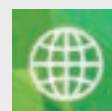


Különjelentés

A Szerbiának nyújtott uniós előcsatlakozási támogatás



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Bővebb tájékoztatást az Európai Unióról az interneten talál (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2014

ISBN 978-92-9207-034-2
doi:10.2865/61869

© Európai Unió, 2014
A sokszorosítás a forrás megjelölésével megengedett.

Printed in Luxembourg

Különjelentés**A Szerbiának nyújtott
uniós előcsatlakozási
támogatás**

(az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második
albekezdése alapján)

Bevezetés

Betűszók

I–VII Összefoglaló

1–6 Bevezetés

1–4 Háttér-információk

5–6 A Szerbiának nyújtott uniós előcsatlakozási támogatás

7–8 Az ellenőrzés hatóköre és módszere

9–71 Észrevételek

9–48 Első rész. Az IPA-projektek Bizottság általi irányítása

9–22 A finanszírozási határozatok levezethetők a vonatkozó stratégiákból

23–38 A Bizottság megkezdte a projekttervezéssel kapcsolatos, a végrehajtás késedelméhez is hozzájáruló hiányosságok kezelését

39–48 Az IPA-projektek outputjai általában a tervezettnek megfelelően alakultak, de elképzelhető, hogy az outputokon túlmutató eredmények nem fenntarthatóak

49–71 Második rész. A kormányzás támogatására irányuló nem pénzügyi támogatás Bizottság általi irányítása

49–63 A Bizottság a kormányzati kérdéseket a Szerbiával folytatott párbeszéd keretében átfogóan, egyre eredményesebben kezelte

64–71 Az uniós források szerbiai kezelésére kialakított országos rendszer jóváhagyása során a Bizottság nem vette teljes mértékben figyelembe Szerbia közpénzgazdálkodását

72–81 **Következtetések és ajánlások**

72–79 **Következtetések**

80–81 **Ajánlások**

I. melléklet – **A vizsgált IPA-projektek**

II. melléklet – **A kormányzás, illetve a korrupció elleni küzdelem mint horizontális kérdések ellenőrzése keretében megvizsgált IPA-projektek**

A Bizottság válaszai

DIS: Decentralizált végrehajtási rendszer (*Decentralised Implementation System*)

EP: Európai Parlament

IM: Ideiglenes megállapodás a kereskedelemről és a kereskedelemmel kapcsolatos kérdésekről

IPA: Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (*Instrument for Pre-Accession*)

kkv: Kis- és középvállalkozás

PEFA: Közkidások és pénzügyi elszámoltathatóság (*Public Expenditure and Financial Accountability*)

PFM: Közpénzgazdálkodás (*Public Finance Management*)

ROM: Eredményorientált monitoring (*Result-oriented monitoring*)

SEIO: A Szerb Köztársaság Európai Integrációs Irodája

SIGMA: Kormányzás- és vezetésfejlesztési támogatás (*Support for Improvement in Governance and Management*)

STM: Stabilizációs és társulási megállapodás

I

Az Előcsatlakozási Támogatási Eszközön (IPA) keresztül 2007 óta Szerbiának nyújtott uniós pénzügyi támogatás elérte az évi mintegy 170 millió eurót. A kormányzás, amelyet a Bizottság Szerbia esetében a legnagyobb kihívást jelentő területként azonosított, az IPA-források negyedét kapta. Szerbia uniós tagsága előkészítésének támogatásához az Unió az IPA-forrásokat nem pénzügyi eszközökkel is kiegészíti.

II

Az ellenőrzés egyrészt annak értékelésére irányult, hogy a Bizottság eredményesen irányítja-e a Szerbiának nyújtott előcsatlakozási támogatást, másrészt annak alaposabb vizsgálatára, hogy a Bizottság milyen támogatást nyújt a kormányzás mint fő terület számára. Az ellenőrzés a 2007–2013-as időszakra terjedt ki, a Számvevőszék a következő két kérdésre kereste a választ:

- a) A Bizottság eredményesen irányította-e az IPA-projekteket?
- b) A kormányzás támogatása során a Bizottság eredményesen irányította-e a nem pénzügyi támogatást?

III

Ellenőrzése során a Számvevőszék az IPA programozási folyamatot és a Szerbiára vonatkozó 2007., 2008. és 2009. évi éves IPA-programokból kiválasztott 15, IPA által finanszírozott projektet – ezen belül elsősorban a projektek eredményeit – vizsgálta. A nem pénzügyi támogatás ellenőrzésének hatókörébe tartozott az EU és Szerbia között a kormányzási kérdésekről folytatott párbeszéd és az az együttműködés, amelynek célja Szerbia felkészítése az uniós források decentralizált irányítására. A Számvevőszék továbbá egy másik, a 2010., 2011. és 2012. évi éves programok közül kiválasztott, tíz IPA-projektből álló mintát is megvizsgált annak ellenőrzése érdekében, hogy a kormányzás, illetve a korrupció elleni küzdelem horizontális kérdésként megjelentek-e azokban a projektekben, amelyekben a jó kormányzás nem volt elsődleges célkitűzés.

IV

Az ellenőrzés összességében megállapította, hogy a Bizottság eredményesen irányítja Szerbia előcsatlakozási támogatását. A Szerbiának nyújtott pénzügyi előcsatlakozási támogatás más támogatási formák mellett eredményesen segíti Szerbia társadalmi és gazdasági reformjainak végrehajtását és az ország kormányzásának javítását. Más, az IPA által finanszírozott kedvezményezett országokban szerzett tapasztalatai alapján a Bizottság a Szerbiának nyújtott pénzügyi és nem pénzügyi támogatás tervezése során egyre fokozottabb hangsúlyt helyez a kormányzási kérdésekre.

V

A Bizottság eredményesen irányította az IPA-projekteket. Az IPA által finanszírozott pénzügyi támogatás programozása koherens stratégiai kereten alapul, és a Szerbia csatlakozását előkészítő projektek kiválasztásának módszere fokozatosan javul. A vizsgált projektek alapján véve a tervezett outputokat eredményezték, tervezésük, végrehajtásuk és fenntarthatóságuk tekintetében azonban hiányosságok állapíthatók meg. A legutóbbi éves IPA-programok tervezése során a Bizottság lépéseket tett a korábbi IPA-projekteknel a Számvevőszék által azonosított hibák kezelése érdekében.

VI

A kormányzás területén a Bizottság eredményesen irányította a Szerbiának nyújtott nem pénzügyi támogatást. Ellenőrzése során a Számvevőszék megállapította, hogy az EU és Szerbia közötti strukturált párbeszéd megfelelően kiterjedt a kormányzás főbb területeire, és megteremtette a kapcsolatot a szakpolitikai prioritások és a szakpolitika kialakítása között. A párbeszédben a kormányzásra helyezett hangsúly a projekttervezésben általában nem jelenik meg kifejezetten, de a Számvevőszék által megvizsgált projektek többsége – az igazgatási kapacitás kiépítésével kapcsolatos tevékenységek révén – közvetve hozzájárult a jobb kormányzáshoz, illetve a korrupció elleni küzdelemhez. Szerbiának az uniós források decentralizált irányítására való felkészülése tekintetében a Számvevőszék megállapította, hogy a Bizottság megközelítése a kormányzás támogatása esetében eredményes volt, de csak az IPA irányítási struktúrára korlátozódó körben. A nemzeti IPA-struktúrák tekintetében a Bizottság által az IPA-rendelet alapján végzett ellenőrzés nem képezte a közpénzgazdálkodás országos szintű, átfogó értékelésének részét.

VII

A jelentés a szerbiai IPA-projektek programozásának, tervezésének és végrehajtásának javítására irányuló konkrét ajánlásokat tartalmaz. A nem pénzügyi támogatás terén a Számvevőszék javasolja, hogy a Bizottság támogassa a szerb hatóságokat nemzeti stratégiáik további racionalizálásában és egy átfogó közpénz-gazdálkodási menetrend véglegesítésében, tökéletesítse a civil társadalmi szervezetek konzultációs mechanizmusát, a projekttervezés során szisztematikusan mérje fel, hogy szükség van-e konkrét korrupcióellenes vagy a jó kormányzással kapcsolatos egyéb intézkedésekre, továbbá tegyen lépéseket annak érdekében, hogy a nemzeti IPA-struktúrák bizottsági ellenőrzését integrálják a közpénzgazdálkodás egész országra kiterjedő értékelésébe.

Háttér-információk

01

A Slobodan Milošević nevével fémjelzett rezsim 2000. októberi bukása után a lakosság és terület tekintetében is a legnagyobbak számító nyugat-balkáni ország¹ a stabilizációs és társulási folyamat keretében elindult az uniós előcsatlakozás útján. Az **1. ábra** az 1999–2014-es időszakban az EU és Szerbia közötti kapcsolatokat meghatározó főbb eseményekről nyújt áttekintést.

1 Szerbia területe 77 474 km², lakosságának száma 7,2 millió fő (2014. évi adatok, CIA World Factbook [CIA Tények könyve]).

1. ábra

Az EU és Szerbia közötti kapcsolatok legfontosabb dátumai

2014	<ul style="list-style-type: none"> Január 21. – Sor kerül az első kormányközi konferenciára (az Európai Unió Tanácsa, az Európai Bizottság és Szerbia között), amely Szerbia csatlakozási tárgyalásainak hivatalos megkezdését jelzi.
2013	<ul style="list-style-type: none"> Szeptember 1. – Hatályba lép az EU és Szerbia közötti stabilizációs és társulási megállapodás. Az uniós vívmányok analitikai vizsgálatának („átvilágítás”) kezdete. Június 28. – Az Európai Tanács dönt a Szerbiával folytatandó csatlakozási tárgyalások megkezdéséről.
2012	<ul style="list-style-type: none"> Március 1. – Az Európai Tanács megerősíti, hogy Szerbia uniós tagjelölt ország.
2011	<ul style="list-style-type: none"> Október 14. – A Bizottság véleményt bocsát ki Szerbia európai uniós tagság iránti kérelméről. Július 20. – A volt Jugoszláviával foglalkozó nemzetközi büntetőtörvényszék által keresett utolsó személy, a szökésben lévő Goran Hadžić letartóztatása. Május 26. – Ratko Mladić letartóztatása.
2010	<ul style="list-style-type: none"> Február 1. – Hatályba lép (az EU és Szerbia közötti stabilizációs és társulási megállapodás részét képező), a kereskedelemről és a kereskedelemmel kapcsolatos ügyekről szóló ideiglenes megállapodás.
2009	<ul style="list-style-type: none"> December 22. – Szerbia kérelmezi az európai uniós tagságot. December 19. – A szerb állampolgárok a schengeni térségbe vízum nélkül utazhatnak.
2008	<ul style="list-style-type: none"> Július 21. – Radovan Karadžić letartóztatása. Április 29. – Az EU és Szerbia közötti stabilizációs és társulási megállapodás, valamint a kereskedelemről és a kereskedelemmel kapcsolatos ügyekről szóló ideiglenes megállapodás aláírása.
2006	<ul style="list-style-type: none"> Május 3. – Az EU felfüggeszti a Szerbiával a stabilizációs és társulási megállapodásról folytatott tárgyalásokat azzal az indokkal, hogy Szerbia nem működik teljes mértékben együtt a volt Jugoszláviával foglalkozó nemzetközi büntetőtörvényszékkel.
2005	<ul style="list-style-type: none"> Október 1. – Szerbia megkezdi az EU-val a tárgyalásokat a stabilizációs és társulási megállapodás nevű nemzetközi szerződés aláírásáról.
2003	<ul style="list-style-type: none"> Június 1. – A thesszaloniki Európai Tanács megerősíti az EU nyugat-balkáni országokkal kapcsolatos terveit.
2001	<ul style="list-style-type: none"> Április 1. – Slobodan Milošević letartóztatása.
2000	<ul style="list-style-type: none"> Június 1. – A Santa Maria da Feira-i Európai Tanács megállapítja, hogy a stabilizációs és társulási folyamatban részt vevő valamennyi ország potenciális uniós tagjelölt ország.
1999	<ul style="list-style-type: none"> Május 26. – A Bizottság javaslatot tesz a stabilizációs és társulási folyamatra, az EU nyugat-balkáni országokkal kapcsolatos politikájára, amelynek célja a potenciális uniós tagság.

02

A volt Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaságban egy évtizeden át tartó zűrzavart és fegyveres konfliktusokat követően, az 1999-ben az EU által kezdeményezett stabilizációs és társulási folyamat azon az elképzelésen alapult, hogy csak az EU-ba történő integráció reális lehetősége teremthet fenntartható békét, stabilitást és demokráciát a balkáni országokban. A stabilizációs és társulási folyamat szerződéses kapcsolatokat jelent stabilizációs és társulási megállapodások, a régió számára szinte minden áru tekintetében az uniós piacokhoz való szabad hozzáférést biztosító kereskedelmi intézkedések, továbbá az uniós költségvetésből finanszírozott jelentős pénzügyi támogatás formájában.

03

Az EU ragaszkodott ahhoz, hogy Szerbia az uniós tagsága irányába történő jelentős előrelépések előtt szolgáltassa ki a feltételezett háborús bűnösöket a hágai Nemzetközi Büntetőbíróságnak, és Koszovóval folytatott kapcsolatai terén találjon tartós megoldást. Szerbia 2009. december 22-én nyújtotta be az európai uniós tagság iránti kérelmét, és az Európai Tanácstól – az Általános Ügyek Tanácsának 2012. február 28-i következtetése alapján – 2012. március 1-jén kapta meg a tagjelölt ország státuszt. A következtetések különösen a Szerbia és Koszovó közötti párbeszédben elért előrehaladást állapították meg². Szerbia előrehaladása a koppenhágai kritériumok politikai elemeinek való megfelelés irányába³, valamint több feltételezett háborús bűnös igazságügyi hatóságoknak való kiadása szintén meghatározó tényezője volt a tanácsi határozatnak.

04

A Szerbiával folytatott csatlakozási tárgyalások hivatalosan 2014. január 1-jén kezdődtek meg. Az Európai Bizottság előzőleg jelezte, hogy a Szerbia előtt álló fő kihívásnak a kormányzás kéréseit tekinti, és úgy határozott, hogy ezzel a legnehezebbnek ítélt területtel az egyes fejezetekről folytatott tárgyalássorozat⁴ korai szakaszában kell foglalkozni.

- 2 A „Belgrád–Pristina” párbeszédben az Európai Külügyi Szolgálat támogatásával Catherine Ashton, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője és az Európai Bizottság alelnöke közvetítő szerepet játszott.
- 3 Az Európai Tanács által 1993 júniusában megállapított koppenhágai kritériumok a következők:
 - a) Politikai kritérium: a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogok érvényesülését és a kisebbségek tiszteletben tartását és védelmét garantáló intézmények stabilitása;
 - b) Gazdasági kritérium: működő piacgazdaság, valamint azon képesség megszerzése, hogy az adott ország meg tudja birkózni az Unión belül érvényesülő versenyviszonyokkal és piaci erőkkel;
 - c) A tagsággal járó kötelezettségek, különösen a politikai, gazdasági és monetáris uniós célkitűzéseinek vállalására való képesség.
- 4 A csatlakozási tárgyalások megkönnyítése érdekében a folyamatot 35 uniós politika szerinti fejezetre bontották. A különböző fejezetekről szóló tárgyalások nem korlátozódnak a szabályozási és jogalkotási kérdésekre, hanem kiterjednek a szükséges közigazgatási szervezet létrehozására és az ez utóbbiak irányítási kapacitásának megerősítése terén elért eredményekre is. A kormányzással összefüggő fejezet alapvetően a 23. fejezet (Igazságügy és alapvető jogok) és a 24. fejezet (A jog érvényesülése, szabadság és biztonság).

A Szerbiának nyújtott uniós előcsatlakozási támogatás

05

Az uniós előcsatlakozási támogatás prioritásai közé tartozik a kedvezményezett országok segítése igazgatási kapacitásuk megerősítésében és az uniós vívmányok elfogadásának és végrehajtásának támogatása⁵. Az igazgatási kapacitás megerősítése érdekében a Bizottság olyan tevékenységeket támogat, mint az intézményfejlesztés, az irányítási rendszerek létrehozása és a képzés.

06

A 2007–2013-as időszakban az EU az igazgatási kapacitás terén az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA) I. komponensén (átmeneti támogatás és intézményfejlesztés) keresztül nyújtott támogatást Szerbiának⁶. Az IPA-források – átlagosan évi mintegy 170 millió euró – különböző ágazatok széles körében viszonylag egyenletesen oszlottak el (lásd: **1. táblázat**). A finanszírozás negyede a kormányzás területére – a „bel- és igazságügyre”, ezen belül a korrupció elleni küzdelemre, valamint a „közigazgatási reformra”, ezen belül a közpénzgazdálkodás reformjára – jutott, ami azt tükrözi, hogy a Bizottság felismerte, hogy e területen fontos a hiányosságok kezelése.

- 5 Az uniós vívmányok az Európai Unióban kidolgozott és elfogadott elvek, politikák, jogszabályok, gyakorlatok, kötelezettségek és célok teljes skáláját jelölik.
- 6 Az IPA-t az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA) létrehozásáról szóló, 2006. július 17-i 1085/2006/EK tanácsi rendelet (HL L 210., 2006.7.31., 82. o.) és az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA) létrehozásáról szóló 1085/2006/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról szóló, 2007. június 12-i 718/2007/EK bizottsági rendelet (HL L 170., 2007.6.29., 1. o.) hozta létre.

1. táblázat

A Szerbiának nyújtott IPA-támogatás (2007–2013)

Ágazat	Elkülönített összeg (millió euró)	Az elkülönített teljes összeg százalékában
Bel- és igazságügy	117	9,7%
Közigazgatási reform	164	13,6%
Társadalmi fejlődés	171	14,2%
A magánszektor fejlesztése	109	9,1%
Közlekedés	146	12,1%
Környezetvédelem, éghajlatváltozás és energiaügy	192	16,0%
Mezőgazdaság és vidékfejlesztés	109	9,1%
Más uniós vívmányok és horizontális tevékenységek	195	16,2%
Összesen	1 203	

Forrás: Szerbiára vonatkozó többéves indikatív tervezési dokumentum (2011–2013).

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

07

Az ellenőrzés egyrészt annak értékelésére irányult, hogy a Bizottság eredményesen irányítja-e a Szerbiának nyújtott előcsatlakozási támogatást, másrészt annak alaposabb vizsgálatára, hogy a Bizottság milyen támogatást nyújt a kormányzás mint fő terület számára. Az ellenőrzés során a Számvevőszék a következő két fő kérdést vizsgálta:

- a) A Bizottság eredményesen irányította-e az IPA-projekteteket?
- b) A kormányzás támogatása során a Bizottság eredményesen irányította-e a nem pénzügyi támogatást?

08

A 2013 májusa és 2014 januárja között végzett ellenőrzés a következőkre terjedt ki:

- a) 15, az IPA által finanszírozott projekt – ezen belül elsősorban a projektek eredményeinek – vizsgálata (lásd: **I. melléklet**)⁷. A minta – annak érdekében, hogy tükröződjön a kormányzásra helyezett hangsúly – nyolc, kormányzással kapcsolatos projektet, valamint hét, más beavatkozási területtel – társadalmi fejlődés, közlekedés, energiaügy, vidékfejlesztés és a magánszektor fejlesztése – kapcsolatos projektet foglalt magában.

- b) A 2010., 2011. és 2012. évi éves programok közül kiválasztott tíz IPA-projekt (lásd: **II. melléklet**) dokumentumalapú ellenőrzése annak megállapítása érdekében, hogy a kormányzás, illetve a korrupció elleni küzdelem mint horizontális kérdések hogyan illeszkedtek be azokba a projektekbe, amelyeknél nem a jó kormányzás volt az elsődleges célkitűzés.

- c) Az IPA programozási folyamatának, a kormányzási kérdésekről folyó párbeszéd mechanizmusainak és a meglévő eljárásoknak a vizsgálata annak értékeléséhez, hogy Szerbia milyen mértékben áll készen az IPA-támogatások decentralizált végrehajtási rendszerének (DIS) irányítására.

- d) Az Európai Unió belgrádi külképviseletén, az érintett szerb szakminisztériumoknál⁸, ügynökségeknél, regionális és helyi önkormányzatoknál, valamint állami vállalatoknál 2013. június 17. és 28. között végzett helyszíni ellenőrzések. A Számvevőszék a következő projekthelyszíneken végzett vizsgálatot: Belgrád, Horgos, Kragujevac, Kraljevo, Leskovac, Niš, Novi Sad (Újvidék), Obrenovac, Prokuplje, Subotica (Szabadka) és Ušće.

- 7 A 15, IPA által finanszírozott programot a Számvevőszék a Szerbiára vonatkozó 2007., 2008. és 2009. évi éves IPA-programok közül választotta ki, mert ezeknek a projekteknek az ellenőrzés időpontjáig (2013 közepéig) el kellett érniük a várt eredményeket. Az ellenőrzés kiterjedt a Szerbia esetében a mai napig létező egyetlen költségvetési támogatási programra is, amely a 2009. évi IPA keretében 100 millió eurós finanszírozásban részesült.
- 8 Nevezetesen a Szerb Köztársaság Európai Integrációs Irodája, a Korrupcióellenes Ügynökség és a Közbeszerzési Hivatal.

Első rész. Az IPA-projektek Bizottság általi irányítása

A finanszírozási határozatok levezethetők a vonatkozó stratégiákból

09

A Számvevőszék megvizsgálta, hogy a stratégiai dokumentumok összhangban vannak-e egymással, egyértelmű prioritásokat és teljesítménymutatókat tartalmaztak-e, és hogy a Bizottság és a szerb hatóságok kidolgoztak-e egy folyamatot arra, hogy az IPA-finanszírozásra a legmegfelelőbb projektek kerüljenek kiválasztásra. A Számvevőszék megvizsgálta továbbá, hogy az IPA kormányzathoz nyújtott támogatása megfelelően bevonta-e a civil társadalmi szervezeteket, és hogy működött-e a donorkoordináció.

Az IPA által nyújtott támogatás koherens stratégiai dokumentumokon alapul

10

Az IPA programozási kerete összetett, és számos, a szakpolitikai célokat és a stratégiai prioritásokat meghatározó dokumentumból áll (lásd: 13., 14. bekezdés és **3. ábra**). A dokumentumok azonban általában az ország igényeinek és prioritásainak értékelését tekintve összhangban állnak egymással. Az IPA Szerbiára vonatkozó programozási dokumentumai összhangban állnak továbbá az uniós integrációra vonatkozó nemzeti stratégiával, valamint a nemzeti igényfelmérésekkel is.

11

A szerb hatóságok a különböző szakpolitikai és társadalmi-gazdasági kérdések kezelésére több mint 70 nemzeti stratégiát és cselekvési tervet dolgoztak ki, azok minősége azonban nem volt mindig egységes. Ezenkívül a nemzeti stratégiák széles köre két fő kormányzati területre nem terjedt ki:

- A szerbiai területi decentralizáció politikai szempontból érzékeny jellege miatt a decentralizációs folyamatot a nemzeti prioritásokat és az azok végrehajtására vonatkozó határidőt meghatározó stratégiai keret nélkül hajtották végre.
- A közpénz-gazdálkodási reform végrehajtásának koordinálásához nem rendelkeztek átfogó stratégiával.

12

A 2012 júliusa és 2014 tavasza között hatalmon lévő koalíciós kormány jelentős erőfeszítéseket tett az uniós csatlakozási előkészületek szerb stratégiai keretének konszolidálására: 2012 decemberében cselekvési tervet fogadott el a bizottsági haladásjelentések megállapításainak hasznosítására, 2013 februárjában pedig elfogadta „az uniós vívmányokhoz való közelítésre vonatkozó nemzeti tervet”. Ezzel egy időben a Bizottság, valamint a Szerb Köztársaság Európai Integrációs Irodája (SEIO) intézkedéseket hozott a szerb stratégiai keret koherenciájának javítása érdekében, többek között törekedve arra, hogy a számos nemzeti stratégiát a 2011–2013-ra vonatkozó igényfelmérési dokumentumban egységesítsék. A nemzeti stratégiák és az IPA céljainak összehangolása az ágazatalapú megközelítés révén 2012 óta még következetesebbé vált.

A stratégiai dokumentumok tartalmazták a releváns prioritásokat, és a célkitűzések és teljesítménymutatók meghatározása fokozatosan javult

13

A Szerbiával legutóbb, 2007-ben létrejött európai partnerség⁹ egyrészt a reformokat ösztönző szakpolitikai keretként, másrészt – egy feltételelességi záradék révén – a pénzügyi támogatás potenciális felfüggesztésének¹⁰ alapjául szolgált. Igen széles körű rövid és középtávú prioritásokat határozott meg, amelyek kiterjedtek a csatlakozási kritériumokra és az uniós előírások végrehajtására, de ezeket a prioritásokat nem rangsorolták Szerbia uniós csatlakozásával vagy az uniós finanszírozásban való részesedéssel kapcsolatos jelentőségük szerint.

14

A többéves indikatív tervezési dokumentumok, a szerb igényfelmérési dokumentum és a későbbi programozási dokumentumok számos célkitűzést és teljesítménymutatót határoztak meg, ezek azonban gyakran túl átfogónak bizonyultak. Ez megnehezítette a beavatkozási területeken történt előrehaladás objektív értékelését¹¹. Az újonnan létrejött ágazati monitoringalbizottságok (lásd: 58. bekezdés) megerősítették a probléma súlyosságát. 2012 novemberében például mind a jogállamisággal, mind pedig a közigazgatással foglalkozó ágazati monitoringalbizottság arról számolt be, hogy a nem megfelelően meghatározott mutatók miatt általában nem lehetett mérni az előrehaladást, és a jövőbeni programozási ciklusokban a mutatók meghatározását javasolták¹².

15

Az ágazati megközelítésre való fokozatos áttéréssel azonban a 2012. és a 2013. évi IPA programozási folyamatban változásokat vezettek be. Az ágazati munkacsoportokban megállapodás született arról, hogy a 2020-ig tartó időszakban a legutóbbi szerb igényfelmérési dokumentumhoz kapcsolódóan RACER-mutatókat¹³, referenciaértékeket és célértékeket vezetnek be a 2013. évi ágazati és projektadatlapokba¹⁴.

A Bizottság a szerb hatóságokkal együttműködve fokozatosan javította a releváns projektek kiválasztásának módszerét

16

A 2007–2013-as programozási időszak első részében a SEIO, az uniós külképviselet és a Bizottság központi részlegei által végzett projektrangsorolás nem akadályozta meg a kiforrotlan vagy problémát jelentő projektek kiválasztását. Az ilyen projekteket nem lett volna szabad kiválasztani, vagy a következő éves programra kellett volna tartalékolni¹⁵. A Bizottság által végzett monitoring során a programozással kapcsolatosan megállapított problémák többek között a következők voltak: a nemzeti hatóság támogatásának hiánya; az intézményközi koordináció hiánya; nem megfelelő projekttervezés; nem megfelelő feladatmeghatározás; nem fenntartható pénzügyi megoldások és a korábbi projektekből levont tanulságok nem megfelelő hasznosítása.

- 9 A 2008. február 18-i 2008/213/EK tanácsi határozat az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsának 1999. június 10-i 1244. határozatában foglaltak szerint a Koszovót is magában foglaló Szerbiával létrejött Európai Partnerségben szereplő elvekről, prioritásokról és feltételekről, valamint a 2006/56/EK határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 80., 2008.3.19., 46. o.).
- 10 A támogatás azon előrelépés függvénye, amelyet az ország a koppenhágai kritériumoknak való megfelelés, valamint az európai partnerség egyes prioritásainak való megfelelés tekintetében elér (a 2008/213/EK határozat 1. mellékletének 5. pontja).
- 11 A 2007–2011-es időszakban a mezőgazdaság és vidékfejlesztés területén nyújtott IPA-támogatás értékelése megállapította, hogy a várt teljesítmény és hatás mérése „folyamatos hiányosságokat mutató terület” volt, mivel a programozási dokumentumokból hiányoztak a megfelelő és mérhető mutatók – Az AESA-konzorcium értékelési jelentése, 2013. január.
- 12 A jogállamisággal foglalkozó ágazati monitoringalbizottság 2012. november 15-i és a közigazgatási reformmal foglalkozó ágazati monitoringalbizottság 2012. november 16-i ülésének jegyzőkönyve.
- 13 RACER: releváns (*relevant*) – azaz szorosan kapcsolódik a beavatkozás célkitűzéseéhez; minden érdekelt fél számára elfogadható (*accepted*); nem szakértők számára hiteles (*credible*) és könnyen értelmezhető; könnyen (*easy*) nyomon követhető – például az adatgyűjtés alacsony költséggel megoldható; és megbízható (*robust*) – azaz nehezen manipulálható.
- 14 Az ágazati és projektadatlapok az IPA-finanszírozásban részesülő, kedvezményezett országok által a Bizottságnak a Bizottság és a kedvezményezett ország közötti tárgyalásokat követően benyújtandó, egy adott évre vonatkozó szabványdokumentumok. Az adatlapokon ágazati vagy

17

A projektek társfinanszírozásának szintje és az IPA-finanszírozás várható tőkeáttételi hatása nem szerepelt a kiválasztási folyamat kritériumai között. 2012-ig az Európai Bizottság az IPA-val kapcsolatban nem adott ki iránymutatást a párhuzamos társfinanszírozásról. Szerbia a 2007 és 2012 közötti éves IPA-programokhoz való 289 millió euró összegű hozzájárulásra vállalt kötelezettséget, ami a teljes nemzeti és uniós IPA-finanszírozás 24%-ának felel meg¹⁶. Nehéz volt azonban annak ellenőrzése, hogy a nemzeti társfinanszírozásra vonatkozó kötelezettségvállalás megvalósult-e, és nem volt iránymutatás arra vonatkozóan, hogy a kötelezettségvállalás teljesülésének elmaradása esetén milyen intézkedést kell hozni.

18

Mind az uniós külképviselet, mind a szerb hatóságok mindent megtettek a feltárt problémák megoldása érdekében, illetve azért, hogy azokat a következő programozási időszakokban figyelembe vegyék. Továbbá a Bizottság és a SEIO által a 2012. és a 2013. évi IPA-programok kiválasztási folyamataira irányuló javítások a következők voltak:

- a) a projektkészültségre vonatkozó szigorúbb követelmények;
- b) a Bizottság és a szerb hatóságok közötti 2012. évi megállapodás a párhuzamos társfinanszírozásra vonatkozó iránymutatásról.

Az IPA által a kormányzathoz nyújtott támogatás egyre inkább bevonta a civil társadalmi szervezeteket

19

Az európai bővítési stratégia hangsúlyt helyez a civil társadalmi szervezetek megerősítésére és a szakpolitika kialakításába történő bevonásukra. A 2007–2010-es időszakra vonatkozó szerbiai éves IPA-programok keretében négy civil társadalmi projekt támogatást hagytak jóvá 9 millió euró összértékben.

20

2007 óta a civil társadalmi szervezetek státusza és a kormánnyal való együttműködésük jelentősen javult. A szerbiai civil társadalmi szervezetek a kormányzás, illetve a korrupció elleni küzdelem terén jelenleg igen aktívak¹⁷. Általánosságban az IPA-programozásról 2010 óta rendszeresen lehetett konzultálni a civil társadalmi szervezetekkel, de a számvevőszéki ellenőrzés idején a konzultációs mechanizmus még nem terjedt el széles körben.

projektszinten egyértelműen fel kell tüntetni a prioritási tengelyeket, a célkitűzéseket, a tervezett műveleteket, a várt eredményeket és a kapcsolódó, objektíven ellenőrizhető mutatókat, valamint a tervezett végrehajtási módszereket, beleértve a megvalósítási szakaszokat (mértéköveket).

- 15 A 2009. május és 2013. május közötti időszakban az uniós külképviselet havonta átlagosan 14 IPA-projektet minősített problémásnak.
- 16 A szerbiai éves IPA-programokban szereplő adatok alapján. Ez a magas társfinanszírozási szint főként annak köszönhető, hogy 2011-ben a szerb hatóságok kötelezettséget vállaltak arra, hogy a környezetvédelmi, éghajlat-változási és energiaügyi ágazatban az önkormányzati környezetvédelmi támogatási-hitel beruházási program számára 122 millió eurót különítenek el.
- 17 Lásd például: a „Civil társadalmi párbeszéd” megnevezésű 15. projekt eredményeit a **8. háttéranyagban**.

A többi donorral való koordináció csak részben volt eredményes, de javuló tendenciát mutat

21

Bár történtek bizonyos erőfeszítések, a kezdeti IPA-projektek és a többi donor projektjei közötti koordinációban nem alakult ki a kiegészítő jelleget és az átfedések elkerülését biztosító szigorú fegyelem, különösen ami a jogállamiság területét illeti (lásd: **1. háttérmagyarázat**).

1. háttérmagyarázat

Példák a koordináció hiányára a jogállamiság területén

„Az igazságszolgáltatási rendszer” megnevezésű 3. projekt jó példa a tervezéstől a végrehajtásig jellemző, nem megfelelő koordinációra. Az uniós finanszírozású ügyviteli rendszer egy, az USAID által finanszírozott másik rendszerrel párhuzamosan futott. A jogállamiság területén az informatikai kérdésekkel kapcsolatos koordináció és helyi szerepvállalás hiányát jelzi, hogy az IPA keretébe tartozó főbb informatikai beruházásokat megfelelő informatikai stratégia nélkül hajtották végre.

22

Az ágazati megközelítés bevezetése óta azonban az IPA-dokumentáció jobb és szisztematikusabb donorkoordinációról tanúskodik. A donorok és az ágazati munkacsoportok között már rendszeres a konzultáció, és a Bizottság Szerbiával folytatott párbeszédében jelentős mértékben támaszkodik a nemzetközi szervezetek – nevezetesen a Világbank (a közkiadásokról és a pénzügyi elszámoltathatóságról szóló – PEFA – jelentések), az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (a kormányzás- és vezetésfejlesztési támogatási – SIGMA – értékelések), az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, az Európa Tanács és az Egyesült Nemzetek szervezetei – őket érintő szakterületekbe történő bevonására¹⁸.

A Bizottság megkezdte a projekttervezéssel kapcsolatos, a végrehajtás késedelméhez is hozzájáruló hiányosságok kezelését

23

A Számvevőszék megvizsgálta, hogy a 15 ellenőrzött projekt (lásd: **I. melléklet**) meghatározott célkitűzések mentén haladt-e, és konkrét igényfelmérésen alapult-e, valamint hogy a projektek tervezésekor figyelembe vették-e a vonatkozó feltételeket. A Számvevőszék megvizsgálta továbbá, hogy a projekteket a tervezett menetrendnek megfelelően hajtották-e végre, és gondosan felügyelték-e, és hogy adott esetben hoztak-e helyesbítő intézkedéseket.

18 A Bizottság és a nemzetközi szervezetek közötti partnerség nem korlátozódik a párbeszédhez szükséges információszerzésre. E szervezetek részvételével jelenleg számos IPA-projekt végrehajtása folyik. Ilyen projektek például a következők: „X. folyosó” (2010) a Világbankkal; a „Jó helyi kormányzás” projekt (2007) és a „Pénzmosás” elleni projekt (2010) az Európa Tanáccsal; a „Kórházi Információs Rendszer” projekt (2008) az ENSZ Projektszolgáltatási Hivatalával; a „Civil társadalom támogatása” projekt (2010) az EBESZ-szel; és „A kkv-k fejlesztési támogatása” projekt (2012) az EBRD-vel.

A projekttervezés és a szerződések kialakítása során a Bizottság kezdetben nem fordított kellő figyelmet a projekt célkitűzések pontos meghatározására, a konkrét igények felmérésére és a korábbi projektekből levont tanulságokra

24

Minden vizsgált projekt megfelelt az IPA stratégiai dokumentumaiban meghatározott prioritásoknak, de a projektek mintegy fele túl általános vagy irreális célokat követett (lásd: **2. háttérmagyarázat**). A Bizottság ugyanakkor, ha azt a projektterv és az outputok tényleges megvalósulása közötti hosszú időszak – akár négy vagy öt év – szükségessé tette, rugalmasan módosította

a célkitűzéseket és a várt eredményeket¹⁹. Ez a rugalmasság lényegesen – bár nem teljes egészében – ellensúlyozta a kezdeti túl általános vagy irreális projekt célkitűzések kedvezőtlen hatását.

25

Egyes vizsgált projektek tervezése és végrehajtása konkrét igényfelmérésre történő hivatkozás nélkül történt, ami bizonyos esetekben az IPA-források rossz hatásfokú elosztását eredményezte (lásd: **3. háttérmagyarázat**). A 2012. évi IPA-projektek és ágazati adatlapok vizsgálata során a Számvevőszék megállapította, hogy 2012-ben a Bizottság olyan intézkedések bevezetését kezdte meg, amelyek a támogatás tervezése során nagyobb hangsúlyt helyeztek az igényfelmérésre.

¹⁹ A hosszú átfutási időt a Költségvetési Ellenőrző Bizottság uniós előcsatlakozási alapokról szóló jelentéstervezete is megállapította, hiv.: 2011/2033(INI), 2013.6.20., 11. cikk, 25. o.

2. háttérmagyarázat

Példák túl általános vagy irreális projekt célkitűzésekre

Referenciaértékek hiányában nehéz volt értékelni az olyan projekt célok megvalósulásának mértékét, mint például a „Mentőszolgálat” megnevezésű 10. projektben az „Egészségügyi Minisztérium szerepének megerősítése” vagy a „Szerbia és EU közötti civil társadalmi párbeszéd” megnevezésű 15. projektben „a csatlakozási folyamat előmozdítása a kölcsönös ismeretek előmozdítása és javítása, valamint Szerbia uniós integrációs folyamatának megértése révén”.

A „Közbeszerzési Hivatal” megnevezésű 7. projekt egy elektronikus közbeszerzési elemet tartalmazott, amely a későbbiekben irreálisnak bizonyult.

3. háttérmagyarázat

Példák nem megfelelő igényfelmérésre

A „Vidékfejlesztés” megnevezésű 14. projektben a leszállított informatikai berendezések 40%-át nem használták, és azok egy része a helyszíni ellenőrzés idején még mindig a kifizető ügynökség raktárában volt.

26

A vizsgált projektek tervezésénél a korábbi projektek végrehajtásából levont tanulságokat csak kismértékben hasznosították. A projektadatlapokon a levont tanulságoknak fenntartott részeket inkább csak formális feladatnak tekintették. Ezenkívül a vizsgált projektadatlapok egyike sem említett meg más kedvezményezett országok hasonló projektjeiből levont tanulságokat. Valójában a levont tanulságokkal kapcsolatos mechanizmusok a Bizottságnál főként a makroszintű értékelések megállapításaira támaszkodtak, néha évekkal később, és ezért a projekttervezés szintjén időben nem segítették a válaszadást.

A projektek elindításához szükséges feltételekkel és a műveletek sorrendjével kapcsolatos hiányosságok fokozatosan csökkentek

27

A projekttervezésben a feltételek és a sorrendiség nem megfelelő figyelembevétele gyakran veszélyeztette az IPA-projektek súrlódásmentes és időben történő végrehajtását (lásd: **4. háttérmagyarázat**).

28

A Bizottság általában ellenőrizte, hogy a támogatás eredményességét biztosító nemzeti jogszabályok rendelkezésre álltak-e. Két vizsgált projekt elemeit azonban nem hangolták kellőképpen össze a hatályos, illetve a várható szerb jogszabályokkal, és ezért azok hasznavehetetlenek voltak (lásd: **5. háttérmagyarázat**).

29

Az árubeszerzésre és kapacitásépítésre irányuló, egymást kiegészítő szerződésekből álló projektek esetében a feltételekben nem kötötték ki az alapos előkészítő piacelemzést, elsősorban a speciális vagy különleges besorolású berendezések esetében. A „Rendőrségi reform” megnevezésű 1. projektben például nem írtak elő piackutatást. Az eszközbeszerzésre irányuló szerződés megkötésére alapvetően befolyásolta a kiegészítő ikerintézményi együttműködési szerződés relevanciáját és eredményességét.

Példák a projektek nem megfelelő feltételeire és sorrendiségére

A „Regionális fejlesztés” megnevezésű 9. projektet meghatározó, szolgáltatásra irányuló két közbeszerzési szerződés között a sorrendiség nem volt megfelelő. A regionális fejlesztési stratégiákat a regionális fejlesztésre vonatkozó nemzeti terv előtt dolgozták ki, és ezért azokat a nemzeti tervvel való összhang megteremtése érdekében a későbbiekben újra ki kellett dolgozni.

A „Žeželj-híd” megnevezésű 12. projektben a szükséges építési engedélyek megszerzése nem előfeltételként, hanem a projekt egyik tevékenységéként szerepelt. Ez problémát jelentett, mivel az építési engedélyek megszerzése Szerbiában hosszú folyamat. A projekt 2011 márciusában indult, a szerződő felek azonban 2012 áprilisáig nem kapták meg az alapvető engedélyeket, ami így késleltette a projektet.

Példák jogi következetlenségekre

A „Rendőrségi reform” megnevezésű 1. projekt egyik alkotóelemét el kellett hagyni, mivel a kedvezményezett arra hivatkozott, hogy a szerb jogszabályok nem teszik lehetővé a rendőrség feddhetetlenségének speciális tesztelését.

A „Mentőszolgálat” megnevezésű 10. projekt esetében a nyilvános elhelyezésre és használatra megrendelt defibrillátorokat valójában nem használták, mivel a szerb jogszabályok szerint a defibrillátorokat csak az egészségügyi dolgozók használhatják.

30

A feltételeket ugyanakkor határozottan és szigorúan alkalmazták a pályázati felhívásokban, például a „Szerbia és EU közötti civil társadalmi párbeszéd” megnevezésű 15. projektben, amely esetében a civil társadalmi szervezetek és azok projektpartnerei jelentős kötelezettségeket vállaltak.

31

A 2012 utáni programozási dokumentumokból kitűnik, hogy a feltételeknek, a 2007. és 2008. évi IPA-kkal összehasonlítva, nagyobb mértékben szereztek érvényt. Pályázatokat halasztottak el hiányzó engedélyek miatt²⁰, vagy az előírt megvalósíthatósági tanulmány hiánya miatt hátrébb sorolták azokat.

A vizsgált projektek végrehajtásában történtek késedelmek, de a Bizottság összességében jónak értékelte az IPA abszorpciós kapacitását

32

Valamennyi vizsgált projekt végrehajtása késedelmet szenvedett (egyes esetekben ez a késedelem jelentősnek tekinthető), ami annak jele lehet, hogy egyes, az intézkedést végrehajtó szerb projektpartnerek kapacitását a Bizottság túlértékelt. Az infrastruktúrát érintő nagyszabású projektek, például a „Žeželj-híd” megnevezésű 12. projekt esetében az abszorpciós kapacitás gyakran korlátozottnak bizonyult (lásd: 43. bekezdés). Az IPA-források jobb abszorpcióját tükrözte a pályázati felhívások sikere, nevezetesen az „Önkormányzati támogatási program” megnevezésű 5. projekt támogatási rendszere esetében, amelyre több mint 200 projektet nyújtottak be, és ezekből a projektekből 67 részesült finanszírozásban és zárta le tevékenységét többnyire a tervezett határidő előtt.

20 Erre példa az intermodális közlekedési projekt, amelyet az engedélyek hiánya miatt a 2011. évi IPA után több programozási évvel elhalasztottak.

33

A vizsgált mintában szereplő szerződések késedelme és költségmentes meghosszabbítása ellenére ugyanakkor az uniós külképviselet jelentése szerinti, a teljes 2007–2013-as programozási időszakra vonatkozó magas szerződéskötési és kifizetési arányok arról tanúskodnak, hogy nemzeti szinten a teljes IPA-rendszer esetében magas volt az abszorpció kapacitása.

Az IPA-támogatások monitoringja a szerződések szintjén biztosított volt, a projektek szintjén azonban nem**34**

A Bizottság az IPA-támogatásokat projektszinten szisztematikusan nem felügyelte. Az irányítóbizottságok, bár megtévesztő módon projekt-irányítóbizottságoknak nevezték őket, csak bizonyos szerződésekért és nem az egész projektért feleltek.

35

Az uniós külképviselet által a helyszíni ellenőrzéseknél alkalmazott gyakorlat kezdetben változó volt, az uniós külképviselet azonban 2011-ben a belső monitoring formális mechanizmusának bevezetésével javított az általános helyzeten. A 2009-ben elindított eredményorientált monitoring (ROM) ma már a kapacitásépítési projektek esetében elterjedt külső monitoring-mechanizmusnak számít. A Számvevőszék megállapította, hogy a vizsgált projektek esetében a ROM-jelentések általában megfelelő információt nyújtottak a projektek előrehaladásáról.

36

Azon projektek esetében, amelyeknél a nemzeti projektem és az IPA-projektem együttesen volt jelen, mint például „A vámhatóságok támogatása” megnevezésű 6. projekt esetében, a két projektemet egymástól elkülönülten, a szerb hatóságok és az uniós külképviselet közötti bármilyen formális információáramlás nélkül kezelték. A nemzeti projektemekre vonatkozó időkorlátok sem voltak olyan szigorúak, mint az IPA-projektemekre vonatkozóak. 2012 óta a párhuzamos társfinanszírozásról a szerb hatóságokkal kötött megállapodás lehetővé tette, hogy a Bizottság nagyobb erőfeszítéseket tegyen a koordináció hiányának kezelése érdekében (lásd: 17. és 18. bekezdés).

A helyesbítő intézkedés tekintetében a Bizottság módszere meglehetősen korlátozott volt**37**

Azok a helyesbítő intézkedések, amelyeket a Bizottság szükség esetén a végrehajtási folyamat során hozott, nem irányultak a késedelmeket okozó nehézségekre (lásd: 16. bekezdés). Ezek főként a szerződés időtartamának további költségek felmerülése nélküli rugalmas meghosszabbítását vagy a szerződés szerinti tevékenységek módosítását jelentették. Amennyiben például a projektet a szerb hatóságok nem megfelelő kötelezettségvállalása gátolta, az IPA-forrásokat más, új tevékenységekre csoportosították át. A Bizottság nem alkalmazott szigorúbb intézkedést, például nem folyamodott ahhoz, hogy a problémák megoldásáig felfüggeszti a végrehajtást, sőt mi több törli a projektet.

38

A projekttervezés szintjén beépített feltételek általában nem jelentettek elegendő korlátot ahhoz, hogy a Bizottság automatikusan helyesbítő intézkedéseket alkalmazzon (lásd: 27–29. bekezdés)²¹. Az uniós külképviselet ugyanakkor a kedvezményezetti oldalon a pályázati, szerződéskötési és végrehajtási folyamatot potenciálisan veszélyeztető, jelentős problémákat kezelt és oldott meg. Azok a kérdések, amelyeket az uniós külképviselet szintjén nem tudtak megoldani, a monitoringbizottságokhoz, majd az IPA közös monitoringbizottságához kerültek.

Az IPA-projektek outputjai általában a tervezettnél megfelelően alakultak, de elképzelhető, hogy az outputokon túlmutató eredmények nem fenntarthatóak

39

A Számvevőszék megvizsgálta, hogy sikerült-e elérni a tervezett outputokat és más eredményeket, és hogy a pályázati és közbeszerzési eljárásokat megfelelően végrehajtották-e. A Számvevőszék megvizsgálta továbbá, hogy a projekt outputjai és más eredményei az IPA által nyújtott finanszírozás után vélhetően továbbra is fenntarthatók-e.

40

A kormányzással kapcsolatos projektekre vonatkozó **2. táblázat** és a kormányzáson kívüli területekkel kapcsolatos projektekre vonatkozó **3. táblázat** részletes áttekintést nyújt a projektek outputjaira és más eredményeire vonatkozó számvevőszéki megállapításokról. A Számvevőszék adott esetben figyelembe vette a ROM-jelentések és értékelések vonatkozó következtetéseit²².

Az IPA-projektek többnyire a tervezett outputokkal és az outputokon túlmutató eredményekkel zárultak

41

A számvevőszéki ellenőrzés idejére lezárult vizsgált projektek a szisztematikus késedelmek ellenére többnyire az eredetileg tervezett vagy a projektvégrehajtás során módosított outputokat eredményezték. Az outputok megvalósulása valójában a Bizottság által teljesített zárókifizetések előfeltétele volt. Ez a magyarázata annak, hogy a projekt lezárásakor miért csak kevés olyan output volt, amelyet nem sikerült teljes mértékben elérni (lásd: **7., 9. és 10. háttérmagyarázat**). Az ellenőrzés megállapításai alapján azonban felmerült az a probléma, hogy közép- és hosszú távon bizonyos, gyakran viszonylag kisebb jelentőségű projektoutputok mennyire használhatóak (lásd: 48. bekezdés).

42

A projektek általában jó, akár az outputokon is túlmutató eredményekkel zárultak, ami hozzájárult az IPA által nyújtott támogatás céljainak eléréséhez. Összességében a kormányzással kapcsolatos nyolc vizsgált IPA-projekt hozzájárult a kedvezményezett intézmények kapacitásának növeléséhez, illetve a nemzeti jogi keretrendszer javításához (lásd: **6. háttérmagyarázat**). A Számvevőszék az eredmények szempontjából négy, kormányzással kapcsolatos projekt esetében jelentős hiányosságokat állapított meg (lásd: **7. háttérmagyarázat**).

21 A 2007–2011-es időszakot felölelő „Evaluation of the rule of law sector implemented and financed by IPA and other donors in Serbia” [Szerbiában az IPA és más donorkok által végrehajtott és finanszírozott, a jogállamiság megteremtése területének értékeléséhez nyújtott technikai segítségnyújtás], Tervezet, 2013. május, dokumentumban szereplők szerint: „Minden esetben a nem megfelelő tervezés jele, ha egy projektet olyan körülmények között indítanak el, amelyek a projekttevékenységek megfelelő kivitelezéséhez túl koraiak” (24. o.), és „Olyan feltételrendszert kell bevezetni, amely a projekt felfüggesztésével járó lehetséges szankciót is magában foglalja” (59. o.).

22 Nevezetesen az IPA-támogatás időközi értékelése és átfogó értékelése, Országjelentés, Szerbia, ECORYS, 2013. augusztus. Lásd még: a 22., 24., 28. és 30. lábjegyzetben hivatkozott értékelések.

6. háttérmagyarzat

Példák a kormányzással kapcsolatos projektek kézzelfogható eredményeire

A „Korrupció elleni küzdelem” megnevezésű 2. projekt sikeresen támogatta a Korrupcióellenes Ügynökség igazgatási kapacitásának elsősorban informatikai megoldásokkal történő megerősítését. Továbbá, hozzájárulva a korrupcióellenes stratégia és cselekvési terv módosításának kidolgozásához, javította a korrupcióellenes jogi és intézményi keretrendszerét.

Az „Önkormányzati támogatási program” megnevezésű 5. projekt hozzájárult a helyi közigazgatási szervek kapacitásának növeléséhez és az állampolgároknak nyújtott szolgáltatások minőségének javításához. Ezt a Számvevőszék kraljevoi (földrajzi információs rendszer) és niši (telefonos ügyfélközpont és építési engedélyek központja) helyszíni ellenőrzései is igazolták. A projekt elősegítette továbbá az önkormányzatok és a területükön működő közüzemi társaságok közötti kommunikáció és együttműködés javítását.

7. háttérmagyarzat

Példák a kormányzással kapcsolatos projektek vegyes eredményeire

Az „Önkormányzati támogatási program” megnevezésű 5. projekt keretébe tartozó, az önkormányzati kötvény-kibocsátási kezdeményezést támogató konkrét modul korlátozott eredménnyel járt. A városok és önkormányzatok állandó konferenciája a hagyományos banki hitelek alternatívjaként önkormányzati kötvények kibocsátását ösztönözte, de a bankok részéről tiltakozásba, valamint az önkormányzatok részéről a változással szembeni ellenállásba ütközött. Rendkívül kevés önkormányzati kötvényt bocsátottak ki. 2013 közepéig mindössze két város bocsátott ki önkormányzati kötvényeket: Novi Sad, 35 millió euró összegben és Pančevo, 1 millió euró összegben. Az IPA által finanszírozott másodlagos piac az alacsony számú kibocsátások miatt soha nem kezdte meg működését.

„Az államháztartás belső pénzügyi ellenőrzése” megnevezésű 8. projekt a Pénzügyminisztériumon belül sikeresen létrehozott egy központi harmonizációs egységet, de az ellenőrzés idején az egység minden erőforrását képzési tevékenységekre összpontosította, és a központi harmonizációs egység egyéb hagyományos felelősségi körét, például a belső ellenőrzési stratégiák és standardok kidolgozását még nem gyakorolta. Konkrétan a központi harmonizációs egység még nem nyújtott támogatást a pénzügyi vezetőknek és a belső ellenőröknek a kockázattértékeléshez és a csalások kezeléséhez. A tervezett belső ellenőrzési egységek formálisan fennálltak, de személyügyi problémákkal küzdöttek. A projekt keretében azonban sikerült kifejleszteni egy belső ellenőröknek szóló tanúsítási rendszert.

8. háttérmagyarzat

Példák nem kormányzással kapcsolatos IPA-projektek által elért jó eredményekre

A „Szerbiai villamos energia” megnevezésű 13. projekt IPA által finanszírozott komponensei a közbeszerzési kapacitásépítés, valamint az uniós vívmányoknak megfelelő környezetszennyezés elleni rendszerek telepítése tekintetében elérték a várt eredményt.

A „Civil társadalmi párbeszéd” megnevezésű 15. projektben szereplő, a civil társadalmi szervezeteknek a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatosan nyújtott támogatások fenntartható eredményeket értek el, például gyakorlati módszereket dolgoztak ki az egészségügyi ágazatban a korrupció elleni küzdelem, a közbeszerzési eljárások állampolgárok által történő felügyelete terén, és a nemzeti integritás rendszerrel kapcsolatos felmérést végeztek.

43

A nem a kormányzással kapcsolatos támogatások területén vizsgált hét projektből négy az outputokon túlmutató eredményeket ért el, illetve nagyrészt jó úton haladt azok elérése felé (lásd: **8. háttérmagyarázat**), kettőt pedig az ellenőrzés részben eredményesnek ítélt (lásd: **9. háttérmagyarázat**). Az ellenőrzés idején a hetedik projekt (a „Žeželj-híd” megnevezésű 12. projekt) még folyamatban volt, és várható késedelme elérte a 18 hónapot. Az infrastruktúrát érintő nagyszabású projektek a szűk keresztmetszetek listáján előkelő helyet foglalnak el, ezek esetében a lassú előrehaladás és a határidők be nem tartása visszatérő problémát jelent²³. Az EU korábban két másik projektet finanszírozott a Žeželj-híd újjáépítésének támogatására: a CARDS 2004 projektet²⁴ a részletes tervezési előírások finanszírozására és a 2008. évi IPA-projektet az újjáépítés felügyeletére. A jelentős uniós finanszírozási és technikai támogatás ellenére a szerb hatóságok a beruházási projektek tervezése és végrehajtása terén továbbra is gyenge teljesítményt nyújtottak. Az építési engedélyek beszerzése még mindig komoly problémát jelent. Ezt a problémát a Bizottság az IPA-programozás során fokozatosan kezeli (lásd: 31. bekezdés).

- 23 *Evaluation of effectiveness and efficiency of development assistance to the Republic of Serbia per sector* [A Szerb Köztársaságnak nyújtott fejlesztési támogatás eredményességének és hatékonyságának értékelése], Maxima Consulting, hivatkozás SWE14/OC01-18, 2014., 80. o.
- 24 A 2000–2006-os időszakban a Szerbiát támogató programok finanszírozása a CARDS-rendelet, azaz az Albániának, Bosznia és Hercegovinának, Horvátországnak, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságnak és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságnak nyújtandó támogatásról, az 1628/96/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről, továbbá a 3906/89/EGK és az 1360/90/EGK rendelet, valamint a 97/256/EK és az 1999/311/EK határozat módosításáról szóló 2000. december 5-i 2666/2000/EK tanácsi rendelet (HL L 306., 2000.12.7., 1. o.) keretében történt. CARDS: újjáépítési, fejlesztési és stabilizációs közösségi támogatás (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization*).

Példák nem kormányzással kapcsolatos, részben eredményes IPA-projektekre

„A magánszektor versenyképessége” megnevezésű 11. projekt az intézmények megerősítése terén részben elérte a várt eredményeket: kormányzati szinten a klaszterstratégiát át kell alakítani, és a helyi ellátási lánc fejlesztésére eredményes támogatási intézkedéseket kell kidolgozni. A célkitűzéseket a nemzetközivé válás terén is részben sikerült elérni: a nyolc célkitűzésből öt megvalósult.

A „Vidékfejlesztés” megnevezésű 14. projekt is részben volt eredményes. A kifizető ügynökség és az irányító hatóság létrejött, de megbízásuk a projektellenőrzésen kívül eső fejlemények miatt késedelmet szenvedett (az ellenőrzés idején ez másfél év volt). A kifizető ügynökség nem tudta lefedni a tervezett projekttevékenységeket, különösen a képzést. A másik projekt (Leader) szintén részleges eredményeket ért el. A tervezett helyi struktúrák kialakítása érdekében tett erőfeszítések sikeresek voltak, de a projekt nem tudta elérni a képzett munkatársak kritikus tömegét.

A pályázati és közbeszerzési eljárások általában eredményesek voltak

44

A pályázati és közbeszerzési eljárásokat a Számvevőszék általában alkalmasnak találta arra, hogy biztosítsák a várt outputok időben történő megvalósulását²⁵. Négy vizsgált projekt esetében azonban a tervezett berendezések egészének vagy egy részének beszerzésével kapcsolatosan komoly problémák merültek fel, különösen abban az esetben, ha az speciális vagy különleges besorolású berendezéseket érintett (lásd: **10. háttérmagyarázat**).

45

A Bizottság a megíúsult pályázatok előzményeire vonatkozóan nem írt elő összefoglaló monitoringdokumentumot, és nem elemezte, hogy bizonyos pályázatok miért hiúsultak meg, akár többször is. Nem nyert bizonyítást, hogy a speciális berendezésekre vonatkozó 2008. évi IPA programozási útmutató rendelkezéseit betartották volna²⁶.

Az IPA-projektek várható fenntarthatósága nem volt teljes mértékben kielégítő

46

A vizsgált projektek kétharmada esetében a Számvevőszék egyes egyedi outputok és más eredmények fenntarthatóságával kapcsolatos problémákat állapított meg. A beszerzett áruk által nyújtott előnyök fenntarthatóságát különösen az veszélyeztette, ha alapvető döntéseket nem hoztak meg, vagy ha a kedvezményezett nem rendelkezett elegendő költségvetési forrással és a donortól függött (lásd: **11. háttérmagyarázat**). A kormányzással kapcsolatos projektek fenntarthatóságát különösen a személyügyi kérdések veszélyeztették, amit tovább súlyosbítottak a globális válság nyomán a szerb kormány által hozott megszorító intézkedések (lásd: **12. háttérmagyarázat**).

- 25 Mivel az uniós külképviselet a közbeszerzési eljárásokat központi irányítással folytatta le, a projektekből nem állapítható meg, hogy a közbeszerzés területén hogyan alakult a szerb hatóságok igazgatási kapacitása.
- 26 A speciális berendezésekre vonatkozó vagy a jelentős összegű előirányzatot tartalmazó beruházási projektek vagy projektelemekek esetében a vonatkozó projektadatlap végleges jóváhagyása előtt megfelelő piaci tanulmányt kell benyújtani. A nemzeti IPA-koordinátornak az Európai Bizottság felé írásban indokolnia kell az e szabály alóli kivételeket (az IPA programozási útmutató 7.2. része).

Példák pályázati eljárással és közbeszerzéssel kapcsolatos problémákra

A „Rendőrségi reform” megnevezésű 1. projekt esetében a titkos megfigyeléshez szükséges berendezések pályáztatása kifutott az időből, és az odaitélt forrásokat a Bizottság végül visszavonta. A berendezés beszerzésének elmaradása miatt nem teljesült a kedvezményezett kötelezettségvállalása, és emiatt a belső ellenőrzési részleg a rendőrségen belül még mindig nem tud eredményesen küzdeni a korrupcióval szemben, holott ez a projekt fő célkitűzése.

„A vámhatóság támogatása” megnevezésű 6. projekt esetében az IPA által finanszírozott felszerelések második tételét (ruházati cikkek) végül az uniós származási szabályoknak való megfeleléssel kapcsolatos nehézségek miatt törölték a pályázatból, és azt közvetlenül Szerbia finanszírozta.

Példák a fenntarthatósággal kapcsolatos kockázatokra

Az „Igazságszolgáltatási rendszer” megnevezésű 3. projekt esetében az ellenőrzés idején a szerb hatóságok még nem határoztak abban a döntő fontosságú kérdésben, hogy a szerb bírósági hálózat esetében melyik rendszert vezetik be (az uniós SAPS-ot vagy az amerikai AVP-t). Az országos bevezetés finanszírozási háttere nem volt tisztázott, és azt vélhetően a szoftver élettartamával, valamint az elégtelen vagy elavult hardverrel kapcsolatos problémák akadályozták. A szerb igazságszolgáltatást érintő informatikai költségvetés mintegy 70%-át az IPA és más donorok biztosították, és a fennmaradó 30% az állami költségvetésből származott, ami az informatikai fejlesztések és a kedvezményezett szerepvállalásának biztosítása szempontjából nem egy fenntartható megoldás.

A „Regionális fejlesztés” megnevezésű 9. projekt esetében a fenntarthatósággal kapcsolatos fő problémát a regionális fejlesztési politika terén a nemzeti és a regionális szinten tapasztalható tisztázatlan szervezeti rendszer jelentette. A decentralizáció mértékéről, valamint a területfejlesztési régiók kialakításának módjáról nem sikerült egyértelmű konszenzust elérni²⁷. Fennállt a veszélye annak, hogy a támogatott regionális fejlesztési ügynökségek egyértelmű feladatok és felelősségi körök nélkül nem tudnak fennmaradni. Jelentős pénzügyi problémákkal is küzdöttek, és továbbra is a donoroktól függtek.

Az IPA által finanszírozott, a használhatósági idejük lejáratához közeledő és folyamatosan növekvő fenntartási költségekkel járó mentőautók cseréjére nem dolgoztak ki terveket, és nem rendelkeztek ütemtervvel. Ezért nem volt biztos, hogy a „Mentőszolgálat” megnevezésű 10. projektből eredő megnövekedett képességek hosszú távon fenntarthatóak lesznek-e.

27 *Ex-ante evaluation of the national plan for regional development and the regional development strategies* [A nemzeti regionális fejlesztési terv és a regionális fejlesztési stratégiák utólagos értékelése], IBF International Consulting, 2012. július, 7. o.

Példák a kormányzással kapcsolatos projektek személyügyi kérdéseire

„Az államháztartás belső pénzügyi ellenőrzése” megnevezésű 8. projekt eredményeinek fenntarthatósága függ attól, hogy a Pénzügyminisztérium képes-e arra, hogy a közszektorban megfelelő, képzett belső ellenőrökkel álló állandó csapatot hozzon létre. Tekintettel arra, hogy a magánszektorral és az Állami Számvevőszékkel kell versenyeznie, állománybővítési tervének megvalósítása és a fluktuáció visszaszorítása terén nehézségekbe ütközött²⁸.

A fluktuáció az IPA „Vidékfejlesztés” megnevezésű 14. projekten keresztül finanszírozott vidékfejlesztési elemének végrehajtásáért felelős új szervek intézményi kapacitását is veszélyezteti²⁹.

28 Az ellenőrzés során felkeresett belső ellenőrzési egységek személyügyi problémákkal küzdöttek. Az Igazságügyi Minisztériumban a tervezett nyolccal szemben két (nem okleveles) belső ellenőrt foglalkoztattak. A Pénzügyminisztériumban a három tervezettel szemben csak egy belső ellenőr (a csoportvezető) állt alkalmazásban.

29 Lásd még: „*Evaluation of Agriculture and Rural development Sector implemented and financed by IPA programme and other donors*” [Az IPA-program és más donorok által végrehajtott és finanszírozott, a mezőgazdasági és vidékfejlesztési terület értékeléséhez nyújtott technikai segítségnyújtás], 2013. január, Ágazati értékelés, 37–39. o.

47

Miközben bizonyos projektelemekek esetében a jogszabályok az eredményesség akadályának bizonyultak (lásd: 28. bekezdés), egyes esetekben az egész projekt fenntarthatóságát segítették. Az új szerb közbeszerzési törvény biztosította például a „Közbeszerzés” megnevezésű 7. projekt számos eredményének és a „Civil társadalmi párbeszéd” megnevezésű 15. projekt keretében nyújtott, ellenőrzött támogatásokból finanszírozott tevékenységek némelyikének fenntarthatóságát.

2. táblázat **Kormányzással kapcsolatos IPA-projektek – Az outputok és más eredmények értékelése**

Ellenőrzési kritériumok	Projekt							
	1. Rendőrségi reform	2. Korrupció elleni küzdelem	3. Igazságszolgáltatási rendszer	4. Ügyeszek és büntetés-végrehajtási rendszer	5. Önkormányzati támogatási program	6. Szerb vámhatóság	7. Közbeszerzési Hivatal	8. Az államháztartás belső pénzügyi ellenőrzése 3. szakasz
A tervezett outputok megvalósultak.								
Az outputokon túlmutató várt eredmények megvalósultak.				N/A folyamatban				
A pályázati és közbeszerzési eljárásokat a várt outputok időben történő biztosítása érdekében megfelelően előkészítették.								
Az intézkedés eredményességét biztosító nemzeti jogszabályok rendelkezésre álltak.								
Az IPA által nyújtott finanszírozás befejezése után a projekt fenntarthatóságának a kilátásai jók voltak, különösen: biztosított volt az IPA utáni finanszírozás, valamint a kedvezményezett részt vett a projekt folyamatosságának biztosításában, és rendelkezett az ahhoz szükséges kapacitással.								

- Kielégítő
- Részben kielégítő
- Nem kielégítő

48

Hiányoznak a fenntarthatósággal kapcsolatos megfelelő hasznosulásvizsgálatok. A szerződések lezárását követően ritkán történik meg a szerződés hatásának és hasznosságának értékelése. Az IPA-projektek alapján született eredmények közép- és hosszú távú fenntarthatóságának ellenőrzése érdekében a Bizottság Szerbiában még nem végzett utólagos eredményorientált monitoringot. A projektek/szerződések önmagukban nem biztosítják a tervezett eredmények közép- vagy hosszú távú hatását vagy fenntarthatóságát. Az ilyen jellegű felelősség

a szerződésben szereplő tevékenységek lezárásával azonnal megszűnik. A megfelelő hasznosulásvizsgálati mechanizmus hiánya elsősorban akkor jelent problémát, ha bizonyos eredmények gyakorlati haszna a projektet követően csak évekkel később értékelhető, mint például a szakpolitikai koncepciók, szakmai protokollok, eljárások, kézikönyvek, elemzések, különböző tanulmányok stb. esetében, vagy ha ezt konkrétan ki is emelik, mint például a „Rendőrségi reform” megnevezésű 1. projekt vagy a „Mentőszolgálat” megnevezésű 10. projekt esetében.

3. táblázat Nem a kormányzással kapcsolatos IPA-projektek – Az outputok és más eredmények értékelése

Ellenőrzési kritériumok	Projekt						
	9. Regionális fejlesztési program	10. Mentőszolgálat	11. A magán-szektor versenyképessége	12. Železj-híd	13. Szerbiai villamos energia	14. Vidékfejlesztési politikák	15. Civil társadalom
A tervezett outputok megvalósultak.				N/A folyamatban			
Az outputokon túlmutató várt eredmények megvalósultak.				N/A folyamatban			
A pályázati és közbeszerzési eljárásokat a várt outputok időben történő biztosítása érdekében megfelelően előkészítették.							
Az intézkedés eredményességét biztosító nemzeti jogszabályok rendelkezésre álltak.				N/A			
Az IPA által nyújtott finanszírozás befejezése után a projekt fenntarthatóságának a kilátásai jók voltak, különösen: biztosított volt az IPA utáni finanszírozás, valamint a kedvezményezett részt vett a projekt folyamatosságának biztosításában, és rendelkezett az ahhoz szükséges kapacitással.							

- Kielégítő
- Részben kielégítő
- Nem kielégítő

Második rész. A kormányzás támogatására irányuló nem pénzügyi támogatás Bizottság általi irányítása

A Bizottság a kormányzati kérdéseket a Szerbiával folytatott párbeszéd keretében átfogóan, egyre eredményesebben kezelte

49

A Számvevőszék megvizsgálta, hogy az EU és Szerbia közötti párbeszéd konkrétan foglalkozott-e a kormányzás főbb kérdéseivel, és a párbeszéd kiterjedt-e intézkedési pontok meghatározására és azok hasznosulásvizsgálatára. Megvizsgálta továbbá, hogy a szakpolitika kialakítása és a projekttervezés terén a szakpolitikai prioritásokat figyelembe vették-e. A Számvevőszék a kormányzáson kívüli területeken végrehajtott tíz közelmúltbeli IPA-projekt vizsgálatával (lásd: **II. melléklet**) azt kívánta értékelni, hogy a kormányzás, illetve a korrupció elleni küzdelem mint horizontális kérdések milyen mértékben jelentek meg ezekben a projektekben.

A Bizottság és Szerbia között strukturált párbeszéd folyt a kormányzásról

50

A stabilizációs és társulási megállapodás (lásd: 2. bekezdés) az EU és Szerbia közötti szakpolitikai kérdésekről és együttműködési politikákról folytatott párbeszédre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz³⁰. A Bizottság a szerb partnerekkel folytatott mélyreható, folyamatos párbeszéd lehetővé tétele érdekében több szinten hivatalos és kevésbé formális megbeszélések és dokumentumok összetett rendszerét alakította ki. A fokozott állandó párbeszédre, a kereskedelemről és

a kereskedelemmel kapcsolatos ügyekről szóló ideiglenes megállapodásra és az IPA-ról folytatott magas szintű párbeszédre vonatkozó struktúrákat a **2. ábra** tartalmazza. Az átfogó szakpolitikai párbeszéd és az IPA-programozás összetettségét a **3. ábra** illusztrálja.

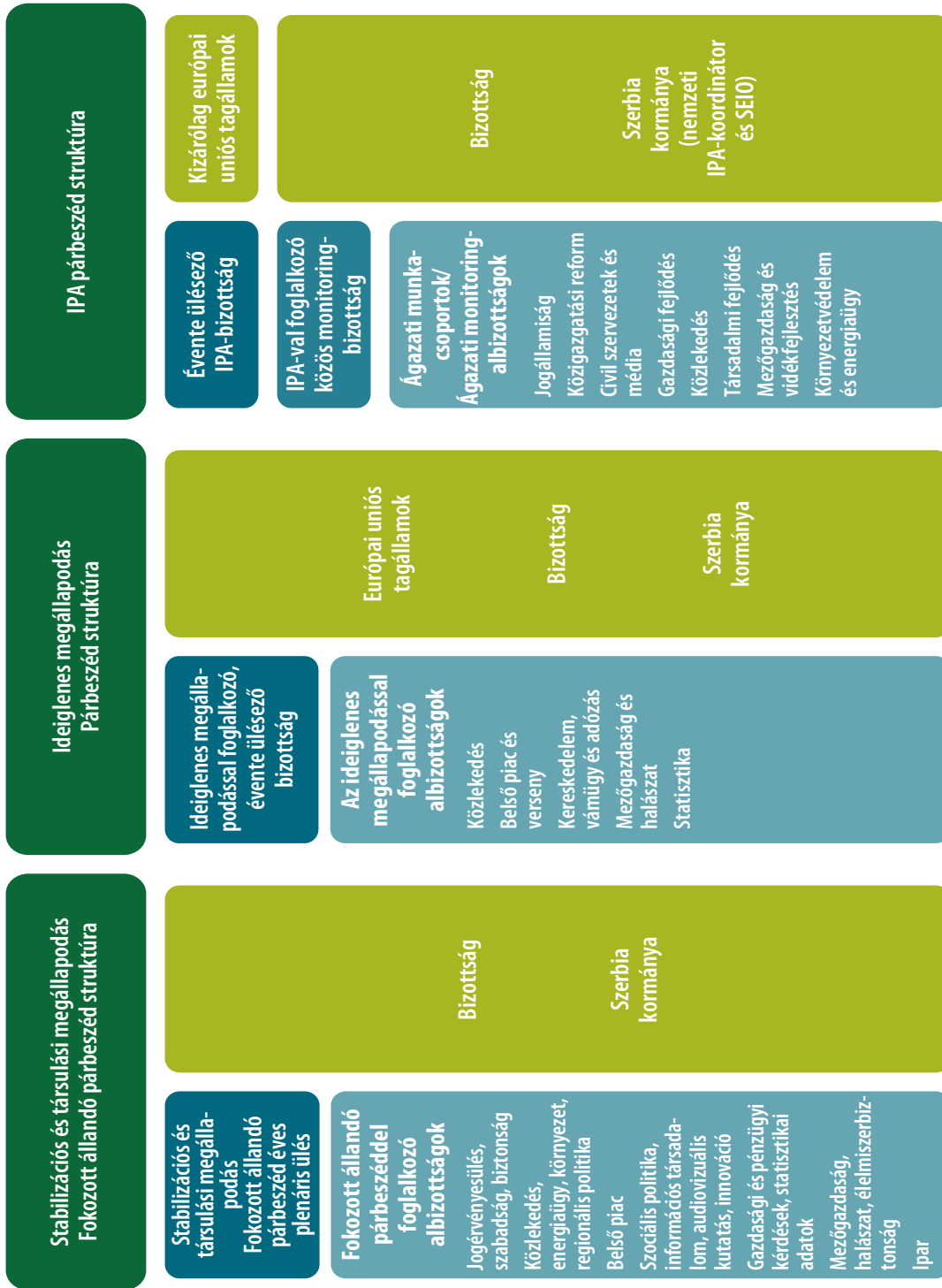
51

A fokozott állandó párbeszéd keretében kiemelt figyelmet fordítottak a közigazgatási reformra és az igazságügyi ágazat reformjára, beleértve a korrupció elleni küzdelmet mint politikai kritériumot. Ezekkel a területekkel mind a fokozott állandó párbeszéd plenáris ülései során, mind pedig a fokozott állandó párbeszéd kijelölt albizottságai keretében következetesen foglalkoztak. Szerbia tagjelölt országai státuszával kapcsolatosan az igazságügyi reform, illetve a korrupció elleni küzdelem folyamatos jelentőségét mutatja, hogy – a csatlakozásról folytatott korábbi tárgyalási forduló tapasztalatai alapján – a vonatkozó uniós vívmányok fejezeteivel (23. és 24. fejezet) a tárgyalási folyamat korai szakaszában foglalkoztak.

30 Nevezetesen a stabilizációs és társulási megállapodás II. és VIII. címe.

2. ábra

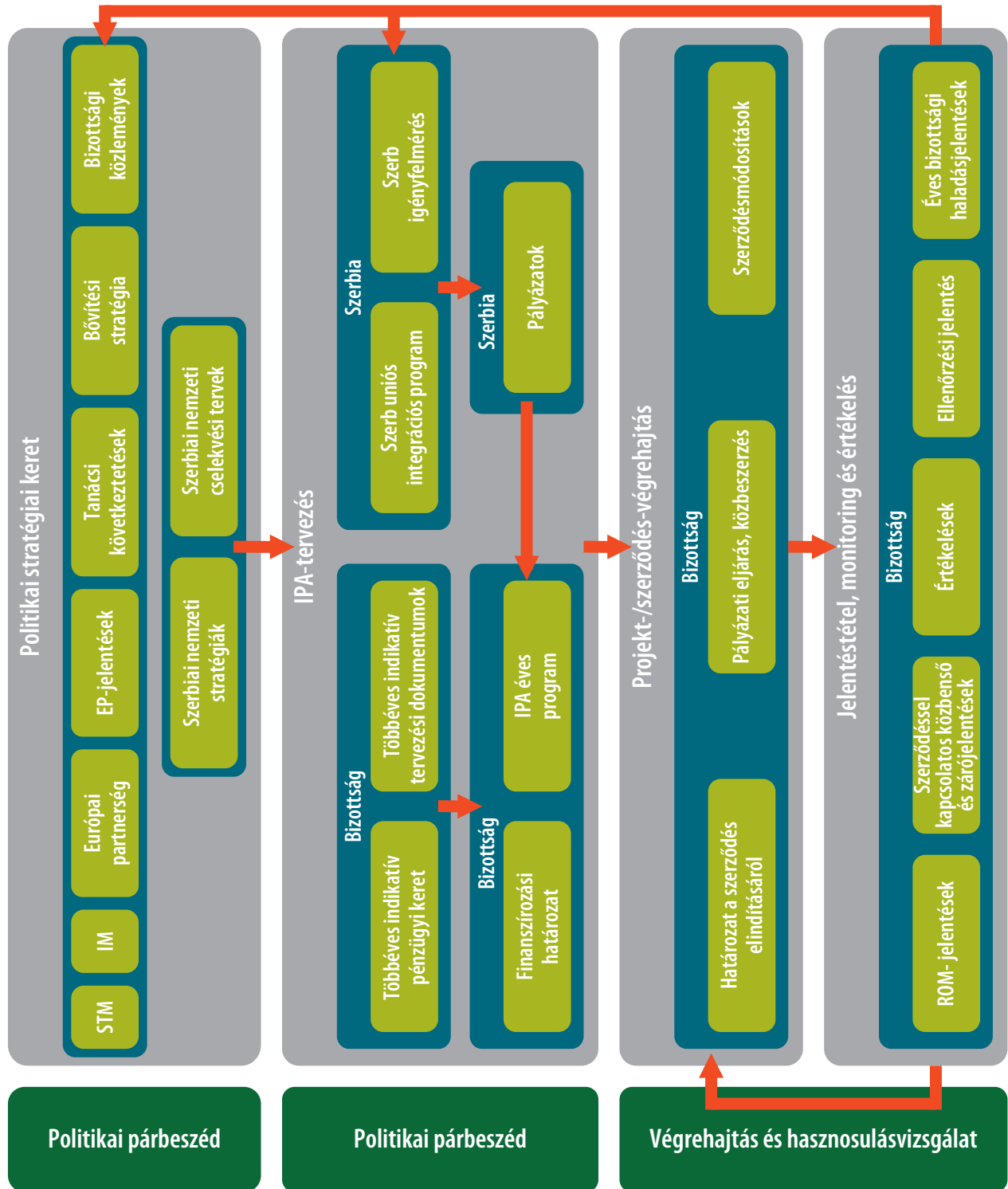
Az EU és Szerbia közötti párbeszéd felépítése (2013. szeptemberig)



Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság és az Európai Külügyi Szolgálat információi alapján.

3. ábra

Az EU és Szerbia közötti szakpolitikai és az IPA-val kapcsolatos párbeszéd főbb elemei



Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság és az Európai Külügyi Szolgálat információi alapján.

52

A közpénz-gazdálkodási reformmal általában a közigazgatási reform keretében a fokozott állandó párbeszéd plenáris ülései foglalkoztak, de az a kormányzással kapcsolatos többi területhez képest valamivel kevesebb hangsúlyt kapott. A közpénz-gazdálkodással kapcsolatos konkrét témakörökkel – például az Állami Számvevőszékkel, az államháztartás belső pénzügyi ellenőrzésével, a központi harmonizációs egységgel, a belső ellenőrzési és költségvetési rendszerről szóló jogszabállyal – azonban a fokozott állandó párbeszéd albizottságainak szintjén részletesebben foglalkoztak.

53

A 2009. évi IPA I. komponense keretében a Szerbiára vonatkozó általános költségvetési támogatási program feltételeinek kidolgozása során a Bizottságnak további alkalma nyílt arra, hogy Szerbiával megvitassa a közpénz-gazdálkodási kérdéseket. A program célja az volt, hogy rövid távon támogassa Szerbia makropénzügyi stabilitását, és lehetővé tegye, hogy az ország a gazdasági válság ellenére folytassa a strukturális reformokat³¹. A kifizetési feltételek elsősorban a következőkre összpontosítottak: a szerbiai pénzügyi és irányítási eljárások legyenek megbízhatóak, a szerb kormány nyújtson be új költségvetési törvényt, és a közszektor pénzügyi ellenőrzéséről fogadjanak el egy stratégiai dokumentumot. A Bizottság további feltételként határozta meg, hogy a közpénz-gazdálkodási menetrend előkészítése érdekében aktualizálni kell a közkiadásokról és a pénzügyi elszámoltathatóságról szóló jelentést. A Bizottság úgy ítélte meg, hogy ezek a feltételek 2010 végére teljesültek. Bár a közpénz-gazdálkodásra vonatkozóan Szerbia nem készített konkrét menetrendet, a Számvevőszék megállapította, hogy Szerbia 2013–2016-os időszakra vonatkozó közigazgatásireform-stratégiája foglalkozik bizonyos közpénz-gazdálkodási kérdésekkel. Ezenkívül

a közbeszerzésekről szóló 2012. évi jogszabály számos, az előző években megállapított hiányosságot pótol.

A párbeszéd kiterjedt a jó kormányzással kapcsolatos intézkedési pontok szisztematikus meghatározására és hasznosulásvizsgálatára is

54

A többszintű struktúrák (lásd: **2.** és **3. ábra**) szilárd alapot teremtettek arra, hogy a prioritásokról való megegyezés, azok létrehozása, hasznosulásvizsgálata és felügyelete terén nyílt párbeszéd folyhasson. A kormányzásra vonatkozó főbb kérdésekkel kapcsolatos intézkedési pontokat a fokozott állandó párbeszéd plenáris ülésein és az albizottsági üléseken évről évre újratárgyalták.

55

A Bizottság által végzett monitoring folyamata az éves haladásjelentésekben kristályosodott ki. A Számvevőszék elemzése megállapította, hogy a Bizottság haladásjelentései reálisan értékelték a szerb kormányzás főbb területein elért előrehaladást. A jelentések szerint a 2007–2013-as időszakban kézzelfogható eredmények születtek a korrupció elleni küzdelemben, az intézményi keretrendszer – az IPA támogatásának igénybevételével történő – felállításától a civil szervezetek fokozottabb részvételén át néhány nagyszabású korrupciós ügy vizsgálatáig. Előrehaladás történt továbbá a közigazgatási reform és a közpénz-gazdálkodási reform pénzügyi ellenőrzés elemének terén, valamint figyelemre méltó előrehaladás figyelhető meg a közbeszerzés területén. A jó kormányzás főbb területein az igazságügyi ágazati reformra volt a legnagyobb szükség, ezen a téren azonban 2007 óta csekély előrehaladás történt.

31 A Szerbiának biztosított 2009. évi IPA-előirányzatból 100 millió euró jutott a költségvetés támogatására. Ez a 2,9 milliárd eurót kitevő felülvizsgált IMF-programot és a Világbank fejlesztéspolitikai hiteleit egészítette ki.

56

Szerbia oldaláról 2010-től a bizottsági ajánlások végrehajtására irányuló nemzeti cselekvési tervek átlátható célokról és feladatokról, valamint megfelelő monitoringról és a haladásvizsgálat szisztematikus és könnyen összehasonlítható összefoglalásáról tanúskodnak.

A párbeszéd összekapcsolta a szakpolitikai prioritásokat a szakpolitikák kialakításával

57

A 2007–2013-as időszakra vonatkozó, Szerbiát érintő főbb IPA-programozási dokumentumok³² – amelyek alapvetően a párbeszéd főbb dokumentumainak alapján készültek – kellően lefedték a kormányzással kapcsolatos főbb területeket, bár a közpénzgazdálkodás reformja valamivel kevesebb hangsúlyt kapott. A párbeszéd rendszeresen hivatkozik az IPA által nyújtott támogatásra általánosságban, vagy konkrét IPA-projektekre, mint a szerbiai kormányzás javításának fontos eszközére. A 2008-ban létrehozott IPA közös monitoringbizottság (lásd: **2. ábra**) a magas szintű párbeszéd konkrét végrehajtási aspektusaival foglalkozott, amely a pénzügyi támogatás stratégiai szintjére is kiterjedt³³.

58

2012-ben a közös monitoringbizottság keretében nyolc ágazati monitoring-albizottság kezdte meg működését. Elsődlegesen azt vizsgálják, hogy az IPA által biztosított támogatást milyen összefüggésben nyújtják. Az albizottságokat a Bizottság és Szerbia (SEIO) működteti, felépítésük átlátható, továbbá eredményes és könnyen összehasonlítható monitoringeszközt vezettek be. Az ágazati monitoring-albizottságok jelentősen javították továbbá a nemzeti igények meghatározásának és az IPA által nyújtott támogatásnak az összehangolását. A legutóbbi nemzeti IPA-programok keretében a közigazgatási reformmal kapcsolatos projektek például a 2011–2013-as időszakra vonatkozó szerb igényfelmérési dokumentum közigazgatási reformmal kapcsolatos szakaszában meghatározott szinte valamennyi prioritásra kiterjedtek³⁴.

A párbeszédben és a programozási folyamatban a kormányzásra helyezett hangsúly a projekttervezésben általában nem jelenik meg egyértelműen

59

Az IPA-programozás magas szintjén a jó kormányzást külön figyelembe vették, részben a csatlakozásról folytatott korábbi tárgyalási fordulók során felmerült kormányzási problémákra tekintettel, amely problémákat a Bizottság az adott országok nem megfelelő felkészültségének jeleként értékelte. Ezt azonban a Bizottság és a szerb hatóságok a projekttervezés szintjén általában külön nem hangsúlyozták.

- 32 Stabilizációs és társulási megállapodás, bizottsági bővítési stratégiák, európai partnerség, többéves indikatív tervezési dokumentumok és éves nemzeti IPA-programok.
- 33 Az IPA közös monitoringbizottság társelnöke egy magas szintű (igazgatói szintű) bizottsági képviselő és a nemzeti IPA-koordinátor, aki jelenleg az európai integrációért felelős miniszter.
- 34 Ezenkívül a szakpolitika kialakításában a kormányzásnak szentelt növekvő figyelem a 2013–2014-es időszakra vonatkozó uniós bővítési stratégiából is kitűnik, amely további jelentős erőfeszítéseket irányoz elő a közpénzgazdálkodás és kontroll fejlesztésére.

60

A 2007–2012-es időszakra vonatkozó projekttervezési dokumentumok kevesebb mint fele hivatkozik konkrétan a jó kormányzásra. Azon projektek esetében, amelyeknél a kormányzást érintő szempont releváns volt, de nem szerepelt a prioritási célkitűzések között, a projektdokumentáció leginkább általánosságban hivatkozott az átláthatóság szükségességére. A Bizottság és a szerb hatóságok csak kevés projekttervezési dokumentumban hivatkoznak kifejezetten a korrupció vagy a lehetséges összeférhetlenség kockázatára. 2011-től azonban a jó kormányzás említése a projekttervezésben nagyobb hangsúlyt kapott.

61

A projekttervezésben a horizontális kérdések felsorolásában nem szerepel a jó kormányzás vagy a korrupció elleni küzdelem. A 2007–2011-es időszak projekttervezési dokumentumai valójában szigorúan a következő három horizontális kritériumra korlátozódtak: esélyegyenlőség, környezetvédelem és kisebbségek. A civil társadalom és az érdekelt felek részvétele negyedik horizontális kérdésként 2012-ben került be a dokumentumokba.

62

A vizsgált projektek (lásd: **II. melléklet**) tervezése során egyik projekt sem értékelte formálisan, hogy a kedvezményezett ágazat esetében szükség van-e korrupcióellenes vagy más, a jó kormányzást érintő intézkedésekre, kivéve „A jogalkotás központi szintű megerősítése” megnevezésű E. projektet, amelynek projektadatlapja korlátozott mértékben foglalkozott a korrupcióval, valamint „A kkv-k fejlesztésének támogatása” megnevezésű I. projekt, amely az elektronikus szolgáltatások bevezetése révén kifejezetten a korrupció és az informális gazdaság elleni küzdelemre irányult.

63

A vizsgált projektek többsége ugyan a tervezés során kifejezetten nem hivatkozott a korrupció elleni küzdelemre vagy a jó kormányzásra, közvetve azonban mégis hozzájárult a korrupció elleni küzdelemhez és a jobb kormányzáshoz. Egyes projektek esetében a közbeszerzéssel és a szerződésekkel kapcsolatos bevált gyakorlatokra vonatkozó ismeretek és azok alkalmazásának terjesztéséhez hozzájáruló tevékenységek (például az „Önkormányzati infrastruktúra” megnevezésű A. projekt és „A X. folyosó mentén folyó útépités felügyelete” megnevezésű B. projekt) összhangban álltak a nemzeti korrupcióellenes stratégiával. Az „Önkormányzati infrastruktúra” megnevezésű A. projekt a helyi szintű pénzgazdálkodással, kontrollal és ellenőrzéssel foglalkozó tevékenységeken és a tervezett projektek uniós előírásoknak megfelelő létrehozásával foglalkozó tevékenységeken keresztül is támogatta a jó kormányzást. Az igazgatási kapacitás bővítését támogató projektek a környezetvédelmi és energiaügyi ágazatban („A környezetvédelmi felügyelőség megerősítése” megnevezésű D. projekt és az „Energiaügynökség” megnevezésű H. projekt) és a mezőgazdasági ágazatban (az „Eredményes területgazdálkodás” megnevezésű C. projekt és a „Mezőgazdasági támogatás” megnevezésű J. projekt) szintén a korrupció elleni ható projekteknek tekinthetők.

Az uniós források szerbiai kezelésére kialakított országos rendszer jóváhagyása során a Bizottság nem vette teljes mértékben figyelembe Szerbia közpénzgazdálkodását

64

A Számvevőszék megvizsgálta, hogy a Bizottság szisztematikusan értékelte-e az IPA-t végrehajtó szervezetekkel összefüggő kockázatokat, hogy a szerb hatóságok megfelelő enyhítő intézkedéseket hoztak-e, és azok tekintetében szükség esetén végeztek-e hasznosulásvizsgálatot, valamint hogy ez a folyamat a közpénz-gazdálkodási kérdések átfogó bizottsági értékelésének részét képezte-e.

Az IPA-t végrehajtó szervezetek szisztematikus kockázatelemzésnek vetették alá, de az uniós források irányításának decentralizálása előtt nem került sor a közpénzgazdálkodás átfogó értékelésére

65

Az IPA-rendelet előírja, hogy – előmozdítandó a kedvezményezett országoknak az uniós támogatás irányításában való szerepvállalását – az uniós források irányítását lehetőség szerint a Bizottságtól a tagjelölt országok felé kell decentralizálni. Ez az előcsatlakozási támogatást végrehajtó új nemzeti testületek, összefoglaló néven a decentralizált végrehajtási rendszer (DIS) révén valósul meg. Az irányítási hatáskörök kedvezményezett országokra való átruházásáról szóló döntés előtt³⁵ a Bizottságnak meg kell győződnie arról, hogy az érintett ország teljesíti a meghatározott feltételeket, különösen az irányítási és kontrollrendszerek tekintetében³⁶.

66

A decentralizációhoz Szerbia kezdetben a Bizottság előzetes ellenőrzésével, majd anélkül részletes, indikatív viszonyítási pontokat és határidőket tartalmazó, részletes menetrendet követ. A menetrend részeként az IPA végrehajtási struktúráit³⁷ a szerb hatóságok és a Bizottság által végzett akkreditáció keretében szisztematikus kockázatelemzésnek vetették alá. Az akkreditációs folyamat azonban csak az IPA-források decentralizált irányítására létrehozott struktúrákat érintette. A közpénzgazdálkodás terén elért előrehaladás, valamint a korrupció megelőzése és az ellene folytatott küzdelem átfogó értékelésének elvégzését Szerbiában nem írta elő jogszabály. Következésképpen a DIS akkreditációs eljárása az IPA irányítási struktúrákra korlátozódó körben a kormányzás támogatás terén eredményes volt, nem képezte azonban országos szintű globális közpénz-gazdálkodási stratégia részét.

67

A Pénzügyminisztériumon és a szakminisztériumokon belüli kellően fejlett belső ellenőrzési kapacitás várhatóan pozitívan járul hozzá a decentralizált irányításhoz szükséges irányítási és kontrollrendszerekhez. Bizonyos közelmúltbeli előrelépések ellenére³⁸ a nemzetközi belső ellenőrzési kapacitás az uniós források decentralizált irányításának eredményes támogatásához még korai szakaszban tart. A 2013. évi SIGMA-jelentés³⁹ megállapította, hogy a pénzgazdálkodásban előforduló csalásokra és szabálytalanságokra vonatkozóan nem fogadtak el koncepciót, és hogy a Pénzügyminisztérium központi harmonizációs egysége⁴⁰ a kockázatelemzés és a csalás tekintetében nem nyújtott elegendő módszertani támogatást a pénzügyi vezetőknek és a belső ellenőröknek.

- 35 A decentralizált irányítás keretében a Bizottság egyes intézkedések irányítását a kedvezményezett országokra ruházta, az általános költségvetés végrehajtásáért fennálló átfogó végső felelősséget azonban megtartja.
- 36 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.) 56. cikkének (2) bekezdése és az IPA létrehozásáról szóló rendelet végrehajtásáról szóló 718/2007/EK rendelet 11. és 19. cikke.
- 37 A decentralizált irányítás megköveteli, hogy Szerbia a közbeszerzés, a szerződés-kötés, a kifizetés, a monitoring és az IPA-programokról való jelentéstétel tekintetében struktúrákat hozzon létre.
- 38 Lásd: „Az államháztartás belső pénzügyi ellenőrzése” megnevezésű 8. projektre vonatkozó következtetések a 7. és 12. háttérmagyarázatban.
- 39 SIGMA-értékelés, Szerbia, 2013. április, A közigazgatási reform koordinációja, végrehajtása és prioritásai.
- 40 A központi harmonizációs egység feladata a közszolgálati belső ellenőrzési kapacitás kialakítása és harmonizációja. Lásd még: 7. és 12. háttérmagyarázat.

68

2013. évi bővítési stratégiájában a Bizottság helyes irányba tett lépéseket hangsúlyozva, hogy a bővítéssel érintett országok esetében először az alapelvekkel kell foglalkozni. Külön megemlítette, hogy a csalás és a korrupció kockázatának csökkentése érdekében a közpénz-gazdálkodási rendszereket jelentősen meg kell erősíteni. Ezenkívül az IPA által nyújtott ágazati költségvetési támogatás feltétele a szükséges közpénz-gazdálkodási előírások betartása.

A Bizottság hozott intézkedéseket kockázatok enyhítése érdekében és nyomon követte ezeket

69

Az IPA-t végrehajtó szervek által azonosított kockázatok enyhítése érdekében hozott intézkedések relevánsak voltak, és végrehajtásukat a Bizottság nyomon követte. Az irányítási hatáskörök átruházását követően a Bizottság a még fennálló kérdések (például az ellenőrzés fennmaradó közepes és alacsony kockázatú megállapításainak) nyomon követésével továbbra is felügyeli a rendszert. Jelentős kockázatcsökkentő tényezőt jelent, hogy a Bizottság abban az esetben, ha a követelmények már nem teljesülnek, visszavonhatja vagy felfüggesztheti az irányítási hatáskörök átruházását.

70

A decentralizált irányítás során bekövetkező, a kockázatokkal összefüggő fluktuációt⁴¹ és politikai változást, amely a tapasztalatok és a szinergiák elvesztésével járhat, az irányítási szakasz átruházásánál nem könnyű kezelni, és aktív nyomon követést igényel. Ezenkívül a munkatársak felvételüket követően általában képzésben részesülnek, és gyakorlati tapasztalatok megszerzésére korlátozott lehetőségük van, mivel még nincsenek tranzakciók. Ez a motiváció elvesztése és a magasabb fluktuáció tekintetében további kockázatokkal jár.

71

Az IPA-struktúrákban fennálló további kockázatot jelent a visszaélést bejelentő személyek jelenlegi védelmének korlátozása, ahogy azt a 2013 és 2018 közötti nemzeti korrupcióellenes stratégia elismerte. A szerb hatóságok most dolgoznak a visszaélések bejelentésére vonatkozó új jogszabály előkészítésén, amelynek célja a visszaélést bejelentő személyek bizalmának megnyerése.

41 A 2013. évi SIGMA-jelentés becslése szerint az arány évi 15–20%. A jelentés megállapítja továbbá, hogy a kormányban bekövetkezett változások magasabb fluktuációt idéztek elő, különösen a magasabb beosztásokban.

Következtetések

72

A Bizottság összességében eredményesen irányítja Szerbia előcsatlakozási támogatását. A Szerbiának nyújtott pénzügyi előcsatlakozási támogatás más támogatási formák mellett eredményesen segíti Szerbia társadalmi és gazdasági reformjainak végrehajtását és az ország kormányzásának fejlesztését. Más, az IPA által finanszírozott kedvezményezett országokban szerzett tapasztalatai alapján a Bizottság a Szerbiának nyújtott pénzügyi és nem pénzügyi támogatás tervezése során egyre fokozottabb hangsúlyt helyez a kormányzási kérdésekre.

A Bizottság eredményesen irányította-e az IPA-projekteket?

73

A Bizottság Szerbiában összességében eredményesen irányította az IPA-projekteket. Az IPA által nyújtott támogatás programozása koherens stratégiai kereten alapul, és a Szerbia csatlakozásának előkészítésével kapcsolatos projektek kiválasztásának módszere fokozatosan javul (lásd: 9–22. bekezdés).

74

A vizsgált projektek mind a kormányzás területén, mind pedig a kormányzáson kívüli területeken nagyrészt a tervezett outputokat eredményezték (lásd: 39–43. bekezdés), de a következő területeken problémákkal küzdöttek:

- a) A projektek tervezése. A Bizottság nem fordított megfelelő figyelmet a célkitűzések meghatározására, az igényfelmérésre, a korábbi projektekből levont tanulságokra, továbbá a projektek elindításának és a műveletek megfelelő sorrendjének feltételeire (lásd: 24–31. bekezdés).
- b) A projektek végrehajtása. A korábbi IPA-programokban szereplő vizsgált projektek (egyes esetekben jelentős) késedelmet szenvedtek; az intézkedések szisztematikus monitoringját a Bizottság a szerződések szintjén biztosította, projektszinten azonban nem, és a Bizottság által hozott helyesbítő intézkedések főként a tevékenységek módosítására szorítkoztak; egyes pályázati és közbeszerzési eljárások nem voltak teljes mértékben hatékonyak, illetve eredményesek (lásd: 32–38., 44. bekezdés és 45. bekezdés).
- c) A projektek fenntarthatósága. A projektek kétharmada esetében az eredmények jövőbeni fenntarthatósága kérdéses volt; személyzeti problémák miatt különösen a kormányzással kapcsolatos projektek fenntarthatósága volt veszélyben (lásd: 46–48. bekezdés).

75

A Bizottság rugalmas irányítási megközelítése enyhítette az említett tervezési hiányosságok egy részének hatásait, és a legutóbbi éves IPA-program tervezésénél a Bizottság lépéseket tett a korábbi IPA-programokban megállapított hiányosságok kezelése érdekében (lásd: 27–31. bekezdés és 38. bekezdés).

A kormányzás támogatása során a Bizottság eredményesen irányította-e a nem pénzügyi támogatást?

76

A kormányzás területén a Bizottság összességében eredményesen irányította a Szerbiának nyújtott nem pénzügyi támogatást. Szerbiával folytatott párbeszédét eredményesen használta mind a kormányzási kérdések, mind a korrupció elleni küzdelem kezelésében. A szakpolitikák kialakítása és a projekttervezés terén történő figyelembevételük érdekében fokozatosan tökéletesítette megközelítését. A Bizottság az uniós finanszírozási struktúrákon belül eredményesen támogatta a kormányzást, de nem vette teljes mértékben figyelembe a nemzeti közpénzgazdálkodást (lásd: 50–71. bekezdés).

77

A Bizottság a kormányzati kérdésekről strukturált párbeszédet folytatott Szerbiával. A párbeszéd megfelelően kiterjed a főbb kormányzási területekre, intézkedési pontok meghatározására és azok hasznosulásvizsgálatára, valamint kapcsolatot teremt a szakpolitikai prioritások és a szakpolitika kialakítása között. Az uniós bővítési stratégia és a megvizsgált IPA-rendelet egyre fokozottabb figyelmet fordít a csatlakozó országok pénzügyi és gazdasági kormányzására (lásd: 50–58. bekezdés).

78

A Számvevőszék megállapítása szerint a párbeszédben és a programozási folyamatban a kormányzásra helyezett hangsúly a projekttervezésben kevésbé tükröződött. A projektdokumentációban a Bizottság a feltételeket, a korábbiakból levont tanulságokat és a horizontális szempontokat érintő részekben a kormányzás kockázatait korlátozottan vagy egyáltalán nem vette figyelembe. A Számvevőszék megállapította azonban, hogy annak ellenére, hogy az általa megvizsgált legutóbbi projektek többsége nem tett kifejezett említést a korrupció elleni vagy egyéb, a jó kormányzással összefüggő intézkedések szükségességéről, az említett projektek többsége az igazgatási kapacitás bővítésével kapcsolatos tevékenysége révén közvetve hozzájárult a korrupció elleni küzdelemhez és a jobb kormányzáshoz (lásd: 59–63. bekezdés).

79

A decentralizált végrehajtási rendszer (DIS) jóváhagyása során a Bizottság értékelte az uniós források szerbiai irányítási struktúráit. Az IPA-struktúrákon belül szisztematikusan értékelte a kockázatokat, és felügyelte az azok enyhítése érdekében hozott intézkedéseket. Az akkreditációs folyamat – a jogi követelményeknek megfelelően – azonban csak az IPA végrehajtó szerveit érintette, a DIS tehát nem kapcsolódott a közpénzgazdálkodás, illetve a korrupció elleni küzdelem országos szintű, előzetes átfogó értékeléséhez (lásd: 65–71. bekezdés).

Ajánlások

80

Az IPA-projektek programozásának, tervezésének és végrehajtásának javítása érdekében a Bizottság:

- a) Tegye átláthatóbbá és szisztematikusabban dokumentálja a projektek rangsorolására és kiválasztására vonatkozó folyamatokat: ezek tükrözzék a projektek rangsorolását eredményező folyamat egyes szakaszait és annak indoklását.
- b) A Szerbiában és más releváns kedvezményezett országokban megvalósult korábbi projektek tanulságait tartalmazó külön adatbázis létrehozásával javítsa a megszerzett tapasztalatok felhasználási folyamatát. A levont tanulságoknak figyelembe kell venniük a megíúsult vagy megismételt pályázatokból szerzett tapasztalatokat, illetve tipológiát. Mérlegelni kell, hogy az adatbázisban szerepeltessék-e a szerződések zárójelentéseinek legfontosabb ajánlásait is. Az adatbázisban szereplő tanulságokat az IPA-programozásban alkalmazott ágazatok alapján lehetne csoportosítani.
- c) Szisztematikusán dokumentálja azokat az igényfelméréseket, amelyek a projektek és szerződések várható outputjainak alapját képezik, különösen a kedvezményezettek és az azonosított igények közötti kapocs erősítése érdekében.
- d) Érvényesítse nagyobb mértékben a feltételek betartását. Különösen: ellenőrizze előzetesen és konkrét, mérhető módon egyrészt azt, hogy a kedvezményezett rendelkezik-e a minőségi projekthez szükséges kapacitással, másrészt, hogy a projektelemek megfelelnek-e a nemzeti jogi keretrendszernek, és rendelkezésre állnak-e a szükséges építési engedélyek. A szigorúbb feltételek lehetővé teszik a végrehajtásra nem kész projektek számának csökkentését, különösen az infrastruktúrát érintő nagyszabású projektek esetében.
- e) Az ellenőrzési nyomvonal biztosítása érdekében hozzon létre olyan rendszert, amely rendszeresen és röviden, nemcsak az egyedi szerződésekről, hanem az adott projekt egészéről számol be. Az áttekintő jelentéseknek az adott projekt/ágazat alá tartozó valamennyi szerződés teljes listáját tartalmaznia kell.
- f) Hozzon létre egy olyan rendszert, amely a projektoutputok (többek között tanulmányok, elemzések, eljárások, szakmai protokollok és képzési anyagok) közép- és hosszú távú hasznosságát ellenőrzi. Ha a hasznosság elve nagyobb hangsúlyt kap, ez elősegíti, hogy a maradandóbb eredmények elérése fontosabb szempont legyen, mint az output megvalósítása, illetve a szerződéskötési és kifizetési tervszámok teljesítése.

81

A kormányzasi kérdésekről Szerbiával folytatott strukturált párbeszéd és a decentralizált végrehajtási rendszerrel (DIS) kapcsolatos folyamat terén a Bizottság:

- a) Közölje a szerb hatóságokkal, hogy nemzeti stratégiáik további ésszerűsítésére és az átfogó közpénz-gazdálkodási menetrend véglegesítésére van szükség, és adott esetben ezzel kapcsolatosan nyújtson technikai segítséget.
- b) Az IPA-programozás terén hozzon intézkedéseket a kormányzás területén működő civil társadalmi szervezetekkel folytatott konzultációs mechanizmus előmozdítása érdekében.
- c) Adjon ki iránymutatásokat annak érdekében, hogy az ágazatspecifikus korrupcióellenes vagy a jó kormányzással kapcsolatos egyéb intézkedések szükségességét – adott esetben – értékeljék a projekttervezés során.
- d) Az egész országra kiterjedő közpénz-gazdálkodási reformok értékelése keretében ellenőrizze, hogy a Bizottság által a DIS-akkreditálással összefüggésben végzett ellenőrzést teljes mértékben figyelembe vették-e.

A jelentést 2014. október 21-i luxembourgi ülésén fogadta el a Karel PINXTEN számvevőszéki tag elnökölte III. Kamara.

a Számvevőszék nevében



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
elnök

A vizsgált IPA-projektek

Sorszám	Megnevezés	Nemzeti program/ projektszám	Költségvetés (millió euró) ¹
Kormányzással kapcsolatos projektek			
Bel- és igazságügy – Korrupció elleni küzdelem és igazgatási kapacitás			
1.	Rendőrségi reform: belső ügyek	2007/6	1,0
2.	Korrupció elleni küzdelem	2008/5	2,5
3.	Az igazságszolgáltatási rendszer eredményességének és átláthatóságának javítása	2007/4	2,6
4.	Az eredményesség és az átláthatóság javítása (ügyészek és büntetés-végrehajtási rendszer)	2008/8	4,5
Közigazgatási reform			
5.	Önkormányzati támogatási program	2007/2	22,5
6.	A szerb vámügyi végrehajtó részleg előírásoknak való megfeleltetése, az uniós végrehajtó ügynökségek szervezete és operatív módszertana	2008/6	4,4
Közpénzgazdálkodás			
7.	A Közbeszerzési Hivatal támogatása	2007/7	2,0
8.	Az államháztartás belső pénzügyi ellenőrzésének fejlesztéséhez nyújtott támogatás, 3. szakasz	2008/2	2,0
Nem a kormányzással kapcsolatos projektek			
Társadalmi fejlődés			
9.	Regionális gazdasági és társadalmi fejlesztési program	2007/13	23,3
10.	Egészségügyi ágazati reform, mentőszolgálat	2007/16	10,0
Magánszektor fejlesztése			
11.	A magánszektor versenyképességének támogatása	2007/22	3,5
Közlekedés			
12.	Žeželj-híd – a szerb infrastruktúra újjáépítése	2009/4	30,0
Környezetvédelem, éghajlatváltozás és energiaügy			
13.	Környezetvédelem a szerb villamosenergia-vállalatnál	2008/17	11,0
Mezőgazdaság és vidékfejlesztés			
14.	Kapacitásépítés a vidékfejlesztési politikák uniós standardok szerinti végrehajtásához	2007/32	4,4
Más uniós vívmányok és horizontális tevékenységek			
15.	A civil társadalom támogatása I. A civil társadalom támogatása II.	2007/12 2008/11	2,0 2,5
Összesen			128,4

¹ A nemzeti társfinanszírozást nem tartalmazza.

A kormányzás, illetve a korrupció elleni küzdelem mint horizontális kérdések ellenőrzése keretében megvizsgált IPA-projektek

Sorszám	Megnevezés	Nemzeti program/ projektszám	Költségvetés (millió euró)
A.	Önkormányzati infrastruktúra-támogatási program 2010	2010/3	31,1
B.	A X. folyosó mentén folyó útépitési munkák felülvizsgálata (Grdelica–Vladičin Han és Pirot–Čiflik szakasz)	2010/15	10,0
C.	Intézményi kapacitásépítés, valamint mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatás Szerbiában	2010/20	2,8
D.	A szerb környezetvédelmi felügyelőség és az érintett érdekelt felek megerősítése	2010/23	2,5
E.	A jogalkotás, a szakpolitikai és koordinációs kapacitások központi szintű megerősítése	2011/3	6,5
F.	Társadalmi-gazdasági fejlődés a Duna-régióban	2011/13	18,5
G.	Önkormányzati környezetvédelmi támogatási-hitel beruházási program	2011/17	19,1
H.	Az Energiaügynökség kapacitásépítése	2011/19	1,5
I.	A kkv-k fejlesztésének támogatása	2012/7	6,2
J.	Mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatás (különösen az 1.4. és a 2. intézkedések)	2012/10	15,6
Összesen			113,8

Összefoglalás

IV

Az IPA az igényekre összpontosít, és prioritásai az EU-hoz kapcsolódó feltételek teljesítési szintjének értékeléseire épülnek, mely feltételek megtalálhatók a Bizottság bővítési stratégiai dokumentumában és az éves jelentésekben. A támogatási feltételek figyelembe veszik a csatlakozási feltételek teljesítését, valamint Szerbiának a források felhasználására és kezelésére rendelkezésre álló kapacitását. Ily módon az IPA kapcsolatot teremt a bővítési politikai kerete és az EU költségvetési folyamata között.

VI

A Bizottság elismeri, hogy a decentralizált végrehajtási rendszer (DIS) szerinti folyamatot az IPA-források kezelésére hozták létre. Szerbia jelenleg átfogó közpénz-gazdálkodási reformprogramot dolgoz ki, mely a közpénz-gazdálkodási alrendszerek átfogó vizsgálatára épül. Ezért értékelést fognak végezni a közkiadások és pénzügyi elszámoltathatóság tekintetében.

ÉSZREVÉTELEK

11

A Bizottság az IPA-ból finanszírozott számos enyhítő intézkedés révén már segítette a kormányt abban, hogy javítsa stratégiai dokumentumainak minőségét. A Bizottság az elmúlt évben számos ágazati értékelést végzett Szerbiában a korábbi IPA- és egyéb donortámogatásokat illetően, hogy segítséget nyújtson az IPA II előkészítéséhez. Az IPA II célja, hogy ágazati megközelítés révén segítséget nyújtson koherens ágazati stratégiák/programok végrehajtásához.

11 Első francia bekezdés

Az IPA keretében a decentralizációs folyamathoz nyújtott – korlátozott – támogatás a szerb kormány által 2004-ben elfogadott közigazgatási reformstratégiára és az ahhoz kapcsolódó cselekvési tervekre épült. Az IPA keretében támogatott egyes területek közvetlenül a közigazgatásireform-stratégia cselekvési terveire épülnek. A kiválasztott 5. projekt (Önkormányzati támogatási program) helyi közigazgatási kapacitások kiépítésére összpontosított az uniós integráció kiemelt területein. Továbbá, a közigazgatásireform-stratégia cselekvési tervének megfelelően a projektet a decentralizációs stratégia kidolgozásának támogatására alakították ki, a decentralizációért felelős akkori minisztérium kérésére. Azonban a projekt megvalósításához hiányzott a politikai akarat. Mindazonáltal az újonnan létrehozott Decentralizációs Tanács felhatalmazta a projekt eme komponensének eredményeit. A Decentralizációs Tanács 2013 őszén ült ismét össze, hogy lépéseket tegyen a stratégia kidolgozására. Az új kormány a decentralizációs stratégia elkészítésével a Regionális Fejlesztési és Helyi Önkormányzati Minisztériumot bízta meg.

A Bizottság egyetért azzal, hogy az IPA II keretében bármilyen decentralizációs folyamathoz nyújtandó további támogatásnak világos nemzeti decentralizációs stratégiára és annak cselekvési tervére kell épülnie.

11 Második francia bekezdés

A Bizottság elismeri, hogy nem létezett átfogó – a közpénz-gazdálkodás összes szempontjára kiterjedő – közpénz-gazdálkodási stratégia. Ehelyett külön stratégiákat dolgoztak ki a közpénz-gazdálkodás különböző szempontjaira, ilyen volt pl. a fiskális stratégia és az államháztartás belső pénzügyi ellenőrzésére (PIFC) vonatkozó stratégia. Így meghatározott IPA-projektek támogatásának volt stratégiai alapja, annak ellenére, hogy hiányzott egy hivatalos, átfogó közpénz-gazdálkodási stratégia. A Bizottság új, 2013. októberi bővítési stratégiája szerint először az alapelvekkel kell foglalkozni, és külön hangsúlyt helyez a gazdasági kormányzásra és a közpénz-gazdálkodásra, és előírja, hogy a bővítési országoknak közpénz-gazdálkodási cselekvési terveket kell kidolgozniuk. Ezért, a korábbiaktól

eltérően, az IPA II keretében az ezen a területen nyújtandó támogatás koherensebb közpénz-gazdálkodási keretre fog épülni. Fontos megjegyezni, hogy a 2013–2016 közötti időszakra vonatkozó szerb közigazgatási reform a közpénzgazdálkodásra is kiterjed. Ez a múlthoz képest jelentős javulás, mivel rámutat arra a tényre, hogy a közpénzgazdálkodás nemcsak a Pénzügyminisztériumot, hanem a költségvetés valamennyi felhasználóját érinti, és hogy a végrehajtásban koordinációra és koherenciára van szükség. Továbbá, a közkiadások és pénzügyi elszámoltathatóság tervezett értékelése átfogó képet fog nyújtani a jelenleg működő közpénz-gazdálkodási rendszerekről.

13

Az európai partnerségek célja általános referenciakeretet, semmint szakpolitikai keretet biztosítani a kiemelt reformterületek azonosításához és általános iránymutatást nyújtani az ezeken a területeken nyújtandó pénzügyi támogatáshoz, feltételezve, hogy az ország tiszteletben tartja az abban kiemelt elveket és prioritásokat. Ezekről az elvekről folyamatosan egyeztettek Szerbiával, és azok szerepelnek a nemzeti programokban az IPA programozásának első éveiben. Az évente aktualizált bővítési stratégia és az éves országspecifikus haladásjelentések specifikusabb, a csatlakozás tekintetében relevánsabb keretet biztosítanak.

14

A Bizottság elismerte, hogy az IPA-támogatás programozásában javított mutatókra van szükség, és ezzel a kérdéssel az IPA II keretében foglalkozott. Az indikatív országstratégiai dokumentumok, melyek országonként meghatározzák az IPA-finanszírozás hosszú távú stratégiai irányát, mellékletben részletezik a különböző szintű mutatókat. Ezek – többek között – a gazdasági kormányzásra és a korrupció elleni küzdelemre vonatkozó mutatók.

16

A Bizottság elismeri, hogy a korábbi IPA-programok keretében néhány projektet azért választottak ki, mert azok Szerbia számára fontosak voltak, és a kormány garantálta azok zökkenőmentes végrehajtását. Az IPA 2012 és az IPA 2013 programok keretében már bevezettek a projektkészültségre vonatkozó szigorúbb követelményeket, melyeket az IPA II keretében még szisztematikusabban fognak betartatni. A Bizottság IPA-forrásokkal támogatta a beruházási projektek kiválasztására vonatkozó új módszertan kidolgozását, melyek a tervezett nemzeti projektek állományának részét fogják képezni. A módszertan segítséget nyújt a szerb hatóságoknak a) a projektek/programok rangsorolásának és b) a projektek/programok érettségének értékeléséhez az infrastrukturális ágazatokban.

20

A Bizottság egyetért a civil társadalmi szervezetek fontosságával, és a továbbiakban is előmozdítja és támogatja a civil társadalmi szervezetek bevonását az IPA-programozásba.

3. háttérmagyarázat

A leszállítandó berendezéseket összhangba hozták a kifizető ügynökség intézményfejlesztési tervét támogató, párhuzamos twinning inputadataival. A kifizető ügynökség 105 helyet kapott a Mezőgazdasági Minisztérium által végzett szisztematizálásban. E projekt élettartama alatt háromszor volt kormányátalakítás, ami hátráltatta a kifizető ügynökség alkalmazottainak tervezett felvételét.

26

Intézkedéseket hoztak a korábbi tapasztalatokból levont tanulságok alkalmazásának javítására, ami által javult az IPA II (2014–2020) programozási folyamat. Az IPA 2014 program kialakítása során felhasználták az IPA I. komponensére vonatkozóan Szerbiában végzett ágazati értékelésekből levont tanulságokat és az értékelések ajánlásait. Bevezetésre került az egyes ágazatokra és a programozás egészére vonatkozó ajánlásokat tartalmazó táblázat, mely kulcsfontosságú kiindulási dokumentumként szolgál az ágazati munkacsoportok számára a 2014. évi programozási folyamatban.

27

Mivel az IPA 2012 programozási feltételeket célirányosan alkalmazzák, azokat mérhető mutatókkal világosan meghatározzák az ágazati/projektadatlapokban, és a végrehajtás során azokat betartatják. A programozás során elhalasztottak számos olyan projektet, amelyeknél nem teljesültek a döntő előfeltételek. A Bizottság szigorúbban kíván eljárni a feltételek betartatásában, és tudatta a szerb kormánnyal, hogy csak a teljes mértékben érett projektek kerülhetnek szóba programozásra.

33

A Bizottság közvetve megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselőjének jelentései ismertetik a teljesített magas célokat és a szerződés-kötési arányokat, melyek évről évre konzisztensek, és ezért magas abszorpciós kapacitást jeleznek.

37

A Bizottság reagált, mindenekelőtt az első monitoringbizottságok keretében, hogy biztosítsa a folyamatban levő projektek sikeres végrehajtását, ami a szerződések rugalmas kezelését eredményezte. E folyamat eredményeként erősebb monitoringrendszerek épültek ki és szigorúbb döntések születtek azokban az esetekben, amikor a végrehajtás során nehézségek merültek fel.

7. háttérmagyarázat – Válasz az első bekezdésre

Volumenét tekintve Újvidék (Novi Sad) városának önkormányzati költségvetésének a második legnagyobb volt Szerbiában. Az e program keretében elért eredmények 2014-ben még mindig befolyásolják a piacot. Ebben az évben további költségvetés-tervezéseket terveznek Szabács (Sabac) és Stara Pazova városaiban. A városok és önkormányzatok állandó tanácsához továbbra is érkeznek arra vonatkozó kérelmek, hogy biztosítson támogatást az önkormányzati költségvetés-tervezésekhez, melyek a kölcsönök alternatíváját jelentik. A Bizottság szerint e támogatás nélkül Szerbiában valószínűleg nem létezne önkormányzati költségvetés, és az

önkormányzatoknak továbbra is magas kamatokkal kellene kölcsönt felvenniük a bankoktól. Ezért az önkormányzati költségvetésekre irányuló támogatás fontos első lépést jelentett Szerbiában a helyi önkormányzati hitelpiac, a kommunális infrastruktúra finanszírozása és a helyi költségvetések megtakarításai számára.

7. háttérmagyarázat – Válasz a második bekezdésre

Az IPA pénzügyi támogatás segítséget nyújt a kormánynak az uniós feltételek teljesítéséhez, és kiegészíti a szakpolitikai párbeszédet. A Bizottság rámutatott a központi harmonizációs egység tevékenységei, valamint a szerb hatóságokkal folytatott politikai párbeszédjének érintett struktúráiban működő belső ellenőrzési részlegek személyzettel való feltöltése tekintetében mutatkozó hiányosságokra, különösen a stabilizációs és társulási megállapodás érintett albizottságában és a 32. fejezet átvilágításáról szóló jelentésben. Ezért a csatlakozási tárgyalások keretében rövid távon javulás várható. Bár a 2008. évi projekt nem volt elégséges az összes probléma megoldásához, mégis jelentősen hozzájárult egy olyan felkészültségi szint eléréséhez, amely alapján a Bizottság a 32. fejezet megnyitását javasolta.

43

E meghatározott projekt alapján nem lehet általános következtetéseket levonni az uniós támogatás építési beruházások terén elért eredményességéről. A vizsgálattal megbízott szerint a késések többsége a szerződő félnek tudható be. Továbbá, különösen az IPA 2011 tekintetében, ezeket a nehézségeket most már a szakpolitikai elemek és a programozás szorosabb összekapcsolásával kezelik.

45

A Bizottság elismeri, hogy hiányzik a megíúsult pályázatok előzményeit tartalmazó, összefoglaló monitoringdokumentum. Ugyanakkor a törölt vagy megíúsult pályázatok okait eseti alapon elemzik, és azokat figyelembe veszik a pályázatok lehetséges újbóli kiírásakor.

10. háttérmagyarázat – Válasz az első bekezdésre

A rendőrségi reformra irányuló projekt pályázati eljárása sikertelen volt, mivel egyetlen egy pályázat érkezett a hivatalos beadási határidő lejárta után. A pályázati eljárás sikertelensége után a kedvezményezett (a Belügyminisztérium belső ellenőrzési részlege) elkötelezett maradt a projekt mellett, míg a részleg hiányzó autonómiájával, a megfelelő személyzettel és a felső vezető támogatásával kapcsolatos kérdések a Belügyminisztériumban továbbra is érintették a belső ellenőrzési részleg arra irányuló képességét, hogy hatékonyan fellépjen a rendőrségen belüli korrupció ellen. Ezek a kérdések szerepeltek a képviselővezető és a twinning partner nagykövete és a miniszter közötti levelezésben.

11. háttérmagyarázat – Válasz az első bekezdésre

A Bizottság már alkalmazta az e tapasztalatból levont tanulságokat. Az IPA 2012 programban az igazságszolgáltatási rendszer IT-szempontra első helyen tartalmazza az igényfelmérést. Minden további támogatás csak az igényfelmérés lezárása után nyújtható.

11. háttérmagyarázat – Válasz a második bekezdésre

A Bizottság egyetért azzal, hogy a világos regionális politikai keret hiánya fenntarthatósággal kapcsolatos kockázatot jelent. Nem volt azonban olyan egységes uniós modell, amelyet javasolni lehetett volna, mivel a szerb kormány politikai döntése alapján a szervezési szempontokat nemzeti szinten határozzák meg. A fenntarthatóság kérdésével akkor kezdtek foglalkozni, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy Szerbiának a folyamat korai szakaszában nem lesz regionális politikai és jogszabályi kerete, és világos finanszírozási mechanizmusok sem fognak rendelkezésre állni. A Bizottság fel kívánja hívni a figyelmet arra, hogy az összes, uniós finanszírozású regionális fejlesztési ügynökség működőképes maradt a projekt és az uniós finanszírozás lezárását követően. Míg ezek az ügynökségek nagyrészt projektfüggőek, a többségük regionális szinten elismert, és támogatásban részesül határon átnyúló együttműködési programokból, nemzeti alapokból, valamint kétoldalú donoralapokból, emellett különböző üzleti szolgáltatások nyújtásából magánbevételt szerez. A programból levonható egyik fontos tanulság a feladatok sorrendjének meghatározása, mely szerint pl. a stratégiai/jogi keret elfogadása a további támogatásnyújtás előfeltétele.

11. háttérmagyarázat – Válasz a harmadik bekezdésre

A projekt az önkormányzati struktúráknak nyújtott egyszeri kormányzati támogatásnak tekinthető, melyek akkor lettek felelősek az egészségügyi intézményeikben a berendezések és az infrastruktúra karbantartásáért és beszerzéséért.

A beszerzés idején az Egészségügyi Minisztérium mentőautókat kívánt beszerezni a növekvő szükségletek fedezésére (a gépjárműpark 1000 mentőautóból állt volna, Szerbia akkor csupán közel 400 járművel rendelkezett az EU által adományozott 252 járművel együtt). A pénzügyi források azonban egyre szűkösebbek, az önkormányzati költségvetés csak javításokra és néhány beszerzésre volt elegendő.

Az EU általi beszerzés helyreállításához nyújtott sürgősségi támogatásnak tekinthető, mivel 1991 előtt nem került sor ilyen beszerzésekre, és ezekre a mentőautókra nagy szükség volt az egészségügyi rendszerben. A beszerzések nélkül az akkori állapotnak komoly következményei lettek volna a szolgáltatásnyújtásra és a lakosság egészségére nézve.

Ezek a mentőautók változatlanul a legújabbak, amelyek az országban rendelkezésre állnak, és azokat maximálisan kihasználják. A projekt eredményeként megnövelt kapacitások ezért még mindig fenntarthatók. A járműállomány megújítása az ország jövőbeni gazdasági fejlődésétől függ.

12. háttérmagyarázat – Válasz az első bekezdésre

A Bizottság egyetért azzal, hogy néhány minisztériumban nehéz belső ellenőrzési személyzetet toborozni. Ugyanakkor Szerbia arról tájékoztatta a Bizottságot, hogy 76 költségvetési szervnél hoztak létre belső ellenőrzési részleget (55-öt központi kormányzati szinten, 21-et helyi önkormányzati szinten). Ezek a költségvetési szervek a közpénzek 90%-át teszik ki. Mindegyik minisztériumban felállítottak belső ellenőrzési részlegeket, azonban két minisztériumban ezeket a pozíciókat még nem töltötték fel. A kisebb költségvetési szervek azóta vagy közös belső ellenőrzési részleget hozhatnak létre, vagy megállapodást köthetnek olyan költségvetési szervekkel, amelyek belső ellenőrzési részleggel rendelkeznek, és igénybe vehetik azok ellenőreit.

Ezzel a kérdéssel a tárgyalások keretében a 32. fejezetben foglalkoznak majd, emiatt e tekintetben haladás várható, melyet szorosan nyomon követnek a fejezet lezárása előtt.

12. háttérmagyarázat – Válasz a második bekezdésre

A Bizottság elismeri, hogy a tagjelölt országokban horizontális kihívást jelent a képzett személyzet megtartása a kulcsfontosságú igazgatási struktúrákban. A tárgyalások során ezt a kérdést szorosan nyomon fogják követni, mivel egy fejezet csak akkor zárható le, ha a jogszabályokat teljes mértékben harmonizálták az uniós jogszabályokkal, és az igazgatási kapacitást elegendőnek ítélték meg az uniós szakpolitikák végrehajtásához.

48

Már hoztak lépéseket a fenntarthatóság területén mutatkozó hiányosságok enyhítésére. A 2014. évi eredményorientált monitoring (EOM) ütemterv számos utólagos EOM-gyakorlatot tartalmaz, melyek célja annak ellenőrzése, hogy az IPA-projektek eredményei közép- és hosszú távon fenntarthatók-e.

59

A Szerbiával 2014 januárjában hivatalosan megnyitott csatlakozási tárgyalások első körben a jogállamiság fejezeteire összpontosítottak (23. fejezet – Igazságszolgáltatás és alapvető jogok és 24. fejezet – Szabadság, biztonság és jogérvényesülés) annak hangsúlyozásával, hogy biztosítani kell a szilárd és kiszámítható jogállamiságot, mely elősegíti a kormányzati környezet teljes körű javítását. Ebbe különösen és kiemelt helyen beletartozik a korrupció elleni hatékony és elrettentő küzdelem valamennyi szintre és ágazatra kiterjedően, beleértve a projektszintet is.

61

A horizontális kérdéseket valamennyi programozási időszakban az általánosabb, jogállamisággal kapcsolatos kérdések tartalmazták. Még ha a korábbi években nem is említették kifejezetten, a Bizottság ezeket a kérdéseket horizontálisan kezeli, és elismeri, hogy e tekintetben a kifejezett hivatkozások növelhetik az átláthatóságot.

66

Szerbia jelenleg átfogó közpénz-gazdálkodási reformprogramot dolgoz ki, mely a közpénz-gazdálkodási alrendszerek átfogó vizsgálatára épül. Ezért értékelést fognak végezni a közkiadások és pénzügyi elszámoltathatóság tekintetében. Az átfogó és megbízható közpénz-gazdálkodási reformprogram Szerbia Európai Unióval folytatott csatlakozási tárgyalásainak egyik kulcskövetelményét jelenti, és ezzel egyidejűleg a hosszú távú reformok tervezésének és végrehajtásának egyik kulcseleme is.

A közkiadások és pénzügyi elszámoltathatóság értékelése átfogó képet nyújt a szerb kormányról a közpénz-gazdálkodás teljesítményéről, ami alapján értékelhető a kulcsfontosságú területek jelenlegi helyzete, és azonosíthatók azok a korlátok és kockázatok, amelyek veszélyeztethetik az új közpénz-gazdálkodási stratégiával való előrelépést. Ez kiterjed majd a szerb hatóságokon belüli IPA-struktúrák értékelésére is.

67

A Bizottság egyetért azzal, hogy további erőfeszítésekre van szükség az EU pénzügyi érdekeinek védelméhez. A belső ellenőrzési részleget fokozatosan építették ki úgy, hogy megfeleljen a decentralizált irányítási alapnak. Idővel nőtt a belső ellenőrök és az elvégzett ellenőrzések száma. Azonban számos költségvetési hatóság és kedvezményezett számára továbbra is feladat egy, a költségvetési rendszerről szóló törvény követelményeinek megfelelő, eredményes és működő belső ellenőrzési rendszer létrehozása. A belső ellenőrzés középpontjában a jogszabályoknak való megfelelés utólagos ellenőrzése és a potenciális szabálytalanságok feltárása áll, amit megerősítettek a belső ellenőrök, a központi költségvetési ellenőrök és az Állami Számvevőszék által elvégzett ellenőrzések. A vezetői elszámoltathatóság elvének megfelelően azonban a súlypontot fokozatosan arra kell helyezni, hogy a vezetők legyenek elszámoltathatók a megfelelő – belső ellenőrzési részleg által támogatott – FMC-struktúrák felállítása és végrehajtása tekintetében, amit belső ellenőrzési részlegnek kell támogatnia, hogy mindenekelőtt meg lehessen előzni a szabálytalanságokat.

70

A Bizottság intézkedéseket vezetett be a nagymértékű fluktuáció kockázatának enyhítésére. Az alkalmazottak aktívan részt vesznek a képviselő által a jelenlegi központosított struktúrában elvégzett feladatokban, hogy gyakorlati tapasztalatokat gyűjthessenek valódi esetekben, mielőtt a tranzakciókat ők maguk végeznék a decentralizált struktúra kiépítése után. E feladatok közé tartozik az értékelő bizottságok felügyelete, a helyszíni ellenőrzéseken való részvétel és a projektellenőrző látogatások.

71

A visszaélést bejelentő személyek védelmének megerősítését már fontos elemként azonosították a 23. fejezetről szóló átvilágítási jelentésben. A visszaélést bejelentő személyek védelmét szolgáló működőképes rendszernek kiemelt helyen kell szerepelnie Szerbia cselekvési tervében, melyet jelenleg e fejezet tárgyalási nyitókritériumának megválaszolására dolgoz ki. Elkészült a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló törvénytervezet, és az hamarosan elfogadásra kerül.

Következtetések és ajánlások

74 a)

A Bizottság elismer néhány hiányosságot a projekttervezéssel kapcsolatban, különösen a korai IPA-projektek tekintetében. A Bizottság ezért e tekintetben javította az ágazati adatlapjait. Az IPA-ból finanszírozott ágazati értékelések az IPA I (2007–2012) végrehajtásából levont tanulságokra épültek. A munkacsoportok foglalkoztak ezen értékelések ajánlásaival, és folyamatban van azok beépítése az IPA II programozásba. Ennek eredményeként az ágazati értékelésekben szereplő néhány specifikus ajánlás már érvényesült az új IPA II jogszabályban (231/2014/EU rendelet), a közös végrehajtási rendeletben (236/2014/EU rendelet) és az egyes kedvezményezettekkel kötendő keretmegállapodás-tervezetekben.

74 b)

A Bizottság elismeri, hogy a korábbi projektek végrehajtása során elszigetelten problémák merültek fel, ezeket az ajánlatkérő hatóság kezelésbe vette, hogy biztosítsa a szerződéses végrehajtást és a körültekintő pénzügyi magatartást a szerződések kezelésében. A felhívások néhány esetben sikertelenek voltak az összetett és technikailag kihívást jelentő pályázati eljárások miatt, ezeket az újból kiírt pályázatokban felszámolták.

74 c)

A Bizottság elismeri, hogy az összes tagjelölt országban horizontális kihívást jelent a képzett személyzet foglalkoztatása és megtartása a kulcsfontosságú igazgatási struktúrákban. A tárgyalások során ezt a kérdést nyomon fogják követni, mivel egy fejezet csak akkor zárható le, ha a jogszabályokat teljes mértékben harmonizálták az uniós jogszabályokkal, és az igazgatási kapacitást elegendőnek ítélték meg az uniós szakpolitikák végrehajtásához.

76

Szerbia jelenleg átfogó közpénz-gazdálkodási reformprogramot dolgoz ki, mely a közpénz-gazdálkodási alrendszerek átfogó vizsgálatára épül. Ezért értékelést fognak végezni a közkiadások és pénzügyi elszámoltathatóság tekintetében. Az átfogó és megbízható közpénz-gazdálkodási reformprogram Szerbia Európai Unióval folytatott csatlakozási tárgyalásainak egyik kulcskövetelményét jelenti, és ezzel egyidejűleg a hosszú távú reformok tervezésének és végrehajtásának egyik kulcseleme is.

78

A horizontális kérdéseket valamennyi programozási időszakban az általánosabb, jogállamisággal kapcsolatos kérdések tartalmazzák. Még ha a korábbi években nem is említették kifejezetten, a Bizottság ezeket a kérdéseket horizontálisan kezeli, és elismeri, hogy e tekintetben a kifejezett hivatkozások növelhetik az átláthatóságot.

80 a)

A Bizottság elfogadja az ajánlást. A rangsorolási és kiválasztási folyamat már javult az IPA I alatt. Az IPA II projekteket illetően további haladás várható az újonnan kidolgozott módszertannal és az ágazati megközelítés felé való elmozdulással, ami szorosabban összekapcsolja a szakpolitikai prioritásokat a támogatás programozásával. A programozás kulcsfontosságú szakpolitikai prioritásait az országstratégiai dokumentum tartalmazza, a hiányosságokat évente a Bizottság stratégiai dokumentumában és a haladásjelentésekben értékeli. A csatlakozási tárgyalások megkezdését követően minden egyes ágazatban a programozásnak közvetlenül kapcsolódnia kell a vonatkozó fejezetekben azonosított prioritásokhoz, először az átvilágítási jelentésekben, majd adott esetben a tárgyalási nyitó- vagy zárókritériumokban. A beruházások vonatkozásában egyértelmű javulást jelent a közlekedés, az energiaügy, a környezet és az üzleti infrastruktúra területén a stratégiai projekteket tartalmazó tervezett nemzeti projektek állományának létrehozása, melyet a kormány fogad el, és az infrastruktúra-projektekhez nyújtott IPA-támogatás egységes alapjául fog szolgálni.

80 b)

A Bizottság elfogadja az ajánlást. A tematikus ágazati értékelésekkel összefüggésben a projektvégrehajtásból levont, országokat vagy ágazatokat átfogó tanulságokat már most megosztják. Különösen az IPA-ból támogatott ágazati értékelések támaszkodnak az IPA I végrehajtásának (2007–2012) tanulságaira. Ennek eredményeként az ágazati értékelésekben szereplő néhány specifikus ajánlás már szerepelt az új IPA II jogszabályban (231/2014/EU rendelet), a közös végrehajtási rendeletben (236/2014/EU rendelet) és az egyes kedvezményezetttekkel kötendő keretmegállapodás-tervezetekben. Ezeket adott esetben az IPA II programozás is tartalmazza. A belső monitoring és jelentéstétel céljából egy külön táblázat tartalmazza a korábbi értékelések főbb megállapításainak és ajánlásainak végrehajtására hozott intézkedések alakulását mind

ágazati, mind a támogatási forma tekintetében. A Bizottság továbbá tanulmányozni kívánja – az IPA II jogi kerete jelentéstételre vonatkozó követelményeit teljesítő monitoring és jelentéstételi keret létrehozásával összefüggésben –, hogy létrehozható-e a pályázati eljárásra is kiterjedő, eredményes és költséghatékony jelentéstételi eszköz, amely lehetőleg a már meglévő eszközökre épül. Továbbá, a Bővítési Főigazgatóság értékeléssel kapcsolatos, nemrég aktualizált szakpolitikai irányvonalainak megfelelően, tervezik a jelenlegi monitoringgyakorlatok és -eszközök felülvizsgálatát, valamint az értékelési és a monitoringfeladatok közötti sinergiák erősítését, ami hozzájárul a korábbi megállapítások és ajánlások folyamatos nyomon követéséhez.

80 c)

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást, és figyelembe fogja venni az IPA II cselekvési dokumentumaiban szereplő beavatkozások logikai keretének javítása révén, különösen a tevékenységek eredmény- és kimenetmutatói tekintetében, valamint a cselekvési dokumentumok mellékleteiben található (vagy dokumentumokhoz csatolt) igényfelmérésekhez kapcsolódó dokumentáció javítása révén.

80 d)

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást. Valójában ezt már nagymértékben figyelembe vették, mivel az IPA 2012 programozási feltételeket célirányosan alkalmazzák, azokat mérhető mutatókkal világosan meghatározzák az ágazati/projektadatlapokban, és a végrehajtás során betartatják. A programozásban elhalasztottak számos olyan projektet, amelyeknél nem teljesültek a döntő előfeltételek. A Bizottság szigorúbban kíván eljárni a feltételek betartásában, és tudatta a szerb kormánnyal, hogy csak a teljes mértékben érett projektek kerülhetnek szóba programozásra. Ez a megközelítés az infrastruktúrát illetően tovább támogatható a tervezett projektek állományának létrehozásával, amely egyenként értékeli az összes projekt érettségi szintjét (a feltételek teljesítését).

80 e)

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást. A tervek szerint az egész projektre vonatkozó javított ellenőrzési nyomvonal szerepelni fog a közvetve megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselő 2014-es jelentésében, vagyis a 2014-es megbízhatósági stratégiában szereplő szerződésekre és 2014-től az ellenőrzési tervre vonatkozóan. Az ellenőrzések és a helyszíni monitoring eredményei, megállapításai és ajánlásai az összefoglaló jelentésekben szerepelnek, melyek az egész projektre/ágazatra vonatkozó adatokat tartalmazzák. A jelentéseket oly módon javítják, hogy elősegítsék az adott ajánlások teljesítését.

80 f)

A Bizottság elfogadja az ajánlást, és olyan rendszer létrehozását tervezi, amellyel belefoglalhatja az ilyen ellenőrzések mintáit az éves ellenőrzési és helyszíni ellenőrzési terveibe.

81 a)

A Bizottság elfogadja az ajánlást. A Bizottság jelenleg segítséget nyújt a közkiadások és pénzügyi elszámoltathatóság értékeléséhez, hogy a szerb kormány átfogó képet kaphasson a közpénzgazdálkodás teljesítményéről. Az ilyen értékelésben megvizsgálják a kulcsterületeken kialakult helyzetet, és azonosítják azokat a területeket, ahol korlátozások és kockázatok vannak, ami elősegíti az előrelépést az új közpénz-gazdálkodási stratégiával. Ez kiterjed majd a szerb hatóságokon belüli IPA-struktúrák értékelésére is. Szerbia jelenleg átfogó közpénz-gazdálkodási reformprogramot dolgoz ki, mely a közpénz-gazdálkodási alrendszerek átfogó vizsgálatára épül. A haladást szorosan nyomon fogják követni a pénzügyi ellenőrzésről szóló 32. fejezet keretében folytatott tárgyalásokon.

81 b)

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást, és üdvözli a civil társadalmi szervezetek további bevonását a szakpolitikai és programozási folyamatokba. A Bizottság azon a véleményen van, hogy ezeket az intézkedéseket nagyrészt már bevezették. A Bizottság már nyújtott IPA-támogatást a civil társadalommal való együttműködésért felelős hivatal létrehozásához. A hivatalt 2010-ben hozták létre. 2010-ben a nemzeti hatóságok létrehoztak egy SECO (sector civil society organisations – civil társadalmi szervezetek ágazat) elnevezésű mechanizmust is, melynek keretében a civil társadalom részt vehet az IPA-támogatások tervezésében, programozásában és monitoringjában. A SECO-mechanizmust ágazati alapon szervezik. Minden egyes ágazatban reprezentatív civil társadalmi szervezeteket regisztráltak. A SECO-mechanizmus kialakításához és a mechanizmus tágabb szakpolitikai döntéshozatal befolyásoló képességének megerősítéséhez IPA-támogatást nyújtottak technikai segítségnyújtás keretében. Bár rendszeresen konzultálnak a civil társadalmi szervezetekkel az IPA programozásáról, a civil társadalmi szervezetek a múltban csak korlátozottan vették igénybe ezt a mechanizmust.

81 c)

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást, és arra vonatkozó iránymutatást fog kiadni, hogy a projekt kialakítása során értékelni kell az ágazatspecifikus korrupcióellenes és más, a jó kormányzást szolgáló intézkedések iránti igényt.

81 d)

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást, és biztosítani fogja, hogy az akkreditációról és az irányítási hatáskörök átruházásáról szóló 2014. márciusi határozattal összefüggésben elvégzett ellenőrzéseket figyelembe vegyék a közpénz-gazdálkodási reform folyamatában.

HOGYAN JUTHAT HOZZÁ AZ EURÓPAI UNIÓ KIADVÁNYAIHOZ?

Ingyenes kiadványok:

- egy példány: az EU Bookshopból (<http://bookshop.europa.eu>),
- több példány, valamint plakátok, térképek rendelése:
az Európai Unió képviselőin keresztül (http://ec.europa.eu/represent_hu.htm),
nem uniós országokban a küldöttségektől (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hu.htm),
a Europe Direct szolgáltatáson keresztül (http://europa.eu/europedirect/index_hu.htm) vagy
a 00 800 6 7 8 9 10 11 telefonszám tárcsázásával (ingyenesen hívható az EU egész területéről) (*).

(*) A legtöbb hívás és a megadott információk ingyenesek (noha egyes mobiltelefon-szolgáltatókon keresztül, telefonfülkékből és hotelekből a számot csak díjfizetés ellenében lehet hívni).

Megvásárolható kiadványok:

- az EU Bookshopból (<http://bookshop.europa.eu>).

Előfizetéses kiadványok:

- az Európai Unió Kiadóhivatalának forgalmazó partnereitől
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_hu.htm).

Jelentésében a Számvevőszék azt vizsgálta, hogy a 2007–2013-as időszakban nyújtott közel 1,2 milliárd eurós uniós támogatás eredményesen készítette-e fel Szerbiát az uniós csatlakozásra. Az ellenőrzött projektek outputjai általában a tervezettnél megfelelően alakultak, tervezésük, végrehajtásuk és fenntarthatóságuk tekintetében azonban a Számvevőszék hiányosságokat állapított meg. A Számvevőszék összességében megállapította: a Bizottság a Szerbiának nyújtott támogatás tervezése során – helyesen – fokozott hangsúlyt helyez a kormányzási kérdésekre, és az uniós támogatás eredményes segítséget nyújt Szerbiának a strukturális reformok végrehajtásához és a közpénzgazdálkodás javításához.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal