

## IV

(Tájékoztatások)

AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEITŐL ÉS  
SZERVEITŐL SZÁRMAZÓ TÁJÉKOZTATÁSOK

## SZÁMVEVŐSZÉK

## 6/2007. sz. KÜLÖNJELENTÉS

a kapacitásfejlesztés keretében nyújtott technikai segítség  
eredményességéről, a Bizottság válaszaival együtt

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

(2007/C 312/02)

## TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés	Oldal
GLOSSZÁRIUM .....		5
ÖSSZEFOGLALÓ .....	I–VIII	6
BEVEZETÉS .....	1–6	7
AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS AZ ELLENŐRZÉSI MEGKÖZELÍTÉS .....	7–8	7
ÉSZREVÉTELEK .....	9–43	8
Megfelelő-e az intézményi kapacitásfejlesztésre, illetve az ennek keretében történő technikai segítségnyújtásra irányuló bizottsági stratégia? .....	9–12	8
Nem megfelelő az országos stratégiai dokumentumokban végzett intézményelem- zés .....	10–11	8
Nincs útmutatás a technikai segítségnyújtáshoz .....	12	8
Megfelelő-e a kapacitásfejlesztési projektek részét képező technikai segítségnyújtás meg- tervezése? .....	13–17	8
A projekteket célirányosan választják ki, ám a tervezés gyakran nem megfelelő ...	14–16	9
Bár a helyi résztvevők projekt melletti elköteleződése döntő fontosságú, a Bizottság nem kezelte elég alaposan ezt a kérdést .....	17	9
Hatékonyan hajtják-e végre a technikai segítségnyújtási feladatokat? .....	18–34	9
A hosszú előkészítési szakasz miatt gyakran elavulttá válik a projektterv .....	19–21	10
A közbeszerzés, illetve a projektindítás során jelentkező gondok lerövidítik a megvalósításhoz rendelkezésre álló időt .....	22–26	10
A munkát gyakran nem a nyertes szerződésben szereplő szakértő végzi el .....	27	11
Nem megfelelőek a technikai segítségnyújtásnál alkalmazott odaítélési szempontok .....	28	12

	<i>Bekezdés</i>	<i>Oldal</i>
A közbeszerzési eljárásoknak csak kevés típusa közül lehet választani . . . . .	29–30	12
Nem elég hatékony a technikai segítségnyújtás kihasználása . . . . .	31	12
Az adományozók közötti egyeztetés szintje országonként eltérő . . . . .	32	12
A megvalósítás jelenlegi módja nem erősíti a helyi partnerek elköteleződését . . . . .	33–34	12
Megfelelő-e a technikai segítségnyújtási tevékenységek, illetve a teljesítmény nyomon követése és értékelése? . . . . .	35–39	13
Eredményesen járul-e hozzá a technikai segítségnyújtás a kapacitásfejlesztéshez? . . . . .	40–43	13
A technikai segítségnyújtás kielégítően járul hozzá a projektekhez, ám azok sikere így sem biztosított . . . . .	40–42	13
Bizonytalan fenntarthatóság . . . . .	43	14
<b>KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK</b> . . . . .	44–48	14
<i>I. melléklet</i> – A vizsgált projektek és programok listája . . . . .		17
<i>II. melléklet</i> – A vizsgált projektek és programok eredményessége és fenntarthatósága . . . . .		18
<b>A Bizottság válaszai</b> . . . . .		19

**GLOSSZÁRIUM**

AKCS	Afrikai, karibi és csendes-óceáni országok
Finanszírozási határozat	A finanszírozási javaslat alapján meghozott bizottsági határozat, amely forrásokat köt le egy bizonyos projekthez vagy programhoz.
Finanszírozási javaslat	A Bizottság szolgálatai által készített dokumentumtervezet, amelyet az illetékes tagállami képviselőkkel álló finanszírozási bizottság véleményez, majd kedvező vélemény esetén határozathozatal céljából a Bizottsághoz küld. A dokumentum egy adott projekt vagy program háttérét, jellegét, hatókörét és céljait, valamint a végrehajtáshoz szükséges intézkedéseket, illetve a tervezett anyagi források összegét tartalmazza.
Finanszírozási megállapodás	A Bizottság és a partnerország által aláírt, a támogatandó projektet vagy programot meghatározó dokumentum. Az Európai Uniót és a partnerországot hivatalosan kötelezi a benne leírt intézkedések finanszírozására.
Millenniumi fejlesztési célok (MDG-k)	Az összesen nyolc, 2015-re megvalósítandó millenniumi fejlesztési célt – pl. a kirívóan szegények számának felére csökkentését, a HIV/AIDS terjedésének megfékezését és az alapfokú oktatás egyetemessé tételét – a világ országai és vezető fejlesztési intézményei az ENSZ 2000. évi millenniumi csúcstalálkozóján fogadták el.
OECD/DAC	A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) Fejlesztéstámogatási Bizottsága.
Párizsi nyilatkozat a támogatások hatékonyságáról	A 2005. február 28. és március 2. között Párizsban megrendezett magas szintű fórumon számos ország és szervezet által elfogadott nyilatkozat, amely a támogatások hatékonyságának növelése érdekében több kötelezettséget is előír a kedvezményezettek elköteleződését, a harmonizációt, az egyeztetést, az eredményeket és a kölcsönös elszámoltathatóságot illetően.

## ÖSSZEFOGLALÓ

I. A számos különböző fejlesztési projekt és program keretében alkalmazott technikai segítségnyújtás olyan eszközként határozható meg, amelynek keretében szakértőket szerződtetnek „know-how és készségek átadása, illetve intézmények létrehozása és fejlesztése céljából”. Az utóbbi években ez az eszköz egyre gyakrabban a támogatott országok központi és helyi kormányzati szolgáltatásainak kapacitásfejlesztését szolgálta, pl. olyan területeken, mint a közpénzek kezelése, az egészségügy és az oktatás. A kormányzati szolgáltatások irányába történő elmozdulás abból fakadt, hogy a támogatók, többek között az Európai Unió, egyre inkább felismerték, hogy az intézményi kapacitás hiánya alapvetően akadályozza a fenntartható fejlődést (lásd 1–6. bekezdés).

II. A számvevőszéki ellenőrzés annak felmérését tűzte ki célul, hogy a technikai segítségnyújtás bizottsági irányítása mennyire járul hozzá a kedvezményezett országok intézményi kapacitásfejlesztéséhez. Az ellenőrök ezért értékelték a kapacitásfejlesztéssel, valamint a technikai segítségnyújtás alkalmazásával kapcsolatos bizottsági megközelítést, illetve a kapacitásfejlesztés keretében nyújtott technikai segítség megtervezésének és kivitelezésének bizottsági irányítását (lásd 7–8. bekezdés).

III. Bár az Európai Közösségek fejlesztéspolitikája az intézményi kapacitásfejlesztést a szegénység elleni küzdelem egyik kulcsfontosságú eszközének tekinti, a Bizottság az általa készített országos stratégiai dokumentumokban nem végez átfogó értékelést az adott országok intézményi kapacitásainak hiányosságairól, és a kedvezményezett országok kormányzati hivatalainál, illetve intézményeinél jelentkező legfontosabb kapacitásfejlesztési igényeket sem állapítja meg. Arról, hogy a technikai segítségnyújtás miként járulhatna hozzá ehhez a területhez, szintén nincs bizottsági útmutatás (lásd 9–12. bekezdés).

IV. A projekteket általában jól választják meg, a tervezés azonban gyakran nem megfelelő, mivel túl nagyratörők a célok, túl szűkek a határidők, és nem veszik eléggé figyelembe a fennálló intézményi környezet hiányosságait, illetve azt, hogy a helybeliek mennyire érzik magukénak a projektet (lásd 13–17. bekezdés).

V. A projektek megvalósítását gyakran több tényező is hátráltatja, például az előkészítési, illetve az indítási szakasz elhúzódása, ami miatt a projektterv a végrehajtás megkezdésére elavulttá válik, és a megvalósításra szánt idő is jelentősen lerövidül. A technikai segítséget nyújtó szakértők felvétele sokszor további késedelmet okoz, mivel a kiválasztott szakemberek a szerződés odaítélése után gyakran már nem állnak rendelkezésre. A technikai segítségnyújtásnál alkalmazott jelenlegi közbeszerzési eljárások nem mozdítják elő azt, hogy közigazgatási szervek is részt vegyenek, holott bizonyos területeken ezek a szervek esetleg képzetesebb szakértőket tudnának felkínálni. Az adományozók továbbra is főként külön, összehangolatlan projektek keretében nyújtanak technikai segítséget, amelyek megvalósítása nem ösztönzi a helybelieket arra, hogy a projektet sajátjuknak érezzék (lásd 18–34. bekezdés).

VI. A jelentéstétel, illetve a projektek nyomon követése és értékelése a legtöbb projektnél megfelelő. Hiányzik azonban a technikai segítséget nyújtó cégek és szakértők munkateljesítményét értékelő és nyilvántartó vezetői információs rendszer, amely információs forrásként szolgálna a technikai segítségnyújtásra vonatkozó közbeszerzési szerződések odaítélésekor (lásd 35–39. bekezdés).

VII. Az egyes projektek eredményei rendkívül változóak, a Számvevőszék szerint azonban ezek az eredmények, illetve a technikai segítségnyújtás kapacitásfejlesztéshez való hozzájárulása a gyakori környezeti nehézségeket is figyelembe véve összességében elfogadható. A technikai segítségnyújtás minősége általában kielégítő volt, ugyanakkor a támogatás eredményességét egyéb fontos tényezők korlátozták. Bár ezen tényezők némelyike kívül esik a Bizottság közvetlen irányításán, mégis jobban számításba kellene vennie azokat (lásd 40–43. bekezdés).

VIII. A Számvevőszék az észrevételei alapján részletes ajánlásokat fogalmaz meg, amelyek révén a Bizottság a kapacitásfejlesztés eredményesebb támogatása érdekében célirányosabb és rendszerezettebb megközelítést alakíthat ki a technikai segítségnyújtás igénybevételét illetően (lásd 44–48. bekezdés).

**BEVEZETÉS**

1. A fejlesztési együttműködés keretében megvalósuló együttműködés, illetve segítségnyújtás két típusa közül a pénzügyi forma anyagi források, a technikai pedig „know-how”, azaz ötletek átadásával nyújt támogatást. A Bizottság a következőképpen határozza meg a technikai segítségnyújtást: „know-how és készségek átadása, illetve intézmények létrehozása és fejlesztése céljából szerződötett szakértők, tanácsadók oktatók, stb.”<sup>(1)</sup>. Ezen terület számvevőszéki ellenőrzése képezi ennek a témáját.

2. A számos különböző fejlesztési programnál és projektnél alkalmazott technikai segítségnyújtás annál jelentősebb és eredményesebb, minél inkább hozzájárul az adott program vagy projekt outputjához és eredményeihez. Technikai segítségnyújtásra többek között a fejlesztési együttműködés alábbi területein, illetve tevékenységeinél kerülhet sor:

- a) építési munkálatok, például útépités megtervezése és felügyelete;
- b) projektirányítás, amelynek során közvetlenül a szakértők felelnek a feladatok végrehajtásáért;
- c) tanácsadás, a múltban jellemzően a mezőgazdaság és a vidékfejlesztés, az utóbbi időben azonban egyre gyakrabban a központi kormányzati szolgáltatások, pl. a közpénzkezelés, az egészségügy, az oktatás és az igazságszolgáltatás területén, illetve a többi közintézmény, a helyi hatóságok és a civil szereplők támogatása céljából.

3. A központi és helyi kormányzati szolgáltatások irányába történő elmozdulás abból fakadt, hogy az adományozók, többek között az Európai Unió, egyre inkább felismerték, hogy az intézményi kapacitás hiánya alapvetően akadályozza a fenntartható fejlődést. A kapacitásfejlesztés így az Európai Közösség 2000-es, illetve új, 2005-ös fejlesztéspolitikájának egyik központi kérdésévé vált<sup>(2)</sup>.

(1) Ebben a jelentésben „szakértő” alatt a különböző szolgáltatókat értjük.

(2) A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek: Az Európai Közösség fejlesztéspolitikája, COM(2000) 212 végleges, 2000. április 26.

A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői, az Európai Parlament és a Bizottság együttes nyilatkozata: „Európai konszenzus a fejlődésről”, Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa, 2005. november 22. (14820/05).

4. A kapacitásfejlesztés fontosságát hangsúlyozza az OECD Fejlesztéstámogatási Bizottságának, a DAC-nak (Development Assistance Committee) egyik nemrégiben elkészült dokumentuma<sup>(3)</sup> is, amely szerint „a millenniumi fejlesztési célok megvalósítása érdekében tett jelenlegi erőfeszítésekhez égetően hiányzik többek között a partnerországok megfelelő kapacitása. A fejlesztési intézkedések a legszegényebb országok közül soknál jelentősen megnövelt támogatás mellett is kudarcot fognak vallani, ha nem fordítanak több, alaposabb figyelmet a fenntartható kapacitások fejlesztésére”<sup>(4)</sup>.

5. A 2005 márciusában elfogadott, támogatáshatékonyról szóló Párizsi Nyilatkozat<sup>(5)</sup> is kiemelt jelentőséget tulajdonít a kapacitásfejlesztésnek, e dokumentum szerint ugyanis a fejlesztési célkitűzések megvalósításához elengedhetetlen, hogy a partnerországok rendelkezzenek a szakpolitikák és programok megtervezéséhez, irányításához, végrehajtásához, illetve az eredményekkel való elszámoláshoz szükséges kapacitásokkal. A nyilatkozat szerint fontos, hogy az adományozók az általuk nyújtott támogatást minél inkább a partnerországok nemzeti fejlesztési stratégiájára, intézményeire és eljárásaira építsék, és nyújtsanak segítséget a partnerországoknak az intézményi kapacitással kapcsolatos hiányosságok felszámolásához. Noha a kapacitásfejlesztésnek több más módja is létezik – pl. képzések, ösztöndíjak, számítógépes felszerelések és szoftverek, dokumentáció vagy akár fizikai infrastruktúra rendelkezésre bocsátása –, e területen továbbra is a technikai segítségnyújtás a legfontosabb eszköz.

6. A Bizottság számviteli és vezetői információs rendszerei nem nyújtottak pontos és megbízható adatokat a Számvevőszéknek az Európai Fejlesztési Alapokból, illetve az általános költségvetésből technikai segítségnyújtásra költött összegek nagyságát illetően. A Számvevőszék becslése szerint a 2000–2005 közötti időszakban aláírt, 2006 elején még érvényben lévő technikai segítségnyújtási szerződésekkel kapcsolatos kötelezettségvállalások összege kb. 2 200 millió EUR<sup>(6)</sup>. Azt azonban, hogy ennek mekkora részét képviseli a kapacitásfejlesztés keretében nyújtott technikai segítségnyújtás, nem lehetett megbecsülni.

**AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS AZ ELLENŐRZÉSI MEGKÖZELÍTÉS**

7. A számvevőszéki ellenőrzés annak vizsgálatát tűzte ki célul, hogy mennyire járul hozzá a Bizottság az általa finanszírozott<sup>(7)</sup> technikai segítségnyújtással a kedvezményezett országok intézményi kapacitásfejlesztéséhez. Az ellenőrzés konkrétan az alábbi kérdésekre kereste a választ:

- a) Megfelelő-e az intézményi kapacitásfejlesztésre, illetve az ennek keretében történő technikai segítségnyújtásra irányuló bizottsági stratégia?
- b) Megfelelő-e a kapacitásfejlesztési projektek részét képező technikai segítségnyújtás megtervezése?

(3) A DAC kormányzati hálózata: „The challenge of capacity development: working towards good practice”, 2006. február. A DAC egy betűszó, amely a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) Fejlesztéstámogatási Bizottságát jelöli.

(4) Millenniumi fejlesztési célok (angol rövidítéssel MDG-k): lásd a [www.un.org/millenniumgoals](http://www.un.org/millenniumgoals) honlapot és a glosszáriumot.

(5) Lásd a [www.aidharmonization.org](http://www.aidharmonization.org) honlapot és a glosszáriumot.

(6) Ez az összeg majdnem egyenlően oszlik meg az EFA-k és az általános költségvetés között. Előbbi az AKCS-országokra, utóbbi pedig három fő földrajzi programra terjed ki a Közel-Keleten és a dél-mediterrán országokban, Latin-Amerikában, illetve Ázsia országában.

(7) A finanszírozás az Európai Unió általános költségvetéséből, illetve az Európai Fejlesztési Alapokból történik.

- c) Hatékonyan hajtják-e végre a technikai segítségnyújtási feladatokat?
- d) Megfelelő-e a technikai segítségnyújtási tevékenységek, illetve a teljesítmény nyomon követése és értékelése?
- e) Eredményesen járul-e hozzá a technikai segítségnyújtás a kapacitásfejlesztéshez?

8. A Számvevőszék a négy támogatott földrajzi régió (Afrika, Ázsia, Latin-Amerika és a mediterrán térség) 12 országában<sup>(1)</sup> mind a szakpolitikák, mind a projektek szintjén megvizsgálta a Bizottság módszereit és tevékenységeit. Míg öt országot az ellenőrök a helyszínen is felkerestek, további hét esetében a vizsgálat dokumentumok, illetve a kedvezményezett országbeli hatóságoknak, valamint az ottani küldöttségeknek megküldött kérdőívek alapján történt. Az ellenőrök 32 kapacitásfejlesztési projektet választottak ki ellenőrzésre, amelyek részeként 33, a 2000–2006 közötti időszakban megvalósított technikai segítségnyújtási szerződést vizsgáltak. Az ellenőrzött projektekre összesen 400 millió EUR értékben történt kötelezettségvállalás, ebből kb. 144 millió EUR-t technikai segítségnyújtásra fordítottak. A 32 ellenőrzött projekt és program teljes listáját az I. melléklet tartalmazza.

## ÉSZREVÉTELEK

### **Megfelelő-e az intézményi kapacitásfejlesztésre, illetve az ennek keretében történő technikai segítségnyújtásra irányuló bizottsági stratégia?**

9. A Bizottság az Európai Közösség általános fejlesztéspolitikájának elvei alapján egyedi, rendszerint öt évre szóló, országos stratégiai dokumentum és részletes nemzeti indikatív program formájában kidolgozott országstratégiát fogad el a kedvezményezett országok mindegyikére vonatkozóan. Ezen dokumentumok alapján<sup>(2)</sup> a Számvevőszék az ellenőrzött régiókban megvizsgálta, hogy rendszeres-e a támogatott országok intézményi kapacitásának erősségeiről, illetve hiányosságairól készített bizottsági felmérés, illetve hogy meghatározzák-e az ezen országokban jelentkező általános kapacitásfejlesztési igényeket, és ha igen, létezik-e fontossági sorrend, illetve megfogalmazzák-e technikai segítségnyújtási igényeket ezek alapján.

### **Nem megfelelő az országos stratégiai dokumentumokban végzett intézményelemzés**

10. Az ellenőrzött országokra vonatkozó bizottsági szakpolitikai dokumentumoknak, illetve az országok saját nemzeti fejlesztési terveinek és/vagy a szegénység visszaszorítására irányuló stratégiai dokumentumainak (Poverty Reduction Strategy Papers) a felülvizsgálata a kapacitásfejlesztés fontosságának egyre szélesebb körű felismerésére mutatott rá. A Bizottság azonban nem

(1) A 12 ország a következő: Algéria, Angola, Benin, Uganda, Vietnam (helyszíni ellenőrzés), valamint Csád, Indonézia, Mexikó, Marokkó, Nigéria, Peru és Sierra Leone (dokumentumalapú vizsgálat).

(2) Az ellenőrzés időpontjában az aktuális országos stratégiai dokumentumok az EFA-országok esetében a 2002–2007 közötti, a nem EFA-országok esetében pedig a 2002–2006 közötti időszakra vonatkoztak. Amennyiben már rendelkezésre álltak az új, 2007/2008–2013 közötti időszakra tervezett országos stratégiai dokumentumok, az ellenőrök azokat is megvizsgálták.

készített átfogó értékelést az egyes országok intézményi hiányosságairól, ahogy azt sem állapította meg, hogy a támogatott kormányok igazgatási és intézményi kapacitásának mely összetevői szorulnak leginkább fejlesztésre. Így ezek az információk nem álltak rendelkezésre az Unió által kiemelten támogatott ágazatok kiválasztásakor, ami azzal a kockázattal jár, hogy egyes fontos, támogatásra szoruló ágazatokat vagy programokat nem vettek figyelembe.

11. A Bizottság 2005-ben a kapacitásfejlesztés fogalmát és jelentőségét leíró „elvi dokumentumot” készített az intézményértékelésről és a kapacitásfejlesztésről. Ez a dokumentum útmutatást kínál az intézményi kapacitás értékeléséhez, illetve ahhoz, hogy miként támogathatók a kapacitásfejlesztési folyamatok. Az országos stratégiai dokumentumokra azonban ez az útmutató nem vonatkozik. A tervezés alacsonyabb szintjét képviselő ágazati tervek több figyelmet szentelnek a kapacitásfejlesztési kérdéseknek, bár ezeket csak nagyon általánosan tárgyalják. Ezen tervek elkészítésére a kedvezményezett országban kiemelten támogatott ágazatok kiválasztása után kerül sor.

## Nincs útmutatás a technikai segítségnyújtáshoz

12. Noha a technikai segítségnyújtás a Bizottság által finanszírozott kapacitásfejlesztési projektek és programok nagy múltra visszatekintő, gyakran alkalmazott eszköze, a Bizottság mindeddig nem határozta meg, hogy mi ennek az eszköznek a szerepe, és hogyan járul hozzá a kapacitásfejlesztéshez. Emellett a küldöttségek számára sem készült külön útmutatás arról, hogy a projektek előkészítésekor mikor és hogyan vegyenek igénybe technikai segítségnyújtást a kapacitásfejlesztéshez. Az ikerintézményi együttműködés („twinning”) eszköze, amelyet a csatlakozás előtt álló országokban (és az utóbbi időben a „szomszédságpolitikában” részt vevő országokban is) sikerrel alkalmaztak technikai segítségnyújtáshoz, továbbra sem elérhető az AKCS-országok, Ázsia, illetve Latin-Amerika országai számára. Bár a 11. bekezdésben említett elvi dokumentum a technikai segítségnyújtásra is kitér, ám ahhoz, hogy annak egyes fajtái miként alkalmazhatók az egyes helyzetekben, ágazatokban vagy országokban, nem ad eligazítást.

### **Megfelelő-e a kapacitásfejlesztési projektek részét képező technikai segítségnyújtás megtervezése?**

13. A Számvevőszék a 32 kiválasztott projektnél ellenőrizte, hogy a projekt kiválasztás összhangban volt-e a Bizottság és a partnerország stratégiájával, illetve hogy a projektterv egyértelmű célkitűzéseket és teljesítménymutatókat határozott-e meg, és megfelelően indokolta-e a javasolt technikai segítségnyújtás típusát és összegét. Az ellenőrök ezenfelül azt is megvizsgálták, hogy a támogatott hatóságok aktívan részt vettek-e a projektek előkészítésében, illetve hogy egyértelműen jelét adták-e annak, hogy a projektet sajátjuknak érzik.

## A projekteket célirányosan választják ki, ám a tervezés gyakran nem megfelelő

14. Valamennyi ellenőrzött projekt összhangban volt a Bizottság országos stratégiai dokumentumaival, illetve az azokban foglalt ágazati prioritásokkal, és általában illeszkedett a kedvezményezett ország általános fejlesztési prioritásaihoz is.

15. Az ellenőrzött projektek közel háromnegyedénél azonban az alább felsorolt tervezési hiányosságok közül legalább egy tapasztalható volt:

- a projektterv túl összetett volt; több projektkomponenst és résztvevőt tömörített,
- túl nagyratörők voltak a célkitűzések, a megvalósításra szánt időt azonban viszonylag rövidre szabták,
- a célkitűzéseket túl általánosan fogalmazták meg, és ha adtak is meg teljesítménymutatókat, azok túl általánosak, minőségi jellegűek voltak, ezért kevésbé voltak alkalmasak a későbbi teljesítmény megfelelő értékelésére,
- a projekthez kapcsolódóan tapasztalható intézményi hiányosságokat nem értékelték megfelelően.

Ezek a tényezők azonban lehetetlenné teszik a technikai segítségnyújtási feladatok megfelelő megtervezését és végrehajtását.

16. Noha a technikai segítségnyújtás valamennyi ellenőrzött projektben fontos szerepet játszott, az esetek kb. felénél a technikai segítségnyújtás projektdokumentumokban javasolt típusát (nemzetközi vagy helyi) és összegét (hosszú vagy rövid távú megbízásokra szóló keret), illetve ezek kombinációját nem támasztotta alá egyértelmű indoklás. Emellett bizonytalanság övezte a szakértői feladatokat is, a szakértőknek ugyanis a projektek kapacitásfejlesztési céljaira vonatkozó tanácsadói feladatok elvégzése mellett „pótszemélyzetként” rendszerint az adott intézmény mindennapi feladatainak ellátásában is részt kellett venniük.

### 1. keretes szöveg

#### Példa projekttervezési hiányosságokra

Program az egészségügy támogatására – Angola

A projekt többek között a központi, illetve tartományi intézményi kapacitások megerősítését, az alapvető egészségügyi szolgáltatások fejlesztését, a legfontosabb gyógyszerekkel való ellátottság javítását, valamint egy, a HIV-fertőzés megelőzésére szolgáló rendszer létrehozását tűzte ki célul. Noha egy korábbi projektértékelés már figyelmeztetett arra, hogy az egészségügyi minisztérium csak nehezen vehető rá aktív szerepvállalásra, a megvalósíthatósági tanulmány mégsem igyekezett a helyi kapacitások értékelésével biztosítani a nagyra törő projekt eredményes megvalósulását. Csupán a projekt megkezdése után derült ki, hogy egyes angolai partnerek nem rendelkeznek elegendő kapacitással a projekt megvalósításához. Noha a szakértők által készített kezdeti jelentés a projektet túl ambíciózusnak találta, a projekt befejezése előtti 18. hónapig nem történt változás – a célokat és a tevékenységeket ekkor azonban alaposan lecsökkentették.

## Bár a helyi résztvevők projekt melletti elköteleződése döntő fontosságú, a Bizottság nem kezelte elég alaposan ezt a kérdést

17. A támogatott intézménynek, valamint az ott dolgozó alkalmazottnak a tervezett intézményfejlesztés melletti elköteleződése alapvető fontosságú, mivel ez határozza meg azt a környezetet, amelyben a technikai segítségnyújtás végbemegy, és ennek révén hozzájárul a kapacitásfejlesztési tervek sikeres megvalósulásához. Ennek tudatában a Bizottság a támogatott helyi intézményeket rendszerint bevonta a projekt megtervezésébe. Azzal a kockázattal azonban nem számolt eléggé, hogy a kedvezményezett kormány esetleg nem teljesíti az általa vállalt kötelezettségeket. Az, hogy egy kormány finanszírozási megállapodást ír alá egy támogatóval, nem biztosíték arra, hogy a projektmegállapodások többségében szereplő, a kormány reformok melletti elköteleződésére vonatkozó feltételezések automatikusan teljesülnek. Nem biztosítja továbbá azt sem, hogy a projektet valamennyi intézményi alkalmazott, illetve az összes érintett támogassa – jól mutatja ezt az a közöny, amelyet a kedvezményezett intézmény személyzete számos esetben mutat.

### 2. keretes szöveg

#### Példa a helyi résztvevők nem megfelelő elköteleződésére

Egészségügyi projekt – Benin

A projekt az egészségügyi szolgáltatások minőségének és elérhetőségének javítását tűzte ki célul. A szakértők munkáját azonban több gond is nehezítette, például az egészségügyben dolgozó humán erőforrás nem megfelelő irányítása, az e területen jellemző gyakori áthelyezések és önkényes előléptetések ugyanis negatívan hatottak az alkalmazottak motivációjára. A minisztérium számos esetben késedelmet okozott a projekt iránti érdektelenségével, pl. nem küldött ki a saját személyzetéből partnereket a projektirányítási egységgel történő helyi együttműködéshez. A projekthez szükséges motiváció azért is hiányzott, mivel az egyes minisztériumi igazgatóságok közötti kapcsolattartók külön fizetséget vártak volna ezért az „extra” munkáért. A Bizottság joggal ellenzi az ilyesfajta kiadásokat.

## Hatékonyan hajtják-e végre a technikai segítségnyújtási feladatokat?

18. A Számvevőszék a projektvégrehajtás hatékonyságának értékeléséhez megvizsgálta, hogy a projektet időben kezdték-e meg és a tervek szerint hajtották-e végre, hogy a technikai segítségnyújtás keretében történő közbeszerzés, illetve a források mozgósítása felesleges késedelmek nélkül zajlott-e, hogy elég alapos volt-e a kapcsolódó projektekkal vagy tevékenységekkel való egyeztetés, valamint hogy a projekt megvalósítása érdekében hozott intézkedések elősegítették-e a támogatott intézmények elköteleződését.

## A hosszú előkészítési szakasz miatt gyakran elavulttá válik a projektterv

19. Az ellenőrzött projektek előkészítési szakasza rendszerint egy és két év közötti időt vett igénybe. Ennek folyamán több kötelező lépésre is sort került, ideértve a tanácsadók egyszeri vagy többszöri (tájékoztató és projektalkotási célú) előkészítő helyszíni látogatását, a Bizottság székhelyén működő minőség-támogatási csoport<sup>(1)</sup> által két alkalommal végzett észrevételezés és tanácsadást, valamint a finanszírozási javaslatnak a tagállamok illetékes tanácsadó bizottságához történő benyújtását.

20. A javaslat Bizottság általi elfogadását követően közbeszerzési eljárás indul (lásd 22–26. bekezdés) a projekthez szükséges szakértők szerződésére. Mire a szakértők a projekt megkezdése céljából a helyszínre érnek – erre az esetek többségében legalább két vagy három évvel a tervezési szakasz megkezdése után kerül sor –, a helyi körülmények időközben gyakran megváltoznak: új politikai vagy egyéb fejleményekre (választásokra, új kinevezésekre, új nemzeti szakpolitikák bevezetésére) kerül sor, vagy más támogatók kezdenek projektekbe. A szakértők ezért gyakran úgy találják, hogy a projektre vonatkozó eredeti feltételezések immár nem állnak fenn, illetve hogy a tervezett tevékenységek egy részére többé nincs szükség. Ilyenkor, mielőtt megkezdénék szokásos feladatukat, a projekt részletes munkatervének elkészítését, ismét fel kell mérniük a kedvezményezett szervezet kapacitásfejlesztési igényeit, és a projekttervet ennek megfelelően ki kell igazítaniuk.

21. A projekt megkezdésekor azonban a finanszírozási megállapodás megváltoztatásának jóváhagyásához szükséges adminisztratív munka és idő miatt csak ritkán kerül sor ilyen kiigazításokra. A Bizottság rendszerint az eredeti tervek szerint kezdi meg a projektet, és a változtatásokkal kapcsolatos döntést a félidős vizsgálat idejére halasztja (amelyre általában kb. két évvel a végrehajtás megkezdését követően kerül sor). Ekkor azonban már csak nagyon kevés idő áll rendelkezésre a szükséges módosítások elvégzéséhez, és összességében az eredményesség is csökken.

### 3. keretes szöveg

#### Példa elavult projekttervhez vezető hosszú előkészítési szakaszra

*Európai technikai segítségnyújtási program – Vietnam (ETV2)*

A projekt előkészítése két különböző időpontban – 2000 októberében, illetve 2002 júliusában – végzett helyszíni látogatás alapján történt. A finanszírozási megállapodást 2003 áprilisában, a technikai segítségnyújtási szerződést viszont különböző okok miatt csak 2005 augusztusában írták alá. A projekt megkezdése végül 2006 januárjára tolódot, elsősorban azért, mert az eredeti csoportvezető ekkor már nem állt rendelkezésre, így új vezetőt kellett keresni helyette. Ekkorra már három és fél év telt el a projekt kialakítása óta, és mivel Vietnam gyorsan változó ország, az eredetileg tervezett tevékenységek közül sokra immár nem volt szükség. A projektindítási szakasz során így a szakértők egyik legfontosabb feladata a projekt újratervezése volt, aminek eredményeképpen az eredetileg tervezett idő kevesebb mint fele állt rendelkezésre a projekttevékenységek végrehajtásához.

## A közbeszerzés, illetve a projektindítás során jelentkező gondok lerövidítik a megvalósításhoz rendelkezésre álló időt

22. A projektek megvalósításához szükséges technikai segítségnyújtásra általában meghívásos nemzetközi pályázat<sup>(2)</sup> útján kötnék szerződést. Az eljárás lefolytatása kb. hat-nyolc hónapot vesz igénybe. Mivel a pályázati eljárás rendszerint csak a finanszírozási megállapodás aláírása után kezdődik meg, a szakértők helyszínre érkezéséig legalább tíz hónap telik el (a közbeszerzéshez nyolc, a szakértők mozgósításához két hónapra van szükség). A finanszírozási megállapodásban a projektvégrehajtás hivatalos időtartamának meghatározásakor ezt az időtartamot is figyelembe veszik.

23. A 32 projekt számvevőszéki ellenőrzése azonban kimutatta, hogy a közbeszerzési eljárás során, illetve a projektindításhoz kapcsolódóan számos olyan gond merült fel, amely késleltette a projekttevékenységek elindítását és csökkentette a végrehajtáshoz rendelkezésre álló időt. Jellemzőek például az alábbi problémák:

- a) a közbeszerzési eljárás az érvényes ajánlatok alacsony száma miatt sikertelen, ezért meg kell ismételni;
- b) késedelmet szenved a pályázatértékelő bizottság felállítása;
- c) a szakértők későn érkeznek a helyszínre;
- d) a helyi partnerként közreműködő személyzetet későn nevezik ki;
- e) nehézségeket okoz a projekthez szükséges eszközök létrehozása, pl. az irodák kijelölése, a bankszámlák megnyitása, a projektről szóló útmutató elkészítése, illetve az alkalmazott eljárások meghatározása;
- f) az átfogó munkaterv elkészítése a vártnál nehezebbnek bizonyul;
- g) a projektterv az indítási szakaszban átalakításra szorul.

Míndez összességében azt eredményezte, hogy a megvalósításra ténylegesen rendelkezésre álló idő gyakorlatilag az összes ellenőrzött projektnél biztosan vagy várhatóan túl rövid volt a tervezett tevékenységek maradéktalan elvégzéséhez, illetve a várt eredmények megvalósításához.

<sup>(1)</sup> A Bizottság szolgálatközi csoportjaiként működő minőség-támogatási csoportok feladata a EuropeAid által irányított külső segítségnyújtási intézkedések szakmai értékelése a kijelölési és programalkotási szakaszban.

<sup>(2)</sup> Gyakorlati útmutató az uniós külső fellépések keretében lefolytatott szerződéses eljárásokhoz: a legalább 200 000 EUR értékű szolgáltatási szerződéseket meghívásos nemzetközi pályázat útján kell odaítélni.

24. A projektvégrehajtás általános időkeretén túl a 2003-as költségvetési rendelet <sup>(1)</sup> által bevezetett szerződés-kötési határidőt (az ún. d + 3 szabályt) is figyelembe kell venni. Éppen ezért a bizottsági finanszírozási határozat időpontja után jelentkező valamennyi késedelem, pl. a fő technikai segítségnyújtási szerződésre kiírt közbeszerzés vagy a kezdeti szakasz kitolódása, gyakorlatilag a megvalósítással kapcsolatos további, munkálatokra, beszerzésekre vagy szolgáltatásokra vonatkozó szerződések megkötéséhez rendelkezésre álló időt csökkenti. Ez a probléma a szabály bevezetése óta tervezett projektek közül többenél biztosan vagy várhatóan nehézségeket okoz. Az általános költségvetésre vonatkozó rendelet 2007. május 1. óta hatályban lévő módosítása <sup>(2)</sup> a finanszírozási megállapodás aláírásától számítva a hároméves időszak kezdetét, így némileg enyhíti a d + 3 szabályt. Az ezen időpont után jelentkező késedelmek azonban továbbra is a végrehajtáshoz, illetve a szerződés-kötéshez rendelkezésre álló időt csökkentik.

25. A közbeszerzési eljárást elvileg korábban, már a finanszírozási megállapodás aláírása, sőt, a finanszírozási határozat elfogadása előtt is el lehet indítani, ekkor azonban felfüggesztési záradékot <sup>(3)</sup> kell csatolni a pályázati felhíváshoz. Ez lerövidítheti a finanszírozási megállapodás aláírása és a projekttevékenységek megkezdése között általában eltelt időt. A „projekt időben történő indítását célzó” záradék alkalmazásáról, legalábbis az AKCS-országok esetében, az AKCS-EU partnerségi megállapodás (a 2000. június 23-i Cotonoui Megállapodás) egyik melléklete <sup>(4)</sup> rendelkezik.

26. A Bizottság belső közbeszerzési útmutatója csak kivételes esetben javasolja ennek a lehetőségnek az igénybevételét (hogy mi számít kivételes esetnek, arról nincs leírás). A Bizottság szerint ugyanis fennáll a veszély, hogy ezeket a közbeszerzéseket törölni kell, és ha erre túl gyakran kerül sor, az elkedvetlenítheti a Bizottság által a jövőben finanszírozandó projektek iránt érdeklődő szolgáltatókat. A felfüggesztési záradékot ezért ritkán alkalmazzák. A gyakorlatban azonban elhanyagolható annak a kockázata, hogy egy projektet az előkészítés befejezése és a finanszírozási határozat meghozatala után teljesen törölnek. A Bizottságnak tisztázni kellene az útmutatásokban, hogy a felfüggesztési záradék milyen körülmények között, illetve milyen feltételek teljesülése mellett alkalmazható.

<sup>(1)</sup> Az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL L 248., 2002.9.16., 1. o.) 166. cikke; illetve a 2003. március 27-i, a 9. EFA-ra alkalmazandó költségvetési rendelet (HL L 83., 2003.4.1., 1. o.) 53. és 54. cikke. E szabály szerint a munkálatokra, beszerzésekre vagy szolgáltatásokra vonatkozó szerződéseket legkésőbb a projekt finanszírozásáról szóló bizottsági határozatot követő három éven belül meg kell kötni.

<sup>(2)</sup> Az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló 1605/2002/EK, Euratom rendelet módosításáról szóló, 2006. december 13-i 1995/2006/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL L 390., 2006.12.30., 1. o.) 100. cikke. A módosításoknak a 9. EFA-ra alkalmazandó költségvetési rendeletbe történő átvezetésére egyelőre nem került sor.

<sup>(3)</sup> Ennek értelmében a szerződés odaítélése a finanszírozási megállapodás létrejöttének, illetve a források rendelkezésre bocsátásának a függvénye.

<sup>(4)</sup> Az AKCS-EU partnerségi megállapodás IV. melléklete – Végrehajtási és irányítóbizottsági eljárások, 19. cikk.

#### 4. keretes szöveg

##### Példa a végrehajtási szakasz késedelmek miatti lerövidülésére

*Az egészségügyben dolgozó humán erőforrás fejlesztése – Uganda*

A technikai segítségnyújtási szerződést 2003 szeptemberében, kb. 18 hónappal a finanszírozási megállapodás létrejötte után írták alá, az első szakértők két hónappal ezután érkeztek. A közbeszerzési eljárás kitolódásának több oka is volt, pl. az egészségügyi szakképző iskolának az egészségügyi minisztériumtól az oktatási minisztériumhoz való áthelyezése, illetve a küldöttségnek akkoriban zajló belső változások (alkalmazottak távozása, a központi feladatok egy részének átvétele, bizonyos dossziék átvétele). Noha a finanszírozási megállapodás öt évben határozta meg a végrehajtás időtartamát, és a technikai segítségnyújtási szerződés teljesítésére is négy év állt rendelkezésre, a projektindításnál bekövetkező húsz hónapnyi késedelem miatt a megvalósításra valójában csak három év és három hónap maradt.

#### A munkát gyakran nem a nyertes szerződésben szereplő szakértő végzi el

27. Az ellenőrzött szerződések egyharmadánál a tanácsadó cégek szinte azonnal a technikai segítségnyújtási szerződés elnyerése után értesítették a Bizottságot, hogy kulcsfontosságú szakértőik immár nem állnak rendelkezésre. Ez bizonyos esetekben az ajánlatértékelésben, illetve a technikai segítségnyújtási szerződés odaítélésében bekövetkező késedelmek miatt alakult így, a szakértőket ugyanis már nem kötötte a rendelkezésreállási nyilatkozat <sup>(5)</sup>. Más esetekben a szakértők – legtöbbször egészségügyi okokra hivatkozva – már az érvényességi időszakban sem álltak rendelkezésre. Fennáll annak a veszélye, hogy a cégek a szerződés elnyerése érdekében szándékosan a meggyőző önéletrajzzal rendelkező szakértőket szerepeltetik ajánlataikban, noha tudják, azok nem fogják tudni vállalni a feladatokat. Az őket helyettesítő szakemberek felkutatása minden esetben késlelteti a projektindítást.

#### 5. keretes szöveg

##### Példa a szerződés elnyerése utáni szakértőváltásra

A sikeres közbeszerzési eljárást követően a technikai segítségnyújtási szerződést – elsősorban az általa csoportvezetőként javasolt személynek köszönhetően – egy több szervezetből álló konzorcium nyerte el. Ez a csoportvezető azonban a feladatok megkezdése helyett a szerződés aláírása után nem sokkal visszalépett, mivel kiderült, hogy fogékony az adott országban jelen lévő egyik betegségre. Ezzel a problémával azonban már korábban is számolni kellett volna. Az új szakértő közel három hónappal később érkezett a projekt helyszínére.

<sup>(5)</sup> A szakértőknek nyilatkozatban kell kijelenteniük, hogy az ajánlat érvényességi ideje alatt, ami rendszerint 90 nap, rendelkezésre állnak.

## Nem megfelelőek a technikai segítségnyújtásnál alkalmazott odaítélési szempontok

28. A legfontosabb szakértők rendszeres visszavonása felveti a kérdést, hogy a technikai segítségnyújtásra tett ajánlatok értékelésénél alkalmazott szempontok tényleg megfelelőek-e <sup>(1)</sup>. A szolgáltatási szerződésekre beadott pályázatok szakmai értékelése a hosszú távra javasolt szakértők, és különösen a csoportvezető önéletrajzán alapul. A szakértőkkel interjúkat csak bizonyos esetekben szerveznek. A szakmai minőséget befolyásoló egyéb tényezőket, például a cég összkapacitását és/vagy a céggel, illetve a javasolt szakértővel a Bizottság által korábban finanszírozott szerződéseknél szerzett tapasztalatokat, nem veszik figyelembe.

## A közbeszerzési eljárásoknak csak kevés típusa közül lehet választani

29. Ha egy kapacitásfejlesztési projekt végrehajtásához szakértők szerződésére van szükség, ehhez csupán korlátozott számú módszer áll rendelkezésre. Szakembereket szerződéses rendszerben <sup>(2)</sup> vagy szolgáltatásokra vonatkozó meghívásos nemzetközi pályázat útján (lásd 22. bekezdés).

30. A szakértők megbízásáról szóló szerződést mindkét esetben egy tanácsadó céggel írják alá. Vannak azonban olyan szakterületek, pl. a közpénzkezelés vagy a közigazgatás, ahol más típusú intézmények, pl. a tagállamok nemzeti közigazgatási szervei, jobb szakembereket tudnának felkínálni (ez történik a csatlakozás előtt álló országok ikerintézményi [„twinning”] projektjei során). A közpénzkezelés terén ilyen szerv pl. az államkincstár, a pénzügyminisztérium vagy a központi bank. Abban az esetben, ha nagyon specifikus helyi ismeretekre van szükség, a gyakorlatban a jelenleg alkalmazott két eljárás egyike sem teszi lehetővé a helyi vagy regionális tudáspiac bevonását.

## Nem elég hatékony a technikai segítségnyújtás kihasználása

31. A nemzetközi szakértők ismereteit a rájuk bízott eltérő feladatok miatt nem mindig használták ki elég hatékonyan. Noha ezen szakembereket elsősorban a technikai segítségnyújtással kapcsolatos skatundásuk miatt választják ki, a Bizottság elvárja tőlük, hogy a projektirányításban és a pénzügyi kontrollfeladatokban is részt vegyenek. A jelenlegi költségvetési rendelet megszüntette a korábbi rendelet azon gyakorlatát, amely szerint a nemzetközi technikai segítségnyújtási csoport vezetője egyben a projekt társigazgatója is volt, egyenlő aláírási jogokkal. Ennek ellenére a gyakorlatban a csoportvezető a projektek munkaterveit, a költségvetést, a jelentéseket, a közbeszerzési iratokat, a szerződéstervezeteket és a projekt bankszámlájára terhelendő kifizetési javaslatokat nem csupán ellenőrzi, de azok elkészítésében is részt vesz. Ezek az adminisztratív feladatok bizonyos esetekben a technikai kapacitásfejlesztési tevékenységek rovására vettek el aránytalanul sok időt a szakértőtől. Ennek fényében felmerül a kérdés,

<sup>(1)</sup> A Bizottság útmutatása szerint a szolgáltatások átfogó értékelésénél 80 %-os súlyozást kapnak a szakmai szempontok (azaz a minőség). Pénzügyi szempontból az összetett értékelésnél fennmaradó 20 %-os súlyozáson kívül az is meghatározó, hogy az ajánlatoknak a rendelkezésre álló költségvetésen belül kell maradniuk.

<sup>(2)</sup> Mivel a projektciklus során gyakran kerül sor rövid távú szolgáltatási szerződések megkötésére, a Bizottság egy nemzetközi pályázat alapján létrehozta az ún. keretszerződések intézményét. Ezek olyan általános szerződések, amelyek egy adott időszak során meghatározzák a külön egyedi szerződések odaítélésének alapfeltételeit (pl. a szerződés időtartama és tárgya, árak, illetve teljesítési feltételek).

hogy elszámoltatható-e a szakértő a támogatott intézmény, illetve a küldöttség felé, ha az megbonyolítja a feladatait, vagy bizalmatlanságot kelt közöttük és a helyi partnerek között.

## Az adományozók közötti egyeztetés szintje országonként eltérő

32. Az egyes országok között jelentős különbségek mutatkoznak tekintetben, hogy mennyire hangolják össze kapacitásfejlesztési programjaikat. Az egyeztetés a szűk körű információcserén túl összetett rendszerben is történhet, amelyben az ágazati és/vagy tematikus munkacsoportokba tömörülő partnerek – és köztük az e szempontból rendszerint a legaktívabb adományozók között szereplő Bizottság – részletes egyeztetést végeznek. Az általános költségvetési támogatást, illetve ágazatpolitikai támogatást nyújtó programoknál az egyeztetés szervezetesebb és részletesebb volt. A technikai segítségnyújtás azonban még így is gyakran több külön projekt keretében történt, ahol mindegyik adományozó a saját eljárásait alkalmazta.

## A megvalósítás jelenlegi módja nem erősíti a helyi partnerek elköteleződését

33. A legtöbb országban továbbra is átmenetileg, a projekt időtartamára hozzák létre a nemzeti közigazgatással párhuzamosan működtetett projektmegvalósítási (avagy projekt támogató) egységeket, bár ezek egyes esetekben már a támogatott ország rendszeri intézményi struktúrájának részét képezik. A Bizottság által finanszírozott technikai segítségnyújtáshoz kapcsolódó közbeszerzések lefolytatása, illetve a kifizetések folyósítása az érintett országok egyikében sem a nemzeti rendszereken keresztül, az ottani eljárásokat alkalmazva történt, mivel a Bizottság ezeket megbízhatatlannak és nem eléggé átláthatónak tartotta. A Bizottság ugyanakkor ezen országok közül többet is (Benin, Csád, Marokkó, Sierra Leone, Uganda és Vietnam) költségvetési támogatásban részesít, amelyet értelemszerűen a nemzeti pénzügyi eljárásoknak megfelelően használnak fel. Ez is azt mutatja, hogy a támogatott ország közpénzkezelési és közbeszerzési rendszereinek igénybevételére vonatkozó bizottsági politika következetlen, támogatási eszközönként változó.

34. A Párizsi Nyilatkozatot (lásd 5. bekezdés) aláíró adományozók több kötelezettséget is vállaltak arra nézve, hogy támogatásukat a partnerország fejlesztési stratégiájával, intézményeivel és eljárásaival összehangolva nyújtják. Ezen kötelezettségek közül több is közvetlenül a kapacitásfejlesztés kérdésére vonatkozott. Az Európai Unió ezzel kapcsolatos célkitűzései három területen a többiekénél is ambiciózusabbak voltak: célul tűzte ki ugyanis, hogy a kapacitásépítéshez történő segítségnyújtás egészét összehangolt programok keretében, az adományozók közötti multilaterális megállapodások egyre gyakoribb alkalmazásával nyújtja, illetve hogy a kormányok által kormányoknak nyújtott támogatás 50 %-át a támogatott ország rendszerein keresztül folyósítja, és nem hoz létre újabb projektmegvalósítási egységeket. A Bizottságnak a jelenlegi kapacitásfejlesztési projektek terveire tekintettel nagy kihívást jelent a Párizsi Nyilatkozatban vállalt kötelezettségek megvalósítása.

**Megfelelő-e a technikai segítségnyújtási tevékenységek, illetve a teljesítmény nyomon követése és értékelése?**

35. A szakértők rendszerint időben és megfelelő minőségben tettek eleget jelentéstételi kötelezettségeiknek, és a küldöttségi személyzet az esetek többségében aktívan figyelemmel kísérte a projekteket. A projektek külső nyomon követése és értékelése elsősorban az alábbi két eszközzel történik:

- a) a szakértők által a Bizottság felügyelete mellett üzemeltetett eredményorientált felügyeleti rendszer (a továbbiakban: EFR);
- b) a Bizottság és a partnerország által kiválasztott és/vagy jóváhagyott tanácsadók által elkészített, a projektről szóló finanszírozási megállapodásban előírt félidős értékelések.

36. Mindkét eszközt rendszeresen használják. Egyes esetekben a tevékenységek megkezdése és az EFR-t működtető szakértők helyszíni látogatása között túl rövid idő telt el, így a szakértők ahelyett, hogy a megvalósítás, illetve az eredmények hatékonyságát és eredményességét mérték volna fel, csak a projekttervet tudták értékelni.

37. Az EFR-rendszer – különösen a végrehajtás során történő rendszeres helyszíni ellenőrzések miatt – jó gyakorlatnak számít. A Számvevőszék azonban több esetben is valószerűtlennek, illetve helytelennek találta a projektek pontozását, vagy megállapította, hogy az adott projekt egymást követő helyszíni ellenőrzéseinél végzett pontozás következetlen. Ennek részben az lehet az oka, hogy a helyszíni látogatások (a projektek nagy száma miatt) szükségszerűen igen rövidiek, illetve az, hogy a felügyelő személyzet rendszeresen változik.

38. A félidős értékelést, amelyre a legtöbb projekt esetében sor kerül, általában igen hasznos, a projektről kiegyensúlyozott és független képet mutató eszköznek tartják. A benne foglalt ajánlásokat a küldöttségek a projektek módosításával, átszervezésével vagy meghosszabbításával kapcsolatos döntéseiknél gyakran alkalmazzák. Mivel azonban a jelenlegi trend szerint a végrehajtáshoz rendelkezésre álló idő egyre csökken, a félidős értékelést egyre nehezebb úgy időzíteni, hogy a végrehajtás már valamelyest előrehaladott állapotban legyen, de azért maradjon idő az ajánlások hasznosítására, illetve gyakorlatba ültetésére is.

39. A technikai segítségnyújtás teljesítményének cégek vagy szakértők általi rendszeres értékelésére nem kerül sor. Ha a küldöttség, a helyi kedvezményezett vagy (az EFA esetében) a helyi szerződés kötő hatóság végez is ilyen értékelést, azt csakis eseti alapon, informálisan teszi. A Bizottság rendszerei azonban még az így szerzett kevés információ megosztását sem teszik lehetővé. Mivel nincs megfelelő rendszer a technikai segítségnyújtásra vonatkozó vezetői információk nyilvánartására, az egyes cégek, illetve szakértők munkájával kapcsolatos értékes múltbéli tapasztalatokat nem lehet felhasználni a technikai segítségnyújtásra kiírt újabb közbeszerzések odaítélésekor.

**Eredményesen járul-e hozzá a technikai segítségnyújtás a kapacitásfejlesztéshez?**

**A technikai segítségnyújtás kielégítően járul hozzá a projektekhez, ám azok sikere így sem biztosított**

40. A 32 ellenőrzött projekt tényleges vagy várható eredményei összességében igen változók (lásd II. melléklet). Tíz projekt esetében, mivel azok a végrehajtásnak nagyon korai szakaszában voltak, nem lehetett használható becslést készíteni a várható eredményekről. A többi projekt az alábbi módon alakult:

- a projektek egyharmada sikeresen megvalósította, vagy várhatóan sikeresen meg fogja valósítani, a célkitűzéseit (lásd 6. keretes szöveg),
- a projektek egyharmadánál kisebb problémák merültek fel, ezért csak részben valósították meg, illetve fogják várhatóan megvalósítani, a célkitűzéseiket (lásd 7. keretes szöveg),
- a projektek egyharmadánál jelentős problémák merültek fel, ezért a tervezett célkitűzésekből csak nagyon keveset valósítottak meg, illetve fognak várhatóan megvalósítani (lásd 8. keretes szöveg).

**6. keretes szöveg**

**Példa sikeres projektre**

*Támogatás a decentralizáció végrehajtására – Benin*

A projekt a lakosságnak nyújtott közszolgáltatások javításához szükséges önkormányzati szintű adminisztratív kapacitás kiépítését tűzte ki célul.

Egy újító módszer keretében a tevékenységek központi irányításával és összehangolásával egyetlen nemzetközi szakértőt bíztak meg, akinek munkáját helyi, az ottani viszonyokat jól ismerő szakértőkből álló nagy csoport segítette a helyszínen. Ehhez a nemzetközi szakértőnek a módszerek egységesítése, illetve az eszközök szabványosítása érdekében a helyi csoportokat bevezető képzésben kellett részesítenie. A projektterv egyértelmű célokat és teljesítménymutatókat tűzött ki, bár ezeket eleinte nem számszerűsítették. A szakértő a munkát a finanszírozási megállapodás aláírásától számított hat hónapon belül megkezdte. A projekt indításakor pontosította a logikai keretet, és adatbázist hozott létre nyomon követés, illetve értékelés céljából. A barátságatlan környezet, a decentralizációs folyamat kétséges politikai támogatottsága ellenére a projekt túlnyomórészt megvalósította céljait. A Bizottság, e terület fejlesztését hosszú távon is szem előtt tartva, az önkormányzati fejlesztési tervek megvalósítása, illetve a felügyeleti intézmények kapacitásának növelése érdekében második szakasszal bővítette ki a projektet.

41. Mivel a technikai segítségnyújtás a kapacitásfejlesztési projektek legfontosabb összetevője, minősége egyértelműen meghatározó a projekt eredményei szempontjából. A szakértők teljesítményét a támogatott intézmények és a küldöttségek általában kielégítőnek ítélték. Noha szakértőcserére az ellenőrzött projektek kb. felénél került sor, ennek oka rendszerint személyes ellentét volt, bár a szakértő alkalmatlanságára is akadt példa. Csak kevés olyan eset adódott, hogy a gyenge teljesítmény miatt a teljes szakértői gárdát le kellett cserélni. A jó minőségben kivitelezett technikai segítségnyújtás azonban még nem garancia a projekt sikerére, mivel a végeredményre egyéb tényezők is döntő hatással bírnak.

42. A projektek döntő többségénél a végrehajtási szakasz rövidege elsődleges szerepet játszott abban, hogy a célokat nem sikerült a finanszírozási megállapodásban meghatározott időn belül megvalósítani. Ezen projektek közül sokat a fennmaradó célok megvalósítása érdekében meghosszabbítottak, vagy megfognak hosszabbítani. Az időbeli meghosszabbítás azonban önmagában nem garancia a projekt sikeres befejezésére. A projekt eredményességét emellett a támogatott ország intézményi környezete, illetve a kedvezményezett intézményeknek a projekt előkészítése és végrehajtása során mutatott elkötelezettsége is jelentősen befolyásolja. Ez utóbbi két tényezőt a Számvevőszék Vietnámban és Ugandában pozitívan, Algériában és Beninben kevésbé pozitívan, Angolában viszont negatívan értékelte. A helyi intézményi kapacitás, illetve az, hogy a helyiek mennyire érzik magukénak a projektet, nagyban magyarázza azokat a különbségeket, amelyek az adott ország Számvevőszék által ellenőrzött projektjeinek valós vagy várható eredményeiben mutatkoznak. Bár ezen tényezők némelyike kívül esik a Bizottság közvetlen irányításán, mégis jobban számításba kellene vennie azokat.

### 7. keretes szöveg

#### Példa részleges eredményeket felmutató, bizonytalan fenntarthatóságú projektre

Tanítóképzés – Angola

A projekt gyenge előkészítése, illetve a felmerülő késedelmek miatt a tervezett tevékenységek felét törölni kellett. A projekt céljai így csupán részben valósultak meg, mivel a tervezett 16 helyett csak négy oktatóközpontot üzemeltet be, és az eredeti 14 250 helyett csupán 11 000 tanítót részesítettek képzésben. Az angolai kormány nem tartotta be ezeknek a tartományi oktatóközpontoknak a finanszírozására vonatkozó kötelezettségvállalását. Osztálytermek, víz és elektromosság hiányában a központok infrastrukturális szempontból teljesen használhatatlannak bizonyultak, ezért az órákat az általános iskolákban, a gyerekek óráit az udvarra telepítve tartották meg. A tanítók általában elégedettek voltak a képzéssel, bár az oktatási minisztérium egyelőre nem küldte meg számukra a hivatalos képesítő bizonyítványt, így továbbra sem kapták meg az ezzel járó szakmai előléptetést, illetve fizetésemelést. A statisztikai adatkezelő rendszert kiépítették, de nem működött. A projekt által biztosított egyéb felszerelések a karbantartás, illetve a tartalék alkatrészek hiánya miatt nem működtek.

### 8. keretes szöveg

#### Példa eredménytelen projektre

Program az egészségügy támogatására – Sierra Leone

A projekt megtervezésére a kilencvenes évek végén, nehéz körülmények közepette, az akkor még rendkívül bizonytalan biztonsági helyzetben került sor. A projekt a nehéz körülményekhez és a decentralizációs folyamat összetettségéhez képest nagyra törő célokat tűzött ki. A munkaerő-felvétellel kapcsolatos késedelmek, a szakértők gyenge teljesítménye, illetve az, hogy az egészségügyi minisztérium nem érezte sajátjának a projektet, és ezért helyi partnerszemélyzetet sem biztosított, súlyosan hátráltatta a tevékenységeket. A projekt így jóval elmaradt az eredeti céloktól. 2006 végén a Bizottság záradékot készített a finanszírozási megállapodáshoz, amelyben (az eredetileg odaitélt 28 millió EUR-ból) 13 millió EUR-t visszavon, és a projektet a két, viszonylag sikeresebb komponens, a decentralizált szintű egészségügyi alapellátás, illetve a gyógyszerellátás egyes részeinek esetleges megvalósítása érdekében két és fél évvel meghosszabbítja.

## Bizonytalan fenntarthatóság

43. Az eredmények fenntarthatósága, azaz a kapacitásfejlesztés tartóssága sok esetben bizonytalan (lásd II. melléklet). A megvalósítási szakasz rövidege miatt sok projektnél a tevékenységeket minél gyorsabban be kellett fejezni, így nem alakultak ki megfelelő feltételek ahhoz, hogy a külső támogatást fokozatosan lehessen megvonni. A fenntarthatóság így leginkább a kedvezményezett kormányok és intézmények azirányú elkötelezettségén, illetve kapacitásán fog múlni, hogy a központi kormányzati szolgáltatások, és általában a közigazgatás fejlesztését, illetve az ezek működésében végrehajtandó reformokat a bizottsági támogatás megszűntével is támogassák. Az állami, illetve helyi költségvetés kiadásainak megnövekedése miatt a támogatás folyamatossá tételének a politikai akaraton túl pénzügyi vonatkozásai is vannak. Sok ellenőrzött országban ezért erősen kétséges, hogy az adott reform, illetve kapacitásfejlesztés folyamatos technikai és/vagy pénzügyi támogatás nélkül is folytatódni fog-e.

## KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

### Megfelelő-e az intézményi kapacitásfejlesztésre, illetve az ennek keretében történő technikai segítségnyújtásra irányuló bizottsági stratégia?

44. Bár az Európai Közösségek fejlesztéspolitikája az intézményi kapacitásfejlesztést a szegénység elleni küzdelem egyik kulcsfontosságú eszközének tekinti, a Bizottság az általa készített országos stratégiai dokumentumokban nem végez átfogó értékelést az adott országok intézményi hiányosságairól, és ezek fontossági sorrendjét sem állapítja meg. Az ezzel kapcsolatos információk a kiemelt uniós támogatásban részesülő ágazatok kiválasztásában sem játszanak szerepet. A Bizottság nem ad útmutatást arról sem, hogy a technikai segítségnyújtás hogyan járulhatna hozzá ehhez a területhez (lásd 9–12. bekezdés).

### 1. ajánlás

A Bizottság az országos stratégiai dokumentumok részeként készítsen átfogó, strukturált elemzést az intézményi kapacitás terén jelentkező hiányosságokról és a kapacitásfejlesztési igényekről.

### 2. ajánlás

A Bizottság készítsen útmutatást a technikai segítségnyújtáshoz, határozza meg annak a kapacitásfejlesztésben betöltött szerepét, illetve dolgozzon ki megalapozott megközelítést és eszközöket annak eldöntéséhez, hogy mikor és hogyan kell alkalmazni azt.

### **Megfelelő-e a kapacitásfejlesztési projektek részét képező technikai segítségnyújtás megtervezése?**

45. Azok a technikai segítségnyújtást kínáló kapacitásfejlesztési projektek, amelyek finanszírozásban részesülnek, az esetek többségében összhangban vannak az adott ország rendszerint nagyon tágra megfogalmazott általános fejlesztési stratégiájával, ám sokszor nem tartalmazzák a technikai segítségnyújtásra vonatkozó igények alapos indoklását. A projektek a szűk határidőkhöz képest gyakran túl nagyratörő célokat tűznek ki, és nem számolnak eléggé a projektet övező intézményi környezet hiányosságaival, illetve azzal, hogy a helybeliek mennyire érzik magukénak a projektet, és mennyire elkötelezettek a javasolt intézményi változtatások mellett. Ez akadályozza a technikai segítségnyújtási feladatok megfelelő megtervezését és végrehajtását (lásd 13–17. bekezdés).

#### **3. ajánlás**

A kapacitásfejlesztési projektek jobb megtervezése érdekében tegyék lehetővé, hogy a folyamat nemzeti szereplői ténylegesen magukénak érezhessék a projektet, és eredményesebben vehessenek részt az irányításban, valamint határozzák meg pontosabban az egyes kapacitásfejlesztési célokat, illetve az azok eléréséhez szükséges technikai segítségnyújtási eszközöket, kerüljék a túl összetett végrehajtási struktúrákat, tűzzenek ki megvalósíthatóbb célokat, és tervezzék hosszabbra a megvalósítási szakaszt.

### **Hatékonyan valósul-e meg a kapacitásfejlesztési projektek részét képező technikai segítségnyújtás?**

46. A megvalósítási szakasz az esetek többségében több okból kifolyólag is túl rövid az összes projekttevékenység végrehajtásához, illetve a célok megvalósításához. Sok projektet emiatt meg kell hosszabbítani. A projektvégrehajtáshoz kapcsolódó, és ezáltal a technikai segítségnyújtás hatékonyságát és eredményességét csökkentő leggyakoribb problémák az alábbiak:

- a hosszúra nyúló előkészítés miatt a projektterv a megvalósítási szakasz kezdetére elavulttá válik (lásd 19–21. bekezdés),
- a technikai segítségnyújtásra kiírt közbeszerzés, illetve a projektindítás elhúzódása jelentősen lerövidíti a megvalósításra rendelkezésre álló időt (lásd 22–26. bekezdés),
- a kiválasztott szakértők a szerződés odaítélése után gyakran már nem állnak rendelkezésre (lásd 27–28. bekezdés),
- a technikai segítségnyújtásban részt vevő szakértők szerződésére irányuló jelenlegi közbeszerzési eljárások nem mozdítják elő azt, hogy közigazgatási szervek is részt vegyenek (lásd 29–30. bekezdés),
- az adományozók közötti egyeztetés szintje változó, ám a technikai segítséget sok esetben továbbra is külön, összehangolatlan projektek keretében nyújtják, amelyek megvalósítása nem ösztönzi a helybelieket arra, hogy a projektet sajátjuknak érezzék (lásd 32–34. bekezdés).

#### **4. ajánlás**

Vizsgálják felül a projekt előkészítésére, illetve az indítási szakaszra vonatkozó eljárásokat, ideértve a technikai segítségnyújtásra kiírt közbeszerzést is, hogy több idő maradjon a megvalósításra. Az indítási szakasz legyen rugalmasabb, hogy a projekttervet és/vagy a technikai segítségnyújtáshoz készített feladatmeghatározást a körülményekben bekövetkezett változásoknak megfelelően ki lehessen igazítani.

#### **5. ajánlás**

Vizsgálják felül a technikai segítségnyújtásra beadott pályázatok értékelésének szempontjait, hogy azok nagyobb hangsúlyt helyezzenek a szakértő, illetve a tanácsadó cég képességeire és korábbi munkatapasztalatára.

#### **6. ajánlás**

Fontolják meg a közbeszerzési eljárások lehetséges típusainak bővítését, hogy a lehető legjobb szakértőt lehessen kiválasztani, adott esetben közigazgatási intézmények, illetve a kedvezményezett ország, illetve régió szakértői közül.

#### **7. ajánlás**

A Bizottság a Párizsi Nyilatkozatban vállalt kötelezettségeinek megfelelően növelje az összehangolt programok keretében nyújtott technikai segítséget, és lehetőleg úgy szervezze meg a végrehajtást, hogy az a projekt melletti elköteleződésre bátorítsa a helybelieket.

### **Megfelelő-e a technikai segítségnyújtási tevékenységek, illetve a teljesítmény nyomon követése és értékelése?**

47. A Számvevőszék az esetek többségében megfelelőnek találta a technikai segítségnyújtással kapcsolatos jelentéseket, illetve a tevékenységek nyomon követését és értékelését. A projektekről rendszeresen készülnek jelentések és értékelések, és a nyomon követésük is rendszeres; ezek során állapítják meg és kezelik a problémákat, illetve szükség esetén kiigazítják és módosítják a projektet. Nem létezik azonban rendszer a technikai segítségnyújtásban részt vevő cégek vagy szakértők teljesítményének értékelése és nyilvántartása céljából, így az erre vonatkozó adatokat nem lehet jövőbeli referenciaként felhasználni a Bizottság által finanszírozott projektekben részt vevő szakértők és technikai segítségnyújtással foglalkozó cégek kiválasztásakor (lásd 35–39. bekezdés).

#### **8. ajánlás**

Készítsenek rendszeresen értékelést a technikai segítségnyújtásban részt vevő cégek és szakértők teljesítményéről, és fejlesszenek ki egy, a teljesítményre vonatkozó adatok nyilvántartását, jelentését és kikérését lehetővé tevő vezetői információs rendszert.

**Eredményesen járul-e hozzá a technikai segítségnyújtás a kapacitásfejlesztéshez?**

48. A Bizottság által finanszírozott kapacitásfejlesztési projektek eredményei a nehéz politikai és intézményi környezetet is figyelembe véve összességében elfogadhatóak. Bár a technikai

segítségnyújtás minősége általában kielégítő, a támogatás eredményességét egyéb fontos tényezők korlátozzák. A kapacitásfejlesztés nehéz feladat, amit – ahogy az ellenőrzött projektek közül több esetben is megfigyelhető volt – tovább bonyolít az, hogy a meglévő intézményi kapacitás gyakran gyenge, illetve az, hogy a helybéliek nem mindig kellően elkötelezettek az intézményi változások mellett.

Ezt a jelentést a Számvevőszék a 2007. október 17-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

*a Számvevőszék nevében*

Hubert WEBER

*elnök*

## I. MELLÉKLET

## A VIZSGÁLT PROJEKTEK ÉS PROGRAMOK LISTÁJA

(EUR)

	Projekt összege	Technikai segítségnyújtás összege
<b>A HELYSZÍNEEN ELLENŐRZÖTT ORSZÁGOK</b>		
<b>Algéria</b>		
Program a telekommunikációs és postai szolgáltatások megreformálására, illetve az információs társadalom kiépítésére (PTT)	17 000 000	13 750 742
Modernizációs és segítségnyújtási program a közigazgatás megreformálására (MARA)	25 000 000	10 899 900
Program az oktatási reform támogatására (Education)	17 000 000	8 997 400
Program az algériai igazságszolgáltatás megreformálására (Justice)	15 000 000	6 175 960
<b>Angola</b>		
Tanítóképzés	6 000 000	950 000
Program az egészségügy támogatására	25 000 000	7 150 000
A nemzeti statisztikai hivatal támogatási programja	1 900 000	475 000
A tervezési és költségvetési eljárás megerősítése	13 500 000	6 500 000
<b>Benin</b>		
Program az egészségügy támogatására	10 200 000	2 160 000
Program a faluközösségek fellendítésére (PRODECOM)	8 850 000	4 681 900
A jogrendszer és az igazságszolgáltatás megerősítését célzó integrált program támogatása	12 150 000	1 394 630
<b>Üganda</b>		
Támogatás a nemzeti programengedélyező hivatalnak (NAO)	1 725 000	1 725 000
Negyedik költségvetési támogatás a szegénység visszaszorítására (csak a technikai segítségnyújtási összetevő)	1 190 000	921 540
Az egészségügyben dolgozó humán erőforrás képzése	17 000 000	2 874 844
Technikai segítségnyújtás az Útfelügyeleti Ügynökség előszervezetének	1 999 500	1 746 788
<b>Vietnam</b>		
Európai technikai segítségnyújtási program Vietnamnak (ETV2)	11 034 800	5 850 560
Támogatás a közoktatás irányításának megújítására (SREM)	12 000 000	2 979 620
Intézménytámogatási projekt (ISP)	8 000 000	2 549 100
Harmadik hitelprogram a szegénység elleni küzdelem támogatására (PRSC3) (csak a technikai segítségnyújtási összetevő)	4 500 000	4 100 000
<b>NEM A HELYSZÍNEEN ELLENŐRZÖTT ORSZÁGOK</b>		
<b>Indonézia</b>		
Kereskedelem-támogatási program	8 500 000	5 488 682
<b>Mexikó</b>		
A mexikói igazságszolgáltatási intézmények megerősítése és modernizálása	4 600 000	2 071 825
Az EU–Mexikó szabadkereskedelmi megállapodás támogatása (PROTLCUEM) (csak az uniós hozzájárulás)	8 000 000	4 249 580
<b>Marokkó</b>		
Bíróságok modernizálása (csak az uniós hozzájárulás)	27 671 000	4 634 720
A társulási megállapodás gyakorlatba ültetésének támogatása (PAAA) – I. szakasz	5 000 000	5 000 000
<b>Nigéria</b>		
Projekt a gazdaságirányítási kapacitás fejlesztésére (EMCAP)	12 000 000	939 300
Program az intézményi reform támogatására (SRIP)	27 600 000	10 780 409
<b>Peru</b>		
A perui szakképzés, illetve a képzési rendszer támogatása (APROLAB)	6 000 000	1 200 000
Program a perui igazságügyi rendszer reformjának támogatására (JUSPER)	12 000 000	1 400 000
<b>Sierra Leone</b>		
Intézményi támogatás a pénzügyminisztériumnak	4 500 000	1 262 016
Program az egészségügy támogatására (HSSP)	28 000 000	7 533 000
<b>Csád</b>		
Az egészségügyi politika támogatása	42 084 965	9 757 541
Költségvetési támogatás a szegénység visszaszorítása és a növekedés érdekében (2003–2006) (csak a technikai segítségnyújtási összetevő)	4 000 000	4 000 000
<b>Összesen</b>	<b>399 005 265</b>	<b>144 200 057</b>

NB: a költségvetési támogatásoknál a projekt összértéke helyett csak a technikai segítségnyújtás összege szerepel.

## II. MELLÉKLET

## A VIZSGÁLT PROJEKTEK ÉS PROGRAMOK EREDMÉNYESSÉGE ÉS FENNTARTHATÓSÁGA

	Eredményesség				Fenntarthatóság			
	Eredményes	Részben eredményes	Eredménytelen	Egylőre nincs adat	Valószínű	Bizonytalan	Erősen kétséges	Egylőre nincs adat
<b>HELYSZÍNEEN ELLENŐRZÖTT ORSZÁGOK</b>								
<b>Algéria</b>								
Program a telekommunikációs és postai szolgáltatások megreformálására, illetve az információs társadalom kiépítésére (PTT)		x				x		
Modernizációs és segítségnyújtási program a közigazgatás megreformálására (MARA)				x				x
Program az oktatási reform támogatására (Education)				x				x
Program az algériai igazságszolgáltatás megreformálására (Justice)				x				x
<b>Angola</b>								
Tanítóképzés		x				x		
Program az egészségügy támogatására		x				x		
A nemzeti statisztikai hivatal támogatási programja			x					x
A tervezési és költségvetési eljárás megerősítése				x				x
<b>Benin</b>								
Program az egészségügy támogatására	x					x		
Program a faluközösségek fellendítésére (PRODECOM)	x					x		
A jogrendszer és az igazságszolgáltatás megerősítését célzó integrált program támogatása				x			x	
<b>Uganda</b>								
Támogatás a nemzeti programengedélyező hivatalának (NAO)	x					x		
Negyedik költségvetési támogatás a szegénység visszaszorítására (csak a technikai segítségnyújtási összetevő)	x				x			
Az egészségügyben dolgozó humán erőforrás képzése		x				x		
Technikai segítségnyújtás az Útfelügyeleti Ügynökség előszervezetének		x				x		
<b>Vietnam</b>								
Európai technikai segítségnyújtási program Vietnammal (ETV2)				x	x			
Támogatás a közoktatás irányításának megújítására (SREM)				x		x		
Intézménytámogatási projekt (ISP)				x				x
Harmadik hitelprogram a szegénység elleni küzdelem támogatására (PRSC3) (csak a technikai segítségnyújtási összetevő)			x			x		
<b>NEM A HELYSZÍNEEN ELLENŐRZÖTT ORSZÁGOK</b>								
<b>Indonézia</b>								
Kereskedelem-támogatási program	x				x			
<b>Mexikó</b>								
A mexikói igazságszolgáltatási intézmények megerősítése és modernizálása		x				x		
Az EU-Mexikó szabadkereskedelmi megállapodás támogatása (PROTLCUEM) (csak az uniós hozzájárulás)				x				x
<b>Marokkó</b>								
Bíróságok modernizálása (csak az uniós hozzájárulás)			x					x
A társulási megállapodás gyakorlatba ültetésének támogatása (PAAA) – I. szakasz	x				x			
<b>Nigéria</b>								
Projekt a gazdaságirányítási kapacitás fejlesztésére (EMCAP)		x					x	
Program az intézményi reform támogatására (SRIP)				x				x
<b>Peru</b>								
A perui szakképzés, illetve a képzési rendszer támogatása (APROLAB)			x					x
Program a perui igazságügyi rendszer reformjának támogatására (JUSPER)			x			x		
<b>Sierra Leone</b>								
Intézményi támogatás a pénzügyminisztériumnak	x					x		
Program az egészségügy támogatására (HSSP)			x				x	
<b>Csád</b>								
Az egészségügyi politika támogatása			x			x		
Költségvetési támogatás a szegénység visszaszorítása és a növekedés érdekében (2003–2006) (csak a technikai segítségnyújtási összetevő)		x				x		
<b>Összesen</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>15</b>	<b>3</b>	<b>10</b>

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

### ÖSSZEFOGLALÁS

I. Az utóbbi 3–4 évben a kapacitásfejlesztéssel és technikai segítségnyújtással kapcsolatos gondolkodás – a támogatások hatékonyságáról folytatott vitával összhangban – jelentős fejlődésen ment keresztül. A támogatók 2005–2006-ban fokozatosan megállapodtak az e területeken alkalmazandó, megfelelő gyakorlatokban. Ezen új gondolkodásmódot foglalja össze a Párizsi Nyilatkozat, amely különböző kötelezettségeket is tartalmaz e területen. Az OECD Fejlesztéstámogatási Bizottságának, a DAC-nak a párizsi mutatókkal kapcsolatos első ellenőrzéséből származó eredmények (2007. júliusi jelentés) azt mutatják, hogy a technikai segítségnyújtás reformja kihívást jelent a támogatók számára, összetett és hosszú távú folyamat, amelyben a partnerkormányok kulcsfontosságú szerepet játszanak.

III. Az országos stratégiai dokumentumokban adott országelemzés elegendő információt szolgáltat a válaszstratégia kidolgozásához és a kiemelt ágazatok kiválasztásához, amennyiben – különösen ágazati megközelítés esetén – magában foglalja az intézményi aspektusokat, vagy amennyiben a bizottsági beavatkozás középpontjában a kapacitásfejlesztés áll. A kapacitásfejlesztési és technikai segítségnyújtási kérdésekkel több különböző útmutatás is foglalkozik. A technikai segítségnyújtás intézményi kapacitásfejlesztésben történő felhasználását rugalmas módon kell megközelíteni, figyelembe véve azt, hogy mind a külső, mind a kormányok általi helyi technikai segítségnyújtás bevált gyakorlatai ágazatonként és országonként nagyon eltérők.

IV. A Bizottság – a tájékozódás és a projektalkotás szintjén – különleges fontosságot tulajdonít a projekttervezés minőségének, amelynek biztosítására külön rendszere van. E rendszer kidolgozása 2005-ben fejeződött be. A jelentésben megvizsgált projektek többségét 2005 előtt készítették elő.

A rendszer fő célkitűzése, hogy a projekt-előkészítés során fellépő problémákat kezelje, ami kiterjed a célkitűzések megállapítására, a jelenlegi intézményi környezet értékelésére, valamint annak megállapítására, hogy a helybeliek mennyire érzik magukénak a projektet.

V. A támogatók közti koordinációt illetően a Számvevőszék megállapítása elfogadásra kerül az ellenőrzött projektek tekintetében. A kérdéssel azonban az utóbbi évek folyamán rendszeresen foglalkoztak, és a jelenlegi fő eredmények közül az egyik a Párizsi Nyilatkozat 2005. márciusi elfogadása.

Az összehangolt technikai segítségnyújtás a többi résztvevő támogatási politikájától és gyakorlatától, valamint a partnerkormány kezdeményezőkézségétől is függ. A Bizottság továbbra is ösztönzi az együttműködés ilyen formáját, de megjegyzi, hogy e folyamatokban nagyon sokan vesznek részt.

VI. A technikai segítségnyújtás teljesítményét a projekt végrehajtása során ellenőrzik, és amennyiben a teljesítmény nem áll összhangban a szerződéses kötelezettségekkel, akkor a Bizottság megtesz minden szükséges intézkedést, beleértve új szakértő kirendelését is. Minden projektvezetőnek minden szolgáltatási szerződés esetében ki kell töltenie a „közösségi finanszírozású szolgáltatás szerződötett vállalkozóját értékelő formanyomtatványt”, amelyet csatolnia kell a zárójelentéshez. Ezen az alapon a projektvezető értékeli a szerződötett vállalkozó és a legfontosabb szakértők teljesítményét.

Az új szerződések odaítélését illetően az előválogatási eljárás során (amelyhez a jelentkezőknek szerződéses referenciákat is kell mellékelniük) elemzik a jelentkező vállalkozások műszaki kapacitásait, beleértve a szerződések kezelésével kapcsolatban szerzett korábbi tapasztalataikat. A Bizottság objektív kritériumokat alkalmaz, és tiszteletben tartja a jelentkezőkkel való azonos bánásmód elvét. Lásd még a Bizottság 28. pontra adott válaszát.

VIII. 2007 júliusában a Bizottság hozzákezdett egy stratégia kidolgozásához, amelynek célja, hogy teljesítsék a technikai együttműködési és a projektmegvalósítási egységekre vonatkozó segítségnyújtás-hatékonysági célkitűzéseket. E stratégia kulcsfontosságú eleme a különböző érintett bizottsági szolgálatokkal, az uniós tagállamokkal és a partnerországokkal folytatott konzultáció.

A stratégia tényleges célja a Számvevőszék által ajánlott rendszerezettebb, széles körű konzultáción alapuló megközelítés kidolgozása. A stratégia több, a számvevőszéki jelentésben kiemelt kérdéssel is foglalkozik, és megfontolja az abban foglalt ajánlásokat a kapacitásfejlesztésnek az uniós célokkal összhangban álló, hatékony továbbfejlesztése érdekében.

## BEVEZETÉS

1. A Bizottság hangsúlyozza az általános és az ágazati politikai párbeszéd (mint a fejlesztési együttműködés „harmadik” formája) növekvő fontosságát, különösen az ágazati programok támogatásának tekintetében. A technikai segítségnyújtás ilyen összefüggésben játszott szerepét elemezni kell, és meg kell határozni az ezzel kapcsolatos új szükségleteket és követelményeket.

5. A Bizottság hangsúlyozza, hogy mennyire fontosnak tartja a kapacitásfejlesztés egyéb dimenzióit.

6. A Közös Relex Információs Rendszer (CRIS) jelentéstételi mechanizmusa a DAC ágazati kódjait alkalmazza, de a változó igényekkel összhangban folyamatos javításra van szükség. Megfontolás tárgyát képezi, hogy az információs rendszereket módosítsák-e olyképpen, hogy adott esetben azok lehetővé tegyék a technikai segítségnyújtás összetevőivel kapcsolatos adatok kinyerését.

## ÉSZREVÉTELEK

10. 2007 júliusában a Bizottság hozzákezdett egy stratégia kidolgozásához, amelynek célja, hogy a technikai együttműködési és a projektmegvalósítási egységek teljesítsék a segítségnyújtás-hatékonyssággal kapcsolatos célkitűzéseket. E stratégia kulcsfontosságú eleme a különböző érintett bizottsági szolgálatokkal, az uniós tagállamokkal és a partnerországokkal folytatott konzultáció.

A Bizottság úgy véli, hogy az országos stratégiai dokumentumokban adott elemzés elegendő információt szolgáltat a válaszstratégia kidolgozásához és a kiemelt ágazatok kiválasztásához, amennyiben – különösen ágazati megközelítés esetén – magában foglalja az intézményi aspektusokat, vagy amennyiben a bizottsági beavatkozás középpontjában a kapacitásfejlesztés áll. A Bizottság a kapacitásfejlesztés fontossága növekvő elismerésének kezelése során az intézményi aspektusok előzetes és módszeres elemzése helyett holisztikusan közelíti meg azokat.

Ezenfelül a programtervezés szakaszában az intézményi kérdések további elemzésére kerül sor. Például a költségvetési támogatásra való jogosultság vizsgálata során részletesen és módszeresen elemzik az államháztartás irányítási rendszerét.

11. Az „elvi dokumentumot” eredetileg arra a célra készítették, hogy ágazati szinten megkönnyítse az intézményi és a kapacitási elemzést, az ágazati megközelítés tervezésének és végrehajtásának eszközéül szolgál. A dokumentum a 2003-ban kibocsátott, „Az ágazati programok közösségi támogatásával kapcsolatos iránymutatás” című dokumentum kiegészítésére készült. Tartalma egyszerűen módosítható aszerint, hogy alágazati/tematikus elemzés céljára vagy projektszinten kívánják alkalmazni. E módszer, amely az ágazati nézőpont azonosításán alapszik, azonban nem alkalmazható országos értékelések készítésére, ami nagyon összetett és kényes feladat, és *ad hoc* megközelítést igényel.

Az elvi dokumentumra alapozva a Bizottság továbbfejleszti az intézmények ágazati szintű értékelésére használt módszerét. Az ágazati programok közösségi támogatásával kapcsolatos új (2007. júliusi) iránymutatás további tájékoztatást tartalmaz. Folyamatban van új eszközök kipróbálása is. A Bizottság e kérdésekkel kapcsolatban képzést szervez, országos szinten is.

12. A kapacitásfejlesztési és a technikai segítségnyújtási kérdésekkel különböző iránymutatások foglalkoznak, beleértve az ágazati és költségvetési támogatással kapcsolatos iránymutatást (a nemrég – 2007. júliusban – kibocsátott, az ágazati programok közösségi támogatásával kapcsolatos iránymutatás, valamint a – 2007. januári – általános költségvetési támogatási útmutató) és az ágazatspecifikus útmutatót. Az intézményi kapacitásfejlesztés speciális és hiperérzékeny területén nyújtott technikai segítségnyújtás potenciális szerepéről szóló átfogó iránymutatás készítése a küldöttségek számára kényes kérdés, amelyet rugalmas és az összefüggéseket figyelembe vevő módon kell megközelíteni.

A Bizottság elhatározta, hogy a párizsi kötelezettségekkel és az uniós célokkal összhangban részvételi szemléletű és átfogó stratégiát készít. Ikerintézményi együttműködési projektek nem indíthatók azelőtt, hogy a részt vevő igazgatási szervezet megfelelő struktúrája kiépült volna, és előkészítették volna a kipróbálást. A más régiókra történő kiterjesztés alapos megfontolást igényel annak érdekében, hogy a megfelelő végrehajtást és az uniós partnerek válaszát biztosítsák.

15.

*Második francia bekezdés* A költségvetési rendelet és végrehajtási szabályainak legutóbbi módosítása több fejlesztést is tartalmaz. Ezek egyike az úgynevezett „d + 3” szabály módosítása, amelynek célja, hogy a szerződéses viszony időtartamának a projekt valódi időtartamával történő összekapcsolásán keresztül segítse a projektvégrehajtást.

*Harmadik francia bekezdés* Az elszámoltathatóság elve a támogatások hatékonyságáról szóló Párizsi Nyilatkozat egyik pillére. A mérhető, eredményorientált mutatók megerősítése az új programozási ciklus egyik prioritása.

*Negyedik francia bekezdés* Az intézményi és kapacitási kérdések megfelelőbb értékelését iránymutatás és képzés fogja ösztönözni.

16. A technikai segítségnyújtási szerződések többnyire akkor alkalmazzák, ha a szolgáltató tanácsadói szerepre, projekt irányítására vagy felügyeletére, vagy a szerződésben meghatározott szakértő biztosítására kéri fel. A nemzetközi és helyi szakértők közti különbségtételt azonban 2006. február 1-jével kezdődően megszüntették.

A technikai segítségnyújtásról szóló új iránymutatás érthetőbbé teszi a technikai segítségnyújtási szerepeket a tájékozódás és a projektalkotás szintjétől kezdődően.

### 1. keretes szöveg

*Az egészségügyi ágazatban indított támogatási program a korábbi projektben (7 AKCS Angola 35) már támogatott ágazatoknak nyújtott segítség folytatását szolgálta, valóban nehéz körülmények között (konfliktusok utáni helyzet, intézményi gyengeség, decentralizációs projektek). A kezdeti jelentés tényleg megjegyezte, hogy a program célkitűzései túl ambiciózusak. A cselekvési tervek és a programbecslések e kezdeti jelentés ajánlásai alapján jöttek létre. Jelenleg a program működik, hasznosnak bizonyul, és az egészségügyi minisztérium központi és vidéki partnerei elismerik jelentőségét.*

17. A kapacitásfejlesztési folyamatok természetüknél fogva politikai jellegűek olyan környezetben, ahol sok nemzeti szereplő, feltehetően eltérő érdekek és napirend határozza meg a folyamatot. A Bizottság elismeri a helyi elkötelezettség kulcsszerepét az általa intézményfejlesztéshez nyújtott támogatás sikeres végrehajtásában, és egyetért azzal, hogy az elkötelezettség és a tényleges igény értékelése különös figyelmet igényel. Ebben az összefüggésben módszeres munka folyik egy olyan elemző eszköz kifejlesztése érdekében, amely azokat a tényezőket célozza meg, amelyek a nemzeti elkötelezettség/érdek realizisztikus értékelését támogatják, valamint a helyiek elkötelezettségét befolyásolják. Ezen eszközök és e megközelítéseket alaposan ki kell próbálni és folyamatos bevezetéssel alkalmazni, figyelmet szentelve a politikai dimenzióknak és az érzékenységeknek.

Ugyanakkor a Bizottságnak lehetősége van adott esetben a finanszírozási megállapodás felfüggesztésére akkor, ha a kedvezményezett tagállam nem tesz eleget valamelyik kötelezettségének.

19. A Számvevőszék által említett időtartam – támogatótól (Világbank, az ENSZ szervezetei, bilaterális együttműködési hivatalok) függetlenül – jellemző az együttműködési tevékenységekre, és nagyrészt a projektciklusból adódik.

20. A technikai segítségnyújtás ellenőrzését és aktualizálását általában a kezdeti szakaszban kérelmezik, a feladatmeghatározási folyamat részeként.

21. A projekt megkezdésének időpontjában az eredeti logikai keretmátrix nem mindig teljes, illetve lehet elavult is, ennélfogva a projektvégrehajtás során szükség van a felülvizsgálatára, szükség esetén pedig a javítására vagy aktualizálására. A finanszírozási megállapodások módosítása és a szakértők megbízása általános gyakorlat.

### 3. keretes szöveg

*A késői projektkezdés fényében a Bizottság jelenleg dolgozik a finanszírozási megállapodás módosításán annak érdekében, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a megvalósításhoz, illetve hogy a projekt tökéletesen illeszkedjen Vietnam aktuális igényeihez. A féltudós értékelés megerősítette a Bizottság megközelítését, és a finanszírozási megállapodás módosítása mellett foglal állást.*

22. A szerződések odaítélésére szigorú szabályok vannak érvényben. E szabályok – a közpénzek felhasználására érvényes teljes átláthatóság segítségével – biztosítják azt, hogy az alvállalkozók megfelelő képesítéssel rendelkezzenek, és kiválasztásuk elfogultság nélkül történjen, valamint azt, hogy a kifizetett összegért cserébe a lehető legtöbbet nyújtsák. A költségvetési rendelet végrehajtási szabályaiban és az EFA általános szabályzatában szereplő nemzetközi meghívásos pályázat lebonyolítása többnyire hat-hét hónap alatt befejeződik.

24. Az úgynevezett „d+3 szabály” újraindítása és a költségvetési rendelet legújabb módosítása már javítást képvisel (lásd a Bizottság 15. pontra adott válaszát is). A d + 3 szabályt a jogalkotó 2003-ban hozta létre annak érdekében, hogy a lekötendő eszközök ellenőrzésének szükségességét és az összetett projektek kezelése során felmerülő nehézségeket egyensúlyba hozza. Célja az is, hogy a kedvezményezettet a finanszírozási határozatok gyorsabb végrehajtására ösztönözze.

25–26. Az Európai Közösségek általános költségvetését szabályozó rendszer logikája megköveteli a Bizottságtól, hogy a lekötés előtt finanszírozási határozatot hozzon <sup>(1)</sup> és pályázatot írjon ki. Kivételes körülmények állnak fenn abban az esetben, ha indokolt az általános határozathozatali folyamattól való eltérés. Ilyen körülmények fennállása esetén a felfüggesztési záradékot indokló feltételek a Bizottság ellenőrzési körén kívül esnek.

Az Európai Fejlesztési Alapra vonatkozó rendelkezések lehetővé teszik az AKCS-államoknak, hogy – minden kellően megindokolt esetben és a Bizottság egyetértésével – felfüggesztési záradékot alkalmazzanak a projekt időben történő indításának biztosítása érdekében. A 2/2002 AKCS-EU vegyes tanácsi határozat kivételes és kellően megindokolt esetekben (lásd a tanácsi határozat mellékletének 5. pontját) engedélyezi a felfüggesztési záradékot tartalmazó pályázatok alkalmazását.

27. Ilyen esetekben különböző intézkedések alkalmazhatók, kezdve az odaítélési határozat törlésének lehetőségétől (amennyiben a visszavonásra a szerződés aláírása előtt kerül sor) bírságok kiszabásán keresztül a vállalat jövőbeli szerződésekből történő kizárásáig.

A Bizottság alaposan elemez minden esetet, és adott esetben biztosítja, hogy a helyettesítő szakértők azonos minőséget képviseljenek.

<sup>(1)</sup> Az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendelet 75. cikke.

## 5. keretes szöveg

*Az új szakértő kielégítően végezte feladatát.*

28. A magas szintű kapcsolatokkal járó projektek esetében módszeresebben járnak el a csoportvezetőkkel történő interjú-szervezést illetően.

A jelentkező vállalatok műszaki kapacitásának, valamint a szerződések kezelésével kapcsolatban szerzett korábbi tapasztalatainak elemzését az előválogatási eljárás során végzik el, amely alapján rövid listát állítanak fel. A jelentkezőknek (legfeljebb 15) szerződéses referenciát kell mellékelniük. A Bizottság abban az esetben ellenőrzi e referenciák sikeres végrehajtását, ha közösségi finanszírozású szerződéseket említene.

Az odaítélési szempontokat gondosan kell megszövegezni annak érdekében, hogy ne keveredjenek össze a kiválasztási szempontokkal. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata emlékeztet annak fontosságára, hogy a kiválasztási szempontok értékelését szigorúan szét kell választani az odaítélési szempontok értékelésétől. A „cég összkapacitását” általában az eljárás első szakaszában értékelik. Itt állapítják meg, hogy a vállalat képes-e vagy nem a projekt végrehajtására (kiválasztási szempont), az eljárás második szakaszában erre már nem kerülhet még egyszer sor, mivel ebben a szakaszban az ajánlat minőségét értékelik (értékelési/odaítélési szempont). A Bizottság tiszteletben tartja a jelentkezőkkel való egyenlő bánásmód elvét, és objektív kritériumokat alkalmaz.

30. Az uniós tagállamok közintézményeinek a technikai segítségnyújtásban való részvétele előtt fontos akadályok állnak, elsősorban az az igény, hogy alacsony jövedelmű országban szerzett professzionális tapasztalattal kell rendelkezni (ami csak nagyon kevés egyénnek van), és az a tény, hogy az intézmények vonakodnak jól képzett és jól teljesítő munkaerőt külföldi munkára küldeni.

A verseny általánosságban minden természetes és jogi személy számára nyitott a jogosult országokban, beleértve az állami szerveket. A tagállami és helyi szakértők is ide tartoznak. A pályázati felhívásokat közzé lehet tenni a helyi médiában.

Lehet keresni megfelelő szakértők bevonására irányuló új módokat, de következetesen kell alkalmazni a vonatkozó szabályokat (kölségvetési rendelet, végrehajtási szabályok stb.).

31. A csoportvezetői adottság elengedhetetlen a technikai segítségnyújtás következetes és hatékony megszervezéséhez, valamint annak biztosításához, hogy a technikai segítségnyújtás teljesítményét következetesen ellenőrizzék.

Az elszámoltathatóságot illetően a szerződéses vállalkozó mindig a szerződötető hatóságnak tartozik elszámolással (amennyiben a szerződést a kedvezményezett ország decentralizált irányítás keretében írta alá, a szerződéses vállalkozó mindig az érintett helyi intézménynek tartozik elszámolással; amennyiben a szerződést a Bizottság írta alá, a vállalkozó a bizottsági küldöttségnek tartozik elszámolással). Az, hogy a szakértőknek projektirányítási és pénzügyi kontrollfeladatokat kellene végeznie, nem képezi az általános megbízási formanyomtatvány részét.

A Bizottság elismeri, hogy a technikai segítségnyújtás szerepe többféle (ideértve az igazgatási feladatokat is), és a technikai segítségnyújtás jövőbeli stratégiájának előkészítése keretében vizsgálja ezt a kérdést azzal a céllal, hogy a partnerkormányoknak nagyobb fokú egyértelműséget és elszámoltathatóságot biztosíthasson.

32. Az adományozók koordinálása mindig is sarkalatos kérdés volt a Bizottság számára, és 2005 óta fontos erőfeszítéseket tett a kapacitásfejlesztés terén annak érdekében, hogy ösztönözze a strukturált összehangolt intézkedéseket. A koordináció, a feladatkielölés és a helyiek elköteleződése a segítségnyújtás hatékonyságának kulcsfontosságú tényezői, és a Bizottság szigorú kötelezettségeket vállalt ezek működőképessé tétele érdekében. E háttér hozzájárul az összehangolt technikai segítségnyújtáshoz <sup>(1)</sup>.

33. A támogatások hatékonyságát célzó ütemterv jobban integrálja a programkezelést a helyi igazgatás szintjébe, és fokozatosan megszünteti a programirányítási egységeket. 2003 óta minden közösségi finanszírozású projektmegvalósítási egység formálisan a nemzeti igazgatási szervezet részét képezi.

– A közösségi finanszírozású technikai segítségnyújtást közösségi eljárások keretében rendelik el és kezelik, a projekt természetének megfelelő mindegyik lehetséges összetevő/tevékenység tekintetében. A költségvetési támogatás kedvezményezett országaiban a költségvetési támogatás mellett léteznek közösségi finanszírozású projektek is. Ez a segítségnyújtási eszközök diverzifikálásának igényére és az ahhoz kapcsolódó kockázatra is választ ad. A költségvetési támogatást nem egy meghatározott tevékenység finanszírozására használják, a folyósítás a hatással és eredményekkel kapcsolatban kitűzött célok elérésétől függ. A költségvetési rendelet szerint a kifizetéseket a Bizottság hajtja végre, közösségi eljárások felhasználásával. Az ilyen források (amelyek a fogadó ország nemzeti költségvetésébe olvadnak, és nem számítanak többé közösségi pénzeszköznek) ezt követő felhasználására a nemzeti pénzügyi eljárások vonatkoznak.

– Ami a nemzetközi technikai segítségnyújtást illeti, több esetben a partnerországok különböző okokból (ideértve a nemzetközi szakértők magas díjazását, a kiválasztáshoz és a közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódó munkaterhet) nem hajlandók a közbeszerzés és az irányítás biztosítására.

<sup>(1)</sup> Párizsi nyilatkozat a támogatások hatékonyságáról, 2005. március; támogatáshatékonysági csomag, 2006. március; a 10. EFA programozási iránymutatása és a közös programozási keretrendszer; tanácsi következtetések az Európai Uniónak a fejlesztési politika terén való komplementaritásra és munkamegosztásra vonatkozó magatartási kódexéről, 2007. május.

A Bizottság véleménye szerint ezért a Bizottság által alkalmazott megközelítésben nincsen ellentmondás.

34. A közösségi általános költségvetésre vonatkozó, nemrégiben felülvizsgált költségvetési rendelet és a közösségi külső segítségnyújtás új eszközei (DCI, ENPI), valamint a 10. EFA végrehajtási rendelete erősítik a támogatók koordinálásának lehetőségét (az új eszközök társfinanszírozási szabályai és a költségvetési rendelet 53–57. cikkében leírt új igazgatási módok).

A Bizottság egyetért azzal, hogy a Párizsi Nyilatkozatban kitűzött célok összetett kihívást jelentenek. Ezen okból a technikai segítségnyújtásra és a projektmegvalósítási egységekre vonatkozó stratégiájában átfogó adminisztratív munkát és hosszú konzultációs szakaszt tervez. A DAC-nak a projektmegvalósítási egységekre és a technikai együttműködésre vonatkozó párizsi mutatókkal kapcsolatos ellenőrzésére (2007. júliusi jelentés) vonatkozó felmérése azt mutatja, hogy e kihívás az összes támogatót érinti.

37. Az eredményorientált ellenőrzést az évek folyamán finomították, és most már minden bizottsági szolgálat (központok és küldöttségek) elismeri, hogy ezen ellenőrzés hatékony abban, hogy a projektek státusáról elfogulatlan képet adjon, valamint támogassa a rendszeres ellenőrzési mechanizmusokat.

39. Lásd a Bizottság 28. pontra adott válaszát.

## KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

### 1. ajánlás

A Bizottság úgy véli, hogy a jelenlegi megközelítés elegendő megfontolási lehetőséget biztosít a vonatkozó intézményi kérdésekre a programozási dokumentumok elkészítése során. A Bizottság különleges figyelmet szentel az intézményi kérdéseknek, amelyeket a műveletek teljes időtartama alatt (a programozási időszaktól kezdve) szem előtt tart.

Az országos stratégiai dokumentumok megfogalmazása közös keretének jelenlegi formája, amely a 2006. április 11-i tanácsi következtetéseken alapul, világosan kimondja, hogy e dokumentumoknak tartalmaznia kell az ország helyzetének közös elemzését, amely kiterjed az intézményi aspektusokra is. A kiemelt ágazat kiválasztása ezen értékelés alapján történik.

### 2. ajánlás

A Bizottság egyetért az ajánlással. Az EU-ra vonatkozó célok elérése érdekében már tulajdonképpen határozta meg, hogy a technikai együttműködés hatékonyságának növelésére és a projekt-végrehajtási egységekhez kapcsolódó kérdések kezelésére irányuló stratégiát kell kidolgozni. E 2007. júliusában indított folyamat célja, hogy a kapacitásfejlesztési kérdésekkel és az e területen összegyűjtött megfelelő gyakorlatokkal összhangban javítsa a technikai együttműködés minőségét, amelynek során a műszaki kiegészítő személyzetre összpontosítanak. A technikai segítségnyújtásra vonatkozó útmutatás kidolgozása e folyamat

részét képezi, amely így felhasználhatja a küldöttségek, központi szolgálatok, tagállamok és partnerkormányok közti széles körű konzultáció eredményeit. A technikai segítségnyújtásra vonatkozó útmutatás kulcsfontosságú szerepet tölt majd be a strukturáltabb, stratégiai megközelítés ösztönzésében. E beavatkozási forma összetettségét tekintve a Bizottság úgy véli, hogy az útmutatás a rugalmas és kontextusfüggő, az ország és az ágazat helyzete szerint módosítható megközelítést támogatja majd azáltal, hogy eszközöket bocsát rendelkezésre az összefüggések jobb megértéséhez.

### 3. ajánlás

A Bizottság egyetért az ajánlással. A technikai segítségnyújtásra vonatkozó útmutatás segíti majd a kapacitásfejlesztési projektek jobb tervezését, ideértve a segítségnyújtási igények megfelelő átgondolását. E megközelítés végrehajtását minőség-támogató csoportok segítik majd.

46. Lásd a Bizottság 19–21. pontra adott válaszát.

Második francia bekezdés Lásd a Bizottság 22–26. pontra adott válaszát.

Harmadik francia bekezdés Lásd a Bizottság 27–28. pontra adott válaszát.

Negyedik francia bekezdés Lásd a Bizottság 29–30. pontra adott válaszát.

Ötödik francia bekezdés Lásd a Bizottság 32–34. pontra adott válaszát.

### 4. ajánlás

A Bizottság ezen ajánlás teljesítésére a vonatkozó jogi kereten belül már több intézkedést is tett, illetve tesz (lásd a 24. pontot). A Bizottság szintén vizsgálja a technikai segítségnyújtás terén létező jelenlegi eljárásokat a bevált gyakorlatok és a támogatáshatékonysági elvek alapján (a technikai segítségnyújtásra és a projekt-végrehajtási egységekre vonatkozó EuropeAid stratégia előkészítő szakasza).

### 5. ajánlás

A Bizottság úgy véli, hogy a jelenlegi értékelési szempontok objektív kritériumok alkalmazása által biztosítják azt, hogy a jelentkezők egyenlő elbírálásának elve érvényesüljön. Lásd a Bizottság 28. pontra adott válaszát is.

## 6. ajánlás

A közbeszerzési eljárásokra vonatkozó szabályok – a közpénzek felhasználására érvényes teljes átláthatóság segítségével – általánosságban biztosítják azt, hogy megfelelően képzett személyeket válasszanak ki, és hogy a kifizetett összegért cserébe a lehető legtöbbet nyújtsák. A közintézményekből érkező szakértők részvételét a technikai segítségnyújtás kivitelezéséhez szükséges képességek és tapasztalat tükrében kell elbírálni. Lásd a Bizottság 30. pontra adott válaszát is.

## 7. ajánlás

A Bizottság most készíti elő a technikai segítségnyújtás és együttműködés alkalmazására vonatkozó stratégiát annak érdekében, hogy a Párizsi Nyilatkozattal összhangban növelhesse a támogatások hatékonyságát. A stratégia támogatja továbbá a partnerországokkal és a többi támogatóval közösen, a partnerország vezetésével zajló, összehangolt tevékenységeket.

Az összehangolt technikai segítségnyújtás azonban a többi támogató fél politikájától és gyakorlatától, valamint a partnerkormány irányításvállalásától is függ.

## 8. ajánlás

A technikai segítségnyújtás teljesítményét a projekt végrehajtása során ellenőrzik, és amennyiben a teljesítmény nem áll összhangban a szerződéses kötelezettségekkel, akkor a Bizottság megtesz minden szükséges intézkedést, beleértve új szakértő kirendelését is. Minden projektvezetőnek minden szolgáltatási szerződés esetében ki kell töltenie a „közösségi finanszírozású szolgáltatás szerződötetett vállalkozóját értékelő nyomtatványt”, amelyet csatolnia kell a zárójelentéshez. Ezen az alapon a projektvezető értékeli a szerződötetett vállalkozó és a legfontosabb szakértők teljesítményét.

Az új szerződések odaítélését illetően az előválogatási eljárás során (amelyhez a jelentkezőknek szerződéses referenciákat is kell mellékelniük) elemzik a jelentkező vállalkozások műszaki kapacitásait, beleértve a szerződések kezelésével kapcsolatban szerzett korábbi tapasztalataikat. A Bizottság objektív kritériumokat alkalmaz, és tiszteletben tartja a jelentkezőkkel való azonos bánásmód elvét. Lásd a Bizottság 28. pontra adott válaszát is.