele mint fő cél tulajdonképpen nagy mértékben támaszkodik a politikai kezdeményezésekre, így például a két- vagy többoldalú tárgyalásokra is (pl. Kereskedelmi Világszervezet). Az egyre gazdagabb országokban kisprojekteket megcélzó fejlesztési támogatási keretrendszer alkalmazása (szemben a nagyobb kétoldalú projektekkel) a gyakorlatban csak kis mérhető hatással van az általános célkitűzések elérésére. Ráadásul az IT-termékek és szolgáltatások gyorsan mozgó kereskedelmi világát – amelyre az együttműködés összpontosul – nem lehet eredményesen kezelni a fejlesztési támogatások során alkalmazott hagyományos és viszonylag hosszadalmas projekt-előkészítési, -jóváhagyási és -megvalósítási eljárásokkal.

Eredményesen irányította-e a Bizottság a gazdasági együttműködéssel kapcsolatos tevékenységek végrehajtását?

36. Ahhoz, hogy következtetéseket tudjon levonni ezen ellenőrzési céljára vonatkozóan, a Számvevőszék megvizsgálta, hogy a bizottsági irányítás milyen mértékben:

- alakított ki olyan pályázati eljárást, mely ösztönzi és megkönnyíti a kérelmek beadását,
- biztosítja, hogy a projektek elbírálása és megvalósítása időben történjen,
- ellenőrzi rendszeresen a projekteket és hoz időben kiigazító intézkedéseket,
- biztosítja, hogy a projektek pozitív hatású, tényleges eredményeket érjenek el és fenntarthatóak legyenek,
- hajt végre megfelelő értékeléseket.

37. A gazdasági együttműködéssel kapcsolatos tevékenységek megvalósítása két különböző módszerrel történik: egyfelől a Bizottság és a partnerországok közötti kétoldalú projektek segítségével, másrészt pedig az összázsiai programokon keresztül (lásd 38. és 50. bekezdés). Különböző jellegű, illetve a velük járó, néha sajátos kérdések miatt a jelentés a két módszerrel kapcsolatos megállapításait külön mutatja be.

Kétoldalú projektek

38. A kétoldalú projektek esetében a Bizottság és a kedvezményezett kormány finanszírozási megállapodást köt. A jelenlegi költségvetési rendelet bevezetése előtt a projekteket általában egy projektirányítási szervezet (PMO) hajtotta végre, amelynek élén leggyakrabban mind európai, mind pedig ázsiai társigazgatók álltak.

1. keretes szöveg – Példák projektekre és azok célkitűzéseire

1. Indiában egy, a polgári légi közlekedést célzó projektet valósítottak meg. Az általános célkitűzése a légi közlekedés biztonságának javítása, valamint az EU és India vállalatai közötti üzleti kapcsolatok elősegítése volt. Egy másik projekt egy kisprojekt-támogatási programmal (SPF) volt kapcsolatos, azzal az általános célkitűzéssel, hogy a civil társadalmi partnerek fokozott bevonásával segítsék az indiai gazdaság és kormányzati rendszer reformfolyamatát.

2. Vietnamban a legnagyobb kétoldali projekt egy többoldali kereskedelem-politikai segítségnyújtási projekt (MUTRAP) volt. Az általános célkitűzése Vietnam piacgazdaságra történő átállásának támogatása, illetve a regionális és globális gazdasági és kereskedelmi rendszerbe történő integrációjához való hozzájárulás volt.

3. Kínában a vállalati reformot segítő projektet hajtottak végre (EU-Kína vállalkozási reform projekt, ECERP), amelynek sajátos célkitűzése a kis- és középvállalati szektor hozzájárulásának növelése volt a vidéki jóléthez és foglalkoztatáshoz. Egy másik projekt átfogó célkitűzése az volt, hogy hozzájáruljon az egészséges, átlátható és hatékony pénzügyi szolgáltatási ágazat létrehozásához, a régióval történő kölcsönös kereskedelmi és befektetési kapcsolatok megerősítéséhez, illetve a demokrácia, a jó kormányzás és a jogállam kiterjesztéséhez.

39. Az ellenőrzött országokban olyan szerteágazó kétoldali gazdasági együttműködési projektek léteztek (teljes körű részletekért lásd a 4. táblázatot), amelyek nem különösebben összpontosítottak egy adott területre vagy témakörre. Számos esetben a projektek csak viszonylag korlátozott forrásokkal rendelkeztek nagy kihívást jelentő célkitűzések eléréséhez, rendkívül nagy területű és népességű országokban. A projektek általában lehetővé tették a folyamatos gazdasági együttműködésről szóló párbeszédet, ám maguknak a projekteknek a hatása számos esetben mostanig jelentéktelennek bizonyult (lásd 44. bekezdés).

Késedelmek a projektek jóváhagyása és kialakítása során

40. Az ázsiai gazdasági együttműködés gyorsan fejlődő világában feltétlenül szükséges, hogy a projekteket a lehető legrövidebb idő alatt tervezzék meg, hagyják jóvá és hajtsák végre. A főleges késedelmek azzal a kockázattal járnak, hogy a projektekre már nincs szükség, vagy azokat jelentősen át kell alakítani, a tervezett költségek megváltoznak, a költségvetési kötelezettségvállalásokat pedig fölöslegesen kötik le. Az eredmény az, hogy a folyamatot nehezebb és költségesebb irányítani, a projektek pedig kevésbé eredményesek.

41. A kétoldali projekteket eseti alapon választották ki, nem pedig szabványosított pályázati eljárás útján⁽¹⁾. A folyamat jellemből adódóan jelentős lehet a projektkiválasztás és a projekt megvalósításának kezdete között eltelt idő. Az ellenőrzés megvizsgálta, hogy a projektek milyen mértékben szenvedtek fölösleges késedelmeket.

42. Valamennyi ellenőrzött projekt hosszas késedelmeket szenvedett a megvalósítás előtt, több okból: a Bizottság brüsszeli központi szolgálatainál történt átszervezések és személyzeti cserék, a decentralizációt követő hatásköri bizonytalanság a Bizottság központi szolgálatai, valamint küldöttségei között, bonyolult eljárások, a projektekhez kiválasztott struktúrákkal kapcsolatos problémák, valamint a megfelelően képzett és tapasztalt EU-szakértők felvételével kapcsolatos nehézségek miatt.

2. keretes szöveg – Késedelmek a megvalósítás előtt

1. Az indiai polgári légi közlekedési projektekre először egy szándéknyilatkozatot írtak alá az indiai kormánnyal. Az indiai kormány jóváhagyását követően másfél éves késedelemmel cserélte a Bizottság a szándéknyilatkozatot finanszírozási megállapodásra, mivel a Polgári Légi Közlekedési Minisztériumnak további időre volt szüksége a változások megértéséhez és elismeréséhez. A projektet 1997-ben dolgozták ki, de mivel a finanszírozási megállapodást csak 2000 végén írta alá valamennyi fél, az eredeti feladatmeghatározást időszzerűsíteni kellett, hogy az megfeleljen az ipari környezetben történt változásoknak. A megvalósítás következképp csak 2001 februárjában kezdődött meg.

2. Valamennyi, az Európai Üzleti Információs Központokkal (EBIC) kapcsolatos projekt hosszas késedelmeket szenvedett a megvalósítás megkezdéséig. Az ALA-bizottság jóváhagyását hosszadalmas tárgyalások előzték meg, mivel a tagállamok képviselőinek fenntartásaik voltak az EBIC-eknek a nemzeti nagykövetségek kereskedelmi részlegeihez viszonyított szerepe kapcsán. Mind Indiában, mind pedig Vietnamban további késedelmeket okozott az Európai Üzleti Információs Központok jogi státuszával kapcsolatos problémák megoldása.

3. A kínai kisprojekt támogatási program esetében a finanszírozási egyezményt 2001 márciusában írták alá, az európai társigazgató szerződése 2003 júniusában lépett érvénybe, az első pályázati felhívást pedig 2003 novemberében tették közzé. A késedelem fő oka az európai társigazgató felvételével volt kapcsolatos, mivel ahhoz nem megfelelő keretszerződést voltak kénytelenek használni.

(1) Elméletileg a beavatkozások kiemelt területeit az országos stratégiai dokumentum elkészítése során állapítják meg a partnerországgal együttműködve. Egy ilyen terület azonosítását követően a Bizottság vállalkozókat szerződött megvalósíthatósági jelentés készítésére, amelynek eredménye alapján finanszírozási pályázatot készítenek, amely javaslatot tesz a projektre és annak kivitelezési módjára. Az egymillió EUR fölötti projekteket az ALA-bizottság hagyja jóvá, amely a tagállamok képviselőiből áll.

Késedelmet szenvedő, néha felhagyott projektek ...

43. A megvalósítás alatt szintén számottevő késedelem mutatkozott a 14 ellenőrzött kétoldalú projektből tíz esetében. Az okok eltérőek voltak: a projektek szükségtelenül bonyolultak voltak; a projektirányítási szervezetek tapasztalatlansága; a bizottsági személyzet gyakori cserélődése és a szerződésbeli egyezményekkel és a lassú eljárásokkal kapcsolatos problémák.

3. keretes szöveg – Késedelem a megvalósítás során

1. Az EU-India hajózási projekt szerződését 1999 májusában írták alá, majd meghosszabbították 2003 decemberéig. A képzési tevékenységeket szükségtelenül halogatták a program végéig. A Bizottság központjában a projektet egymást követően négy különböző tisztviselőhöz utalták, mely szintén hozzájárult a megvalósítás késedelmeihez.

2. Kínában az IPR-projektet számottevő késéssel valósították meg. A projektet 2005 decemberéig, ugyanakkor a projektirányítási szervezet szerződését csak 2003 decemberéig hosszabbították meg, ami koordinációs problémákhoz vezetett a különböző kedvezményezett ügynökségek között.

3. Az EU-India IPR-projektet egyáltalán nem valósították meg. A problémákat a személyzetcsere miatti rendszeres bizottsági ellenőrzések meghíúsulása, valamint az európai projektirányítási szervezet tapasztalatlansága okozta.

... csökkentik a teljesítményt és a hatást

44. Ahhoz, hogy értékelhető legyen egy projekt előrehaladása és sikere, a kezdetektől megfelelő célkitűzéseket kell felállítani. A Számvevőszék megállapította, hogy a gyakorlatban a célkitűzéseket, mint például a meghatározott szintű képzésben részesítendő személyek számát, gyakran nem határozták meg világosan, így nem volt tárgyilagos alapja az eredmények vagy a teljesítmény mérésének. A projektek valós vagy vélt kritériumok alapján történő megítélése során a Számvevőszék megállapította, hogy néhány projekt egyértelműen nem, míg mások sikeresek voltak.

4. keretes szöveg – A projekt-célkitűzéseket nem érték el

1. A többoldalú kereskedelem-politikai segítségnyújtási projektek (MUTRAP) eredményességét csökkentették a pályázati eljárás során felmerülő problémák, valamint a nem tervezett üresjárat a projekt következő szakaszának megindulásáig.

2. Egy eredménytelen végrehajtó ügynökség miatt a vietnami audiovizuális projekt rendkívül kevés kézzelfogható eredményt mutatott fel: pusztán egyetlen munkaértekezletet tartottak, és csak korlátozott reklámozási tevékenységet hajtottak végre Európában és Vietnámban.

3. A kínai pénzügyi szolgáltatási program eredményei elégtelenek és nem megfelelőek voltak, melyet részben a finanszírozási megállapodás pontatlansága okozott.

5. keretes szöveg – Sikeres projektek

1. Az indiai polgári légi közlekedési projekt esetében a kitűzött célok elérése jó úton haladt. A finanszírozási pályázatnak megfelelően körülbelül 900 személy képzését kellett megvalósítani. Az ellenőrzés idején a képzett személyek tényleges száma 2 315 mérnök, ügyvezető, szakértő, műszaki szakember és pilóta volt: a résztvevők 97 %-a ítélte a képzést jónak vagy nagyon jónak.

2. Vietnámban az Európai Üzleti Információs Központnak pozitív hatása volt. Bár a finanszírozási pályázatban vagy a finanszírozási megállapodásban nem határoztak meg célokat, a projekt során 1 007 tájékoztatói kérelemmel, 107 eseménnyel/szemináriummal, 5 599 regisztrált résztvevővel és 315 sajtójelentéssel foglalkoztak. A résztvevők 82 %-a elégedett volt a szemináriumokkal, 75 %-uk pedig elégedett volt az információs szolgáltatással.

A felügyelet nem mindig kielégítő

45. A hatékony felügyeletnek része az előrehaladás nyomon követése, a problémák azonosítása és a kiigazító intézkedések időben történő meghozatala. A felügyelet gyakorlását megfelelően kell dokumentálni az elvégzett munka, illetve az azt követő esetleges intézkedések rögzítése érdekében. A Számvevőszék valamennyi kiválasztott projekt esetében értékelte a bizottsági felügyeleti tevékenységek minőségét. A finanszírozási megállapodások előírják, hogy a projektirányítási szervezetnek rendszeres időközönként jelentést kell küldenie a Bizottságnak a projekt megvalósulásának folyamatáról. A legtöbb projekt rendszereket állít fel az előrehaladás mérésére és felügyelésére, valamint az előrehaladásról szóló jelentések megalapozásához, melyeket a Bizottság felülvizsgál és értékeli.

46. A Bizottság által gyakorolt felügyelet nem volt mindig következetes vagy teljességgel sikeres. Néhány esetben az ellenőrzés elégtelen volt, ami a problémák azonosításának elmaradását eredményezte, míg más esetekben túlzott volt a projekt napi működtetésébe való beavatkozás. Ez gátolja a megvalósítást, kockáztatja a magasabb szintű problémák azonosításának elmaradását, valamint eredménytelenül használja ki a Bizottság szűkös erőforrásait. Még abban az esetben is, amikor a felügyelet megvalósult, nem mindig létezik írásos bizonyíték arról, hogy ez miben nyilvánult meg.

6. keretes szöveg – Következetlen felügyelet

1. Az indiai Európai Üzleti Információs Központ esetében nem tűnt ki világosan a Bizottság aktáiból, hogy milyen felügyelet valósult meg. A vietnami EBIC esetében nem állt rendelkezésre a bizottsági felügyelet gyakorlását tanúsító bizonyíték, kivéve a Bizottság központi szolgálatainak egyetlen látogatását a Fülöp-szigeteken, Thaiföldön, Vietnamban és Kambodzsában.
2. Indiában a kisprojekt-támogatási program (SPF) küldöttség általi ellenőrzése nem megfelelő és rendszertelen volt: a projekteket illetően nem volt elvárás az előrehaladásról adott beszámoló benyújtása, ami nehezíti az eredményes felügyelet gyakorlását.
3. A kínai pénzügyi szolgáltatási projekt esetében bizonyíték volt a rendszeres küldöttségi felügyelet megvalósulására. Ugyanakkor a küldöttség túllépett felügyeleti feladatkörén azáltal, hogy irányítási szerepet töltött be a projekt működtetésében.

Kétséges fenntarthatóság

47. Valamennyi, az EU által finanszírozott projektnek fenntarthatónak kell lennie: egy tevékenység abban az esetben tekinthető fenntarthatónak, ha az a fő segítségnyújtási időszak lezárulását követően még sokáig előnyöket képes nyújtani az adott célcsoportnak. Ezt a projekt önfinanszírozóvá válásával vagy a kedvezményezett ország kormányának a folytatás melletti elköteleződésével lehet elérni. A Számvevőszék megvizsgálta, hogy a projektek tartalmazznak-e fenntarthatósági tervet, illetve megfelelő figyelmet szenteltek-e a fenntarthatóságnak a projekt élettartama alatt. A gyakorlatban a fenntarthatóság gyakran azon múlik, sikerül-e elérni, hogy a projekt megfelelő fejlődésen menjen keresztül az élettartama alatt: elegendő időt kell biztosítani a célok eléréséhez, ugyanis egy befejezetlen projekt általában nem lesz fenntartható. A 14 ellenőrzött projekt közül hat esetében a fenntarthatóság esélye kétségesnek bizonyult.

7. keretes szöveg – Fenntarthatóság

1. Az EU-Kína vállalati reform projekt (ECERP) a projekt lezárása előtt nyolc hónappal még mindig nem készített fenntarthatósági tervet. Nem volt világos hogyan folytatnák a tevékenységeket az uniós finanszírozási támogatás lezárulta után.
2. A pénzügyi szolgáltatási projekt esetében nem készítettek fenntarthatósági tervet, továbbá a kiemelten kezelt tevékenységek közül néhány jellegéből adódóan rövid távú volt, olyan megoldásokkal, amelyeket az aktuális problémák kezelésére terveztek, szemben a hosszú élettartamú struktúrák megvalósításával.

Hiányzó értékelések

48. Az értékelés a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás bizottsági szemléletmódjának központi eleme az értékelés, amely a beavatkozások megítélését jelenti eredményeik, hatásaik és az általuk kielégíteni szándékozott szükségletek szempontjából⁽¹⁾. Az értékelés célja a célkitűzések elérésének mérése és az alapul szolgáló okozati mechanizmusok megvilágítása. Az irányításban, valamint az eredményekben megállapított problémák és hiányosságok együttesen kell képezzék a bizottsági kiigazító intézkedések kiindulópontját.

49. Az ellenőrzött kétoldalú projektek finanszírozási megállapodásai nem gondoskodtak rendszeresen független értékelésekről, továbbá nem volt bizonyíték az értékelendő projektek kiválasztásának kritériumairól. Még abban az esetben is, ha elő voltak írva, az értékeléseket nem rendszeresen végezték el, ezáltal csökkentve, vagy akár hatástalanítva azok eredményességét.

8. keretes szöveg – Hiányosságok a projektek értékelése során

1. A finanszírozási megállapodások nem gondoskodtak a három IPR-program független értékeléséről.
2. Indiában a polgári légi közlekedési projekt eredeti ötéves megállapodása előírta, hogy a megvalósítás első két évét követően féléves értékelést kell készíteni. Ezt követően a projektet két szerződésre bontották, egy 12 hónapos előkészítő és az ezt követő 3 éves megvalósítási szakaszra. A megvalósítási szakaszról szóló új megállapodás megtartotta a megvalósítás első két éve után elkészítendő féléves értékelésről szóló kikötést. Míg egy 2 évet követően elvégzett féléves értékelés megfelelőnek mondható egy 5 éves projekt számára, ugyanez túl későnek számít egy 3 éves projekt esetében, mivel így nem hagy elegendő időt a kiigazító intézkedések megvalósítására.

⁽¹⁾ A Bizottság közleménye az értékelésről (SEC(2000) 1051).

Összásziai projektek

50. Az összásziai programok (lásd 5., 7–9. bekezdés) számos intézkedésre és összetevőre oszlanak, melyek keretén belül nagyszámú alacsony értékű projektet hajtanak végre. Egy átlagos projekt 100 000–200 000 EUR értékű és 50 %-os arányban az ázsiai, illetve az európai partnerek társfinanszírozzák. A projektek keresletvezéreltek, a finanszírozási kérelmek a pályázók részéről pályázatok formájában érkeznek. Ez a finanszírozott projektek szerteágazó skáláját eredményezte. A részletes listát a 7. táblázat ismerteti.

9. keretes szöveg – Példák összásziai projektekre

1. Az Asia IT & C projektek egyikének célkitűzése olyan fejlett és az igényekre szabott e-kereskedelmi eszközök hatékony elterjesztése volt, melyek elő tudják mozdítani az indiai és európai gazdasági szereplők közötti kapcsolatokat a textiliparban.

2. Az Asia Invest projektek egyikének célkitűzése a vietnami cipőgyártási ágazat fenntartható növekedésének ösztönzése volt, termékefejlesztési módszerek bevezetésével és átadásával, valamint vezetői képességfejlesztéssel, illetve egy háttéripár létrehozásának előmozdításával.

3. Az Asia Invest projektek másika képzést nyújtott brit szervezetek exporttanácsadói számára a Kínába irányuló export, valamint a Kínában történő befektetés tudnivalóiról.

4. Az Asia IT & C projektek másika a szegénység enyhítését és a kínai IT & C ágazat lehetőségeinek növelését szándékozta elősegíteni az internet, mint információszolgáltató platform használatával, hogy erősítse a kommunikációt és az eszmecserét a kínai mikrofinanszírozási szektor szereplői és a politikák kialakítói, valamint a belföldi szereplők és a külföldi szervezetek között.

5. Az Asia Invest projektek másika a teljesítményt kívánta növelni, illetve a vietnami szállodaipar számára a környezetgazdálkodási rendszerekkel kapcsolatos tudást és know-howt szándékozta átadni.

Nehézkes és bonyolult pályázati eljárás

51. A pályázati eljárásoknak egyfelől megfelelő alapot kellene nyújtaniuk a legeredményesebb projektek kiválasztásához és a Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméhez, másfelől azonban nem lenne szabad elriasztaniuk a lehetséges pályázókat a részvételtől a túlságosan összetett eljárások és szükségtelen követelmények miatt. Az Asia Invest és az Asia IT & C programok keretén belül évente kétszer tesznek közzé pályázati felhívást, melyek során a pályázóknak projektajánlatokat kell beküldeniük, melyeket ezt követően a Bizottság elbírál. A pályázati eljárás szabályozott: szabvány igénylőlapot kell kitölteni, mely tartalmazza a részletes költségvetést és egy partnerségi nyilatkozatot, amelyben az egyes partnerek elfogadják a helyes partnerségi együttműködés elveit.

52. A Bizottság egyértelmű, részletes útmutatást ad a pályázóknak, köztük nyolc magyarázó mellékletet. Mindazonáltal a pályázati eljárás követelményeinek való megfelelés érthetően nehéz lesz a tapasztalatlan pályázók számára. Bár a legtöbb partner az útmutatókat hasznosnak, részletesnek és logikusan követhetőnek találta, a harminckilenc projekt közül tíz esetében azt nehezen érthetőnek és teljesíthetőnek vélték. Időigényes – és ezért költséges – és fáradtságos a pályázóknak a szükséges információk előkészítése, megszerzése és összeállítása, főként ha azokat le is kell fordítani.

53. Az ázsiai partnereknek az is problémát okozott, hogy a pályázati eljárás megkövetelte alapszabályuk és/vagy létesítő okiratuk benyújtását, különösen azokban az ázsiai országokban, ahol ezek a dokumentumok ilyen formában nem léteznek. Az a tény, hogy egy projekt pályázatásakor a felek között partnerségi megállapodásnak kell érvényben lennie, szintén nehézséget okozott. Az ázsiai partnerek idegenkedésüket fejezték ki ilyesfajta megállapodások megkötésével kapcsolatban azelőtt, hogy a pályázat sikerességéről megbizonyosodnának.

54. Noha a program a kereskedelmi, piacvezérlésű környezetben működő piaci szektort célozza meg, a támogatást csak „az EU és Ázsia közötti kereskedelmet és befektetéseket ösztönző non-profit üzleti közvetítőknek”, azaz közjogi és non-profit szervezeteknek, valamint helyi közigazgatási szervezeteknek lehetett adni. A gyakorlatban, a projektekben sokszor olyan kereskedelmi társulások és szervezetek vesznek részt, melyek maguk névlegesen nem profittermelők, viszont a piaci szektorban működő társaságok finanszírozzák őket kereskedelmi célok elérése érdekében. Ez a finanszírozási megkötés potenciálisan értékes projektek kizárását kockáztatja, például az olyan közvetlen üzleti partnereket bevonó projekteket, akik kereskedelmi titoktartási okok miatt nem akarnak közvetítőket vagy kereskedelmi társulásokat igénybe venni.

10. keretes szöveg – Pályázati eljárás

1. Az Asia IT & C projektek egyike – melynek fő pályázója egy vietnami felsőoktatási intézmény, célkitűzése pedig meglévő európai felsőszintű IT & C e-tanulási tanfolyamok értékelése volt számottevő vietnami helyi szakértelem létrehozásával összefüggésben – megosztotta velünk tapasztalatait. A pályázati eljárást időigényesnek találták, mivel pályázatok elkészítése három hónapjukat vette igénybe. Az igazgatójuk Európába utazott, hogy megtudja hogyan kell kitölteni a pályázati űrlapot. További gondot okozott a költségvetés kitöltése, mivel ahhoz a Bizottság egy régebbi sablonját használták, amelyet nem fogadtak el, így azt újra el kellett készíteni. Az útmutatót nehezen érthetőnek találták, kénytelenek voltak segítséget kérni egy sikeres ázsiai kapcsolattartótól.

2. Egy másik, három vállalkozásszervezési igazgatással kapcsolatos Asia Invest projektben érdekelt vietnami felsőoktatási intézmény arról számolt be, hogy a pályázati eljárás adminisztratív terheit túlságosan súlyosnak érezték, és csalódottak voltak, hogy a kérelmeket nem lehetett interneten keresztül benyújtani. A szóban forgó kedvezményezett három kérelmet nyújtott be, azokhoz ugyanazt a dokumentációt háromszor kellett bemutatnia. Nehézségekbe ütköztek alapszabályuk benyújtásával kapcsolatban is.

3. Egy kínai ipari egyesület, melynek projektje a vállalatok szennyvízkezeléssel kapcsolatos képzsét tűzte ki célul, úgy vélte, hogy a kérelmezéshez szükséges munkamennyiség túlságosan nagy. Számukra a fő gondot az okozta, hogy a szükséges tevékenységi tervet túlságosan részletesnek találták, hiszen rendkívül nehéz egy pályázó számára például annak eldöntése hónapokra előre, hogy ki fog egy adott beszédet tartani. Néhány dokumentumot le kell fordítaniuk kínairól angolra, mely mind idő-, mind pedig pénzigényes folyamatnak bizonyult.

55. A küldöttségek szerepe a lehetséges pályázók pályázásának segítésében nem egyértelműen tisztázott. A megfelelően irányított segítségnyújtásnak több pályázatra kellene ösztönöznie, fel kéne gyorsítania a pályázati eljárást, javítania kellene a projektek minőségét és segédkeznie kellene a projektek lehetőségei maximalizálásában. Ugyanakkor a segítségnyújtás egyrészt nem veszélyeztetheti a pályázatok elbírálásában és jóváhagyásában betöltött küldöttségi szerep tárgyilagosságát, másrészt pedig nem keltheti azt a benyomást, hogy a segítségnyújtás jóváhagyásra kötelező alapot teremt.

56. A gyakorlatban nem minden küldöttség nyújt segítséget, ugyanakkor szerepük a projektek értékelésében és jóváhagyásában arra korlátozódik, hogy észrevételeket fűznek a Bizottság brüsszeli központi szolgálatainak egyik értékelő bizottságához küldött javaslatokhoz. A küldöttségek ezáltal értékes segítséget vonnak meg az EU-programok lehetséges és tényleges kedvezményezettjeitől egy bonyolult eljárással való megbirkózás terén, így súlyosbítják a kérelmeket és a kérelmek hiányosságait, néhány pályázót pedig valószínűsíthetően elriasztanak.

A projektek pozitív eredményeket szültek ...

57. Bár az ellenőrzött projektek közül nyolc még korai szakaszban járt, így tehát még túl korai lett volna eredményeik értékelése, huszonnyolc esetben a projektek lényeges előrehaladásról és hasznos eredményekről tettek tanúbizonyságot. Az ellenőrzött projektek esetében nem voltak tapasztalható súlyos késedelmek, azok megfelelően birkóztak meg a külső hatásokból fakadó problémákkal, mint például az atípusos tudógyulladással és a politikai bizonytalansággal. Az Asia Invest és az Asia IT & C egyéni projektek alacsony pénzbeli értékéhez képest a belőlük részesülő kedvezményezettek száma figyelemreméltó.

11. keretes szöveg – Sikeres projektek

Egy 100 000 EUR összegű projekt, mely a vietnami mérnöki tanácsadói szolgáltatások azon képességének fejlesztését célozta, hogy eredményesebbek legyenek a projekt-előkészítési és helyszíni felügyeleti munkák elnyerésében és kivitelezésében, 600 személyt képzett három különböző képzési modul keretében, melyek mindegyike körülbelül két hétig tartott.

... és azokat megfelelően felügyelték ...

58. Az Asia Invest és az Asia IT & C programokhoz felállított rendszeres felügyeleti rendszerek rendkívül jól működtek. A partnerek negyedéves jelentéseket készítenek, melyeket a Bizottság által felállított, a jelentésekhez rövid írásos észrevételeket fűző csoportok vizsgáltak felül. Mindkét csapat emlékeztetőt küldött azokban az esetekben, amikor késtek a jelentések benyújtásával. A legtöbb kedvezményezett nagyon elégedett volt a brüsszeli és/vagy bangkoki csoportok rendszeres felülvizsgálói gyakorlatával. A kedvezményezettek különösen magasztalták az Asia IT & C felülvizsgálói gyakorlatát, mivel ez a csoport minden esetben visszajelzést adott – pozitívat és negatívát egyaránt – valamennyi előrehaladási jelentéssel kapcsolatban, míg az Asia Invest csoport a partnerekkel leginkább csak problémák felmerülése esetén vette fel a kapcsolatot.

... ám a fenntarthatóság továbbra is kétséges

59. A pályázati eljárás részeként a pályázóknak információkat kellene adniuk a fenntarthatósággal kapcsolatos terveikről. A legtöbb Európában ellenőrzött projekt terve tartalmazott fenntarthatósági tervet, ugyanakkor még így sem volt mindig egyértelmű, hogy a fenntarthatóság biztosítható-e. Néhány esetben a projekteket annak feltételezésével tervezték meg, hogy majd lesz egy további, az EU által finanszírozott szakasz, mely már állításában hordozza, hogy a projekt nem fenntartható.

12. keretes szöveg – Fenntarthatóság

1. Nem minden indiai projekt dolgozott ki fenntarthatósági tervet a projekt részeként, és még ha kidolgoztak is, a tervek minősége gyakran gyenge volt.

2. A legtöbb vietnami projekt nem dolgozott ki fenntarthatósági tervet a projekt részeként, bár az ellenőrzés időpontjában közülük sokan aktívan dolgoztak ezen. Mindkét országban a projektek fenntarthatósága a legtöbb esetben úgy tűnik, a Bizottság további pénzügyi támogatásától függ. Tulajdonképpen néhány esetben a fenntarthatósággal kapcsolatos fő tevékenység a Bizottsághoz benyújtandó új pályázatokban merült ki.

3. Kínában a legtöbb ösztöndíjas projekt fenntarthatósága viszonylag jónak tűnt. Nem minden projekt esetében dolgoztak ki fenntarthatósági tervet, ugyanakkor a tervek kialakítása folyamatban volt, vagy igazolható volt, hogy nyomon követési tevékenységek kivitelezésére kerül sor. Pusztán egyetlen esetben fordult elő, hogy egy projekt további uniós finanszírozásra törekedett egyéb projektekhez.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK***Következtetések és ajánlások a stratégiával kapcsolatban***

60. A gazdasági együttműködés az Európai Közösségek fejlesztési programjainak egyedi területe. Míg a gazdasági együttműködési stratégiát számos különböző forrás fogalmazza meg, addig kevésbé lesz következetes. A gazdasági együttműködés célja elősegíteni, hogy az ázsiai országok önmaguk tudják fejleszteni gazdaságukat, az uniós befolyás és kereskedelmi tevékenység növelésével párhuzamosan. Egyaránt irányul a legkevésbé fejlett, mind pedig a legfejlettebb gazdaságú ázsiai országokra (lásd 16–27. bekezdés).

61. A Számvevőszék javasolja, hogy a Bizottság az általános fejlesztési együttműködés keretében dolgozzon ki olyan következetes stratégiát a gazdasági együttműködésre, mely tükrözi a támogatások rendkívül egyedi természetét és céljait, világosan megkülönböztetve a tárgyalásos és politikai fellépés által elérendő célkitűzéseket azoktól a célkitűzésektől, amelyekre a projektek és programok kiadásai fordíthatók.

62. A Bizottság elismeri az adott országok egyedi igényei figyelembevételének szükségességét a gazdasági együttműködés vonatkozásában, ugyanakkor elmulasztja azokat megfelelően feltüntetni az országos stratégiai dokumentumokban. A TAI tevékenységi beszámolóban – mely jelenleg a Bizottság hatékony és eredményes pénzgazdálkodási megközelítésének alapját képezi – nem fedezhető fel következetes vagy logikus levezetés az általános céloktól a prioritásokon keresztül a részletes célokig. A teljesítmény- és hatásmutatók – melyeknek a fejlődés és a hatás felülvizsgálatának alapját kellene képezniük – maga a támogatás által kiváltott eredmények és hatások helyett inkább a politikai szintű előrelépésekre összpontosítanak (lásd 21–33. bekezdés).

63. A Számvevőszék javasolja, hogy a Bizottság szenteljen megfelelő figyelmet a gazdasági együttműködésnek az országos stratégiai dokumentumokban, ugyanakkor vegye figyelembe annak viszonyulását az általános fejlesztési szükségletekhez. A megközelítést az egyedi körülményeknek megfelelő összetételű támogatások kialakításához kell igazítani. Külön erőfeszítést kell tenni a tevékenységi beszámolók logikájának és következetességének biztosítása érdekében. Objektív, hasznos és átfogó mutatókat kellene megállapítani, amelyek kimutatják a támogatások eredményét.

64. A gazdasági együttműködés külön operatív stratégiáinak hiánya a teljes – a belföldi és nemzetközi kereskedelem uralta – régióban elszórtan található egyenetlen eloszlású projektek és programok halmazát eredményezi. Az összpontosítás eme hiánya azzal a következménnyel jár, hogy nehéz mérni a gazdasági együttműködés hatását, nem lehet összeköttetést teremteni a kölcsönös kereskedelem és befektetések erősítését kitűző fő prioritással, s ezért csak korlátozottan lehet megalapozni az uniós kiadások eredményességének, illetve a ráfordítások értékarányosságának mérését (lásd 34–35. bekezdés).

65. A Számvevőszék javasolja, hogy a Bizottság biztosítsa a támogatások egyértelműen meghatározott és mérhető célkitűzésekre történő összpontosítását, ezt alapként használva az uniós költségvetés hatékonyságát és eredményes pénzgazdálkodásának biztosításához, valamint az erről szóló jelentésekhez.

Következtetések és ajánlások a megvalósítással kapcsolatban

66. A számvevőszéki ellenőrzés hiányosságokat állapított meg az ázsiai gazdasági együttműködés bizottsági irányításában, amelyek közül néhány veszélyeztette a támogatások eredményességét.

67. A kétoldalú projektek több okból elfogadhatatlanul hosszú késedelmet szenvedtek a kiválasztási szakasz és a projektek megvalósításának megkezdése között. Számos esetben a késedelem folytatódott a megvalósítás során is, ami csökkentette a projektek eredményességét és hatását. A felügyelet szintje nem mindig volt megfelelő, a külső értékeléseket nem mindig végezték rendszeresen, és az ellenőrzött projektek majdnem felénél kétes volt a projektek fenntarthatósága (lásd 38–49. bekezdések).

68. A Számvevőszék javasolja, hogy a Bizottság állapítsa meg, hogy milyen típusú kiigazító intézkedésekre van szükség a kétoldalú projektekkel kapcsolatos problémák megoldásához, valamint a hasonló problémák megelőzéséhez a jövőbeli projektek tervezése és megvalósítása során. Megkülönböztetett figyelmet igényel többek között annak biztosítása, hogy a különböző programok és projektek célkitűzései egyértelműek és a tervezett időkerethez viszonyítva realizisztikusak legyenek, továbbá az adott esetben szükséges értékelésekre egyértelmű stratégia alapján rendszeresen kerül sor.

69. Az összázsiai programok ellenőrzött projektjei esetében a pályázati eljárás nehézkesnek és bonyolultnak bizonyult az érintett kisprojektek néhány pályázója számára, a küldöttségek szerepének tisztázatlansága a lehetséges kedvezményezettek segítségével pályázataik előkészítéséhez pedig azt jelentette, hogy az értékes segítséget nem adták meg. Noha az ellenőrzött projektek nagy előrehaladást értek el hasznos eredmények megvalósításában, valószínűtlen volt, hogy azok fenntarthatók lesznek, mivel többségüknek további pénzügyi támogatásra volt szüksége. A Bizottság felülvizsgálati rendszerei rendkívül eredményesen működtek (lásd 50–59. bekezdések).

70. A Számvevőszék javasolja, hogy a Bizottság vizsgálja felül pályázati eljárásait annak céljából, hogy egyensúlyt teremtsen az EU pénzügyi érdekei védelmének szükségessége és a lehetséges kedvezményezettek és projektek minél szélesebb skálájának ösztönzése között. Ekkor ismét fontolóra kellene vennie annak szükségességét, hogy a pályázók logikai keretrendszert készítsenek el. Továbbá biztosítania kellene, hogy a Bizottság által bekért dokumentumok vagy információk beszerezhetők legyenek. Egy, lehetőleg az egyes országok jogi és szervezeti keretéhez szabott kitöltött mintakérelem segítséget jelentene e téren. A Bizottságnak fontolóra kellene vennie egy, a pályázatokhoz beadott dokumentumokat tartalmazó központi nyilvántartás felállítását, hogy a jövőbeni pályázatok során ugyanazon kedvezményezettnek ne kelljen ezeket ismételtben benyújtaniuk.

71. A Számvevőszék javasolja, hogy a küldöttségek szerepét bővítsék ki és egyértelműen határozzák meg a lehetséges kedvezményezetteknek a projektek megfogalmazásában és a pályázatok előkészítésében nyújtható segítséget illetően. A cél a programok iránti legnagyobb érdeklődés kiváltása kellene, hogy legyen, ezáltal pedig a legnagyobb számú lehetséges kedvezményezett és pályázatok ösztönzése, továbbá a kérelmezések teljességének és gyors elkészítésének elősegítése, így biztosítva, hogy a legeredményesebb és legmegfelelőbb projektek kerüljen kiválasztásra.

72. A Számvevőszék véleménye szerint az összázsiai projektek rendszeres felülvizsgálati rendszere, ideértve a szabványosított beszámoló jelentést, hasznos mintaként szolgálhatna a küldöttségek számára mind a kétoldalú, mind pedig az összázsiai projektek ellenőrzésében.

Ezt a véleményt a Számvevőszék 2005. július 14-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

a Számvevőszék részéről

Hubert WEBER

elnök

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

ÖSSZEFOGLALÓ

IV. 2000-ben a Bizottság megkezdte a külső támogatási programok irányításának reformját. Ez magában foglalja országos stratégiai dokumentumok, regionális stratégiai dokumentumok és többéves indikatív programok bevezetését.

(első és második francia bekezdés) – a ráfordítási prioritások meghatározása mindig az ázsiai kormányokkal kötött kölcsönös megállapodás alapján történt, és a lehető legnagyobb mértékben figyelembe vették a civil társadalom prioritásait és célkitűzéseit. Az országos és regionális stratégiai dokumentumok indikatív programokkal kombinált bevezetésével a Bizottság célja a fejlesztési kiadások – beleértve a gazdasági együttműködésre irányuló kiadásokat is – jobb összpontosítása.

(harmadik francia bekezdés) – a Bizottság tisztában van azzal, hogy a támogatás átfogó hatásának mérése bonyolult. Ez különösen igaz azokban az esetekben, amikor a projektek többségében a technikai segítségnyújtás kategóriájába tartoznak. A közösségi külső támogatás reformja óta a projektek szintjén a projektciklusmenedzsment (PCM) minden szempontból teljes egészében intézményesített. A logikai keretrendszer szemléltető alkalmazása objektív módon ellenőrizhető mutatókat és előre meghatározott eszközöket szolgáltat a ráfordítások hatékonyságának értékeléséhez. Ennek ellenőrzésére azután független felügyeleti rendszert, valamint kötelező félidős és végső értékeléseket használnak.

V.

(első francia bekezdés) – A kiválasztási szakasz és a projekt kezdete közötti késedelem, valamint a végrehajtás alatt álló projektek esetében tapasztalt késedelem a közösségi külső támogatás reformja előtt kidolgozott kétoldalú projekteket érinti. E reform – amely magában foglalja az EuropeAid létrehozását (2001. január), valamint a külső támogatás irányításának bizottsági küldöttségekhez történő decentralizálását csakúgy, mint a 2003. januári új költségvetési rendeletet – eredményeképpen korlátozódik és csökken a projekteknél tapasztalt késedelem.

A projektek tervezése során jelenleg kötelező felügyeleti, pénzügyi ellenőrzési és értékelési tervet készíteni. Ezzel párhuzamosan 2000 óta a felügyeletet szisztematikusan független szakértők látják el. Ezen felügyeleti gyakorlat keretében az ázsiai gazdasági együttműködési programok fenntarthatósági képessége jó értékelést kapott.

(második francia bekezdés) – A jelentkezési eljárások kialakítása során – a pénzügyi jogszabályoknak megfelelően – a legnagyobb fokú átláthatóságra és tisztességességre törekszenek. A pályázóknak nyilvános tájékoztatók/információs napok keretében, valamint az internetes honlapok (beleértve a gyakran ismételt kérdéseket – GYIK) rendszeres frissítése révén nyújtanak támogatást. Ennek eredményeképpen az egész Ázsiára kiterjedő projektek irányítása zavartalan, és nem tapasztalható jelentősebb késések. A független felügyeleti gyakorlat keretében az összázsiai kezdeményezések fenntarthatósági képessége is jó értékelést kapott.

VI.

(első francia bekezdés) – A Bizottság a gazdasági együttműködést a fejlesztéstámogatás egyik – a többivel szorosán összefonódó – elemének tekinti, és elkötelezte magát az iránt, hogy kiemelt figyelmet szenteljen neki az országos stratégiai dokumentumok és nemzeti indikatív programok (CSP/NIP) kialakítása során. A Bizottság a tevékenységi beszámolón belüli konzisztencia további növelésére, valamint a megfelelő mutatók kidolgozására törekszik.

(második francia bekezdés) – A közösségi külső támogatás reformja, különösen a felelősségi körök küldöttségekhez delegálása, amelyre a 2002 és 2005 közötti időszakban került sor, javítja a kétoldalú projektek végrehajtását és felügyeletét. Most már valamennyi projekt finanszírozási megállapodása szisztematikusan tartalmazza az értékelés végrehajtásának követelményét.

A logikai keretrendszer kötelező használata révén javult a projektek felügyelete és értékelése. Ez hozzájárul a fenntarthatóság további növeléséhez.

(harmadik francia bekezdés) – Az AIDCO szerződési eljárásokra vonatkozó gyakorlati útmutatójának folyamatban lévő felülvizsgálata a költségvetési rendelet által megengedett mértékig leegyszerűsíti a támogatási kérelmek benyújtásának folyamatát, valamint pontosítja a küldöttségek értékelésben betöltött szerepét.

(negyedik francia bekezdés) – A 2002-ben bevezetett eredményközpontú felügyeleti rendszer (ROM) egységes felügyeleti információkat nyújt a programokról és projektekről.

ÉSZREVÉTELEK

20. A Bizottság egyetért a Számvevőszék azon megállapításával, mely szerint az együttműködés valamennyi területén fennáll a nem célirányos támogatás veszélye. A külső támogatás 2000. évi reformjával, valamint az országos stratégiai dokumentumok és regionális stratégiai dokumentumok Ázsiáról szóló stratégiai közlemények kapcsán történő bevezetésével a Bizottság ismételt megerősítette, hogy továbbra is a figyelem középpontjában maradnak a közösségi együttműködés rövid és hosszú távú stratégiai céljai Ázsiában, csökkentve ezáltal a fent említett veszélyeket.

22. A kölcsönös érdek elve nem értelmezhető az uniós érdekek védelmének eszközeként. A közlemény nem teszi lehetővé, hogy az ilyen együttműködéseket úgy értelmezzék, mint amelyekből elsősorban egyik vagy másik fél profitál.

23. A gazdasági együttműködés célja a kölcsönös kereskedelem és beruházások ösztönzése, valamint megfelelő környezet biztosítása a magánszektor fellendítéséhez. Ezen és más hasonló tevékenységek az ázsiai országok fejlesztési célkitűzéseinek támogatását, valamint a világgazdaságba történő integrációjuk elősegítését szolgálják. A gazdasági együttműködés tehát támogatja és elősegíti a Bizottság ázsiai fejlesztési célkitűzéseit.

24. Lásd a 22. bekezdésre adott választ.

25. A Bizottság egyetért a Számvevőszékkel abban, hogy javítani kell a mutatók meghatározását és felügyeletét, amit a Bizottság figyelembe is vett a 2005–2006. évi országos stratégiai dokumentumok és regionális stratégiai dokumentumok, valamint az azokhoz kapcsolódó indikatív programok kidolgozása során.

A legújabb tervezési iránymutatások rögzítik, hogy a támogatókat korlátozott számú intervencióra kell nyújtani. A korábbi tapasztalatok alapján az Európai Közösség 2004-ben megkezdte az öt, egész Ázsiára kiterjedő program 3-ra csökkentését.

26. A Bizottság úgy ítéli meg, hogy az ázsiai országos stratégiai dokumentumok nem tesznek, és nem is kell, hogy éles különbséget tegyenek a gazdasági, illetve a pénzügyi és technikai együttműködési stratégiák között, hiszen mindkét, egymást kölcsönösen megerősítő eszköz a Közösség ázsiai stratégiájának megvalósítását szolgálja. Ezen felül Ázsia kedvezményezett országainak nemzeti tervei nem különítik el a szegények érdekeit szolgáló gazdaságpolitikákat, illetve a szegénységet csökkentő politikákat. A nemrégiben javasolt külpolitikai intézkedési eszközök ebben az irányban haladnak tovább, mivel már nem tesznek különbséget a pénzügyi és technikai, illetve a gazdasági együttműködés között.

27. Ami a Számvevőszék regionális dimenzióra vonatkozó megjegyzéseit illeti, a Bizottság úgy véli, hogy az egész Ázsiára kiterjedő programokat programszinten kell vizsgálni. A határon átnyúló üzleti együttműködések létrehozása érdekében a Közösség támogatja az egynél több ázsiai országot érintő pályázatokat.

29. Új, tevékenységalapú irányítási és költségvetés-tervezési szemléletmódja segítségével a Bizottság javítani kívánja a költségvetési vita természetét, az általános politikai prioritások meghatározását, e prioritások jelenlegi tevékenységekre, valamint az azok által kitűzött célokra gyakorolt hatásának értékelését, akár csak a támogatások ennek megfelelően történő odaítélését. Ez a költségvetési hatóság által örömmel fogadott, politikaközpontú vita lehetővé teszi, hogy a vita során a tevékenységi szintre összpontosítsanak az egyes költségvetési tételek helyett.

31. A Bizottság tudomásul veszi, hogy a célkitűzések leírása általános és tovább pontosítható. Ezt figyelembe veszik a tevékenységi beszámoló tökéletesítését célzó munka során.

32. A Bizottság osztja a Számvevőszék hatásmutatókra vonatkozó véleményét, és úgy véli, hogy olyan realiztikus megközelítésre van szükség a hatások méréséhez, amely figyelembe veszi a közösségi intervenció korlátozott méretét, valamint azt a tényt, hogy a tagállamok is végrehajtanak hasonló programokat. A közösségi intervenciók csupán hozzájárulnak a megnövekedett kereskedelemhez és beruházáshoz, de nem jelentik azok kizárólagos motorját. A Bizottság törekszik a megfelelő hatásmutatók továbbfejlesztésére és javítására.

33. A tevékenységi beszámoló bemutatja valamennyi kulcsfontosságú célkitűzés kapcsán az elért eredményeket, valamint azt, hogy ezek hogyan kapcsolódnak a célkitűzések megvalósítására irányuló folyamathoz. A Bizottság eredményorientáltabb mutatók kialakításán dolgozik.

34–35. 2001-ig a szakpolitikai célkitűzéseket közvetlenül projektekre és programokra ültették át. 2002 óta a nemzeti indikatív programok jelentik a célirányosabb támogatás – beleértve a gazdasági együttműködéseket – eszközét, ami az intervenciók ágazatok számának csökkenéséhez, valamint az egyes ágazatokban kitűzött célok és célkitűzések pontosításához vezetett. A Bizottság tisztában van azzal, hogy a segítségnyújtás átfogó hatásának mérése bonyolult. Ez különösen igaz azokban az esetekben, amikor a projektek többségében a technikai segítségnyújtás kategóriájába tartoznak.

A közösségi külső támogatás reformja óta a projektek szintjén a projektciklus-menedzsment (PCM) minden szempontból teljes egészében intézményesített. A logikai keretrendszer szemléletmód alkalmazása objektív módon ellenőrizhető mutatókat és előre meghatározott eszközöket szolgáltat a ráfordítások hatékonyságának értékeléséhez. Ennek ellenőrzésére azután kötelező féldős és végső értékeléseket használnak.

39. A kétoldalú gazdasági együttműködési projektek olyan gazdasági együttműködési prioritásokat szolgálnak, amelyek az egyes országok már meglévő prioritásaival összhangban kerültek meghatározásra az országok szegénység csökkentéséről szóló stratégiai dokumentumaiban (PRSP) és nemzeti fejlesztési terveiben. Ahol lehetséges, a Bizottság más adományozókkal együttműködve dolgozik a multiplikátorhatás létrehozása érdekében, hogy a korlátozott közösségi pénzeszközök a lehető legnagyobb hatást érhék el.

Számos gazdasági együttműködési projekt hatása csak hosszabb távon figyelhető meg. Valamennyi jövőbeli projekt hatásának értékelése szisztematikusabbá válik a bevezetett javított felügyeleti és értékelési folyamatok révén.

40–41. A projektek előkészítésének sebessége és minőségi fejlődésük egyensúlyban vannak; ez a következőket foglalja magában: a) kiválasztási szakasz az érintett szektor felmérésére és a megoldásra váró legfontosabb problémák, a valószínű kedvezményezettek, valamint a lehetséges végrehajtási módok meghatározására; b) értékelési szakasz, amelyben a projekt részleteinek meghatározása valamennyi érintett érdekelt, kedvezményezett és támogató teljes körű bevonásával és a velük való konzultáció alapján történik. Ez a szakasz gyakran magában foglalja a gazdasági és pénzügyi elemzést, a környezetvédelmi hatásvizsgálat, valamint a nemekre gyakorolt hatás értékelésének végrehajtását. A projektek végrehajtása egy (általában hathónapos) kezdeti időszakkal indul, amely során ellenőrzik a javasolt tevékenységek időszerségét és költség/haszon arányát.

42–43. A közösségi külső támogatás reformját – különösen az irányítási felelősségi körök küldöttségekhez történő delegálását – követően a projektek és programok végrehajtása javult. Elkerülhetetlen módon volt egy alkalmazkodási időszak, amelyet a küldöttségek új személyzetének felvétele és képzése kísért.

Ami a szakemberekkel kapcsolatos problémákat illeti, figyelembe kell venni a kereskedelem terén a jól képzett technikai segítségnyújtó személyzet iránti kereslet és a kínálat közötti rést. A Bizottság új intézkedéseket vezetett be a helyzet javítására az új kereskedelmi keretszerződés (2003. december) célirányosabb tétele, az Egyesült Nemzetek Nemzetközi Kereskedelmi Központjával közös vagyonkezelői alap létrehozása (2004. július), valamint az érintett ENSZ-szervezetek tapasztalatainak hatékonyabb felhasználása révén.

44. A közösségi külső támogatás reformja óta a projektciklus-menedzsment (PCM) minden szempontból teljes egészében intézményesített. Ezt hangsúlyozza a logikai keretrendszer szemléletmód használata, amely meghatározást ad a projektek célkitűzésére, céljára, eredményeire, a tevékenységekre, az objektív módon ellenőrizhető mutatókra, valamint a felülvizsgálat előre meghatározott eszközeire.

46. A projektek felügyelete a közelmúltban tökéletesítésre került a logikai keretrendszer összpontosítottabb használata révén, amely magában foglalja a globális célkitűzések világos meghatározását, a projekt célját, eredményeit és tevékenységeit, speciális teljesítménymutatókkal együtt. Ezen felül a felügyelet javítása magában foglalja az eredményközpontú felügyeleti rendszer (ROM) létrehozását, amit független tanácsadók végeztek.

47. 2000 óta a felügyeletet független szakértők látják el, akiknek feladatai közé tartozik a kiválasztott projektek jelentőségének, hatásosságának, hatékonyságának, hatásainak és fenntarthatóságának vizsgálata az éves munkaterv alapján. Ennek keretében az ázsiai gazdasági együttműködési programok fenntarthatósági képessége jó értékelést kapott.

Ezen felül az EK 2002-ben a minőség-támogatási intézkedések olyan rendszerét vezette be, amely megerősíti a projekttervezés vizsgálatát a kiválasztási és kialakítási szakaszokban. A fenntarthatósági terveket ezen eljárás keretében alaposan megvizsgálják.

A fenntarthatóságot a minőségi támogatási folyamat valamennyi szakaszában különleges feltételként vizsgálják.

48–49. A 2002 második fele óta érvényben lévő minőségi támogató rendszer keretein belül kötelezővé vált a projektterv félidős és végső értékelése, amelyek megvalósításához költségvetési tételeket rendeltek. A félidős értékelés speciális célja a gyenge pontok azonosítása és a megfelelő korrekciós intézkedések megtétele. Mind a támogatások irányításának decentralizálása, mind a szisztematikus külső felügyeleti gyakorlat a szigorú felügyelet és a gyenge pontok korai azonosításának biztosítására szolgál, lehetővé téve ezáltal a korrekciós intézkedések kellő időben történő meghozatalát.

52. Az ösztöndíj programok keretén belül, akárcsak általában véve a külső támogatás irányításán belül, a pályázati útmutató folyamatosan felülvizsgálat alatt áll, és a Bizottság a pályázati eljárás egyszerűsítésére törekszik. Megpróbál egyensúlyt teremteni az eljárások átláthatóságához és tisztességességéhez szükséges nyomtaték, valamint a pályázók által kívánatosnak tartott egyszerűség között.

53. Az alapszabályok/lelésítő okiratok meglétére a pályázók jogállásának és nemzetiségének megállapításához, vagyis a jogalap követelményeinek teljesítéséhez van szükség.

A feleknek „partnerségi nyilatkozatot” kell tenniük, amelyben kötelezettséget vállalnak szerepük teljesítésére, amennyiben javaslatuk kiválasztásra kerül.

54. Annak, hogy non-profit üzleti közvetítők a kedvezményezettek, az az előnye, hogy ők rendelkeznek a projektek kedvező hatásainak multiplikálására alkalmas szerkezettel.

Jelenleg folyik annak vizsgálata, hogy lehetővé lehet-e tenni a profittermelő vállalkozások ösztöndíj programokra való jelentkezését. A feltétel az lenne, hogy a kedvezményezett ne tegyen szert nyereségre a társfinanszírozású projektekből.

A non-profit elv alkalmazása úgy kerül felülvizsgálatra, hogy az a Számvevőszék által javasolt módon segíthesse elő az ilyen jellegű gazdasági együttműködési projektek megvalósítását.

55. Az elmúlt két évben az EK a tevékenységek széles skáláját alkalmazta a lehetséges pályázók jobb segítése érdekében. Ez magában foglalja az uniós tagállamokban és az ázsiai partnerországokban tartott információs üléseket, a programok honlapja GYIK (FAQ)-részének rendszeres aktualizálását, valamint olyan központi irányítású elektronikus postafiókok létrehozását, ahova a pályázók kérdéseiket küldhetik. A honlapokon elérhetővé teszik a jó projektjavaslatok kidolgozására vonatkozó legjobb gyakorlatokat. A jogkörök delegálása során a küldöttségek és székhelyek felelőssége e témában pontosításra került.

Az ösztöndíj programok új generációja esetében az EK bevezetett egy speciális, a kapacitáskiépítési tevékenységekre vonatkozó programelemet, amelynek célja a kedvezményezettek projekt kidolgozási és -irányítási képességeinek javítása.

56. A küldöttségek nem tudnak segítséget nyújtani a pályázóknak javaslatuk kidolgozásában anélkül, hogy az egyenlő bánásmód elvét meg ne sértsék. Ezért korlátozódik segítségnyújtásuk a fenti tevékenységekre.

A küldöttségek által nyújtott segítség semmi esetben sem terjedhet tovább az általános iránymutatás nyújtásánál, vagyis nem bocsátkozhatnak a javaslat részleteibe.

59. A technikai és pénzügyi értékelés tárgyát képező valamennyi javaslat értékelésre kerül a fenntarthatóság szempontjából. Ezen felül a Bizottság illetékes küldöttségét felkéri, hogy fűzőn megjegyzést más szempontok mellett különösen a projekt pénzügyi, intézményi és politikai fenntarthatóságához.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

60. A gazdasági együttműködés célja – amint azt az ALA-rendeletek rögzítik – a kölcsönös kereskedelem és beruházások ösztönzése, valamint megfelelő környezet biztosítása a magán-szektor fellendítéséhez. Ezen és más hasonló tevékenységek az ázsiai országok fejlesztési célkitűzéseinek támogatását, valamint a világgazdaságba történő integrációjuk elősegítését szolgálják. A gazdasági együttműködés tehát támogatja és elősegíti a Bizottság ázsiai fejlesztési célkitűzéseit. Az országos és regionális stratégiai dokumentumok 2002-es bevezetésével a Bizottság célja a stratégia, a tervezés és a megvalósítás közötti nagyobb fokú konzisztencia megteremtése volt.

61. Az EU-Szerződés 177. és 181a. cikkével összhangban a Bizottságnak szilárd meggyőződése, hogy a gazdasági együttműködésnek továbbra is a fejlesztési tevékenységek szerves részét kell képeznie, egyetlen fejlesztési stratégián belül. Mindazonáltal a Bizottság elismeri, hogy a gazdasági együttműködés mutatóinak országspecifikusabbnak kell lenniük.

62. Átfogó jövőképeinek megvalósítása érdekében a Bizottság speciális országos/regionális stratégiai dokumentumokat dolgoz ki, és nemzeti programokat állít össze. Ezek egyaránt tartalmaznak pénzügyi és technikai, valamint gazdasági együttműködési tevékenységeket, amelyek kölcsönösen erősítik és kiegészítik egymást.

A tevékenység alapú irányítási folyamat még új, és kialakításának, valamint konzisztenciájának javítása folyamatban van. Mindazonáltal a tevékenységi beszámolókat nem elkülönítve kell vizsgálni, hanem ahogyan a Bizottság használja őket, vagyis a Bizottság ázsiai tevékenységét irányító más lényeges dokumentumokkal együtt.

63. A Bizottság a gazdasági együttműködést a fejlesztéstámogatás egyik – a többivel szorosan összefonódó – elemének tekinti, és elkötelezte magát az iránt, hogy kiemelt figyelmet szenteljen neki az országos stratégiai dokumentumok és nemzeti indikatív programok kialakítása során. Ezen felül a Bizottság a tevékenységi beszámolón belüli konzisztencia további növelésére, valamint a megfelelő mutatók kidolgozására törekszik.

64. 2001-ig a szakpolitikai célkitűzéseket közvetlenül projektekre és programokra ültették át. A ráfordítási prioritásokat kölcsönösen egyeztetették az ázsiai kormányokkal, és meghatározásuk során a lehető legnagyobb mértékben figyelembe vették a civil társadalom prioritásait és célkitűzéseit. 2002 óta az országos stratégiai dokumentumok és a nemzeti indikatív programok jelentik a jobb összpontosítás – beleértve a gazdasági együttműködések – eszközt, ami az intervenció ágazatok számának csökkenéséhez, valamint az egyes ágazatok által követett célok és célkitűzések pontosításához vezetett.

65. A közösségi külső támogatás reformja óta a projektciklus-menedzsment (PCM) minden szempontból teljes egészében intézményesített. A logikai keretrendszer szemléletmód alkalmazása objektív módon ellenőrizhető mutatókat és előre meghatározott eszközöket szolgáltat a ráfordítások hatékonyságának értékeléséhez.

66. A Számvevőszék által vizsgált projektek többségét még a közösségi külső támogatás reformja előtti időszakban tervezték.

67. A közösségi külső támogatás reformjának eredményeként és az új költségvetési rendelet 2003. januári életbe lépése óta a projektek késedelmé lényegesen csökken és ritkábban fordul elő.

A logikai keretrendszer eszközének kötelező alkalmazása, valamint a valamennyi programra és projektre kötelezően bevezetett felidős és végső értékelés révén javult a felügyelet és az értékelés.

A fenntarthatósági terveket a minőségi támogató eljárás keretében alaposan megvizsgálják. Ezen felül a fenntarthatóság az eredményközpontú felügyelet által vizsgált kritériumok egyike, amit a független felügyeleti gyakorlat keretében szisztematikusan megvizsgálnak.

68. A jelenlegi projektervezés már megköveteli a globális célkitűzések, a projektcélok, eredmények és a tevékenységek világos meghatározását. A független külső értékelés végrehajtásának követelményét 2002 második felétől valamennyi projekt szisztematikusan tartalmazza.

69. A Bizottság elismeri, hogy az összázsiai programok pályázati eljárása összetett, bár mindent elkövetnek annak érdekében, hogy a lehető legegyszerűbb maradjon.

A költségvetési rendelet, valamint annak végrehajtási szabályainak jelenlegi felülvizsgálata nagyobb rugalmassághoz és arányossághoz vezet majd a szabályok kisméretű projektekre való alkalmazásában, vagyis jobban arányban áll majd a kapcsolódó kockázatokkal.

Ezen felül az AIDCO szerződési eljárásokra vonatkozó gyakorlati útmutatójának folyamatban lévő felülvizsgálata a költségvetési rendelet által megengedett mértékig leegyszerűsíti a támogatási kérelmek benyújtásának folyamatát, valamint pontosítja a küldöttségek értékelésben betöltött szerepét.

70. Egy pályázati minta honlapra történő kihelyezése azzal a kockázattal jár, hogy a pályázók nagy számban másolják majd a mintát. A Bizottság valamennyi általa finanszírozott projektről részletes ismertetőt tesz közzé a programok honlapján.

A logikai keretrendszer kötelező használata révén javult a projektek felügyelete és értékelése. Részben a logikai keretrendszerek létezésének köszönhető, hogy az összászsi programok esetében bevezetett rendszeres felügyeleti rendszerek nagyon jól működnek. Éppen ezért a Bizottság továbbra is szeretné fenntartani azt a követelményt, hogy a pályázóknak logikai keretrendszert kell kidolgozniuk. A Bizottság megfontolja a Számvevőszék által javasolt központi nyilvántartás használatát.

71. Az elmúlt két évben a Bizottság tevékenységek széles skáláját alkalmazta a lehetséges pályázóknak nyújtott iránymutatás javítása érdekében. Az összászsi programok új generációja esetében a Bizottság bevezetett egy speciális, a kapacitáskiépítési tevékenységekre vonatkozó programelemet, amelynek célja a

kedvezményezettek projektkidolgozási és -irányítási képességeinek javítása.

A küldöttségek nem tudnak segítséget nyújtani a pályázóknak javaslatuk kidolgozásához anélkül, hogy az egyenlő bánásmód elvét meg ne sértsék. Ez az oka, hogy a segítségnyújtás az általános iránymutatásra korlátozódik, és nem terjed ki a javaslat részleteire.

72. A Bizottság folyamatosan átdolgozza az eljárásokat a mindenkori legjobb gyakorlat alkalmazása érdekében. Most már mind az összászsi programok felügyeleti rendszere, mind a külső felügyeleti gyakorlat egységes formátumú jelentéseket alkalmaz. A decentralizáció óta a küldöttségek tevékenyen részt vesznek ebben a szisztematikus felügyeleti tevékenységben.