

I

(Tájékoztatók)

SZÁMVEVŐSZÉK

2/2006. sz. KÜLÖNJELENTÉS

a TACIS forrásaiból az Orosz Föderációban finanszírozott projektek teljesítményéről a Bizottság válaszaival együtt

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

(2006/C 119/01)

TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés	Oldal
RÖVIDÍTÉSEK		2
ÖSSZEFOGLALÓ	I–VII	3
BEVEZETÉS	1–16	4
A TACIS program	1–8	4
A TACIS az Orosz Föderációban	9	4
Az EU és az Orosz Föderáció	10–11	4
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	12–16	5
ÉSZREVÉTELEK	17–53	5
Meg nem valósult, illetve csak részben megvalósult célkitűzések	18–19	5
Programozási keret	20–22	6
Projekt meghatározás és -tervezés	23–34	6
Hiányosan alkalmazták a projektciklusmenedzsment-rendszert	23–24	6
Hosszadalmas a projektek tervezési szakasza	25	6
Az alapfeltételezések és a kitűzött célok nem tükrözték a valóságot	26–28	7
Pontatlan célkitűzések, illetve célkitűzések hiánya	29–31	7
Sikertelen volt a kedvezményezettek kiválasztása, illetve bevonásuk a tervezésbe	32–34	7
Projektfinanszírozás	35–38	8
Problémák a projektek méretének meghatározásában	35–36	8
Ritka nemzeti társfinanszírozás	37–38	8
A projektek megvalósítása	39–49	8
Késedelmes megvalósítás	39–40	8
A szerződők teljesítménye általában elfogadható volt	41	9
Az irányítóbizottságok eredménytelen munkája	42	9
A felszereléseket nem a projekt céljaira használták	43–46	9
Belföldi szállítóktól nem lehetséges HÉA-mentes beszerzés	47	9

	<i>Bekezdés</i>	<i>Oldal</i>
A projektfelügyelők megfelelően teljesítettek	48–49	9
Információterjesztés, fenntarthatóság és értékelés	50–53	10
Az információterjesztés hiányosságai	50–51	10
Elégtelen fenntarthatóság	52	10
Hiányzó értékelés	53	10
KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK	54–56	10
Következtetések	54–55	10
Ajánlások	56	11
A Bizottság válaszai		12

RÖVIDÍTÉSEK

AP	Cselekvési program (Action Programme)
CBC	Határokon átnyúló együttműködés
EuropeAid	EuropeAid Együttműködési Hivatal
FÁK	Független Államok Közössége
FG	Főigazgatóság
KKV	Kis- és középvállalkozások
MIP	Többéves indikatív program
OFEK	Oroszországi Föderáció Ellenőrzési Kamarája
PEM	Partnerségi és együttműködési megállapodás
PCM	Projektciklus-menedzsment
RELEX	Külkapcsolati Főigazgatóság
SP	Stratégiai dokumentum (Strategy Paper)
TACIS	Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States (Technikai segítségnyújtás a Független Államok Közösségének)
ToR	Feladatmeghatározás (Terms of Reference)

ÖSSZEFOGLALÓ

I. 1991 és 2006 között az Európai Unió több mint 7 000 millió EUR-t bocsátott rendelkezésre a TACIS ⁽¹⁾ program keretében. A programot a Szovjetunió felbomlása után újonnan létrehozott Független Államok Közösségének (FÁK) támogatására szánták. A piacgazdaságba történő átmenet előmozdítása, valamint a demokrácia és a jogállamiság megerősítése a kedvezményezett országokban: ezek voltak, illetve továbbra is ezek a program céljai. Az Európai Bizottság szolgálatai jelenleg dolgozzák ki a 2007-től nyújtandó támogatás új elveit és jogi megalapozását (lásd 1–8. bekezdés).

II. A TACIS program legnagyobb kedvezményezettje az Orosz Föderáció, amely a program pénzeszközeinek közel 40 %-át kapta. A TACIS-ból az Orosz Föderációnak juttatott pénzeszközök összesen körülbelül évi 200 millió EUR-t tettek ki. A TACIS célja, hogy segítséget nyújtson az egészséges gazdasági növekedés feltételeinek megteremtéséhez, valamint az Orosz Föderáció és az EU közötti valódi partnerség kialakításához (lásd 9–11. bekezdés).

III. A számvevőszéki ellenőrzés annak felmérését tűzte ki célul, hogy eredményes volt-e az Orosz Föderáció TACIS-projektjeinek bizottsági irányítása. A Számvevőszék 29 szerződést (projektet) vizsgált meg a 2000-es évben vagy annál később kötött, 2003 vége előtt lejáró összesen 275 szerződés közül; ezek azok a legújabb projektek, amelyek fenntarthatóságát már vizsgálni lehetett. E projekteket az 1997 és 2000 közötti cselekvési programok keretében finanszírozták, és főként 2002-ben és 2003-ban kerültek megvalósításra. A 109 millió EUR értékű alapsokaságból ellenőrzésre kiválasztott szerződések összértéke meghaladta az 56 millió EUR-t (lásd 12–16. bekezdés).

IV. A Számvevőszék összességében azt találta, hogy az ellenőrzött projektek közül kilenc érte el a kitűzött célját; nyolc esetben csak részben valósultak meg a célkitűzések, tizenkét esetben pedig egyáltalán nem. Fenntartható eredményeket öt projekt hozott. Mivel ezek az ellenőrzési megállapítások arra mutatnak, hogy a TACIS-források felhasználásának eredményessége rendkívül alacsony, a Számvevőszék nem tud pozitív értékelést adni az Orosz Föderációban megvalósított TACIS-projektek teljesítményéről. Az ellenőrzés másfelől azt is kimutatta, hogy a szerződők és a projektfelügyelők teljesítménye megfelelt a szerződésekben foglalt követelményeknek (lásd 55. bekezdés).

V. A Számvevőszék megállapíthatta, hogy a Bizottság átfogó programozási rendszereket használ. A programozási eljárás azonban túl hosszú, és a Bizottság erőfeszítései ellenére sem alakult ki tényleges párbeszéd a Bizottság és az orosz hatóságok, illetve kedvezményezettek között. Ennek következtében az orosz hatóságok néhány esetben olyan segítséget fogadtak el, amelyre a végső kedvezményezetteknek valójában nem volt szükségük, és ez károsan hatott a projektek eredményességére (lásd 20–22. bekezdés).

VI. A Számvevőszék további észrevételei szerint a projektek céljait néha pontatlanul és nem mérhető módon határozták meg – sőt, néha nem is tűztek ki célokat –, az alapjukul szolgáló feltételezések pedig nem mindig tükrözték a valóságot (lásd 26–31. bekezdés). A kedvezményezettek kiválasztása és bevonása alkalmanként nem volt sikeres (lásd 32–34. bekezdés). Gondokat okozott a projektek méretének meghatározása. Néhány esetben egyéni projekteket olyan feladatmeghatározások alá soroltak be, amelyek csak laza kapcsolatban álltak ezekkel. Társfinanszírozásra alig akadt példa (lásd 37. és 38. bekezdés). Tizenkét esetben (a 29-ből) a végrehajtás súlyos késedelmet szenvedett, másrészt a projektmeghatározási és -irányítási feladatoknak a küldöttségre történő átruházása által eredményesebbé vált a projektirányítás (lásd 39. és 40. bekezdés). Az irányítóbizottságok nem működtek megfelelően. A felszereléseket gyakran nem a projektek céljaira használták (lásd 43–46. bekezdés). Nem került sor a projektek utólagos hatásvizsgálatára (utóértékelés) (lásd 48. és 53. bekezdés).

VII. A Számvevőszék főbb javaslatai a következők (lásd 56. bekezdés):

- A külső fellépések programjainak teljes tervezése alapuljon a Bizottság és a kedvezményezettek közötti tényleges párbeszédén. Csak olyan projektek részesüljenek finanszírozásban, amelyek célkitűzései egyértelműek, és azokat a Bizottság és a kedvezményezettek osztják.
- A Bizottság projektciklus-menedzsment (PCM) – és azon belül adott esetben logikai keret – alkalmazásával javítsa rendszereinek működését, és lehetőleg ne vonjon össze eltérő célú, különböző kedvezményezetti kört érintő kisebb projekteket.
- A Bizottság már a tervezési szakaszban becsülje fel reálisan a projektek potenciális fenntarthatóságát; a bevált, illetve a kerülendő gyakorlatok felmérése érdekében gondoskodjék a befejezett projektek utólagos vizsgálatáról (utóértékeléséről), valamint tájékoztatásul tegyen közzé adatokat a projektekről és azok eredményeiről.

⁽¹⁾ TACIS: Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States (Technikai segítségnyújtás a Független Államok Közösségének).

BEVEZETÉS

A TACIS program

1. A Szovjetunió felbomlását követően az Európai Unió technikai segítségnyújtási programot alakított ki az újonnan létrehozott Független Államok Közössége (FÁK) számára. A TACIS-nak elkeresztelt program célja az volt, hogy a kedvezményezett államokban előmozdítsa a piacgazdaságba történő átmenetet, valamint erősítse a demokráciát és a jogállamiságot.

2. Az 1991 és 1999 közötti időszakban két tanácsi rendelet ⁽¹⁾ megközelítőleg 4 221 millió EUR-t bocsátott rendelkezésre a partnerállamok – Azerbajdzsán, Belarusz, Grúzia, Kazahsztán, Kirgizisztán, Moldova, Mongólia, az Orosz Föderáció, Örményország, Tádzsikisztán, Türkmenisztán, Ukrajna és Üzbekisztán – számára történő segítségnyújtás céljából. A jelenleg hatályban lévő tanácsi rendelet (az 1999. december 29-i 99/2000/EK, Euratom rendelet ⁽²⁾) 3 138 millió EUR-t különít el TACIS-segítségnyújtás céljára a 2000–2006 közötti időszakban. A Bizottság szolgálatai jelenleg dolgozzák ki az ezen országok számára 2007-től nyújtandó támogatás új elveit és jogi megalapozását.

3. A TACIS célja az, hogy technikai segítségnyújtással, azaz például vizsgálatok végzésével, tervek készítésével, tanácsadással és képzéssel szakismereteket adjon át. Az uniós országokbeli tanácsadóknak a kedvezményezettekkel történő együttműködése olyan szakismeretek és jártasságok átadását célozza, amelyeket azután ezen országok más projektjei és szervezetei is átvehetnek. A támogatást a közösségi költségvetésből származó kifizetésekkel finanszírozzák, melyeket közvetlenül a technikai segítségnyújtást végző európai szerződőknek utalnak át.

4. Az Európai Unió és a TACIS-államok közötti kapcsolatok alapját a fent említett tanácsi rendeleten kívül (lásd 2. bekezdés) az egyrészt az Unió, másrészt az egyes tagállamok, illetve partnerállamok között létrejött partnerségi és együttműködési megállapodások (PEM) képezik. A TACIS programozásáért a partnerállamokkal együttműködésben a Külkapcsolati Főigazgatóság (DG RELEX) felelős. A TACIS program végrehajtását ezután többéves országos és/vagy regionális stratégiai dokumentumokban és (mind a nemzeti program, mind a regionális vagy több országra kiterjedő programok esetében) többéves indikatív programokban (MIP) határozzák meg. A MIP programok kialakítása előtt a Bizottságnak meg kell vitatnia a prioritásokat az Újonnan függetlenné vált államok segítségnyújtási bizottságával (TACIS-bizottság) ⁽³⁾.

5. Az EuropeAid Együttműködési Hivatal (EuropeAid) jelenleg a TACIS nemzeti koordinátorával, az illetékes minisztériumokkal és a kedvezményezett országok egyéb szervezeteivel egyeztetve, bizottsági belső konzultációt követően egy- és kétéves cselekvési programokká alakítja át a MIP-eket. A TACIS-bizottságnak véleményt kell nyilvánítania ezek tartalmáról,

beleértve a projektek listáját. A cselekvési programot tartalmazó dokumentumot finanszírozási megállapodás (az EU és a kedvezményezett országok közötti megállapodás a finanszírozandó projektekről) és az egyes projektekhez tartozó tervezési dokumentumok (feladatmeghatározások, rövidítve: ToR) egészítik ki. A TACIS határokön átnyúló együttműködési programjának (CBC) és nukleáris biztonsági tevékenységeinek saját külön stratégiai dokumentumai, illetve indikatív és cselekvési programjai vannak.

6. Mivel a szándék az, hogy a TACIS keretein belüli beavatkozások tervezése a párbeszédre alapuljon, a Bizottságnak és a kedvezményezett országoknak a programozás és a projektmeghatározás valamennyi szakaszában meg kellene állapodniuk a prioritásokról és a projektekről. A kedvezményezett országok, illetve a Bizottság képviselőinek ezért a fent említett valamennyi dokumentumot – MIP-től egészen ToR-ig – meg kellene vitatniuk és alá kellene írniuk.

7. A projektciklus irányításáért az EuropeAid visel általános felelősséget, a projektmeghatározástól kezdve egészen a projektek értékeléséig, a finanszírozásig, illetve a projektek végrehajtásáig és a záró értékelésig.

8. 2000-ben a Bizottság nagyszabású reformot indított el a külső támogatási programok irányítása terén ⁽⁴⁾, amely központi célként a közösségi külső támogatások gyorsaságának és minőségének jelentős javítását tűzte ki maga elé. A reform egyik kulcsfontosságú eleme a támogatások irányításával kapcsolatos feladatoknak és köteleességeknek a Bizottság küldöttségeire való átruházása volt. Ennek eredményeképp a küldöttségek felelősségi körébe került a projektek előkészítése, a szerződéskötés, valamint a pénzügyi és technikai végrehajtás. A brüsszeli központi szolgálatok szerepe a közvetlen projektirányításról a küldöttségek felügyeletére és támogatására helyeződött át.

A TACIS az Orosz Föderációban

9. Az Orosz Föderáció a program pénzeszközeinek közel 40 %-át kapta, s ezzel a TACIS program legnagyobb kedvezményezettje. A TACIS-ból az Orosz Föderációnak juttatott pénzeszközök évente összesen mintegy 200 millió EUR-t tettek ki.

Az EU és az Orosz Föderáció

10. Az Európai Uniónak az Orosz Föderációval kapcsolatos politikája a következőket célozza: segíteni a hatékony intézmények, illetve a hatékony törvényhozói, végrehajtási és igazságszolgáltatási rendszer kialakulását és ezáltal a jogállamiság erősödését, javítani a befektetési klímát, fokozni a jogszabályok harmonizálását az EU-val, valamint együttműködni a bel- és igazságügy, a környezetvédelem és a nukleáris biztonság területén. Az ilyen irányú intézkedések elő fogják segíteni az Orosz Föderáció egészséges gazdasági növekedéséhez szükséges feltételek megteremtését, valamint a valódi EU-partnerség kialakítását.

⁽¹⁾ 1991–1995 között: az 1991. július 15-i 2157/91/EGK, Euratom, 1996–1999 között: az 1996. június 25-i 1279/96/Euratom, EK.

⁽²⁾ HL L 12., 18.1.2000., 1. o.

⁽³⁾ A TACIS-bizottságot a tagállamok képviselői alkotják, elnöke pedig a Bizottság egy képviselője.

⁽⁴⁾ A Bizottság közleménye a külső támogatások irányítási reformjáról, 2000. május 16-i SEC(2000) 814/5.

11. Az Európai Unió és az Orosz Föderáció politikai, gazdasági és kulturális kapcsolatait az EU és az Orosz Föderáció közt létrejött PEM szabályozza, amely 1994-es aláírását követően 1997. december 1-jén lépett hatályba, kezdetnek tízéves időszakra. A Bizottságnál és az orosz hatóságoknál jelenleg zajlik a hatályos PEM lejárt utáni időszakra vonatkozó új okmány kidolgozása.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

12. Az ellenőrzés annak felmérésére irányult, hogy a Bizottság a projektek eredményességét biztosító módon irányította-e a TACIS-t az Orosz Föderációban. E célból a Számvevőszék a projektekből vett mintán vizsgálta, hogy i. milyen mértékben sikerült megvalósítani a projektek céljait, és ii. mennyire voltak a projektek fenntarthatóak. A számvevőszéki ellenőrzés a projektciklus-menedzsment (PCM) bizottsági rendszerét követve ezekre a szakaszokra tagolódott: programozás; projektmeghatározás és -tervezés; projektfinanszírozás; projektvégrehajtás és -értékelés.

13. Mivel az ellenőrzés az egyes projektek szintjére összpontosított, a programozási eljárás értékelésére csak annyiban került sor, amennyiben az az ellenőrzött projektek tervezésére közvetlenül kihatott. Az ellenőrzés nem terjedt ki a projektek egyéb, nem mérhető általános politikai célkitűzéseire.

14. A Számvevőszék az ellenőrzés keretében együttműködött az Oroszországi Föderáció Ellenőrzési Kamarájával (OFEK). Az OFEK az illetékes orosz hatóságok részéről párhuzamosan ellenőrizte a TACIS-projekteket. Az OFEK jelentését 2006 elején teszik közzé.

15. A Számvevőszék 29 szerződést (projektet) vizsgált meg a 2000-es évben vagy annál később kötött, 2003 vége előtt lejárt összesen 275 szerződés közül; ezek azok a legújabb projektek, amelyek fenntarthatóságát már vizsgálni lehetett. A projekteket az 1997 és 2000 közötti cselekvési programok keretében finanszírozták, és főként 2002-ben és 2003-ban kerültek megvalósításra. A 109 millió EUR értékű alapsokaságból ellenőrzésre kiválasztott szerződések összértéke meghaladta az 56 millió EUR-t⁽¹⁾. A mintába nem kerültek be sem a nukleáris biztonsági projektek, sem TACIS-CBC projektek, mivel a Számvevőszék már tett közzé különjelentést ezen területek ellenőrzéséről 1998-ban⁽²⁾ (az akkori ajánlások nyomán hozott intézkedésekről a 2000. évi éves jelentés számol be), illetve 2001-ben⁽³⁾.

(1) Az ellenőrzendő szerződéseket a pénzegységalapú mintavétel módszerével választották ki. Ebből következően több nagyszegű mint kisösszegű szerződés szerepel a kiválasztottak között.

(2) 25/1998. sz. különjelentés az Európai Unió által a nukleáris biztonság területén Közép- és Kelet-Európában (KKE) és a Független Államok Közösségében (FAK) 1990–1997 között végrehajtott műveletekről. Az ajánlások nyomán hozott intézkedésekről lásd a Számvevőszék 2000. évi éves jelentését, 5.45–5.76. bekezdés.

(3) 11/2001. sz. különjelentés a TACIS határokon átnyúló együttműködési programjáról.

16. A minta többféle intézkedést és beavatkozási területet ölelt fel: a legalább 2 millió EUR költségvetésű nagy TACIS-projektek mellett három kisebb Bistro- projektet⁽⁴⁾, három korábbi projekt kisebb mértékű meghosszabbítását, és egy megvalósíthatósági tanulmány készítésére kötött szerződést is.

ÉSZREVÉTELEK

17. A projektek többségével a projektciklus egy vagy több szakaszában is adódtak gondok. E nehézségek kifejtésére az alábbiakban kerül sor. Az ellenőrzés során feltárt főbb problémák által érintett projektek számáról lásd az 1. táblázatot.

1. táblázat

Az ellenőrzés által felfedett hiányosságok előfordulásának gyakorisága az egyes projekteknél

	Érintett projektek száma	Nem érintett projektek száma
Összes ellenőrzött projekt száma = 29		
Projektmeghatározás és -tervezés		
Hosszadalmas volt a projekttervezés folyamata	8	21
Az alapfeltételezések nem tükrözték a valóságot	12	17
Irreálisak voltak a célkitűzések	9	20
Pontatlanul, vagy egyáltalán nem adtak meg célkitűzéseket	16	13
Sikertelen volt a kedvezményezettek kiválasztása, illetve bevonásuk a tervezésbe	11	18
Projektfinanszírozás		
Nem határozták meg egyértelműen a projekt méretét	8	21
Projektvégrehajtás		
Késedelmek mutatkoztak a megvalósításban	12	17
A szerződő teljesítménye nem volt megfelelő	6	23
Nem volt hatékony a projektfelügyelet	3	26
Nem, vagy csak részben valósultak meg a célkitűzések	12/8	9
A támogatás nem kötődött feltételekhez, vagy a feltételeket nem tartották be	8	21
Információterjesztés és fenntarthatóság		
Hézagos volt az információterjesztés	17	12
A fenntarthatóság nem volt megfelelő	24	5
Hiányzó értékelés	27	2

Meg nem valósult, illetve csak részben megvalósult célkitűzések

18. A kitűzött célokat kilenc projekt érte el teljes egészében. Nyolc esetben csak részben érték el a célokat, tizenkét esetben pedig egyáltalán nem.

(4) A Bistro olyan TACIS-eszköz, amelyet a kisebb (rendszerint 100 000 EUR összeg alatti) projektek támogatására irányuló kérelmek gyors megválaszolására alakítottak ki.

1. keretes szöveg

Egy bizonyos projekt esetében több célt tűztek ki. Ezek közül az egyik a törvényben meghatározott ütiügyi szabványoknak az EU és az Orosz Föderáció közötti harmonizálása volt. Ezt a célt nem lehetett elérni, mivel ilyen EU-szabvány nem létezik. A második kitűzött cél az volt, hogy egy orosz ügynökséget tesztelési felszereléssel ellátva lehetővé tegyék az útépitési anyagok összehasonlító tesztelését. A felszerelést ki is szállították, de két évvel a projekt befejezése után máig sem használták. A harmadik célkitűzést – a kedvezményezett alkalmazottainak képzését – a projekt közepén törölték.

19. Általában a kisebb projektek valósították meg legsikeresebben a céljaikat, mivel ezeknél világosan meghatározott célokat tűztek ki. Hasonlóképpen a régiók szintjén megvalósított projektek rendszerint jobb eredményeket mutattak fel, mint a minisztériumokra irányuló központi projektek, hiszen az előbbieknél a kedvezményezettek elkötelezettebbek voltak, inkább magukénak érezték a projektet, és a projekten dolgozók is motíváltabbak voltak.

Programozási keret

20. Az évek során a Bizottság kifejlesztett egy rendszert a külső fellépések programozására. A rendszer elvileg átfogó és logikus, már hosszú évek óta stabilan működik. Más külső fellépések programjaihoz hasonlóan a TACIS programozásának és végrehajtásának különböző szintjeit is számos dokumentum kidolgozása kíséri (lásd 4. és 5. bekezdés).

21. A belső és külső konzultációt is magában foglaló programozási eljárás hosszadalmassága miatt azonban kevés idő maradt a projektmeghatározásra és az egyes projektek tervezési dokumentumainak elkészítésére, s ezért a feladatmeghatározások minősége végül megsínylette a projektbenyújtási határidők szoros voltát (lásd 26. bekezdés).

22. Az ellenőrzött projektek eredményei, valamint a projektek során felmerült problémák elemzése azt mutatja, hogy a Bizottságnak a hivatalos konzultációk folyamán tett nyilvánvaló erőfeszítései ellenére sem került sor megfelelő párbeszédre (lásd 6. bekezdés) a különböző szintű közreműködők – a TACIS programot irányító orosz hatóságok és a kedvezményezettek (minisztériumok és más szervezetek) – között, sem a programozás, sem a projektek azt követő meghatározása, illetve ennek keretében a finanszírozási megállapodások és az egyes feladatmeghatározások elkészítése során. Néhány beavatkozási terület esetében a reformfolyamat az Orosz Föderációban nem haladt a várakozásoknak megfelelően, más esetekben pedig még a politikai környezet nem érett meg a kedvezményezett oldalán a Bizottsággal folytatandó konstruktív párbeszédre. Ennek következtében az orosz hatóságok néhány esetben olyan segítséget fogadtak el, amelyre a végső kedvezményezetteknek valójában nem volt szükségük. A párbeszédnek ez a hiánya, valamint a tervezési folyamat hosszadalmassága (lásd 21. bekezdés) károsan hatott a projektek eredményességére.

Projektmeghatározás és -tervezés**Hiányosan alkalmazták a projektciklusmenedzsment-rendszert**

23. Projektirányításának fejlesztése érdekében a Bizottság 1992 óta alkalmazza a PCM módszertant, amely meghatározza a finanszírozási javaslatok formátumát és tartalmát, és megköveteli egy logikai keret⁽¹⁾ létrehozását. A Bizottság azonban csak 2001-től kezdődően tette kötelezővé a PCM módszertant és a logikai keret alkalmazását.

24. 2001-ben a Számvevőszék különjelentést (21/2000. sz.) tett közzé a Bizottság külső támogatási programjainak irányításáról. A jelentés többek között megállapította, hogy a PCM részét képező logikai keret sok esetben nem megfelelően készítették el⁽²⁾. A TACIS mostani ellenőrzése azt mutatta, hogy a Bizottság továbbra sem alkalmazta rendszeresen a PCM-et, illetve annak részeként a logikai keretet. Az ellenőrzés arra is rávilágított, hogy amikor eredményesen használták a logikai keretet, legtöbbször a projektek eredményei is jobbak lettek. A PCM-keret rászorította alkalmazóit az alaposabb tervezésre.

Hosszadalmas a projektek tervezési szakasza

25. Az eredeti ötlettől vagy projektfinanszírozási kérelemtől a projekt tényleges megkezdéséig rendkívül hosszú idő telt el. Egy tanácsadási projekt elindítása három évig is eltarthat: ez túl hosszú, hiszen időközben a kedvezményezettek igényei és helyzete is változik. Az ilyen késedelmek miatt a projektek már megkezdésükkor sem voltak időszerűek – különösen nem a szakpolitikák fejlesztése és a válságkezelés terén. S mivel az eredeti problémák időközben már megoldódtak, a szerződők kénytelenek voltak átdolgozni megvalósítandó projektterveiket, ami tovább késleltette a végrehajtást.

2. keretes szöveg

A pénzmosás elleni küzdelemhez való segítségnyújtást megelőzően a Bizottság ragaszkodott egy megvalósíthatósági tanulmány elkészítéséhez. Már ennek az előkészítő projektnak az elindítása is két évet csúszott: elsősorban a Bizottságon belüli, szolgálatközi koordinációs nehézségek miatt, ám részben azért is, mert aránytalanul soká tartott, amíg a kedvezményezett szervezet jóváhagyta a feladatmeghatározást. Így ez az Orosz Föderáció számára politikailag és gazdaságilag egyaránt fontos, sőt sürgős technikai segítségnyújtási projekt végül öt éves késedelmet szenvedett.

(1) A logikai keret olyan eszköz, amely a projektterv alapjául szolgáló logikát jeleníti meg, vagyis azt, hogy meghatározott ráfordítások révén milyen végeredmények várhatók, s hogy ez utóbbiak azután hogyan segítik elő az általánosabb célokhoz hozzájáruló célkitűzések megvalósítását.

(2) HL C 57., 2001.2.22, 37. bekezdés.

Az alapfeltételezések és a kitűzött célok nem tükrözték a valóságot

26. Hiába volt hosszú a tervezési időszak, a feladatmeghatározások minősége ettől még nem mindig lett megfelelő. Kilenc esetben megvalósíthatatlan célokat tűztek ki, mert a projektek tervezési szakaszában nem került sor elégséges háttérvizsgálatra. Gyakran az okozott gondot, hogy a tervezési szakaszban nem számoltak a projektmegvalósításkor figyelembe veendő jogi korlátokkal, vagy hogy a kedvezményezett hatáskörén kívül eső célokat tűztek ki, illetve az, hogy a célok átfogóbbak vagy elvontabbak voltak, mintsem egyetlen projekt révén el lehetett volna érni őket. Így például nem járt sikerrel a legtöbb olyan projekt, amelynek céljai vagy feladatai politikaalkotáshoz, ezen belül jogszabályok hatálybaléptetéséhez kapcsolódtak.

3. keretes szöveg

Kísérleti projektet indítottak, hogy ezzel teszteljének egy új modellt, amely az új üzleti vállalkozások indítását hivatott megkönnyíteni. A kilencvenes évek közepén azonban kanadai technikai segítséggel egyszer már létrehoztak egy hasonló modellt az Orosz Föderációban.

27. Erősen változó volt, hogy az érintett orosz felek és az illetékes bizottsági főigazgatóságok milyen mértékben folytak bele a tervezési dokumentumok megszövegezésébe és jóváhagyásába. Néhány esetben nem is lehet elégségesnek ítélni részvételüket a realista tervezés biztosításához.

4. keretes szöveg

Egy esetben egy körzeti fűtési és áramellátási projektben érintett várost nem nyilvánítottak elsődleges kedvezményezetté, ezért az nem hagyta jóvá a feladatmeghatározást. Ennek következtében a projekt késedelmet szenvedett, illetve a városi hatóságok motivációhiányából fakadóan egyéb irányítási problémákkal is szembesült.

28. Néhány példa a valóságtól elrugaszkodó alapfeltételezésekre és célkitűzésekre: a kedvezményezettnek nem volt megfelelő vagy nem is létezett az intézményes keret; a célcsoport nem igényelte a nyújtott szolgáltatást; túlbecsülték a helyi igazgatás együttműködési képességét; a kedvezményezettnek nem volt törvényes joga a projektben tervezett szolgáltatást vagy tájékoztatást nyújtani.

5. keretes szöveg

Egy útkezelési projektnél, jóllehet az csupán egy helyi jelentőségű és félreeső útra vonatkozott, a következő nem megfelelő általános célt adták meg: „az EU és az Orosz Föderáció közötti kereskedelem előmozdítása”.

Az irreális célkitűzésekre további példával szolgál a 18. bekezdésnél az útiügyi szabványok harmonizálásáról szóló keretes szöveg.

Pontatlan célkitűzések, illetve célkitűzések hiánya

29. Az ellenőrzött projektek közül tizenháromnak voltak világosak a célkitűzései. Tizenhat ellenőrzött projekt esetében azonban a feladatmeghatározásban megadott kiinduló célkitűzések vagy csupán a tervezett tevékenységeket, illetve ráfordításokat írták le egyértelmű és mérhető célkitűzések helyett, vagy a politikai programozási dokumentumok általánosságaihoz hasonlóan fogalmaztak, s ezért a szerződők azután arra kényszerültek, hogy a projektek tényleges céljait már végrehajtás közben határozzák meg. A projektek célkitűzései nem tették világossá, hogy melyek a megoldandó problémák, és összehasonlítási alapul sem szolgáltak a projekteredmények értékeléséhez.

30. A legtöbb ellenőrzött projekt esetében nem határozta meg tárgyilagosan ellenőrizhető mutatókat. Más esetekben, amikor a célkitűzések egyértelműek és érthetőek voltak, különbségek mutatkoztak a tényleges projekttevékenységek és a feladatmeghatározásban leírt kiinduló célkitűzések között. Egy esetben egy projektet célkitűzések és tárgyilagosan ellenőrizhető mutatók nélkül valósítottak meg, és a végzett munka pontos céljának világos meghatározása nélkül arra használták, hogy egy minisztériumnak alkalmi szolgáltatásokat nyújtsanak. Egy másik projekt esetében a magánszférában tevékenykedő kedvezményezettek kereskedelmi tevékenységeik fejlesztéséhez kaptak támogatást, holott ez kívül esett a projekt általános céljainak körén.

31. Néhány projekt esetében a tervek túl bonyolultak voltak, túl sok önálló, egymáshoz nem kapcsolódó feladattal és célkitűzéssel.

6. keretes szöveg

Az egyik projektben 23 különböző főbb végeredményt és célkitűzést határoztak meg, és ezeket 8 különböző projektrészbe osztották be. Ezek egyszerre ölelték fel olyan témákat, mint a környezetvédelem az olajkitermelésben, az energiatakarékossági intézkedések vagy a haltenyészetekről szóló tanulmányok. Ez a bonyolultság oda vezetett, hogy a kitűzött célok közül sokat – köztük a két legfontosabbat – nem sikerült teljes mértékben megvalósítani.

Sikertelen volt a kedvezményezettek kiválasztása, illetve bevonásuk a tervezésbe

32. Különösen problémás volt a partnernek alkalmas kedvezményezettek kiválasztása: néha a projekt célkitűzései estek a partner hatáskörén kívül, máskor pedig a kedvezményezett nem állt készen a támogatás fogadására, vagy nem volt képes azt hasznosítani. Egy esetben a Bizottság egy szövetségi ügynökséget kívánt támogatni – politikai okokból, az EU és az Orosz Föderáció közötti, közelgő együttműködési tárgyalásokra való tekintettel. Az ügynökség azonban végül nem játszott szerepet a tárgyalásokban.

33. Ha egy projektnek több kedvezményezettje volt, a megvalósítás során számos probléma merült fel. Rendszeresen előfordult ugyanis, hogy hiányzott az együttműködés a szövetségi és a regionális hatóságok között, illetve az egyes szövetségi hatóságok vagy az egyes regionális hatóságok között. Ez a hiányosság szembeötlő volt, mégsem vették figyelembe a tervezés során.

7. keretes szöveg

Az egyik esetben a projektet kezdeményező kedvezményezett csak egy régióban tevékenykedett. Ahhoz, hogy elérje a projekt költségvetésében megkövetelt minimális méretet, a projektet más régiókra is ki kellett terjeszteni. A problémát megoldandó létrehoztak egy másik kedvezményezettet, de csak papíron. Ez a kedvezményezett nem létezett jogalanyként, sőt a projekt tervezési dokumentumain kívül semmilyen más formában sem.

34. Öt ellenőrzött esetben a kedvezményezetteket nem, illetve nem elég korán vonták bele a projekttervezésbe ahhoz, hogy alakíthassák a projekttervet.

Projektfinanszírozás

Problémák a projektek méretének meghatározásában

35. A programozási iránymutatás a TACIS-projekteknek az Orosz Föderációban 2 millió EUR-s minimális költségvetést ír elő, mert ennyi szükséges a megfelelő hatás és láthatóság szavatolásához. A programból azonban egyes kisebb léptékű kezdeményezéseket, többek között Bistro-projektek is lehet finanszírozni. Az ellenőrzött mintában szereplő projektek többségének költségvetése 2 és 3 millió EUR között volt (lásd 16. bekezdés). A projektdokumentációból nyolc esetben nem derült ki világosan, hogyan állt össze a beadott költségvetés. Ha egy projekt célkitűzései nem egyértelműek, nehéz jól megalapozott költségvetést készíteni.

36. Néhány esetben problémát okozott a minimális költségvetésnek való megfelelés. Ráadásul ahelyett, hogy több különböző, világos célkitűzésekkel bíró projektbe kezdtek volna, szerteágazó, egymással csak laza vagy éppen semmilyen kapcsolatban nem álló feladatokat soroltak be egyetlen feladatmeghatározásba (lásd 31. bekezdés). Az ellenőrzés eredményei szerint az ilyenfajta, költségvetési követelményeket előtérbe helyező megközelítéstől aligha várható, hogy nagyobb projektek mesterséges létrehozásával fokozza a projektek hatását és láthatóságát.

8. keretes szöveg

Egy ipari szerkezetátalakítási projekt esetében 30 alprojektet terveztek. A költségvetést nem az alprojektek igényei szerint határozták meg, hanem úgy, hogy elérjék a minimumösszeget.

Ritka nemzeti társfinanszírozás

37. A TACIS-rendelet szerint a Bizottságnak határozottan bátorítania kellett a projektek nemzeti társfinanszírozását. Ennek ellenére az Orosz Föderáció TACIS-projektjeiben ritkán követelik meg a társfinanszírozást, holott a szándékok szerint ez kedvezően befolyásolná a kedvezményezettnek és a szerződőnek a tervezett eredmények megvalósítása iránti elkötelezettségét. Az ellenőrzött projektek közül a kedvezményezett csak két esetben társfinanszírozta a tevékenységeket. A társfinanszírozás kedvező hatással járt: mivel a kedvezményezett inkább a magáénak érezte a projektet, sikerült is megvalósítania a projekt céljait.

38. A projektek többségében a kedvezményezettek által nyújtott természetbeni hozzájárulás is szerepel, például annak kötelezettsége, hogy helyi partnerszemélyzetet bocsássonak rendelkezésre, vagy telephelyet biztosítsanak a szerződőnek. Nyolc esetben ez a közvetett társfinanszírozás problémásnak bizonyult, mivel a vállalt kötelezettségeknek – különösen a moszkvai projektek esetében – nem tettek eleget. Az Orosz Föderáció minisztériumainak általában nincs joguk irodai elhelyezést biztosítani a szerződőnek az épületeikben. Noha a Bizottság tudott erről a problémáról, továbbra is belefoglalt ilyen feltételeket a feladatmeghatározásokba.

A projektek megvalósítása

Késedelmes megvalósítás

39. Tizenhét projektet a megadott határidőn belül valósítottak meg, a többi tizenkét projekt esetében a megvalósítás súlyos késedelmet szenvedett. E tekintetben a legkritikusabb szakasz az elindítás volt, amely általában több időt emésztett fel a tervezettnél. A késedelem a legtöbb esetben a projekt-előkészítés minőségi hiányosságaira volt visszavezethető. A fogyatékos feladatmeghatározás miatt az elindítás és a megvalósítás során sok projektmódosítási hozzájárulás vált szükségessé. A projektmegvalósítási szempontok függelékkel általi módosítása időigényes eljárás, és még személyzeti változások esetében is ugyanúgy kell eljárni, mint a projekt tényleges tartalmának módosításakor.

40. A projektigazgatással kapcsolatos feladatoknak a bizottsági központról a küldöttségre történő átruházása azt eredményezte, hogy a projektmenedzserek és a projektek érdekeltjei közötti közvetlenebb kapcsolattartás által hatékonyabbá váltak az irányítási eljárások; sőt, a küldöttség proaktívabb irányításának köszönhetően több projektnél súlyos nehézségeket sikerült elkerülni. Ezek az észrevételek összhangban állnak azokkal, amelyeket a Számvevőszék az EK külső támogatásai irányításának a Bizottság küldöttségeire történő átruházását vizsgáló ellenőrzése nyomán a 10/2004. sz. különjelentésében ⁽¹⁾ tett közzé. Azon projektek megvalósítása azonban, amelyeket központilag, Brüsszelben programoztak és készítettek elő, majd 2002–2003-ban a moszkvai EK-küldöttséghez irányítottak át (ez az összes ellenőrzött projektnek körülbelül a fele), az átirányítási eljárás miatt egyszeri késedelmet és szembetűnő irányítási hiányosságokat szenvedett.

⁽¹⁾ HL C 72., 2005.3.22.

A szerződők teljesítménye általában elfogadható volt

41. Bár a kitűzött célokat gyakran nem vagy csak részben érték el (lásd 18. bekezdés), az esetek többségében a szerződők az eredeti vagy a függelékek által módosított feladatmeghatározásban előírt módon teljesítették kötelezettségeiket. A szerződők számára rendszerint problémát jelentett, hogy akkor, ha az eredetileg alkalmazott személyzet már nem állt rendelkezésre, távolabbi projekthelyszíneken is tudjanak megfelelő személyzetet alkalmazni és fenntartani. Csupán egy kisebb projekt vallott kudarcot a szerződő általi teljesítés elmaradása miatt. Egy másik szerződő pénzügyi nehézségekbe ütközött a projekt megvalósítása során, ami jelentős késedelmet okozott a végrehajtásban.

Az irányítóbizottságok eredménytelen munkája

42. Ahol irányítóbizottságokat állítottak fel, ott azok munkája rendszerint nem volt eredményes és hatékony, ami akadályozta a projektek megvalósítását. Mivel az irányítóbizottságok hatáskörét a Bizottság korlátozta, az orosz tagok számára nem volt világos, hogy azok milyen hatással lehetnének a projektekre, s ezért nem is vettek részt aktívan azok ülésein. Az irányítóbizottságok feladatait (részben) a szerződők projektmenedzsereinek kellett átvenniük.

A felszereléseket nem a projekt céljaira használták

43. Az 1279/96/Euratom, EK TACIS-rendelet értelmében a programnak fedeznie kell a technikai segítségnyújtáshoz szükséges felszerelések indokolt költségeit ⁽¹⁾. A 99/2000/EK, Euratom TACIS-rendelet kimondja, hogy az éves költségvetés legfeljebb 20 %-át lehet beruházás finanszírozásához hozzárendelni ⁽²⁾. A gyakorlatban a szolgáltatási szerződésekben szerepelt egy rész a beszerzésekről, amelyben a műszaki segítségnyújtásra szerződőket arra kötelezték, hogy a kedvezményezettekkel együttműködve határozzák meg az egyes beszerzések műszaki követelményeit, a közbeszerzési eljárást pedig a TACIS közbeszerzési szabályainak megfelelően folytassák le.

44. Nem mindig volt egyértelmű, hogy a műszaki segítségnyújtás és a projektek keretében rendelkezésre bocsátott felszerelések erősítették volna egymás hatását. Az sem volt nyilvánvaló, hogy a felszerelések használhatóak voltak-e a rendeletben vagy iránymutatásokban meghatározott területeken ⁽³⁾. A kedvezményezettek hajlottak arra, hogy a (többnyire irodai és számítástechnikai) felszereléseket a konzultáció elfogadásáért nyújtott jutalomként fogják fel.

⁽¹⁾ 3. cikk.

⁽²⁾ 6. cikk.

⁽³⁾ Határokon átnyúló együttműködés, kis- és középvállalkozások előmozdítása, környezetvédelmi infrastruktúra és a Közösség számára stratégiai fontosságú hálózatok.

45. Számos esetben a közbeszerzési eljárás elhúzódása miatt a felszereléseket a projekt végén szállították le, így azokat nem lehetett a projekthez kapcsolódó tevékenységekre használni.

46. A felszerelések a projekt befejezését követően karbantartást (és ennek keretében a működésükhöz szükséges anyagokat) igényelnek, a karbantartásra azonban mégsem mindig került sor.

9. keretes szöveg

Egy esetben a vámpátoságnak nem volt forrása a laboratóriumában használatos anyagok beszerzésére. Egy másik laboratórium eközben jószérivel használatlan maradt, mivel a kedvezményezettek nem voltak a felszerelések használatára alkalmas helyiségei.

Egy szövetségi szintű kedvezményezett belső bürokratikus okok miatt nem fogadott el számítástechnikai felszereléseket (mivel nem fizetett a felszerelésekért, nem tudta lekönyvelni azokat a mérlegébe).

Egy másik esetben a kedvezményezett részben értékesítette a felszereléseket, mivel azok egy részét a szükséges internetkapcsolat híján nem tudta használni. Egy esetben a helyi katonai akadémia katonái használták a célcsoport (gyerekek) számára alkalmatlan fitnessfelszerelést.

Belföldi szállítóktól nem lehetséges HÉA-mentes beszerzés

47. A szerződők nehézségeket jeleztek a felszerelések és a szolgáltatások belföldi beszerzését illetően is. A TACIS-rendelet szerint ⁽⁴⁾ az adók és illetékek nem számítanak támogatható kiadásnak. HÉA-mentes beszerzés belföldi szállítóktól az Orosz Föderációban nem lehetséges, mivel az orosz másodlagos jogszabályok azt nem engedik meg. Ez nem áll összhangban az EU és az Orosz Föderáció közötti megállapodással ⁽⁵⁾.

A projektfelügyelők megfelelően teljesítettek

48. A projektek futamidő alatti felügyeletével egy külső tanácsadó céget bíztak meg. A tanácsadók (projektfelügyelők) a projektek tervéről, hatékonyságáról, eredményességéről, hatásáról és fenntarthatóságáról alkotnak véleményt, míg a pénzügyi oldal elemzése nem feladatuk. A projekttevékenységek lezárását követő hatásértékelés sem szerepelt, illetve nem szerepel a Bizottság és a projektfelügyelők közötti szerződésben. Ennek hiányát más értékelés sem pótolta.

⁽⁴⁾ A 99/2000/EK, Euratom tanácsi rendelet 9. cikke.

⁽⁵⁾ Az Európai Bizottság és az Orosz Föderáció kormánya által 1997. július 18-án aláírt, az Európai Közösségek technikai segítségnyújtására alkalmazandó általános szabályok.

49. A projektfelügyelők általában teljesítették a szerződésükben foglaltakat. Néhány esetben azonban a felügyelői jelentésekbe akként kerültek át szándéknyilatkozat értékű kijelentések, mintha máris az illető projekt eredményeiről volna szó. Az ilyen jelentésekből nem derülhettek ki elég világosan a megvalósítás problémái, ami részben magyarázhatja a kiigazító intézkedések elmaradását.

Információterjesztés, fenntarthatóság és értékelés

Az információterjesztés hiányosságai

50. Információterjesztésre jellemzően szemináriumok, honlapok és tájékoztató füzetek révén került sor. Néhány projekt esetében zajlottak ugyan tájékoztató tevékenységek a megvalósítás során is, de ezek a projekttevékenységek befejeztével megszűntek. Hat projekt esetében a tevékenységek részeként létrehozott honlapokat például a projekt befejeztével a kedvezményezett nem tartotta karban. Az, hogy a Bizottság és az orosz partner nem szánt elegendő forrást az eredmények megismertetésére, bizonyos mértékig szemlélteti azt is, hogy milyen értéket tulajdonítottak az eredményeknek.

51. Bizottsági részről hiányoztak továbbá a projekteredmények és a leszárt tapasztalatok eredményes megismertetéséhez szükséges megfelelő rendszerek és utasítások. Nem létezik például összevont, nyilvános adatbázis a TACIS-projektekről, és az orosz hatóságok sincsenek teljes mértékben tisztában a projektek eredményeivel.

Elégtelen fenntarthatóság

52. Mint már említettük, mind a projektek célkitűzéseinek elérése, mind az eredmények megismertetése különböző nehézségekbe ütközött. Az is ritkán történt meg, hogy a kedvezményezettek felhasználták vagy továbbfejlesztették volna a projektek végtermékeit, pl. a jelentéseket és modelleket. Az ellenőrzött projektek közül mindössze öt hozott fenntartható eredményeket.

Hiányzó értékelés

53. A Bizottság rendszerint ágazati vagy országértékeléseket végez, és csak ritkán értékeli egyéni projekteket. A 29 ellenőrzött projekt közül csupán kettőt értékelték. Ez nem kielégítő, ha tekintetbe vesszük számos projekt kísérleti jellegét és a felhasznált összegek nagyságát. Ilyen szintű értékelés nem elégséges ahhoz, hogy a jövőben javítani lehessen a projekttervezésen.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

Következtetések

54. Az Orosz Föderáció az EU fontos kereskedelmi és politikai partnere. Az eredményes uniós segítségnyújtás fontos és konstruktív eszköz lehet a demokrácia, a jogállamiság és az

egészséges gazdasági növekedés oroszországi feltételeinek megteremtésében, illetve az EU és az Orosz Föderáció közötti valódi partnerség kialakításában.

55. Az ellenőrzött projektek körülbelül egyharmada teljes mértékben elérte céljait. Nyolc esetben a célkitűzések csak részben, tizenkét esetben pedig egyáltalán nem teljesültek (lásd 18. bekezdés). Az ellenőrzött projektek közül öt hozott fenntartható eredményeket (lásd 52. bekezdés). Mivel ezek az ellenőrzési megállapítások arra mutatnak, hogy a TACIS-források felhasználásának eredményessége rendkívül alacsony, a Számvevőszék nem tud pozitív értékelést adni az Orosz Föderációban megvalósított TACIS-projektek teljesítményéről. Az ellenőrzés másfelől azt is kimutatta, hogy a szerződők és a projektfelügyelők teljesítménye megfelelt a szerződéseikben foglalt követelményeknek. A főbb hiányosságok a következők:

- a) a TACIS és más hasonló programok tervezésére és irányítására a Bizottság programozási és projektciklus-menedzselési rendszereket fejlesztett ki. Ez a keretrendszer azt a célt szolgálja, hogy az egyes tevékenységekhez rendelt forrásokat eredményesen használják fel, habár a programozási dokumentumok elkészítése és jóváhagyása, illetve az ezzel kapcsolatos konzultációk igen hosszadalmassá tették a programozási eljárást. Az átfogó programozási rendszerek használata és a Bizottság erőfeszítései ellenére gyakran nem jött létre valódi párbeszéd az orosz hatóságokkal és kedvezményezettekkel, és ennek következtében az orosz hatóságok néhány esetben olyan segítséget fogadtak el, amelyre a végső kedvezményezetteknek valójában nem volt szükségük. Ilyen körülmények között a dokumentumokat nagyon általánosan kellett megszövegezni, így azok nem tükrözték a kedvezményezettek valós szükségleteit (lásd 20–22. bekezdés);
- b) ez számos projekt tervezésében is lecsapódott. A projektek céljait néha pontatlanul és nem mérhető módon határozták meg, az alapjukul szolgáló feltevések pedig nem mindig tükrözték a valóságot, ami a projektek költségvetésének helytelen meghatározását eredményezte. Néhány látszólag nagyobb méretű projekt a valóságban több kisebb projektet foglalt magában, számos eltérő célkitűzéssel és több kedvezményezettel. Problematikus volt a kedvezményezettek kiválasztása, illetve az utóbbiak közötti együttműködés. A megvalósítás során a kedvezményezettek gyakran nem teljesítették a természetbeni hozzájárulásra (személyzet, irodai elhelyezés) vonatkozó kötelezettségeiket. A Bizottság és az orosz hatóságok közötti elégtelen párbeszédre szemléletes példa, hogy belföldi szállítóktól nem lehetséges HÉA-mentes beszerzést eszközölni (lásd 25–34. bekezdés);
- c) a projektek tervezésekor a Bizottság nem fordított kellő figyelmet a potenciális fenntarthatóságra, amikor pedig egy projekt meghozta eredményeit, nem került sor azok eredményes megismertetésére. A tapasztalatok átvétele és gyakorlati alkalmazása így korlátozott maradt (lásd 52. bekezdés). Alig került sor társfinanszírozásra, pedig ennek révén a kedvezményezettek inkább a magukénak érezhetik a projekteket (lásd 37. bekezdés);

d) a projekttevékenységek lezárását követő hatásértékelés nem tartozott a projektfelügyelők feladatai közé, és ezt más értékelés sem pótolta. A Bizottság ezért nem tudta – leendő intézkedései eredményesebbé tétele érdekében – rendszeres formában összegezni a projektmegvalósítás tapasztalatait (lásd 48. és 53. bekezdés).

Ajánlások

56. Az Orosz Föderációba irányuló jövőbeli segítségnyújtás eredményességének fokozása érdekében a Számvevőszék a következő ajánlásokat fogalmazza meg:

- a) A Bizottság találjon módot a programozási eljárás lerövidítésére; a kedvezményezettek motiváltabbá tétele érdekében a külső fellépések programjának teljes tervezését alapozza a Bizottság és a kedvezményezettek közötti tényleges párbeszédre.
- b) Bármely projekt csak akkor részesüljön finanszírozásban, ha céljai világosak, mérhetőek, valószerűek, határidőkhöz kötöttek és teljesíthetőek, illetve ha célkitűzéseit a Bizottság és a kedvezményezett csakugyan osztják. Amennyiben a projektnek van irányítóbizottsága, az bírjon megfelelő hatáskörökkel, tagjainak legyen döntéshozatali jogköre, s ekként legyen

képes érdemi irányítási eszközként működni. A projekt keretében megvalósuló beruházást – amennyiben van ilyen – a kedvezményezett társfinanszírozza. A HEA-mentességre és a közvetett, természetbeni társfinanszírozásra vonatkozó rendelkezések legyenek realisták.

- c) A Számvevőszék szerint feltétlenül szükséges az előírt szabályokkal és iránymutatásokkal összhangban lévő stabil szervezés, illetve erőteljes és szigorú fellépés: minden megfelelő esetben alkalmazni kell a projektciklus-menedzsmentet, illetve az annak részét képező logikai keretet. A Bizottság ne vonjon össze több kisebb projektet egy-egy nagyobb léptékű, eltérő célkitűzéseket egyesítő és több kedvezményezettet érintő projektbe. A Bizottság reagáljon haladéktalanul a projektmegvalósítás során felmerülő problémákra. Végül állapítson meg a Bizottság időnormákat azon adminisztratív eljárásokra, amelyek a programozási és szerződésalkötési dokumentumok jóváhagyásához, illetve az ezekkel kapcsolatos egyéb reakciókhoz szükségesek.
- d) Hogy világosabb képet nyerhessen a projektek fenntarthatóságáról, a Bizottság már a tervezési szakaszban becsülje fel reálisan a projekt potenciális fenntarthatóságát; a jövőbeli projektek javítása céljából végezze el a befejezett projektek utólagos értékelését; tájékoztassa széles körben a nyilvánosságot a projektek eredményeiről; végül kutassa fel, hogy melyek azok a módszerek, amelyek a legjobban beváltak a saját projektjei, illetve más adományozók projektjei során.

Ezt a jelentést a Számvevőszék a 2006. március 9-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

A Számvevőszék nevében

Hubert WEBER

elnök

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

ÖSSZEFOGLALÓ

I. A Bizottság által 2004 szeptemberében javasolt, az Oroszországgal való jövőbeli együttműködést irányító Európai Szomszédsági és Partnerségi Eszköz jelenleg a Tanács és az Európai Parlament felülvizsgálata alatt áll. Az országos stratégiai dokumentumot és a 2007–2010 közötti időszakra kiterjedő nemzeti indikatív programot adott esetben a tagállamok elé terjesztik felülvizsgálatra.

A stratégia iránymutatást ad az Európai Bizottságnak a pénzügyi együttműködés Tanács által meghatározott szinteken történő megvalósításában.

II. Az Oroszországnak juttatott pénzügyi források tekintetében csökkenő tendencia tapasztalható. Oroszország jelentős gazdasági előrelépést tett az elmúlt évek során, továbbá maguknak az orosz hatóságoknak jelentősen növekedett a reformintézkedéseket illető finanszírozási kapacitása, amikor is az ország költségvetési többlettel rendelkezik és folyamatosan visszafizeti nemzetközi adósságát. A teljes támogatási szint – *beleértve a horizontális tematikus költségvetési tételeket egyaránt* – 2005-ben 150 millió EUR-ra esett vissza, és 2006-ban várhatóan 120–130 millió EUR-ra csökken tovább.

IV. A Bizottság felismerte e gyenge pontokat, amelyek részben a projektmenedzsmentbeli hiányokból, továbbá az orosz kedvezményezettek bevonásának és tulajdonosi szerepének hiányából erednek. Ezen túlmenően néhány esetben a projektek hatását akadályozták az orosz társadalomban fennálló eltérő érdekek, ami a különböző hatóságok közötti szétágazó érdekekben nyilvánult meg.

A projektek többsége teljesen vagy részben teljesítette a kitűzött célt, és némely projekt alacsony hatékonysága ellenére a Bizottság úgy véli, hogy támogatási programjai segítik az EU és az orosz kormány közötti együttműködés általános szintjének kibővítését.

Mindazonáltal a Bizottság az új országos stratégia elkészítésekor levonja a tanulságokat a tapasztalatokból és az Oroszországban kialakulóban lévő új gazdasági helyzetből.

V. A pénzügyi együttműködés sikeres végrehajtásához alapvető fontosságú a konstruktív politikai környezet. Az Oroszországnak történő segítségnyújtás kontextusában e környezet esetenkénti hiánya időnként negatív hatással volt a programozásra és a végrehajtásra. Ezenfelül a programozásra hatással volt az 1990-es évek végén bekövetkezett oroszországi pénzügyi válság, amikor az általános felbomlás megnehezítette a párbeszédet, ami által visszaesett a helyi elkötelezettség.

A Bizottság a külső támogatás reformjának (RELEX-reform) bevezetése révén, nevezetesen az EK külső támogatása irányításának a bizottsági küldöttségekhez való decentralizálása útján már foglalkozott a múltbeli programok irányítási gyengeségeivel. Ezen decentralizálással biztosított a partnerország nagyobb mértékű bevonása az előkészítő szakasztól a végleges végrehajtásig, valamint erősíti a Bizottság adományozó együttműködésben való helyszíni részvételét.

VI. E projektek 1997–2000 közötti tervezése óta jelentős javulások történtek, beleértve a tervezett intézkedésekre vonatkozó egyértelmű és mérhető célkitűzések kidolgozását. A Számvevőszék észrevételei is az oroszországi akkori problémás környezetre utalnak. A TACIS-projektek 2005. évi monitoringjelentése jelentős minőségjavulásról tanúskodott a projektek célirányosságát, teljesítőképességét, hatékonyságát, hatását és fenntarthatóságát illetően. Ezenfelül a Bizottság rendszeresen végrehajt ágazati és az egész országra kiterjedő értékeléseket.

A Bizottság osztja a számvevőszéki elemzésben megfogalmazottakat, amely szerint nem követendő az összetett célkitűzésű és számos különböző kedvezményezettel rendelkező eltérő kis projektet összegyűjtő nagyobb arányú projektek gyakorlata, ennek ellenére a TACIS-régió teljes egészében a nagyobb arányú projektek fele szándékozik fordulni. A Bizottság tervezi új végrehajtási eszközök megvalósíthatóságának vizsgálatát az Oroszországgal való együttműködési program javítása érdekében, akkorra a TACIS-rendelet hatályát veszti és új eszközt vezetnek be.

Az Oroszországgal folytatott „közös terület” politikai párbeszédre építve a cél a partnerország által az elkötelezettség maximalizálása.

VII.

(első francia bekezdés) A Bizottság az Oroszország és az Európai Unió által megállapodott „közös területekre” tervezi építeni a jövőbeli együttműködést, és támogatni fogja az ütemtervekből származó kezdeményezéseket; a pénzügyi együttműködés a két fél által megállapított szakpolitikai célkitűzések teljesítésére fog törekedni.

Azonban a „közös területek” közös politikájáról szóló megállapodást követően az elmúlt években általánosan javult politikai környezet ellenére a hatalmas orosz bürokráciát nem egyszerű a jövőbeli pénzügyi együttműködés stratégiájáról szóló tartós párbeszédre kötelezni. Ezenfelül az orosz hatóságok határozatlanok a jövőbeli együttműködés formáját illetően. Ennélfogva a jövőben még nagyobb hangsúlyt fognak helyezni a finanszírozási intézkedésekre, amiben mindkét oldal egyetért. A Bizottság készen fog állni a pénzügyi együttműködés alkalmazására az EU–Oroszország politikai menetrend előbbre vitele érdekében.

(második francia bekezdés) A Bizottság 2001-től kötelezővé tette a projektciklus-menedzsmentet és a logikai keretrendszer használatát. Egyebek között a külső támogatás reformja is megerősítette a projektek minőségét, úgymint a projektek/programok minőség-támogató csoportok által a kiválasztási és a kialakítási szakaszokban történő rendszeres felülvizsgálatának bevezetése, valamint a rendszeres eredményorientált felügyelet révén. Projektszinten is kialakították a logikai keretrendszer rendszeres használatát objektív módon ellenőrizhető mutatókkal.

(harmadik francia bekezdés) A Bizottság rendszeresen végez ágazati vagy az egész országra kiterjedő értékeléseket. Fontolóra fogja venni a projektalapú értékelések számának növelését. A legjobb gyakorlatok közé tartozik az értékelések, beleértve a projektértékelések közzétételét.

Már létezik egy adatbázis a folyamatban lévő projektek eredményorientált felügyeletéhez, amit a Bizottság igazgatási eszközként használ, lehetővé téve a jó, illetve a nem követendő gyakorlatokból való tanulást. Az eredményeket rendszerint megosztják a kedvezményezett országokkal.

BEVEZETÉS

2. A Bizottság által 2004 szeptemberében javasolt, az Oroszországgal való jövőbeli együttműködést irányító Európai Szomszédsági és Partnerségi Eszköz jelenleg a Tanács és az Európai Parlament felülvizsgálata alatt áll. Az országos stratégiai dokumentumot és a 2007–2010 közötti időszakra kiterjedő nemzeti indikatív programot adott esetben a tagállamok elé terjesztik felülvizgálatra.

9. Az Oroszországgal való pénzügyi együttműködés tekintetében csökkenő tendencia volt tapasztalható, mivel a tartósan magas nyersanyagárak lényegesen javították Oroszország pénzügyi helyzetét. A teljes támogatási szint 2005-ben 150 millió EUR-ra esett vissza, és 2006-ban várhatóan 120–130 millió EUR-ra csökken tovább.

10. Az EU Oroszországgal kapcsolatos politikája jelenleg a négy „közös területen” nyilvánul meg (a közös gazdasági terület, az igazságszolgáltatás, a szabadság és a biztonság közös területei, a külbiztonság közös területe, a kutatás és az oktatás közös területe, beleértve a kultúrát) – a részletes politikai kötelezettségvállalásokat a (2005 májusában elfogadott) mellékelt ütemtervek fejtik ki.

ÉSZREVÉTELEK

17. A vizsgált projektek nem tükrözik az EK külső támogatási reformja óta bevezetett projekttervezési eljárásbeli javulásokat, amire a 2002–2005 közötti időszakban került sor, ide sorolható különösen a felelőségek küldöttségekhez való

decentralizálása. Mindez javította és a továbbiakban is javítani fogja a kétoldalú projektek helyszíni végrehajtását és felügyeletét.

18. A Bizottság ugyanakkor elismeri, hogy léteznek bizonyos gyenge pontok a projektvégrehajtásban. Ezekkel a külső támogatás reformja révén foglalkoztak.

1. keretes szöveg – Lásd a 18. bekezdésre adott választ.

21. Meg kell különböztetni a konzultáció két típusát: a Bizottságon belüli belső konzultációk figyelembe veszik a legtöbb, hacsaknem az összes főigazgatósággal és szolgálattal folytatott konzultáció szükségességét az olyan jelentős partnerek esetében, mint Oroszország. A tagállamokkal való konzultációs eljárás időt igényel, viszont ez szabályozási kötelezettségnek minősül. Az orosz oldallal folytatott külső konzultációk a párbeszéd és az elkötelezettség tényleges tudatosításának biztosítása szempontjából fontosak. A belső és a külső konzultáció minden esetben – a lehető legnagyobb mértékben – párhuzamosan zajlik.

Az orosz hatóságok néhány esetben következképpen késleltették a cselekvési programok aláírását, ami miatt maguknak a projekteknek a végrehajtása is kitolódott.

22. A külső támogatás reformja (RELEX-reform) – különösen az EK külső támogatása irányításának a bizottsági küldöttségekhez való decentralizálása útján – a partnerország nagyobb mértékű bevonását célozza meg az előkészítő szakasztól a végleges végrehajtásig, valamint erősíti a Bizottság adományozó együttműködésekben való helyszíni részvételét.

Különösen a küldöttség, azonban a RELEX-székhely részéről is tettek kísérleteket arra az újabb programozási küldetés alkalmával (2005. októberben), hogy párbeszédre kötelezzék az orosz kormányt a jövőbeli stratégiát illetően, ami határozottan a „közös területekre” épül, és ezt illetően a Bizottság legalább hivatalos orosz megállapodással rendelkezik (2005 májusa óta).

A decentralizálás óta javult a párbeszéd az orosz hatóságokkal. Rendszeres a párbeszéd a nemzeti koordináló egységgel (NKE). A kapcsolatokat azonban tovább kell fejleszteni; ezek ugyanis jelenleg korlátozottak az orosz hatóságok hiányzó prioritáskijelölése miatt, amit az is jelez, hogy az NKE-ben legfeljebb csak 4 személy dolgozik a TACIS programon. Az orosz hatóságok továbbra is határozatlanok a jövőbeli együttműködés formáját illetően.

24. Az EK külső támogatási reformja óta a projektciklusmenedzsment (PCM) minden szempontból teljes egészében intézményesített, beleértve a logikai keretrendszer használatát. A logikai keretrendszer szemléletmód alkalmazása objektív módon ellenőrizhető mutatókat és előre meghatározott eszközöket szolgáltat a ráfordítások hatékonyságának értékeléséhez. Független és rendszeres eredményorientált felügyeletet, valamint kötelező félidős és végső értékeléseket alkalmaznak ennek ellenőrzésére. Ezen túlmenően az egyedi műveletek tervezésének javítása érdekében az EuropeAid Hivatal minőség támogató csoportjai a finanszírozási döntés meghozatala előtt két alkalommal – nevezetesen a kiválasztási és a kialakítási szakaszokban – felülvizsgálják a projekteket és a programokat. A projektek/programok minőségét a minőségi kereten alapuló ellenőrző listák segítségével értékelik, ami összhangban van az OECD/DAC-kritériumokkal (a minőségi keret 3 minőségi ismérve – jelentőség, megvalósíthatóság, hatékonyság és helyes irányítás – és 12 kritériumra épülő rendszer, amely a minőség megítélése érdekében megadja az értékelendő főbb pontokat). Ezenkívül az oroszországi küldöttség létrehozta az „egyenrangú csoportos átanulmányozási” rendszert a projekt-vázlatok és a feladatmeghatározás jóváhagyás előtti felülvizsgálatához.

25. E reform – amely magában foglalja az EuropeAid létrehozását (2001. január), valamint a külső támogatás irányításának bizottsági küldöttségekhez való decentralizálását csakúgy, mint a 2003. januári új költségvetési rendeletet – eredményeképpen korlátozódik és csökken a projekteknél tapasztalt késedelem.

A politikai tanácsadói program az orosz politikai tanácsadási kérelmek gyors megválaszolásának biztosításához került létrehozásra. Emellett új eszközöket is kialakítottak (pl. Általános Szakmai Segítségnyújtási Konstrukció, kísérő intézkedések stb.), lehetővé téve így a sürgős helyzetben szükséges gyors válaszadást.

26. Ezalatt a decentralizálás a küldöttségeken a személyzeti állomány jelentős növekedéséhez vezetett, ami megkönnyítheti a háttéranyagok végrehajtását és a jelenlegi (azonban gyorsan módosuló) jogi környezet vizsgálatát. A küldöttség egyre fontosabb szerepe hozzáegíthet a 3., 4. és 5. keretes szövegben említett típusú problémák elkerüléséhez.

27. 2000 óta harmonizált programozási útmutatók kerültek kifejlesztésre, és a programozási dokumentumokat mára rendszeresen ellenőrzik a minőség és az egységesség tekintetében. A 2007–2013-as országos stratégiai dokumentumot illetően 2005 októberében konzultációs kiküldetésre került sor az orosz hatóságok programozási folyamatban való részvételének biztosítása érdekében. Lásd a 21. bekezdésre adott választ.

28. Lásd a 26. bekezdésre adott választ.

29. 2000 óta a Bizottság nagy erőfeszítést tett a tervezett intézkedésekre vonatkozó egyértelmű és mérhető célkitűzések kifejlesztése tekintetében. A központban újonnan létrehozott belső minőség támogató folyamat többek között a célok megfeleltetésére összpontosít.

30–31. A külső támogatás reformja által jelentősen javult a projekttervezés a 24. bekezdésre adott bizottsági válaszban kifejtetteknek megfelelően.

6. keretes szöveg – A Bizottság megerősíti a projekt összetettségét. A projekt eredményei azonban kedvezőek voltak az energiaforrások fenntartható és környezetbarát felhasználása területén való tevékenységeknek.

32. Az orosz hatóságok javasolják a kedvezményezetteket. E folyamat egyidejűleg bonyolult az orosz belső koordinációs nehézségek és a kormánystruktúrák módosulásai végett.

33. A szövetségi és a regionális hatóságok közötti együttműködés hiánya vagy a különböző szövetségi és a különböző regionális hatóságok közötti együttműködés hiánya az orosz politikai környezet állandó jellegzetessége. A küldöttség mindazonáltal minden erőfeszítést megtett a tervezett projektek hatékony végrehajtásának biztosítása érdekében.

34. A kedvezményezetteknek minden esetben beleegyezési nyilatkozatot kell aláírniuk a feladatmeghatározást illetően, így mindig lehetőségük van módosítási javaslatokat tenniük a projekttervezés tekintetében.

35. Konszenzusra kell jutni a 2007-től kezdődő időszakra vonatkozóan a mérsékelt finanszírozás túlzott szétszóródásának elkerülése, valamint a pénzügyi együttműködés korlátozott számú intézkedésre való összpontosítása és fenntartása céljából.

36. A projekttervezés minősége jelentősen javult a 24. bekezdésben kifejtettek értelmében. A központban újonnan létrehozott belső minőség támogató folyamat többek között a célok megfeleltetésére összpontosít.

37. A társfinanszírozást is bevonták az orosz hatóságokkal folytatott jelenlegi párbeszédbe, ami bonyolult témát jelent, és csak fokozatosan jelentkezhet előrelépés.

38. A feladatmeghatározás keretébe csak az orosz kedvezményezettrel folytatott tárgyalás eredményeként veszik bele az irodahelyiségeket. Ez részét képezi annak a tárgyalásnak, amelyen felkérlik a kedvezményezettet a projektet illető anyagi kötelezettségvállalás felmutatására. Rendszerint a kedvezményezett (beleértve a minisztériumokat) kötelezettséget vállal a helybiztosításra (függetlenül attól, hogy az a meghatározott minisztériumon belül vagy azon kívül van-e). A jövőre nézve a Bizottság specifikus javaslatokat szándékozik tenni arra nézve, hogy az orosz oldal saját részről milyen módon mutathat kötelezettségvállalást. Példaképpen a hatóságok megkönnyíthetnék a finanszírozott intézkedések végrehajtását. Az orosz kötelezettségvállalást továbbra is biztosítani kell adott esetben tárfinanszírozás vagy természetbeni hozzájárulás iránti kérelem révén.

39. A 24. bekezdésben kifejtettek értelmében az EK külső támogatási reformja kontextusában jelentősen javult a projekttervezés minősége.

A végrehajtás gyorsaságát illetően komoly késedelmek tapasztalhatók a szerződéskötés tekintetében, ami az orosz hatóságok hosszas aláírási eljárására vezethető vissza. A projekteket általában a tervezetteknek megfelelően hajtják végre, ami a szerződéskötés és az elszámolás közötti időszakot illeti.

40. A külső támogatás reformjának 2005 júliusában készült minőségi értékelése ⁽¹⁾ alátámasztja, hogy mára a támogatás nagyobb hatást vált ki, és irányítása hatékonyabb. További előrelépésre van szükség, és ezek a jövőben is szükségesek lesznek.

41. A Bizottság természetesen jelentős figyelmet fordít a legjobb tanácsadók kiválasztási (és irányítási) eljárására.

42. A Bizottság úgy véli, hogy az irányítóbizottságok fontos eszközt jelentenek a projektekre vonatkozó iránymutatásban. Az irányítóbizottságok működésében felmerülhetnek hiányosságok, tekintettel arra, hogy eltérőek lehetnek tagjaik érdekei. Azonban általánosságban elmondható, hogy több előny mint hátrány származik belőlük.

43. Az új költségvetési rendelet bevezetése óta az áru beszerzésére irányuló összes szerződést az EK küldöttségein házon belül intézték.

44. Az EK-küldöttség, ahol lehet, megpróbálja minimálisra csökkenteni a felszerelések megvásárlásának projektbe való bevonását. Azonban időnként előfordulhat, hogy a kedvezményezett kifejezett szükségletének ad hangot, ez esetben a Bizottság tárgyalásba kezd.

45. A Bizottságnak minden erőfeszítést meg kell tennie annak érdekében, hogy biztosítsa az átláthatóságot és a szabályszerűséget a beszerzési eljárások alkalmazása során. Ezen túlmenően az orosz HÉA- és vám eljárások is további késedelmeket okoznak.

46. Az irodai és informatikai felszerelés (lásd a 44. bekezdést) szabványos, amit a kedvezményezetteknek kell fenntartaniuk.

47. Szövetségi szinten (kötelező erejűek az általános szabályok, az adótörvény vonatkozik a humanitárius segítségnyújtásra/technikai segítségnyújtásra) már hatályosak a jogszabályok, azonban helyi szinten hiányzik a végrehajtási mechanizmus (és a hajlandóság). Az adóhivatal regionális szolgálatai nem rendelkeznek a nemzetközi megállapodások alkalmazásához és a HÉA-mentesség elfogadásához szükséges belső utasításokkal.

Ennélfogva, habár a gyakorlatban létezik a szükséges jogalap és az összes projektről jelentést készítenek az illetékes bizottságnak ⁽²⁾, technikailag lehetetlen az Oroszországban vásárolt áruk és szolgáltatások után a forrásnál mentességet kapni és a HÉA-t visszatéríteni.

Rendszeresen rávilágítanak e problémára politikai szinten, azonban máig sikertelenül.

48. A programok eredményorientált felügyeletét a projektmenedzsment-munka tekintetében jelentős hozzájárulások tartják és egyéb területekre is kiterjesztették (a TACIS-on kívül). Lásd az 53. bekezdést.

49. A TACIS-projektek 2005. évi monitoringjelentése mind a négy – a 2004-ben már felügyelt projekteknél ellenőrzött – alkotóelem (jelentőség, teljesítőképesség, hatékonyság, hatás és fenntarthatóság) minősége tekintetében jelentős növekedésről tanúskodott. Mindez azt igazolja, hogy megtették a kiigazító intézkedéseket.

51. A Bizottságon belül a tapasztaltakat módszeresen figyelembe veszik a TACIS-projektek projektleírásának létrehozásakor. A „minőség-támogató” főigazgatóság létrehozása is elősegíti a korábbi projektek eredményein alapuló intézményi ismeretek felhalmozását.

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

53. A Bizottság fontolóra fogja venni a projektalapú értékelések számának növelését.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

54. A jövőre nézve a Bizottság a 2003-ban elfogadott „közös területekre” épülő EU–Oroszország partnerség megerősítését segítve hangsúlyozni kívánja az eredményes pénzügyi együttműködés lehetőségét.

55. A Bizottság felismerte e gyenge pontokat, amelyek – a Számvevőszék által megadottaknak megfelelően – részben a projektmenedzsment-ciklusbeli hiányokból, és részben az orosz kedvezményezettek bevonása és tulajdoni részvétele hiányából erednek. Ezen túlmenően néhány esetben a projektek

⁽¹⁾ „A külső támogatás reformjának minőségi értékelése” bizottsági munkadokumentum, SEC(2005) 963, 2005. július 11.

⁽²⁾ „A nemzetközi humanitárius és technikai segítségnyújtás bizottsága”, melyet az Orosz Föderáció kormányának határozata hozott létre 2004 júliusában.

hatását akadályozták az orosz társadalomban fennálló eltérő érdekek, ami a különböző hatóságok közötti érdekellentétekben nyilvánult meg.

A projektek többsége teljesen vagy részben teljesítette a kítűzött célt, és némely projekt alacsony hatékonysága ellenére a Bizottság úgy véli, hogy támogatási programjai segítették az EU és az orosz kormány közötti együttműködés általános szintjének kibővítését.

Mindazonáltal a Bizottság az új országos stratégia elkészítésekor levonja a tanulságokat a tapasztalatokból és az Oroszországban kialakulóban lévő új gazdasági helyzetből.

- a) A Bizottság a 2007–2013-as új generációs országos stratégiai dokumentumot és a 2007–2010 közötti időszakra kiterjedő nemzeti indikatív programot szándékozik használni a pénzügyi együttműködést illető három határozott elsőbbségi terület kialakításához, ami széles körben a négy „közös terület” ütemtervére épül, és amelyről 2005 májusában hivatalos megállapodás született az Orosz Föderációval. Az elsőbbségi területek számos lehetséges specifikus célkitűzést vetnek fel, és az ütemtervekből eredő esetleges intézkedések példáinak sorát veszi számba az új nemzeti indikatív program melléklete. Az új országos stratégiai dokumentum ennél fogva inkább részletes útmutatást ad, ugyanakkor helyet hagy a párbeszédre.
- b) Az EK külső támogatási reformja keretében 2001 óta a projektciklus-menedzsment összes szempontja javításra került. Ezenfelül a reform részeként a támogatásirányítás bizottsági küldöttségekhez történő decentralizálása biztosítja a kedvezménytettek projekt-előkészítésben és -tervezésben való jelentősebb részvételét.

Az orosz hatóságokkal a múltban olykor nehézkesnek bizonyult a párbeszéd. Intenzív párbeszéd folyt a HÉA ügyét illetően is. Az orosz kormány részéről ez idáig azonban nem találtak hatékony megoldást.

- c) Időközben javítani kell a projektek fenntarthatóságát, mivel a logikai keretrendszer kötelező használata révén megerősítették a projektek felügyeletét és értékelését. A társfinanszírozás is részét képezi az orosz hatóságokkal folytatott párbeszédnek, és jelentőségéről a 2007–2013-as időszakra szóló, Oroszországot illető országos stratégiai dokumentumban való említése tanúskodik.
- d) A Bizottság rendszeresen végrehajt ágazati és az egész országra kiterjedő értékeléseket (lásd az 53. bekezdést). Ezen túlmenően a tapasztalatokat módszeresen figyelembe veszik a TACIS-projektek projektleírásának létrehozásakor. Végezetül a „minőség-támogató” főigazgatóság létrehozása is

elősegíti a korábbi projektek eredményein alapuló intézményi ismeretek felhalmozását.

56.

- a) A Bizottság a külső párbeszéd veszélyeztetése és az elkötelezettség tudatosításának sérelme nélkül szeretné lerövidíteni a programozási folyamatot. A párbeszéd fontos, és ellentétben a „közös területek” közös politikájáról szóló megállapodást követően általánosan javult politikai környezettel a hatalmas orosz bürokráciát nem egyszerű tartós párbeszédre kötelezni.

Programozási küldetésre került sor 2005 októberében, és a küldöttség az orosz féllel állandó dialógust folytat.

Időbe került a tagállamokkal való konzultáció szabályozási kötelezettsége. A Bizottság a 2007–2010 közötti időszakra kiterjedő nemzeti indikatív program megfelelő időben való véglegesítésére fog törekedni azért, hogy időben lehetővé tegye a projektelőkészítést a 2007-es cselekvési program keretében.

- b) A Bizottság osztja azon értékelést, amely szerint a projektek csak akkor finanszírozhatók, ha a célkitűzések „kicsik” (specifikus, mérhető, elérhető, valószerű, ütemezett) és a kedvezményezett részéről elkötelezettség tapasztalható. Az orosz hatóságokkal a társfinanszírozás már jelentős tényezőnek számít.
- c) Egyebek között a külső támogatás reformja is megerősítette a projektek minőségét, úgymint a projektek/programok minőség-támogató csoportok által a kiválasztási és kialakítási szakaszában történő rendszeres felülvizsgálatának bevezetése, valamint a rendszeres eredményorientált monitoring révén. Projektszinten is kialakították a logikai keretrendszer rendszeres használatát objektív módon ellenőrizhető mutatókkal. A projektciklus-menedzsmentet és a logikai keretrendszert a Bizottság 2001 óta rendszeresen használja.

A decentralizálás óta a Bizottság helyszíni jelenléte következtében a Számvevőszék általi vizsgálat időszakához képest a projektvégrehajtás során könnyebben és hatékonyabban végrehajtható a felügyelet, és következőképpen a gyenge pontokat illető reakció.

- d) A fenntarthatóságot illetően lásd a fenti (c) választ. A Bizottság mind a mai napig rendszeresen végez ágazati vagy az egész országra kiterjedő értékeléseket. Fontolóra fogja venni a projektalapú értékelések számának növelését (lásd az 53. bekezdést). A moszkvai küldöttség is jelentős erőfeszítéseket tesz az adományozó együttműködés terén, és következőképpen megpróbálja – ahol csak helyes és lehetséges – a legjobb gyakorlatokat végrehajtani.