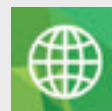


Különjelentés

## Az adminisztratív kapacitás erősítése Montenegróban: előrelépés történt, de sok fontos területen jobb eredményekre van szükség

EURÓPAI  
SZÁMVEVŐSZÉK

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: [eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx)

Weboldal: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditorsECA

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

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5664-5	ISSN 1831-0893	doi:10.2865/531	QJ-AB-16-021-HU-C
PDF	ISBN 978-92-872-5653-9	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/94182	QJ-AB-16-021-HU-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5674-4	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/76253	QJ-AB-16-021-HU-E

© Európai Unió, 2016

A sokszorosítás a forrás megjelölésével megengedett.

**Különjelentés****Az adminisztratív kapacitás erősítése Montenegróban: előrelépés történt, de sok fontos területen jobb eredményekre van szükség**

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

A számvevőszéki különjelentések egy adott költségvetési vagy irányítási területre vonatkozó teljesítmény- és szabályszerűségi ellenőrzés eredményeit mutatják be. Annak érdekében, hogy ellenőrzései maximális hatást érjenek el, ezek megválasztásakor és megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a külső fellépések kiadási területeire szakosodott, Karel Pinxten számvevőszéki tag elnökölte III. Kamara végezte. Az ellenőrzést Hans Gustaf Wessberg számvevőszéki tag vezette, Peter Eklund kabinetfőnök és Emmanuel-Douglas Hellinakis, a kabinet attaséja; Torielle Perreur-Lloyd, feladatfelelős; Stéphanie Girard, Ainhoa Pérez Infante és Aurelia Petliza számvevők támogatásával.



*Balról jobbra: A. Pérez Infante, E.-D. Hellinakis, T. Perreur-Lloyd, H. G. Wessberg, A. Petliza, P. Eklund, S. Girard*

Bevezetés

## Rövidítések és betűszavak

I-X **Összefoglaló**

1-10 **Bevezetés**

1-3 **Montenegró útja az uniós integráció felé**

4-10 **Uniós előcsatlakozási támogatás**

11-15 **Az ellenőrzés hatóköre és módszere**

16-40 **Észrevételek**

16-20 **I. rész. Az ellenőrzött projektek választ adtak az adminisztratív kapacitás erősítésének igényére, és a legtöbb esetben jól össze voltak hangolva más IPA-projektekkel és adományozói beavatkozásokkal**

17 **A projektek választ adtak a kapacitásfejlesztési igényekre**

18–20 **A projektek közötti, illetve a más beavatkozásokkal történő koordináció többnyire megfelelő volt**

21-28 **II. rész. Az outputok nem megfelelő felhasználása csökkentette egyes ellenőrzött projektek eredményességét**

22-24 **A projektek általában outputokat eredményeztek, de ezeket a kedvezményezettek nem mindig használták, és a montenegrói hatóságok nem mindig követték megfelelő intézkedésekkel**

25-28 **Az információ nem volt elegendő ahhoz, hogy ki lehessen mutatni az adminisztratív kapacitás erősítésében elért időbeli előrehaladást**

29-40 **III. rész. A Bizottság a nem pénzügyi eszközeit is jól használta fel a reformfolyamat támogatására, ám fontos kérdések maradtak megoldatlanok**

31-33 **Az STM politikai párbeszédre szolgáló mechanizmusai jól működnek**

34-37 **Nem volt egyértelmű, hogyan lehet felhasználni a csatlakozási tárgyalások folyamatát a reform ösztönzésének eszközeként**

38-40 **Még nem aknázták ki teljes mértékben azt a lehetőséget, hogy a decentralizált irányítást felhasználják az adminisztratív kapacitás erősítésére**

41-47 **Következtetések és ajánlások**

**I. melléklet – Az EU és Montenegró közötti kapcsolatok legfontosabb dátumai**

**II. melléklet – Ellenőrzött projektek**

**A Bizottság válasza**

**ACA:** Korrupció elleni ügynökség (Anti-Corruption Agency)

**CPCoI:** Összeférhetetlenség-megelőzési Bizottság (Commission for Prevention of Conflict of Interests)

**CSO:** Civil társadalmi szervezet

**DACI:** Korrupció Elleni Kezdeményezés Igazgatósága (Directorate for Anti-Corruption Initiative)

**ECAA:** Európai közös légtér (European Common Aviation Area)

**EPA:** Környezetvédelmi Ügynökség (Environmental Protection Agency)

**IGC:** Kormányközi konferencia (Inter-Governmental Conference)

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

**IRM:** Feddhetetlenségikockázat-kezelő

**PAR:** Közigazgatási reform (Public Administration Reform)

**ReSPA:** Regionális Közigazgatási Képzési Központ (Regional School of Public Administration)

**ST:** Stabilizáció és társulás (Stabilisation and Association)

**STM:** Stabilizációs és társulási megállapodás

**SAI:** Állami ellenőrző intézmény

I  
Függetlenségének 2006-os kinyilvánítása óta Montenegró előrehaladt az európai integráció felé vezető úton. 2010-ben lett uniós tagjelölt ország, majd 2012 júniusában a Tanács elfogadta a tárgyalási keretet, és ezt követően megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások. 2015 végéig a harmincöt tárgyalási fejezet közül huszonkettőt nyitottak meg, s ezek közül kettőt ideiglenesen le is zártak.

II  
A Bizottság segítséget nyújt Montenegrónak az intézmények kiépítéséhez és az adminisztratív kapacitás erősítéséhez, hogy így támogassa átalakulását demokratikus és gazdaságilag fejlett országgá. Az uniós előcsatlakozási támogatás egyrészt pénzügyi jellegű az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA) révén, másrészt olyan nem pénzügyi mechanizmusokkal is él, mint a politikai párbeszéd.

III  
A 2007 és 2013 közötti időszakban az Unió 235,7 millió euró értékű pénzügyi támogatást különített el Montenegró számára csatlakozási felkészülés céljára. Ennek az összegnek 76%-át kötötték le 2015 végéig szerződésben. A 2014–2020-as időszakra az IPA indikatív pénzügyi kerete 270,5 millió euró volt az ország számára. Az országnak hozzáférése van az egész nyugat-balkáni régióra és Törökországra kiterjedő, több kedvezményezettre irányuló programok keretében finanszírozott programokhoz és projektekhez is.

IV  
Ellenőrzésünk 19 projektre terjedt ki az IPA-I támogatás (2007–2013) három fő területén: közigazgatási reform (13 projekt), közlekedés (3 projekt) és környezetvédelem (3 projekt). E projektek közül 15 Montenegró keretszegéből, négy másik pedig a regionális keretösszegeből részesült finanszírozásban. Vizsgáltuk ezenkívül a stabilizációs és társulási megállapodás, illetve a csatlakozási tárgyalási folyamat keretében létrehozott politikai párbeszéd-mechanizmusokat.

V  
Ellenőrzésünk célja annak megállapítása volt, hogy 2007 és 2013 között az uniós előcsatlakozási – pénzügyi és nem pénzügyi – támogatás eredményesen járult-e hozzá az adminisztratív kapacitás erősítéséhez Montenegróban. Következtetésünk szerint a több fő területen észlelt lassú haladás ellenére az uniós előcsatlakozási támogatás segített megerősíteni Montenegró közigazgatási kapacitását. A 19 általunk megvizsgált IPA-finanszírozású projekt közül 12-nél azonban csökkentette a támogatás eredményességét az, hogy a kapacitásfejlesztő outputok némelyikét nem használták teljes mértékben, illetve a montenegrói hatóságok azokat nem követték megfelelő intézkedésekkel. Az ellenőrzött projektek többsége nem írta elő egyértelműen a nemzeti hatóságoknak, hogy hozzanak megfelelő intézkedéseket az IPA-beruházások nyomán és aknázzák ki azokat.

VI  
Az ellenőrzött projektek általában meghozták a tervezett outputokat, s ezek jelentős kapacitásigényekre adtak választ, például a jogszabályi változásoknak és intézmények létrehozásának sikeres támogatásával, valamint képzés nyújtásával. A projekteket a legtöbb esetben jól koordinálták, és azok figyelembe vették más adományozók munkájának eredményeit is. Találtunk azonban példákat átfedésekre, illetve olyan eseteket, ahol javítani lehetne az információcserén a csak Montenegróban működő IPA-projektek, illetve a regionális (több kedvezményezettre irányuló), több csatlakozásra váró országra kiterjedő IPA-projektek között.



## VII

Megállapítottuk azt is, hogy noha a Bizottság figyelemmel kíséri az országnak az adminisztratív kapacitás erősítésében elért haladását, az értékelés kvalitatív volt és a közigazgatás különböző részeit vizsgálták. Ez megnehezítette a fejlődés időbeli összehasonlítását. A Bizottság 2015-ben új adatok közzétételét kezdeményezte, de ezek értékelése túl korai lett volna számunkra.

## VIII

A politikai párbeszéd mechanizmusai jól működtek, de olyan fontos területeken, mint a közigazgatási reform, a környezetvédelem vagy a korrupció elleni küzdelem, lassan születnek az eredmények. Megfigyelésünk szerint azt, hogy egyes fontos területeken csak korlátozott előrelépés történt, gyakran az okozta, hogy a nemzeti hatóságok az uniós előcsatlakozási támogatás ellenére sem mutattak kellő elkötelezettséget a reform iránt. A Bizottság rendelkezik a reformok ösztönzésére szolgáló eszközökkel, köztük az „általános egyensúly” záradékkal. Nem mindig világos, hogy utalnak-e erre az eszközre, illetve hogy használják-e, és ha igen, hogyan, ha az Unió által támogatott új törvények és intézmények nem hozzák az eredményeket olyan kulcsfontosságú területeken, mint például a korrupció elleni harc.

## IX

A Bizottság az IPA-I forrásai 12%-ának irányítását decentralizálta a montenegrói hatóságoknak. Megfigyelésünk szerint az uniós források decentralizált irányítási módja a tudástransfernek köszönhetően potenciálisan hasznos eszköz az adminisztratív kapacitás erősítésében, ám ezt az eszközt az IPA-I nem használta ki teljes mértékben.

## X

Az adminisztratív kapacitás erősítésének támogatására több ajánlást teszünk.

## Montenegró útja az uniós integráció felé

### 01

Montenegró kis hegyvidéki ország a Nyugat-Balkánon<sup>1</sup>. Délnyugaton az Adriai-tenger határolja, nyugaton Horvátország, északnyugaton Bosznia–Hercegovina, északkeleten Szerbia, keleten Koszovó<sup>\*2</sup>, délkeleten pedig Albánia. Fővárosa és egyben legnagyobb városa Podgorica. A 625 266 lélekszámú lakosságot a következő népcsoportok alkotják: montenegrói 44,98%, szerb 28,73%, bosnyák 8,65%, albán 4,91%, egyéb 12,72%<sup>3</sup>.

### 02

Függetlenségének 2006-os kikiáltása óta Montenegró előrehaladt az uniós csatlakozás felé vezető úton. 2007-ben az ország stabilizációs és társulási megállapodást (STM) kötött az Európai Unióval<sup>4</sup>, majd 2010-ben a Tanács megadta Montenegrónak az uniós tagjelölt státuszt. 2012 júniusában a Tanács tárgyalási keretet fogadott el, majd megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások. Ugyanebben az évben megnyitották az első tárgyalási fejezetet<sup>5</sup>. 2015 végéig a harmincöt tárgyalási fejezet közül huszonkettőt nyitottak meg<sup>6</sup>, s ezek közül kettőt ideiglenesen le is zártak. Montenegró uniós integrációjának időrendi bemutatását lásd: **I. melléklet.**

### 03

Montenegró az állítólagos választási csalások és egyes ellenzéki pártok parlamenti bojkottja ellenére stabil maradt a csatlakozási tárgyalások kezdetét követő években. Montenegró jelenleg a csatlakozási folyamat éllovasának tekinthető, noha a nyugat-balkáni régió többi részéhez hasonlóan itt is sürgető szükség volna reformra, például a közigazgatásban és a korrupció elleni küzdelemben.

1 Ellenőrzésünk idején a Nyugat-Balkánt a következő hat ország alkotta: Albánia, Bosznia és Hercegovina, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Koszovó\*, Montenegró, valamint Szerbia.

\* Ez a megnevezés nem érinti a jogállással kapcsolatos álláspontokat, továbbá összhangban van az ENSZ BT 1244 (1999) sz. határozatával és a Nemzetközi Bíróságnak a koszovói függetlenségi nyilatkozatról szóló véleményével.

2 Uo.

3 2011-es népszámlálás. Lásd: a Montenegró Statisztikai Hivatal, „Montenegro in figures” („Montenegró számokban”) c. kiadványa, 2013.

4 Az STM 2010-ben lépett hatályba.

5 A „Tudomány és kutatás” témájú 25. fejezet. Ideiglenesen ugyanabban az évben le is zárták.

6 Mindegyik fejezet tárgya az uniós jogszabályok egy szakpolitikai területe.

## Uniós előcsatlakozási támogatás

### 04

Montenegró az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz<sup>7</sup> keretében 2007 óta részesül uniós pénzügyi támogatásban. A 2007–2013-as időszakra kiterjedő IPA-I keretében nyújtott 235,7 milliárd euró összegű támogatást<sup>8</sup> a következőképpen lehet bemutatni a különböző támogatási ágazatok szerint:

7 Az IPA-I-et 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.

8 A 2007–2013-as időszakban az IPA-I keretében nyújtott összes támogatás összege 10 milliárd euró volt.

9 Az Európai Tanács által 1993 júniusában megállapított koppenhágai kritériumok a következőkből állnak:

a) politikai kritériumok: a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogok érvényesülését és a kisebbségek tiszteletben tartását és védelmét garantáló intézmények stabilitása;

b) gazdasági kritériumok: működő piacgazdaság, valamint azon képesség megszerzése, hogy az adott ország meg tudjon birkózni az Unión belül érvényesülő versenyviszonyokkal és piaci erővel;

c) a tagsággal járó kötelezettségek, különösen a politikai, gazdasági és monetáris unió célkitűzéseinek vállalására való képesség.

### I. táblázat

### A Montenegrónak nyújtott IPA-támogatás 2007 és 2013 között (millió euró)

Ágazat	Összes támogatás ágazatonként	Százalékos arány
Közigazgatási reform	45,6	19%
Környezetvédelem és éghajlatváltozás	35,3	15%
Határon átnyúló együttműködés	30,3	13%
Közlekedés	30,0	13%
Bel- és igazságügy	25,5	11%
Eseti intézkedések	25,0	11%
Mezőgazdaság és vidékfejlesztés	22,5	9%
Szociális fejlesztés	21,5	9%
<b>2007–2013 ÖSSZESEN</b>	<b>235,7</b>	<b>100%</b>

Forrás: Európai Bizottság

### 05

Az IPA-I keretében történő uniós finanszírozás célja az volt, hogy támogassa Montenegró átalakulását demokratikus és gazdaságilag stabil országgá az európai integráció felé vezető úton. A Bizottság az IPA-I keretében történő finanszírozást használta arra, hogy Montenegrót segítse az intézmények kiépítésében és az adminisztratív kapacitás erősítésében, valamint a koppenhágai kritériumok<sup>9</sup> teljesítéséhez szükséges gazdasági és társadalmi fejlődés támogatására. 2015 végéig az IPA-I forrásainak 76%-át kötötték le szerződésekben, és ez utóbbi összeg 87%-át fizették ki.

## 06

Az IPA-I-et viszi tovább az IPA-II, amely a 2014–2020-as időszakra új keretet ad az előcsatlakozási támogatásoknak, 270,5 millió eurós indikatív keretösszeggel. Az IPA-II projektjei az uniós bővítési stratégiában megcélzott olyan fő területeket lefedő ágazatok strukturális reformjára irányulnak, mint a demokrácia és a kormányzás, a jogállamiság, a fenntartható növekedés és a versenyképesség.

## 07

Az Unió ezenkívül előcsatlakozási támogatást nyújt regionális szinten több kedvezményezettre irányuló (több országra kiterjedő) projektek és programok révén, amelyek lefedik az egész Nyugat-Balkánt és Törökországot. A regionális keretösszeg az IPA-I-nél 1,357 milliárd euró, az IPA-II-nél pedig 2,959 milliárd euró volt.

## 08

Az uniós előcsatlakozási támogatás olyan stratégiai dokumentumokon alapul, mint az STM, az éves bővítési stratégia, illetve az országról a Bizottság által elfogadott éves haladásjelentések. Ezeket 2013-ig többéves indikatív tervezési dokumentumok tükrözték, jelenleg pedig az indikatív országstratégiai dokumentumok részét képezik. Az éves vagy többéves programokat a Bizottság a kedvezményezett országokkal és más érdekeltekkel folytatott konzultációt követően fogadja el.

## 09

A Bizottság Montenegróban elsősorban közvetlen centralizált irányítással hajtott végre uniós projekteket. Az IPA-I végén a Bizottság decentralizálta a humánerőforrás-fejlesztési és regionális fejlesztési programok irányítását a nemzeti hatóságokhoz, de továbbra is felelősséggel tartozik ezekért a forrásokért és ellenőrzéseket végez a tranzakciókra nézve. Az IPA-II keretében a Bizottság továbbra is vegyesen alkalmazza a centralizált és a decentralizált irányítási módot, amelyet most „közvetett és közvetlen irányításnak” neveznek és kiegészítésként más olyan alkalmazási módokkal, mint például az ágazati költségvetés-támogatás<sup>10</sup>.

## 10

A Bizottság a bővítési csomag és az éves haladásjelentés révén értékeli, hogy Montenegró a megelőző tizenkét hónapos időszakban milyen előrehaladást ért el. 2014-ig a bővítési csomag részét képező éves országstratégiai dokumentum részletezte a legfrissebb eredményeket és kijelölte a következő tizenkét hónap fő feladatait, külön következtetésekkel és ajánlásokkal együtt. 2015-ben az országstratégiai dokumentumban szerepelt egy hosszabb távú, a jelenlegi Bizottság megbízatásának hátralévő részére szóló áttekintés a feladatokról.

10 A költségvetés-támogatás keretében a Bizottság közvetlenül utal pénzeszközöket a partnerország államkincstárába, egyes támogathatósági feltételek (jól meghatározott stratégia, stabil makrogazdasági keret, jó államháztartási gazdálkodás vagy hiteles program annak javítására, valamint költségvetési átláthatóság és felügyelet) meglétének és a politikai párbeszédnek, a teljesítményértékelésnek és kapacitásfejlesztésnek függvényében.

# Az ellenőrzés hatóköre és módszere

## 11

Ellenőrzésünk célja annak megállapítása volt, hogy 2007 és 2013 között az uniós előcsatlakozási támogatás eredményesen járult-e hozzá az adminisztratív kapacitás erősítéséhez Montenegróban. Az ellenőrzés hatóköre kiterjedt mind a pénzügyi (IPA-finanszírozású projektek), mind a nem pénzügyi támogatásra (az Unió és Montenegró közötti politikai párbeszéd mechanizmusai).

## 12

Az ellenőrzés három fő kérdést vizsgált:

- a) Az ellenőrzött projektek megfelelően foglalkoztak az adminisztratív kapacitás erősítésének igényével?

E kérdés megválaszolásához megvizsgáltuk, hogy úgy alakították-e ki az ellenőrzött projekteket, hogy azok kezelni tudják az adminisztratív kapacitás iránti, a Bizottság és a nemzeti hatóságok által fontosnak ítélt igényeket, és hogy azokat jól összehangolták-e más IPA-projektekkel és más adományozók beavatkozásaival.

- b) Érték el eredményeket az ellenőrzött projektek az adminisztratív kapacitás erősítésének terén?

E kérdés megválaszolásához megvizsgáltuk, hogy az ellenőrzött projektek a várt kapacitásfejlesztési outputokkal jártak-e, hogy ezeket használatba vették-e, és hogy a nemzeti hatóságok megfelelő intézkedéseket hoztak-e az outputok nyomán. Ha az outputokat nem vették használatba, illetve ha azokat nem követték intézkedések, akkor elemeztük ennek fő okait. Megvizsgáltuk még az arra irányuló bizottsági értékelést, hogy az uniós támogatás eredményes volt-e az adminisztratív kapacitás javításában.

- c) Eredményesen alkalmazta a Bizottság a nem pénzügyi támogatást az adminisztratív kapacitás javítására?

E kérdés megválaszolásához megvizsgáltuk, hogyan használta a Bizottság a politikai párbeszédnek az STM és a csatlakozási tárgyalások keretében létrehozott mechanizmusait. Megvizsgáltuk azt is, hogyan használta ki a Bizottság az általa kifejezhető ösztönző hatást a nemzeti hatóságok reform iránti aktív elkötelezettségének biztosítására. Végül megvizsgáltuk, hogy az IPA-források decentralizált irányítási módjának keretében kifejlesztett követendő gyakorlatok terjesztését ösztönözve a Bizottság kiaknáztá-e a kapacitás-átadási potenciált.

## Az ellenőrzés hatóköre és módszere

### 13

Három olyan ágazatra összpontosítottunk, amely fontos Montenegró számára az uniós integráció szempontjából: a közigazgatási reformra, a közlekedésre és a környezetvédelemre. Amint az **1. táblázat** mutatja, ezek teszik ki az IPA I<sup>11</sup> keretében Montenegrónak juttatott teljes támogatási keret 47%-át. Vizsgáltunk olyan projekteket is, amelyek az IPA regionális (több kedvezményezettre irányuló) keretösszegéből finanszírozták a közigazgatási kapacitásfejlesztést, támogatást nyújtva az IPA keretében támogatásra jogosult más országoknak is<sup>12</sup>. Mivel mindezen támogatási területek az IPA-II (2014–2020) keretében is támogathatóak maradnak, jelentésünk észrevételeit és ajánlásait a Bizottság az IPA-II végrehajtása során és az IPA-II 2017-re tervezett félidős felülvizsgálatának előkészítésekor is figyelembe veheti.

### 14

Egy 19 projektből álló mintát vizsgáltunk meg. A közigazgatási reform terén a következőkre összpontosító 13 projektet választottunk ki: közbeszerzés, a korrupció elleni küzdelem, belső kontroll, külső ellenőrzés, helyi önkormányzatok és a Regionális Közigazgatási Képzési Központ (ReSPA). A közlekedés terén a polgári repülésre, a Vasúti Igazgatóságra és az útépitésre irányuló 3 projektet választottunk ki. A környezetvédelmi téren kiválasztott 3 projekt a központi kormányzati irányítást, a kommunális szolgáltatásokat és a hulladékgazdálkodást célozza meg. A mintában szereplő projektek közül 15-öt Montenegró országos keretösszegéből finanszíroztak, a többi négyet pedig a regionális keretösszegből. A kiválasztott projektekről részleteket lásd: **II. melléklet**.

### 15

Az ellenőrzés részeként dokumentumokat elemeztünk, valamint interjúkat folytattunk a Bizottság és a nemzeti hatóságok képviselőivel. Konzultáltunk más érdekelt felekkel, például civil társadalmi szervezetekkel és adományozók szervezeteivel is. Felhasználtunk a projekt- és programdokumentációban, az IPA-I-ről és az országról készült értékelésekben és vizsgálatokban, valamint a Bizottság éves haladásjelentéseiben és a költségvetési hatóság határozataiban található bizonyítékokat.

- 11 Azért IPA-I-es projekteket vizsgáltunk, mert ellenőrzésünk idején az IPA-II-es projektek végrehajtása még nem kezdődött el.
- 12 Az IPA keretében támogatható országok közé tartoznak a nyugat-balkáni országok és Törökország is. Ezeket a programokat és projekteket „regionálisnak” vagy „több országra kiterjedőnek” is szokás nevezni. Az IPA-I keretében a több kedvezményezettre irányuló programok és projektek teljes támogatási összege 1137 millió euró volt.

## I. rész – Az ellenőrzött projektek választ adtak az adminisztratív kapacitás erősítésének igényére, és a legtöbb esetben jól össze voltak hangolva más IPA-projektekkel és adományozói beavatkozásokkal

### 16

Ahhoz, hogy eredményesen járuljanak hozzá a montenegrói közigazgatás adminisztratív kapacitásának erősítéséhez, az IPA-projekteknek a Bizottság és Montenegró által meghatározott fő kapacitásigényekkel kell foglalkozniuk. Az IPA-projektek között, valamint e projektek és a más adományozók által nyújtott támogatás között jó koordinációt vártunk, többek között az átfedések elkerülését. Az új IPA-projekteknek építeniük kell a korábbi uniós finanszírozású intézkedések során elért eredményekre.

### A projektek választ adtak a kapacitásfejlesztési igényekre

### 17

Megvizsgáltuk a Bizottság többéves indikatív pénzügyi keretét és a fő uniós támogatási területeket és célokat meghatározó többéves indikatív tervezési dokumentumot, valamint a kiválasztott projektek külön céljait megadó finanszírozási megállapodásokat és a nemzeti stratégiai dokumentumokat. Ezek mindegyike rámutatott az adminisztratív kapacitás erősítésének szükségességére. Kiértékeljük, hogy az ellenőrzött projektek foglalkoztak-e az ezekben a dokumentumokban szereplő egy vagy több kapacitásigénnyel. Megfigyelésünk szerint mind a 19 projektet úgy dolgozták ki, hogy megfeleljenek a meghatározott adminisztratívkapacitás-igényeknek. A **2. táblázat** áttekintést nyújt az ellenőrzött projektek kapacitásfejlesztési célkitűzéseiről.

### Hogyan foglalkoznak az ellenőrzött projektek az adminisztratív kapacitás hiányosságaival

Terület	Projektek	Kapacitásfejlesztési célkitűzések
Közbeszerzés	1, 2, 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>a jogi szabályozás javítása és az ajánlatkérők kapacitásának javítása a közbeszerzési hatóság kapacitásainak erősítése révén</li> <li>képzés tartása és képesítési program szervezése</li> </ul>
Korrupció	4, 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>kapacitásfejlesztés a korrupció megelőzésében érintett intézményeknél</li> <li>helyi szintű korrupcióellenes kapacitásfejlesztés civil társadalmi szervezetek bevonásával</li> </ul>
Belső kontroll	6, 7	<ul style="list-style-type: none"> <li>az államháztartás belső pénzügyi ellenőrzésének bevezetése</li> <li>felkészülés az uniós források tervezett jövőbeni nemzeti hatóságok általi kezelésére</li> </ul>
Külső kontroll	8, 9	<ul style="list-style-type: none"> <li>az állami számvevőszék munkatervezési és ellenőrzésmódszertan-fejlesztési kapacitásának javítása</li> <li>az ellenőrzések minőség-ellenőrzésének kialakítása</li> </ul>
Helyi önkormányzatok	10, 11	<ul style="list-style-type: none"> <li>képzési programok kidolgozása és mentorálás</li> <li>stratégiai tervek kidolgozása az önkormányzatok számára</li> </ul>
ReSPA	12, 13	<ul style="list-style-type: none"> <li>a nyugat-balkáni térség közigazgatási kapacitásfejlesztésének támogatása</li> </ul>
Közlekedés	14, 15, 16	<ul style="list-style-type: none"> <li>a közúti, vasúti és polgári repülési jogszabályok javítására, a köz- és magánszféra közötti partnerségek létrehozására és a közlekedési infrastruktúrák koncessziós finanszírozására irányuló kapacitás fejlesztése</li> <li>a Nemzetközi Pénzügyi Eszköz keretében történő beruházások irányítására szolgáló kapacitások erősítése</li> <li>technikai és vezetői készségek helyi szintű fejlesztése</li> </ul>
Környezetvédelem	17, 18, 19	<ul style="list-style-type: none"> <li>stratégiák kidolgozása jogszabályok kidolgozására, összehangolására és végrehajtására</li> <li>a projektek minden szinten történő végrehajtására irányuló kapacitás fejlesztése</li> </ul>

Forrás: Készítette az Európai Számvevőszék, az Európai Bizottság adatainak felhasználásával.



## A projektek közötti, illetve a más beavatkozásokkal történő koordináció többnyire megfelelő volt

### 18

Megvizsgáltuk, hogy a projekteket megfelelően koordinálták-e az Unió és az országban tevékeny más adományozók által finanszírozott más intézkedésekkel. Megállapításunk szerint a projektek általában megfelelően voltak koordinálva más IPA-projektekkel, például úgy, hogy építettek az ugyanazon a téren végrehajtott korábbi IPA-projektek munkájára. Noha a más adományozók száma Montenegróban az IPA-I 2007-es kezdete óta jelentősen csökkent<sup>13</sup>, megállapításunk szerint az IPA-projektek tekintetbe vették ezeknek az adományozóknak a tevékenységét (példák: **1. háttérmagyarázat**).

13 Miután az IPA keretében rendelkezésre állt uniós előcsatlakozási támogatás, illetve megkezdődött az uniós csatlakozási tárgyalási folyamat, sok adományozó csökkentette vagy megszüntette támogatását.

### 1. háttérmagyarázat

#### Megfelelő koordináció: néhány példa

A **6. és 7. projekt** segített 1) irányítási és kontrollrendszereket létrehozni kifejezetten az uniós alapok Montenegró általi kezelésének tervezett jövőbeni decentralizálásához, és 2) szélesebb körben, a közigazgatás egészében bevezetni az államháztartás belső pénzügyi ellenőrzését.

Az első cél elérése érdekében a 6. projekt egy az IPA-I kezdete előtti uniós finanszírozású projektre alapozott. A 6. projekt végrehajtása során a Bizottság felkérte a vállalkozót az outputok olyan értelmű módosítására, hogy azok tükrözzék az egyes bizottsági részlegeknél egyidejűleg végzett munkát, vagyis a decentralizált irányítás előkészítésére a nemzeti hatóságok által létrehozott struktúrák szabályszerűségének ellenőrzését. A 7. projekt ezután további támogatással és képzéssel montenegrói munkatársakat készített fel a decentralizált irányítási struktúrák működtetésére.

A második cél elérése érdekében a két projekt előbb a közigazgatás központi szintjét, majd helyi szintjét célozta meg. A 6. projekt konkrétan a belső kontrollnak a központi minisztériumokba történő bevezetését célozta, s ennek részeként belső ellenőrzési egységek létrehozását átfogó ellenőrzési tervekkel és egymás közti kapcsolattartással. A 7. projekt a 6. projekt vége után néhány hónappal indult, és az első projekt során azonosított irányítási gyengeségekre irányult.

A **8. és 9. projekt** célja a montenegrói állami számvevőszék megerősítése volt. Egy német adományozók által korábban támogatott projektre alapozva a 8. projekt terveket, útmutatásokat és műhelyfoglalkozásokat biztosított ellenőrök számára. Fejlesztette a projekt például a teljesítmény-ellenőrzési kapacitást, ami új típusú ellenőrzési feladatot jelentett a montenegrói számvevőszék számára. Az IPA-projekt végrehajtása a német és svéd adományozók által végzett teljesítmény-ellenőrzési kapacitásfejlesztéssel koordinálva zajlott. A 9. projekt a litván számvevőszék által vezetett iker-együttműködési projekt volt. A két projekt között eltelt két év ellenére a 9. projektet megfelelően koordinálták a 8. projekt keretében nyújtott támogatással, s a technikai kapacitás bővítése és az elkészített útmutatások révén a montenegrói számvevőszék fejleszteni tudta minőség-ellenőrzését.

## 19

Megállapításunk szerint azonban a kizárólag Montenegróban zajló IPA-projektek és a több kedvezményezettre, több csatlakozás előtt álló országra kiterjedő projektek közötti koordináció nem mindig volt megfelelő (példákat lásd: **2. háttérmagyarázat**).

## Gyenge koordináció IPA-projektek között: néhány példa

**1., 2. és 3. projekt** – Ellenőriztük a Montenegróban közbeszerzést támogató valamennyi IPA-I-es projektet<sup>14</sup>. Az első projekt csak Montenegróban nyújtott támogatást, míg a másik két projekt más csatlakozás előtt álló országok számára is rendelkezésre álló, több kedvezményezettre kiterjedő projekt volt. Míg az 1. projektnek sikerült létrehoznia az országban a közbeszerzési rendszert, megállapításunk szerint a három projekt kapacitásfejlesztési outputjait nem megfelelően koordinálták. A projektek új törvények kidolgozását segítve fejlesztették a közbeszerzésre vonatkozó jogszabályok javítására irányuló kapacitást. Erősítették az ajánlatkérők teljesítményét is azáltal, hogy képzéseket és képesítési programot tartottak közbeszerzéssel foglalkozó tisztviselők számára. A több kedvezményezettre irányuló projekteket (2. és 3.) az 1. projektet követően hajtották végre, mégsem alapoztak eredményesen az 1. projekt során már megtartott tanfolyamokra további, speciális képzés tartásával. Ehelyett a tanfolyamok egyes esetekben tartalmilag nagyon közel álltak egymáshoz vagy akár pontosan meg is egyeztek: mindhárom projektnek része volt az alapvető közbeszerzési eljárásokról szóló képzés, az 1. és a 2. projekt egyaránt foglalkozott a közüzemi irányelv<sup>15</sup> végrehajtásával, a 2. és 3. projekt pedig a jogorvoslati rendszerrel<sup>16</sup>. Ezenkívül a tanfolyamokon gyakran ugyanazok a személyek vettek részt, például az 1. és 3. projekt keretében tartott „képzők képzése” tanfolyamon.

**12. és 13. projekt** – A Regionális Közigazgatási Képzési Központot (ReSPA) azért hozták létre, hogy segítse a Nyugat-Balkánon a közigazgatás adminisztratív kapacitásának megerősítését és serkentse a közigazgatási szervek regionális együttműködését. A hat résztvevő, köztük Montenegró, egyenként évi 150 000 euróval járul hozzá a ReSPA költségeihez, de annak legnagyobb részét az IPA több kedvezményezettre kiterjedő projektjei fedezik. Megállapításunk szerint a ReSPA képzési tevékenységei nem voltak megfelelően koordinálva az IPA-projektek keretében Montenegróban zajló egyéb képzéssel. A ReSPA által nyújtott képzés például többnyire kezdő munkatársakat céltzott meg, akiknek az igényeit más kapacitásfejlesztési kezdeményezések is messzemenően kielégítették. Ráadásul a köztisztviselők nem voltak kellően tájékozva a rendelkezésre álló képzésekről. Mindemiatt Montenegró kevéssé használta ki a ReSPA képzési kínálatát.

14 A technikai segítségnyújtásra és információcserére vonatkozó szerződések kivételével.

15 Az Európai Parlament és a Tanács 2004. március 31-i 2004/17/EK irányelve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról (HL L 134., 2004.4.30., 1. o.).

16 A jogorvoslati irányelvek a következők: az 1989. december 21-i 89/665/EGK tanácsi irányelv (HL L 395., 1989.12.30., 33. o.), az 1992. február 25-i 92/13/EGK tanácsi irányelv (HL L 76., 1992.3.23., 14. o.) és a 2007. december 11-i 2007/66/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 335., 2007.12.20., 31. o.). A jogorvoslat olyan jogi eljárás, amelynek révén a szerződés-odaitelési eljárásban részt vevő gazdasági szereplők megtámadhatják az odaitelésről szóló határozatot.

**20**

2014-gyel kezdődően a Bizottság felismerte, hogy jobb koordinációra van szükség a nemzeti és regionális (több kedvezményezettre irányuló) eszközök között, és felülvizsgálta eljárásait. Például a Bizottság arra ösztönözte a ReSPA-t, hogy kérje ki a nemzeti IPA-koordinátorok tanácsát és annak megfelelően módosítsa outputjait. Ezen túlmenően a Bizottság 2015-ben a Szomszédságpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatósága keretében létrehozta a közigazgatási reform tematikus szakértői központját, hogy az a közigazgatási reform területén kezeljen egy sor több kedvezményezettre irányuló (regionális) programot, beleértve a ReSPA szerződéseit is. E központ egyik célja a regionális és nemzeti IPA-támogatás közötti koordináció biztosítása. Még korai lett volna azonban annak ellenőrzése, hogy ezek az új fejlemények meghozták-e a nemzeti és regionális IPA-támogatás koordinációjában szükséges javulást.

**II. rész – Az outputok nem megfelelő felhasználása csökkentette egyes ellenőrzött projektek eredményességét****21**

Ahhoz, hogy eredményesen járuljanak hozzá a montenegrói közigazgatás adminisztratív kapacitásának erősítéséhez, az IPA-projekteknek az elvárt kapacitásfejlesztési outputot kell szolgáltatniuk. Létrejöttüket követően ezeket az outputokat a projektek által megcélzott szervezeteknek (a kedvezményezetteknek) fel kell használniuk, majd nyomukban a nemzeti hatóságoknak megfelelő intézkedéseket kell hozniuk, hogy a projektek eredményei fenntarthatóak legyenek, s hogy a projektek teljes hatásukat kifejtsék. Az uniós források segítségével elért eredmények felmutatása végett azt várjuk, hogy a Bizottság egyértelműen számoljon be az elért haladásról, így arról is, hogy milyen mértékben javult az ország adminisztratív kapacitása.

**A projektek általában outputokat eredményeztek, de ezeket a kedvezményezettek nem mindig használták, és a montenegrói hatóságok nem mindig követték megfelelő intézkedésekkel****22**

Az ellenőrzött projektekre nézve megvizsgáltunk időközi és zárójelentéseket, bizottsági monitoring- és értékelő jelentéseket és a monitoringbizottság üléseinek jegyzőkönyveit, valamint interjúkat készítettünk a kedvezményezettekkel. Megállapításunk szerint a projektek általában a tervek szerint szolgáltattak outputokat. Ezek némelyike kapacitásfejlesztési célkitűzésekhez kapcsolódott, míg más outputokat más, például útépitési célok elérésére tervezték. Mi a kapacitásfejlesztéshez kapcsolódó outputokra összpontosítottunk. A 19 ellenőrzött projektből 12-nél azt állapítottuk meg, hogy a kapacitásfejlesztési outputok közül a kedvezményezettek akár többet is kihasználatlanul hagytak, vagy a nemzeti hatóságok nem hozták meg az elért eredmények fenntartásához szükséges intézkedéseket.

## 23

Ahol a kedvezményezett nem használta az outputokat, ott csökkent az adminisztratív kapacitás erősítésében érintett projektek általános eredményessége, mivel a projektek kínálta potenciális javulás nem mindig vált valósággá. Az outputok használaton kívül maradását gyakran a költségvetés vagy az emberi erőforrások korlátai okozták.

A kedvezményezettek által nem teljesen kihasznált outputokra példákat lásd:

**3. háttérmagyarázat.**

**3. háttérmagyarázat**

**A kedvezményezettek által nem teljesen kihasznált outputok: néhány példa**

A korrupciómegelőzési céllal kialakított **4. projekt** az ezen a területen akkor tevékeny két fő testületet célozta: a Korrupció Elleni Kezdeményezés Igazgatóságát (DACI) és az Összeférhetlenség-megelőzési Bizottságot (CPCol). A tervezett outputok közül kettőt a kedvezményezettek nem használtak ki teljes mértékben.

- o A CPCol nem használta a projekt során kidolgozott automatizált vagyonynyilatkozati adatcsererendszert. A CPCol inkább továbbra is a manuális nyilvántartást használta, noha nem voltak megfelelő forrásai annak naprakészen tartására.
- o A projekt során feddhetlenségikockázat-kezelő (IRM) informatikai eszközt dolgoztak ki a DACI részére, hogy az felügyelhesse a közigazgatásban feltárt korrupciós kockázatok enyhítésére kidolgozott feddhetlenségi terveket. Bár az ország 102 intézménye közül 72 kifejlesztett feddhetlenségi tervet, az ellenőrzés időpontjáig ezek közül csak 4 használta eddig az IRM eszközt. Ez a helyzet részben azért állt elő, mert nem volt elegendő alkalmazott, részben pedig azért, mert Montenegró nem kapta meg az eszköz továbbfejlesztéséhez és bevezetéséhez szükséges forrásokat. (Montenegró a 23. fejezet cselekvési terve szerint más adományozóktól várható 400 000 euróra számított. Amikor ez nem érkezett meg, nem biztosította a szükséges forrásokat a saját forrásaiból).

A 4. projekt végrehajtása közben a nemzeti hatóságok úgy döntöttek, hogy egy új Korrupcióellenes Ügynökségben (ACA) egyesítik a CPCol-t és a DACI-t. Ellenőrzésünk időpontjáig nem volt bizonyíték arra, hogy a DACI és a CPCol számára az IPA projekt által kifejlesztett informatikai megoldások bármelyikét használni fogják-e az ACA-ban.

A **14. projekt** műszaki előírásokat fogalmazott meg a montenegrói közúti infrastruktúra kezeléséhez használandó adatbázis elkészítésének kiszervezéséhez. Az ellenőrzés idején, elkészülte után négy évvel a nemzeti hatóságok még mindig nem használják az adatbázist. Ugyanez az IPA-projekt segítette a montenegrói közigazgatás infrastrukturális projektek megvalósítására irányuló kapacitásának fejlesztését. Egyes esetekben azonban a kapacitásfejlesztéstől várt előnyök a magas személyzeti fluktuáció miatt nem realizálódtak. Ellenőrzésünk idejére a vasúti infrastruktúratársaságnál kiképzett 8 fő közül 6 már állást változtatott, legtöbbször azért, mert ideiglenes szerződéssel dolgoztak.

A **19. projekt** helyi szinten segített fejleszteni a hulladékkezelési kapacitást. Az eredetileg tervezett outputokat a projekt végrehajtása során módosították. Ellenőrzésünk során azonban azt figyeltük meg, hogy – részben munkaerő, részben pénzügyi forrás hiányában – még e módosított outputok közül sem használták mindegyiket. Például a projekt által finanszírozott és 2013-ban elkészült újrahasznosító telep még mindig nem működött, részben személyzet hiányában. Ráadásul az önkormányzat költségvetési korlátai miatt nem tartották karban a projekt keretében beszerzett eszközöket. A projekt keretében vásárolt egyes egyéb cikkeket, például szelektív hulladékgyűjtőket, egyáltalán nem is használtak.

## 24

Amikor a nemzeti hatóságok nem hoztak megfelelő intézkedéseket a projektek outputjai nyomán, a szándékolt hatás gyakran csökkent. Egyes esetekben a nemzeti hatóságok nem fogadták el a szükséges jogszabályokat, így az outputok nem lehettek teljesen eredményesek. Más esetekben nem biztosították a létrehozott intézmények függetlenségét, vagy az elfogadott jogszabályok érvényesítésére hivatott szervezeteknek nem volt meg erre a felhatalmazásuk. A nemzeti hatóságok néha nem biztosították az IPA-projektek outputjai nyomán hozandó megfelelő intézkedésekhez szükséges további emberi és pénzügyi erőforrásokat. Az olyan outputokra, amelyeket a nemzeti hatóságok nem kísérték megfelelő intézkedésekkel, példákat lásd: **4. háttérmagyarázat**.

## 4. háttérmagyarázat

**A nemzeti hatóságok által intézkedésekkel nem kísért outputok: néhány példa**

Az **5. projekt** célja az volt, hogy támogassa a helyi közigazgatást és a civil társadalmi szervezeteket a korrupció helyi szintű leküzdésében és felhívja a polgárok figyelmét az eredményes korrupcióellenes intézkedések fontosságára. A projekt megvalósította a tervezett kapacitásfejlesztő outputokat (tanulmányok, vitafórumok, szakpolitikai ajánlások). A Belügyminisztérium – a helyi korrupcióellenes tervek végrehajtásáról történő beszámolás fő felelőse – azonban úgy döntött, hogy nem vesz részt a projekt keretében kezdeményezett, egy ágazatközi korrupcióellenes tanács felállítását célzó konzultációs folyamatban. Ez gyengítette a tanács pozícióját, amely a projekt befejezése után nem is ült össze többet.

A **14. projekt** sikeresen hozzájárult a légi közlekedésről szóló törvény jogi harmonizálásához, az európai közös légtér (ECAA) létrehozásáról szóló megállapodás első szakaszára való felkészülés jegyében. A nemzeti hatóságok a projekt részeként megfogalmazott, az országot az ECAA megállapodás előírásaival összhangba hozó rendeletek közül azonban sokat az ellenőrzés időpontjáig, az előkészítés után 3,5 évvel még mindig nem fogadtak el<sup>17</sup>.

A **15. projekt** keretében a Vasúti Igazgatóság hatékonyságának növelése érdekében 2013-ban üzleti tervet készítettek. Az ellenőrzés időpontjáig azonban a nemzeti hatóságok a szükséges további személyzet (az Igazgatóságon 17 álláshelyből 7-nél volt üresedés) felvételét késleltető pénzügyi korlátok miatt nem hajtották végre az üzleti tervet. Ráadásul a nemzeti hatóságok nem biztosították az Igazgatóság pénzügyi függetlenségét a Közlekedési Minisztériumtól, pedig ez szükséges lett volna ahhoz, hogy az a szándékolt módon működhessen.

A **17. projekt** 180 000 eurót fordított a Környezetvédelmi Ügynökség (EPA) kapacitás erősítésére a környezetvédelmi adatok gyűjtése, hitelesítése és terjesztése terén. E célból a projekt keretében egy éven belül kidolgoztak egy a környezetvédelmi adatok gyűjtésére, hitelesítésére és terjesztésére szolgáló rendszert és az ehhez kapcsolódó képzéseket. Noha ez a munka már 2012-ben befejeződött, az ellenőrzés idején a kidolgozott rendszer még nem működött, a hivatal kapacitásában, illetve jelentéseinek minőségében még nem volt tapasztalható jelentős javulás. A nemzeti hatóságok nem különítették el elegendő személyi és pénzügyi forrást a projektoutput nyomán hozandó intézkedésekre.

A **18. projekt** a kommunális szolgáltatások és a hulladékgazdálkodás területén 29 másodlagos jogszabály kidolgozásában segítette a nemzeti hatóságokat. Noha a jogszabálytervezetek már a projekt végére, 2013 augusztusára elkészültek, a nemzeti hatóságok az ellenőrzés időpontjáig ezeknek csak a felét fogadták el és tették közzé, ami csökkentette az IPA-projekt hatását.

<sup>17</sup> A projekt 2011 novemberében ért véget, az ellenőrzést pedig 2015 májusában végeztük.

## Az információ nem volt elegendő ahhoz, hogy ki lehessen mutatni az adminisztratív kapacitás erősítésében elért időbeli előrehaladást

### 25

Megvizsgáltuk, hogy milyen információk álltak rendelkezésre a montenegrói adminisztratív kapacitás javulásának méréséhez az ellenőrzött időszakban. Megtekintettük a „bővítési csomagnak” a Bizottság által minden évben elfogadott dokumentumait. Ezek között szerepel a bővítési stratégiai dokumentum, amely megszabja az elkövetkező években követendő utat, és számba veszi az egyes tagjelölt és potenciális tagjelölt országokban elért eredményeket. Itt találhatóak az éves haladásjelentések is, amelyek részletesebben ismertetik az egyes országokban az adott évben elért előrehaladást. Megvizsgáltuk emellett, hogy milyen előrelépésről számoltak be az STM keretében létrehozott monitoringbizottságokban és ágazati bizottságokban, és áttekintettük a közigazgatási reform kiindulási állapotára irányuló első, 2015-ben végzett felmérést.

### 26

Megállapításunk szerint bár a Bizottság éves haladásjelentései általános előrelépésről tanúskodnak a koppenhágai kritériumok teljesülése terén és értékelést adnak az egyes tárgyalási fejezetek helyzetéről, de nincs értékelés hosszabb távon a kapacitáserősítés előrehaladásáról. Ezenkívül ezek nem úgy vannak kialakítva, hogy számba vegyék az egyedi projektek eredményeit. A jelentések alapján megpróbáltunk képet alkotni az adminisztratív kapacitás erősítésének folyamatáról a reform fontosabb területein, a 2011–2014-es évekre (lásd: **3. táblázat**).

### 27

A Bizottság éves haladásjelentéseit összesítve lassú haladást látunk a kapacitáserősítés terén. Ugyanakkor azt állapítottuk meg, hogy a különböző jelentések a közigazgatásnak nem mindig ugyanazokat a részeit értékelték, és hogy az értékelés kvalitatív jellege azzal járt, hogy nem határozták meg egyértelműen, milyen kritériumok szerint minősül „gyengének” vagy „magnövekedettnek” az adminisztratív kapacitás. Ez megnehezítette a fejlődés időbeli összehasonlítását.

**Az éves bizottsági haladásjelentésekben (2011–2014) az adminisztratív kapacitásról adott értékelés, ellenőrzött területek szerint**

Fejezet <sup>1</sup>	Szakpolitikai területek	2011	2012	2013	2014
5	Közbeszerzési Igazgatóság, Közbeszerzési Hatóság				
	A közbeszerzési eljárások ellenőrzéséért felelős bizottság				
	Felügyeleti szervek				
	Koncessziók				
14	Közlekedéspolitikai	Balesetvizsgálati testület			
22	Regionális politika és a strukturális eszközök koordinációja	Intézményi keret			
		Pénzügyi irányítás, kontroll és ellenőrzés			
23	Igazságszolgáltatás és alapvető jogok	Korrupcióellenes politika			
		Az összeférhetetlenség megelőzésére irányuló bizottság			
		Korrupcióellenes koordináció			
27	Környezetvédelem és éghajlatváltozás	Horizontális kérdések			
		Levegőtisztaság			
		Hulladékgazdálkodás			

	Az adminisztratív kapacitás még gyenge/korlátozott, és jelentős/sürgős javításra szorul.
	Az adminisztratív kapacitás növekedett, de még további javításra szorul.
	Az adminisztratív kapacitás növekedett, nincsen szükség további javulásra.

1 A jelentések a tárgyalási fejezetek szerkezetét követik akkor is, ha azokat még nem nyitották meg.

Forrás: Európai Számvevőszék az Európai Bizottság haladásjelentéseinek felhasználásával.

## 28

Felismerve, hogy a reformmal kapcsolatos előrehaladás folyamatos méréséhez megbízható adatokra van szükség, a Bizottság a 2015-ös haladásjelentésben<sup>18</sup> szereplő éves értékelésnél kilenc területen kísérleti jelleggel új beszámolási módszert használt<sup>19</sup>. Ezekon a területeken a jelentés az előző 12 hónapban elért eredmények bemutatása mellett a korábbinál részletesebb információkkal szolgált az aktuális helyzetről. Jobban összehangolták az értékelési skálákat és mind az országok között, mind időben összehasonlíthatóbbá tették a jelentéseket. Ez a jövőben segíteni fogja az előrehaladás összefüggésekben történő vizsgálatát, és ahhoz is támpontot ad majd, hogy mire helyezzenek hangsúlyt a következő évben<sup>20</sup>. Ellenőrzésünk idejéig a Bizottság még nem terjesztette ki ezt a gyakorlatot más területekre, például a közlekedési és a környezetvédelmi ágazatra. A Bizottság ezenkívül 2015-ben a kiindulási állapotra irányuló felméréseket kezdeményezett a közigazgatásban, ami lehetővé fogja tenni az előrehaladásról történő mennyiségi és összehasonlító beszámolást<sup>21</sup>.

### III. rész – A Bizottság a nem pénzügyi eszközeit is jól használta fel a reformfolyamat támogatására, ám fontos kérdések maradtak megoldatlanok

## 29

Ahhoz, hogy eredményesen hozzá tudjon járulni az adminisztratív kapacitás erősítéséhez Montenegróban, a Bizottságnak eredményesen fel kell használnia nem pénzügyi eszközeit a reformfolyamat támogatására. Létre kell hozni és megfelelően működtetni kell a politikai és szakpolitikai párbeszéd mechanizmusait, és azt várjuk, hogy a Bizottság e párbeszéd részeként kifejezetten és következetesen használja ki az általa kifejezhető ösztönző hatást a nemzeti hatóságok reform iránti aktív elkötelezettségének biztosítása céljából. Ahol lehetőség van tudásátadásra, például az IPA-projektek irányításának és végrehajtásának tapasztalataiból, ott a Bizottságnak ezt ki kell használnia.

## 30

Megvizsgáltuk a stabilizációs és társulási megállapodás (STM) és a csatlakozási tárgyalási folyamat keretében a Bizottság és Montenegró között létrehozott politikai párbeszéd fő struktúráit, így a Montenegróval folytatott tárgyalások során alkalmazott új megközelítést is. Megvizsgáltuk a reformok ösztönzésére szolgáló eszközöket, köztük az „általános egyensúly” záradékot. Vizsgáltuk azt is, hogy a Bizottság eredményesen használta-e ezeket az eszközöket az adminisztratív kapacitás fejlesztésének ösztönzésére. Vizsgáltuk még, hogy a Bizottság milyen mértékben használja ki az IPA-források decentralizált irányítása jól bevált gyakorlatának ösztönzésében rejlő lehetőséget.

- 18 A haladásjelentéseket 2015-tel kezdve „országjelentésnek” nevezik.
- 19 Az új bemutatási módot minden tagjelölt és potenciális tagjelölt országra alkalmazzák a következő területeken: az igazságszolgáltatás működése, korrupció, szervezett bűnözés, a véleménynyilvánítás szabadsága, gazdasági kritériumok, közigazgatási reform, közbeszerzés, statisztika és pénzügyi ellenőrzés.
- 20 Lásd: az EU bővítési stratégiája, 2. melléklet (COM (2015) 611 final, 2015. november 10.).
- 21 Az első, 2015-ben végzett vizsgálat kapacitásra vonatkozó, strukturális, jogi, eljárási és egyéb kérdéseket vizsgált. A valamennyi bővítési ország által elfogadott európai közigazgatási elveket használó felmérés részletes országjelentést eredményezett, amely vizsgálja Montenegró teljesítményét a közigazgatási reform terén, majd részletes és szakaszos ajánlásokkal szolgál a reformot illetően (<http://www.sigmaweb.org/publications/public-governance-baseline-measurement-reports.htm>).



## Az STM politikai párbeszédre szolgáló mechanizmusai jól működnek

### 31

Montenegró függetlenségének 2006-os elnyerése után miniszteri szintű politikai párbeszéd kezdődött a montenegrói kormány és az uniós intézmények között. Ezután a 2007-ben aláírt STM lefektette az alapokat olyan különböző szintű politikai párbeszédre, mint a stabilizációs és társulási tanács (STT), az ST-bizottság, hét ST-albizottság, valamint 2014-től a közigazgatás reformjával foglalkozó különleges munkacsoport szintje. 2007 óta a Bizottság és a montenegrói hatóságok rendszeresen találkoznak e mechanizmusok keretében, hogy megvitassák többek között a reform előrevitelének szükségességét és az ország adminisztratív kapacitásának hiányosságait. Az ágazati albizottságok tevékenységének középpontjában az uniós vívmányokhoz való igazodás és ennek módjai állnak. Az albizottságok munkájának eredményeit évente vitatják meg az ST-tanács és az ST-bizottság ülésein.

### 32

A Bizottság jól használta a politikai párbeszéd mechanizmusait a montenegrói hatóságokkal folytatott tárgyalásain, például arra, hogy számos területen ösztönözze a jogszabályi változásokat és támogassa a reformfolyamat előreviteléhez szükséges intézmények létrehozását. Ez a párbeszéd rávilágított fontos területekre, ahol nem születtek vagy csak lassan születtek eredmények. Például 2015-ös haladásjelentésében a Bizottság rámutatott, hogy „a jobb belső ellenőrzés az ajánlatkérőknél továbbra is döntő fontosságú a monitoring és a szerződés-végrehajtás ellenőrzése javításának szempontjából”, valamint hogy „a belső ellenőrzési kapacitás továbbra is aggodalomra ad okot”<sup>22</sup>. Ugyanezen jelentés következtetése szerint „Montenegró többek között a környezetvédelem és az éghajlatváltozás terén még az előkészítés korai szakaszában jár. Az uniós vívmányokhoz való igazodás és az adminisztratív kapacitás erősítése továbbra is jelentős kihívást jelent Montenegró számára”<sup>23</sup>. A Bizottság elemzését megerősítik ellenőrzésünknek a 16–24. bekezdésben leírt észrevételei is.

22 A közbeszerzésről szóló 5. fejezet és a pénzügyi ellenőrzésről szóló 32. fejezet (2015-ös jelentés Montenegróról).

23 Ugyanott, 6. o.

## 33

Függetlenségének elnyerése óta Montenegró határozottan halad az uniós integráció útján, amit a csatlakozási folyamat állandó előrehaladása és az uniós tagság jelenlegi magas szintű lakossági támogatottsága is mutat<sup>24</sup>. Ebből adódóan a Bizottság jelentős ösztönző hatást gyakorolhat az adminisztratív kapacitás erősítésére. Mégis azt figyeltük meg, hogy a nemzeti hatóságok néha nem vállaltak aktív szerepet a reformfolyamatban, és nem mindig használták ki az IPA-I keretében támogatott, az eredmények elérését biztosító intézkedéseket, vagy nem mindig hozták meg nyomukban a szükséges további intézkedéseket (lásd: 23. és 24. bekezdés). Megállapítottuk, hogy az ellenőrzött projektek többsége nem írta elő egyértelműen a nemzeti hatóságok számára, hogy aknázzák ki az IPA-beruházásokat. A fenntarthatóság és az eredmények hatásának fontosságát tükrözi a Montenegróval kötött IPA-II keretmegállapodás<sup>25</sup>.

### Nem volt egyértelmű, hogyan lehet felhasználni a csatlakozási tárgyalások folyamatát a reform ösztönzésének eszközeként

## 34

A csatlakozási folyamat, és különösen az Európai Unió és Montenegró között 2012-ben megkezdődött csatlakozási tárgyalások új eszközöket adtak az Unió kezébe a jogi, adminisztratív és gazdasági reform támogatására. Példa erre az a lehetőség, amelyet az uniós vívmányok minden részére kiterjedő 35 tárgyalási fejezetet övező párbeszéd jelent. A nyitó, záró és adott esetben köztes referenciáértékek meghatározása (utóbbi csak a jogállamiságra vonatkozó fejezeteknél) olyan eszközt jelent, amely ösztönzően hat az ország igazodási folyamatára.

## 35

A 2012-ben elfogadott tárgyalási keret részeként az Unió „új megközelítést” vezetett be, amelynek megfelelően a bővítési folyamat középpontjában a jogállamisággal foglalkozó két fejezet<sup>26</sup> állt. Ezt a két fejezetet már a csatlakozási folyamat korai szakaszában megnyitották, hogy Montenegrónak jusson ideje a tárgyalások lezárásáig a szükséges jogszabályok megalkotására és a szükséges intézmények létrehozására, valamint a végrehajtás terén eredmények felmutatására. Az új megközelítés szellemében az olyan „technikai” jellegű fejezetekben elért haladás, mint a közlekedés és a környezetvédelem, csak akkor számít, ha az ország a jogállamiság terén is tovább halad előre. Az előrelépést ily módon segítő ösztönző eszköz neve: „általános egyensúly” záradék<sup>27</sup>. Montenegró az első olyan tárgyaló ország, amelynél ez az „új megközelítés” bevezetésre került.

- 24 2016 márciusában a montenegróiak 74%-a úgy nyilatkozott, hogy egy népszavazáson az uniós csatlakozásra szavazna (<http://www.cdm.me/english/more-than-73-of-citizens-would-vote-for-joining-the-eu-in-a-referendum>).
- 25 Keretmegállapodás Montenegró és az Európai Bizottság között az IPA-II keretében Montenegrónak juttatott uniós pénzügyi segítségnyújtás végrehajtási módozatairól. A nemzeti hatóságok beszámolási kötelezettségei (58. cikk) és az IPA monitoringbizottságának szerepköre (52–54. cikk) tartalmazzák azt a kötelezettséget, hogy „javítani kell az általános hatékonyságot, eredményességet, hatást és fenntarthatóságot”. Az 55. cikk továbbá konkrét értékelési kötelezettségeket ír elő az IPA-II segítségnyújtásra, többek között a hosszútávú célok és hatások elérésének szempontját.
- 26 23. fejezet (Igazságszolgáltatás és alapvető jogok) és 24. fejezet (bel- és igazságügy).
- 27 A Montenegró Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló kormányközi konferenciát megnyitó miniszteri értekezlet (Brüsszel, 2012. június 29.) AD 23/12: „ha e fejezetek terén az előrehaladás jelentősen elmarad a tárgyalások egészében elért előrelépésekhez képest, a Bizottság – miután kimerítette a rendelkezésre álló valamennyi egyéb intézkedést – saját kezdeményezésére vagy a tagállamok egyharmadának kérésére javasolni fogja, hogy szükség szerint mindaddig ne nyissanak meg/ne zárjanak le más tárgyalási fejezeteket, és adott esetben igazítsák ki a kapcsolódó előkészítő munkálatokat, amíg a fejezetek közötti egyensúly helyre nem áll”, 11. o.

## 36

Első alkalommal a Bizottság a 2014-es haladásjelentésben<sup>28</sup> és a 2014–2015-ös bővítési stratégiai dokumentumban<sup>29</sup> említette az „általános egyensúly” záradékot, mely utóbbiban rámutatott: „A Bizottság emlékeztet a tárgyalási keret »általános egyensúly« záradékának létezésére. A jogállamisági fejezetek köztes referenciaértékei felé tett, kézzelfogható eredményekkel alátámasztott előrehaladás, illetve a fentebb azonosított hiányosságok összességükben befolyásolni fogják a csatlakozási tárgyalások ütemét, akárcsak a jövőbeli KKK-k<sup>30</sup> napirendjét”. A montenegrói hatóságok a záradék említésére adott válaszként új jogszabályok elfogadásával kezeltek néhány, a Bizottság által azonosított hiányosságot. A Bizottság és az uniós tagállamok elégségesnek találták a meghozott intézkedéseket ahhoz, hogy újabb tárgyalási fejezeteket nyissanak meg.

## 37

Az „általános egyensúly” záradékra történő 2014-es emlékeztetés tapasztalata szerint az eszköz sikeresen felhasználható. 2015-ben azonban annak ellenére, hogy a Bizottság elkötelezte magát e területen, és a nemzeti hatóságok is tettek lépéseket, kevés kézzelfogható eredmény született a korrupcióellenes jogszabályok végrehajtása terén. Utalva a korrupció elleni küzdelem terén történt általában lassú haladásra, 2015-ös haladásjelentésében a Bizottság rámutatott, hogy „az intézményeknek kezdeményezőbben kellene hozzáállniuk megbízatásuk teljesítéséhez. Montenegró vajmi kevés eredményt mutathat fel a korrupciós ügyekben, különösen a magas szintű korrupciót illetően, az eredményes nyomozás, a vádemelés és a jogerős elítélések terén”<sup>31</sup>. Noha a reformok felé tett lépések korlátozottak maradtak ezen a kulcsfontosságú területen, az „általános egyensúly” záradékról mégsem történt említés. A Tanács és a Bizottság nem kötötte ki egyértelműen, hogy milyen körülmények fennállása mellett helyénvaló a záradékra való hivatkozás vagy annak alkalmazása. Nem egyértelmű például, hogy lehetne-e hivatkozni a záradékra 2016-ban, ha az olyan új korrupcióellenes jogszabályok és intézmények, mint a Korrupcióellenes ügynökség (példát lásd: 3. Háttérmagyarázat), nem működik a tervezett módon és nem hoz kézzelfogható eredményeket.

28 2014-es haladásjelentés, 1. o.

29 2014–2015-ös bővítési stratégiai dokumentum, 19. és 21. o.

30 Kormányközi konferencia.

31 2015-ös haladásjelentés. Ugyanez a jelentés rámutatott, hogy „A korrupciós ügyekben a nyomozási, vádemelési és elítélési eredmények az alacsony és közepes szintű korrupcióra korlátozódtak. A korrupcióval összefüggő bejelentett és kivizsgált bűncselekmények jó részénél a vizsgálat nem vezet vádemeléshez. Mindmáig nem született jogerős ítélet magas szintű korrupciós esetek kapcsán”, és „a korrupciós esetekben továbbra sem folyamodnak rendszeresen pénzügyi nyomozáshoz. Még egyetlen korrupciós ügyben sem rendeltek el vagyoneklobzást”, és „az ügyészek, bírák és rendőrök intézményi és operatív bűnüldözési kapacitása nem elegendő a korrupció elleni küzdelemhez”, 14. o.

## Még nem aknázták ki teljes mértékben azt a lehetőséget, hogy a decentralizált irányítást felhasználják az adminisztratív kapacitás erősítésére

### 38

Montenegróban a Bizottság az IPA-I keretében többnyire központilag irányította a szerződéskötést és végrehajtást. Mind a költségvetési, mind az IPA-rendeletek azt írják elő, hogy az előcsatlakozási források kezelését át kell ruházni a tagjelölt országokra, hogy azok felkészülhessenek az uniós strukturális és mezőgazdasági alapok jövőbeni kezelésére. Montenegró 2012–2013-ban felkérte a Bizottságot, hogy a rendeletekkel összhangban decentralizálja az IPA-I-es források irányítását, és létrehozta az ehhez szükséges működési struktúrákat. A Bizottság, miután ellenőrizte, hogy fennállnak a decentralizált irányítás előfeltételei, engedélyezte, hogy Montenegró átvegye a felelősséget az IPA teljes keretösszege 12%-ának kezeléséért. Ez egyrészt közlekedési és környezetvédelmi projektekre szánt 22,7 millió eurót, másrészt foglalkoztatási és társadalmi befogadási projektekre előirányzott 5,6 millió eurót jelentett. Az IPA-II keretösszegére nézve Montenegró nagyobb arányban kérte a források decentralizált irányítását.

### 39

Az uniós támogatású projekteknel ez az irányítási mód, azon kívül, hogy ösztönzi a szerepvállalást, hozzájárulhat a működési struktúrák értékes kapacitásfejlesztéséhez is. Ez annak köszönhető, hogy a decentralizált irányítás első éveiben a Bizottság az egyes projektek minden ajánlatkérési és végrehajtási szakaszában részletesen és alaposan ellenőrzi a struktúrák működését. Ha az IPA-struktúrákon belül szerzett pozitív projektirányítási tapasztalatokat megosztják az ezen a téren működő más montenegrói közigazgatási egységekkel, az az adminisztratív kapacitás erősítésének potenciálisan eredményes eszköze lehet.

### 40

A decentralizált irányításra vonatkozó szabályozás elfogadásakor azonban az adminisztratív kapacitás erősítése nem szerepelt célként. Ebből adódóan a Bizottság nem ösztönözte a nemzeti hatóságokat annak megfontolására, hogyan lehetne a decentralizált irányítás céljára létrehozott struktúrákban tudatosan fejleszteni a követendő eljárásmodokat, majd ezeket a közigazgatás többi részén kapacitásfejlesztésre felhasználni. Úgy véljük továbbá, hogy fennáll annak kockázata, hogy – amint az más csatlakozás előtt álló országban is történt<sup>32</sup> – az IPA működési struktúrái a közigazgatás más részeivel párhuzamosan működő szervezetté válnak.

32 Lásd: „Az adminisztratív kapacitás erősítése Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban: kevés haladás nehéz körülmények között” című 11/2016. sz. számvevőszéki különjelentés 54. és 55. bekezdése (<http://eca.europa.eu>).

## 41

Ellenőrzésünk célja annak megállapítása volt, hogy 2007 és 2013 között az uniós előcsatlakozási – pénzügyi és nem pénzügyi – támogatás eredményesen járult-e hozzá az adminisztratív kapacitás erősítéséhez Montenegróban. Következtetésünk szerint a több fő területen észlelt lassú haladás ellenére az uniós előcsatlakozási támogatás segítette az adminisztratív kapacitás erősítését Montenegróban. A 19 általunk megvizsgált IPA-finanszírozású projekt közül 12-nél azonban csökkentette a támogatás eredményességét az, hogy a kapacitásfejlesztő outputok némelyikét nem használták teljes mértékben, illetve a montenegrói hatóságok azokat nem követték megfelelő intézkedésekkel. Öt ajánlást teszünk a 42–47. bekezdésben, amelyeket a Bizottság felhasználhat az IPA-II végrehajtásakor. A Bizottság ezeket az ajánlásokat figyelembe veheti az IPA-II 2017-es féldíós értékelésében is.

## 42

Megállapításunk szerint az ellenőrzött projektek jelentős kapacitásfejlesztési igényekre adtak választ, például a jogszabályi változásoknak és intézmények létrehozásának sikeres támogatásával, valamint képzés nyújtásával. Az ellenőrzött projekteket a legtöbb esetben jól koordinálták, és azok figyelembe vették a más adományozók által elvégzett munkát is. Találtuk azonban példákat átfedésekre, illetve olyan eseteket, ahol javítani lehetne a csak Montenegróban működő IPA-projektek, illetve a regionális (több kedvezményezettre irányuló), több csatlakozásra váró országra kiterjedő IPA-projektek közötti információcserén (lásd: 17–20. bekezdés).

### **1. ajánlás – Jobban össze kell hangolni a kapacitáserősítő intézkedéseket**

A Bizottság biztosítsa, hogy az akár nemzeti, akár regionális szinten finanszírozott kapacitásfejlesztő tevékenységek elsődleges igényekre irányuljanak, teljes mértékben figyelembe vegyenek más befejezett, folyamatban lévő és tervezett támogatásokat, és megfelelően kommunikálják őket a potenciális résztvevők felé. Az IPA-II keretében a Bizottság kísérje szoroson figyelemmel a kapacitásfejlesztő tevékenységek releváns voltát, és javítsa a nemzeti és regionális fellépések közti koordinációt.

### 43

Az ellenőrzött projektek általában meghozták a várt kapacitásfejlesztő outputokat. Egyes esetekben azonban ezeket az outputokat a kedvezményezettek kihasználatlanul hagyták, vagy a nemzeti hatóságok nem hozták meg az elért eredmények fenntartásához szükséges intézkedéseket. Általánosan tehát csökkent az ellenőrzött projektek eredményessége az adminisztratív kapacitás erősítésében, mivel a projektek kínálta potenciális javulás nem mindig vált valósággá. Több oka van, hogy az IPA projekteket nem használták fel, vagy nem hozták meg nyomukban a szükséges intézkedéseket, többek között az, hogy a nemzeti hatóságok nem biztosították megfelelő munkatársak rendelkezésre állását, nem hozták meg az outputok felhasználásához szükséges jogszabályokat, vagy nem adták meg a szükséges függetlenséget a létrehozott intézményeknek (lásd: 21–24. bekezdés).

### 44

Általában azt figyeltük meg, hogy egyes fontos területeken azért történt csak korlátozott előrelépés az adminisztratív kapacitás erősítésében, mert a nemzeti hatóságok nem mutattak kellő elkötelezettséget a reform iránt. Az általunk ellenőrzött projektek többsége nem írta elő egyértelműen a nemzeti hatóságoknak, hogy hozzanak megfelelő intézkedéseket az IPA-beruházások nyomán és aknázzák ki azokat (lásd: 31–33. bekezdés).

## 2. ajánlás – Jobban oda kell figyelni az outputok felhasználására és az eredmények nyomán hozandó intézkedésekre

---

Az uniós előcsatlakozási támogatásnak az IPA-II keretében történő programozása során a Bizottság követelje meg, hogy a nemzeti hatóságok vállaljanak aktív szerepet az IPA-projektek outputjainak felhasználásában és a fenntarthatósághoz szükséges intézkedések meghozatalában. Az IPA-II által finanszírozott projektek végrehajtása során a Bizottság kísérje szoroson figyelemmel a nemzeti hatóságok az ebben a tekintetben vállalt kötelezettségek teljesítését célzó intézkedéseit, hogy a projektek lezárása előtt maradjon idő korrekciós intézkedések megtételére. A Bizottság, amikor arról dönt, hogy a jövőben mely területeken nyújt előcsatlakozási segítséget, vegye figyelembe, hogy a kötelezettségvállalásokat teljesítették-e.

## 45

Megállapítottuk, hogy noha a Bizottság figyelemmel kíséri az adminisztratív kapacitás erősítésében elért előrehaladást, mégsem volt elegendő összevethető információ az ország folyamatos előrehaladásáról (lásd: 25–28. bekezdés).

### 3. ajánlás – Jobb eszközöket kell kifejleszteni az adminisztratív kapacitás erősítése terén tett előrehaladás mérésére

---

A Bizottság:

- i) 2016-os jelentésében építsen az adatoknak a 2015-ös haladásjelentésében történt kísérleti bemutatására, valamint a közigazgatási reform kiindulási állapotára irányuló 2015-ös felmérésre;
- ii) vizsgálja meg, hogy ezeket a kezdeményezéseket ki lehetne-e terjeszteni más olyan releváns területekre, mint a közlekedés és a környezetvédelem.

## 46

A politikai párbeszéd mechanizmusai jól működtek, bár a közigazgatási reform fontos területein, a korrupció elleni küzdelem vagy a környezetvédelem terén lassan születnek meg az eredmények. A Bizottságnak vannak ugyan eszközei a reformok ösztönzésére, ám nem mindig egyértelmű, például az „általános egyensúly” záradék esetében, hogyan kell ezeket alkalmazni akkor, ha az új törvények és intézmények nem hoznak eredményeket az olyan kulcsfontosságú területeken, mint például a korrupció elleni küzdelem (lásd 34–37. bekezdés).

### 4. ajánlás – Teljes mértékben ki kell használni a reform előrehaladását támogató eszközöket

---

A Bizottság ösztönözze a reformeredményeket a következőkkel:

- i) a csatlakozási tárgyalási folyamat részeként rendelkezésére álló összes eszköz teljes körű felhasználása a reform előrehaladásának támogatására,
- ii) átláthatóság az „általános egyensúly” záradékra való utaláskor vagy annak alkalmazásakor.

### 47

A Bizottság az IPA-I forrásai 12%-ának irányítását decentralizálta a montenegrói hatóságoknak. Megfigyelésünk szerint az uniós források decentralizált irányítási módja a tudástranszfernek köszönhetően potenciálisan hasznos eszköz az adminisztratív kapacitás erősítésében; olyan eszköz, amelyet az IPA-I nem használt ki (lásd 38–40. bekezdés).

### 5. ajánlás – Ki kell használni a decentralizált irányítást a helyes adminisztratív gyakorlat terjesztésére

Mihelyt a decentralizált irányítás céljára létrehozott működési struktúrákban kialakul a helyes gyakorlat, a Bizottság ösztönözze a nemzeti hatóságokat e gyakorlatoknak, például a döntéshozatal megfelelő szintre történő delegálásának és a belső kontrollrendszerek megerősítésének a közigazgatás más részeire történő átültetését.

A jelentést 2016. július 12-i luxembourgi ülésén fogadta el a Karel PINXTEN számvevőszéki tag elnökölte III. Kamara.

*a Számvevőszék nevében*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*elnök*



## Az EU és Montenegró közötti kapcsolatok legfontosabb dátumai

1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>Május 26. Stabilizációs és társulási folyamat Délkelet-Európa országai számára</li> </ul>
2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>Január 24. A Tanács elfogadja a stabilizációs és társulási megállapodás (STM) tárgyalási irányelveit.</li> </ul>
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>Június 21. A theszaloníki EU–Nyugat-Balkán csúcstalálkozó alkalmával az Unió ismételten támogatásáról biztosítja a nyugat-balkáni országokat európai jövőjük tekintetében.</li> </ul>
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>Június 3. A május 21-i népszavazást követően a montenegrói parlament kikiáltja a függetlenséget.</li> </ul>
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>Január 22. A Tanács elfogadja a Montenegróval létesített európai partnerséget.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Október 15. Luxemburgban aláírják a stabilizációs és társulási megállapodást (STM).</li> <li>December 28. Aláírják a kereskedelemről és a kereskedelemmel kapcsolatos ügyekről szóló ideiglenes megállapodást.</li> </ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>Január 1. Hatályba lép az ideiglenes megállapodás és a vízumkönnyítési és visszafogadási megállapodás.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>December 15. Montenegró felvételét kéri az Unióba.</li> </ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>December 19. Lehetővé válik a schengeni térségbe történő vízummentes utazás.</li> </ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>Május 1. Hatályba lép az STM.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>November 9. A Bizottság javasolja, hogy Montenegró kapja meg a tagjelölti státuszt.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>December 7. A Tanács megadja Montenegrónak az uniós tagjelölt státuszt.</li> </ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>Október 12. A Bizottság javaslatot tesz a csatlakozási tárgyalások megnyitására.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>December 9. A Tanács elindítja Montenegró csatlakozási folyamatát.</li> </ul>
2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>Június 26. Az Európai Tanács jóváhagyja a Bizottság értékelését és megnyitja a csatlakozási tárgyalásokat.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Június 29. Megkezdődnek a csatlakozási tárgyalások, és a csatlakozási konferencia elfogadja a tárgyalási keretet.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>December 18. Megnyitják és ideiglenesen lezárják az első tárgyalási fejezetet (25. fejezet, Tudomány és kutatás).</li> </ul>
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>Április 15. Megnyitják és ideiglenesen lezárják a 26. fejezetet (Oktatás és kultúra).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Június 27. Lezárulnak az átvilágítás keretében tartott ülések.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>December 18. Megnyílnak a következő fejezetekről szóló tárgyalások: 5. fejezet (Közbeszerzés), 6. fejezet (Társasági jog), 20. fejezet (Vállalkozás- és iparpolitika), 23. fejezet (Igazságszolgáltatás és alapvető jogok) és 24. fejezet (Jogérvényesülés, szabadság és biztonság).</li> </ul>
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>Március 31. Megnyitják a 7. fejezetet (Szellemi alkotások joga) és a 10. fejezetet (Információs társadalom és média).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Május 7. Befejeződik az átvilágítási folyamat (a Tanács elé terjesztik az utolsó átvilágítási jelentést).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Június 24. Megnyílnak a következő fejezetekről szóló tárgyalások: 4. fejezet (A tőke szabad mozgása), 31. fejezet (Kül-, biztonság- és védelmi politika) és 32. fejezet (Pénzügyi ellenőrzés).</li> </ul>
2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>December 16. Megnyílnak a következő fejezetekről szóló tárgyalások: 18. fejezet (Statistika), 28. fejezet (Fogyasztó- és egészségvédelem), 29. fejezet (Vámunió) és 33. fejezet (Pénzügyi és költségvetési rendelkezések).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Március 30. Megnyílnak a 16. fejezetről (Adózás) és a 30. fejezetről (Külkapcsolatok) szóló tárgyalások.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Június 22. Megnyílnak a 9. fejezetről (Pénzügyi szolgáltatások) és a 21. fejezetről (Transzeurópai hálózatok) szóló tárgyalások.</li> <li>December 21. Megnyílnak a 14. fejezetről (Közlekedéspolitikai) és a 15. fejezetről (Energia) szóló tárgyalások.</li> </ul>

Forrás: Európai Bizottság.

## Ellenőrzött projektek

Szám	Projektcím	A szerződés száma	Szerződéses összeg (euró)
<b>Közbeszerzés</b>			
1.	Montenegró közbeszerzési rendszerének továbbfejlesztése és erősítése	205-748	1 080 017
2.	Kormányzás- és vezetésfejlesztési támogatás (SIGMA)	253-091 296-874 319-423	10 000 000 2 458 035 9 834 337
3.	Közbeszerzési képzés a Nyugat-Balkánon és Törökországban	248-580	3 962 000
<b>Korrupció</b>			
4.	A korrupcióellenes stratégia és cselekvési terv megvalósításának támogatása	297-271	643 419
5.	Önkormányzati korrupció: zéró tolerancia!	306-428	211 454
<b>Belső kontroll</b>			
6.	Az uniós pénzügyi támogatás irányítási és kontrollrendszereinek megerősítése Montenegróban	252-719	2 000 000
7.	Az uniós pénzeszközök kezelésének és az általános közigazgatási eljárásoknak a megerősítése	327-819	1 261 500
<b>Külső ellenőrzés</b>			
8.	Montenegró állami számvevőszékének megerősítése	234-548	837 384
9.	A montenegrói állami számvevőszék ellenőrzéseinek minőség-ellenőrzése	338-180	236 138
<b>Kapacitásfejlesztő kezdeményezés</b>			
10.	Technikai segítségnyújtás a helyi önkormányzatok reformjához	229-836	638 950
11.	Kapacitásépítés és a helyi önkormányzatoknak nyújtott támogatás az önkormányzati fejlesztési támogatások végrehajtásához	282-481	1 065 900
<b>ReSPA</b>			
12.	A ReSPA működtetése és ReSPA-tevékenységek szervezése	256-128	2 400 000
13.	A ReSPA működtetése és ReSPA-tevékenységek szervezése	331-241	3 500 000
<b>Közlekedés</b>			
14.	Technikai segítségnyújtás a közlekedési ágazatnak	233-959	1 160 668
15.	Technikai segítségnyújtás a montenegrói Vasúti Igazgatóság intézményi fejlesztéséhez	289-223	139 684
16.	A Crkvičko Polje és Nikovići közötti közút egy részének rekonstrukciója	256-594	789 807
<b>Környezetvédelem</b>			
17.	Környezetgazdálkodási támogatás	258-795	912 465
18.	Jogi dokumentumok előkészítése a kommunális szolgáltatások és a hulladékgazdálkodás terén	290-255	155 055
19.	A hulladékgazdálkodás javítása Danilovgradban	256-597	983 193

Forrás: Európai Bizottság.

## Összefoglaló

### VIII

A Bizottság rámutat arra, hogy a politikai párbeszéd csak bátoríthatja a reformot, de a reformfolyamat irányítása a nemzeti hatóságok feladata.

A Bizottság tovább hangsúlyozza a reformfolyamat keretében a gyorsasághoz képest a minőség előtérbe helyezésének fontosságát.

A Bizottság álláspontja szerint az „egyensúly” záradék alkalmazását a tárgyalási keretben megfelelően definiálták.

A csatlakozási folyamat irányítására szolgáló eszközök – ideértve az „általános egyensúly” záradékot is – alkalmazása a fennálló hiányosságok széles körű értékelésén és az ország által a várakozásokhoz képest megtett előrelépés mértékén alapul.

## Észrevételek

### 2. háttérmagyarázat – Gyenge koordináció IPA-projektek között: néhány példa

#### 1., 2. és 3. projekt

A Bizottság rámutat arra, hogy a montenegrói kormányzat kis méretére és Montenegróban a közbeszerzési rendszer kialakításának korai szakaszára tekintettel a különböző képzések között elkerülhetetlen némi komplementer átfedés.

#### 12. és 13. projekt

A Bizottság rámutat arra, hogy az ellenőrzött időszak utóbbi részében a Regionális Közigazgatási Képzési Központ (ReSPA) képzési szervből sikeresen térségi központtá alakult át, amely összehasonlító tanulmányokkal és térségi kutatással, szakértői felülvizsgálattal, nyári iskolával, belföldi szemináriumokkal, mobilitási programokkal és tanulmányi látogatásokkal, valamint tematikus hálózatok stb. révén járul hozzá a politikai párbeszédhez. Ebben az összefüggésben a ReSPA által szervezett különböző eseményeken a kormányzati képviselők közötti párbeszéd, valamint az elvégzett összehasonlító tanulmányok Montenegro javát szolgálták.

A szervezet 2013 óta egy stratégiaibb, magasabb szintű megközelítést alkalmaz, amellyel a vezető tisztviselőket és a döntéshozókat célozza meg.

### 3. háttérmagyarázat – A kedvezményezettek által nem teljesen kihasznált outputok: néhány példa

#### 4. projekt

A Bizottság megjegyzi, hogy a Korrupcióellenes Ügynökséget (ACA) 2016. január 1-jén hozták létre. Az ügynökség jelenleg a feddhetetlenségikockázat-kezelő platformot használja mintaként egy új verziójú IT-rendszer kifejlesztéséhez, mivel az ACA IT-rendszerének összes modulját, ideértve a feddhetetlenségi tervekkel kapcsolatos modul is, egységes szabványok szerint kell megalkotni.

### 19. projekt

A Bizottság rámutat arra, hogy számos gyűjtőt tartanak raktáron a használatban lévő gyűjtők lecserélése céljából, mivel szükség van gördülőállományra a nem használt gyűjtőkből.

### 4. háttérmagyarázat – A nemzeti hatóságok által intézkedésekkel nem kísért outputok: néhány példa

#### 14. projekt sikeres hozzájárulása

A Bizottság hangsúlyozza, hogy azt is fontos megjegyezni, hogy az európai közös légtér (ECAA) létrehozásáról szóló megállapodás végrehajtásának késedelmé az egyes EU-tagállamok általi késedelmes ratifikáció eredménye is (2006-ban kötötték meg és még mindig nem lépett hatályba). Általánosságban a Bizottság Montenegró felkészültségi szintjét e területen igen pozitívan értékelte. A legutóbbi 2015. októberi ECAA értékelő szemle során megállapítást nyert, hogy Montenegró teljesíti az ECAA megállapodás I. szakaszának követelményeit.

### 28

A Bizottság rámutat arra, hogy a közlekedés és a környezet 2016-tól az új beszámolási módszer részét fogja képezni.

### 37

A Bizottság álláspontja szerint az „egyensúly” záradék alkalmazását a tárgyalási keretben megfelelően definiálták.

Az „általános egyensúly” záradék alkalmazása a fennálló hiányosságok széles körű értékelésén és az ország által várhatóan megtett előrelépés mértékén alapul. Az „általános egyensúly” záradék esetében a 2014-ben felvetett konkrét problémákat kezelték, miután a Bizottság emlékeztette a montenegrói hatóságokat a záradék létezésére.

## Következtetések és ajánlások

### 1. ajánlás – jobban össze kell hangolni a kapacitáserősítő intézkedéseket

A Bizottság elfogadja az 1. ajánlást.

### 2. ajánlás – jobban oda kell figyelni az outputok felhasználására és az eredmények nyomán hozandó intézkedésekre

A Bizottság elfogadja a 2. ajánlást.

### 45

Az éves szintű előrelépést a jelentések mindig tükrözték. Több egymást követő jelentés együttesen hosszabb távú összehasonlítást tett lehetővé. Az új beszámolási módszer 2015. évi bevezetésével és az előző évihez képest megtett előrelépésen felül a felkészültségre helyezett nagyobb hangsúly révén a hosszabb távú összehasonlítások elvégzése az érintett területeken még könnyebbé válik.

### 3. ajánlás – jobb eszközöket kell kifejleszteni az adminisztratív kapacitás erősítése terén tett előrehaladás mérésére

A Bizottság elfogadja a 3. ajánlást.

A Bizottság folytatja ezt a tevékenységet és az új beszámolási módszerét 2016-ban további területekre terjeszti ki. Ez lehetővé teszi majd az országok közötti magasabb fokú összehasonlíthatóságot az érintett területeken hosszú távon is. A közlekedés és a környezet 2016-tól az új beszámolási módszer részét fogják képezni.

Az új módszerben meghatározott értékelés elsődlegesen minőségi értékelés marad, bár mennyiségi elemeket is figyelembe vesz. Ez szükséges ahhoz, hogy a konkrét területen a helyzet értékelése szempontjából releváns összes elemről reális képet lehessen nyújtani.

#### 46

A Bizottság rámutat arra, hogy a politikai párbeszéd csak bátoríthatja a reformot, de a reformfolyamat irányítása a nemzeti hatóságok feladata.

A Bizottság tovább hangsúlyozza a reformfolyamat keretében a gyorsasághoz képest a minőség előtérbe helyezésének fontosságát.

A Bizottság álláspontja szerint az „egyensúly” záradék alkalmazását a tárgyalási keretben megfelelően definiálták.

A csatlakozási folyamat irányítására szolgáló eszközök – ideértve az „általános egyensúly” záradékot is – alkalmazása a fennálló hiányosságok széles körű értékelésén és az ország által a várakozásokhoz képest megtett előrelépés mértékén alapul.

### 4. ajánlás – jobban ki kell használni a reform előrehaladását támogató ösztönzőket

A Bizottság részben elfogadja a 4. ajánlást.

- i. A Bizottság egyetért a Számvevőszékkel abban, hogy a rendelkezésére álló összes politikai eszköz felhasználása alapvetően fontos a csatlakozási folyamat szempontjából. A Bizottság szerint ez már most is így van, azonban a folyamat hitelessége iránt ugyanilyen mértékben elkötelezett, és előnyben részesíti a reform minőségét a gyorsasággal szemben. Ezzel összefüggésben fontos kihangsúlyozni, hogy a reformok sebességét a montenegrói hatóságok határozzák meg.
- ii. A Bizottság álláspontja szerint átlátható módon hivatkozik az „egyensúly” záradékra, illetve átlátható módon alkalmazza azt.

A kormányközi folyamatra irányadó tárgyalási keret igen egyértelműen határozza meg azokat a feltételeket (lásd alább), amelyek mellett az „általános egyensúly” záradék alkalmazható. Fontos kiemelni, hogy a Bizottság javaslata alapján a tagállamok döntenek az „egyensúly” záradék alkalmazásáról. A tárgyalási keret az „egyensúly” záradéknak az összes többi rendelkezésre álló intézkedés kimerítését követő használatáról is szól. Következésképpen a Bizottság az ajánlás e részét nem tudja elfogadni.

A tárgyalási keret vonatkozó része rögzíti, hogy: „A tárgyalások egyes fejezetekben tett előrelépésének általános egyensúlyát biztosítani kell. Tekintettel az »Igazságszolgáltatás és alapvető jogok« és a »Jogérvényesülés, szabadság és biztonság« fejezetek közötti kapcsolatra és az Unió alapját képező értékekre, valamint azoknak az acquis teljes körű végrehajtása során betöltött jelentős szerepére, ha e fejezetek terén az előrehaladás jelentősen elmarad a tárgyalások egészében elért előrelépésekhez képest, a Bizottság – miután kimerítette a rendelkezésre álló valamennyi egyéb intézkedést – saját kezdeményezésére vagy a tagállamok egyharmadának kérésére javasolni fogja, hogy szükség szerint mindaddig ne nyissanak meg/ne zárjanak le más tárgyalási fejezeteket, és adott esetben igazítsák ki a kapcsolódó előkészítő munkálatokat, amíg a fejezetek közötti egyensúly helyre nem áll. A Tanács minősített többséggel határoz az ilyen javaslatról és a megtett intézkedések visszavonásának feltételeiről. A tagállamok kormányközi konferencián a tanácsi határozattal összhangban fognak eljárni, a kormányközi konferencián az egyhangúság általános követelményének sérelme nélkül.”

### **5. ajánlás – ki kell használni a decentralizált irányítást a helyes adminisztratív gyakorlat terjesztésére**

A Bizottság elfogadja az 5. ajánlást.

## 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](http://ec.europa.eu/represent_hu.htm)),  
nem uniós országokban a küldöttségektől ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_hu.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_hu.htm)),  
a Europe Direct szolgáltatáson keresztül ([http://europa.eu/europedirect/index\\_hu.htm](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, telefonfűlkékből és hotelekből a számot csak díjfizetés ellenében lehet hívni).

### Megvásárolható kiadványok:

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

Esemény	Dátum
Az ellenőrzési feladatterv elfogadása / az ellenőrzés megkezdése	2015.1.27.
A jelentéstervezet hivatalos megküldése a Bizottságnak (vagy más ellenőrzött félnek)	2016.5.23.
A végleges jelentés elfogadása az egyeztető eljárás után	2016.7.12.
A Bizottság (vagy más ellenőrzött fél) válaszáinak beérkezése az összes uniós nyelven	2016.7.28.

Jelentésében a Számvevőszék azt vizsgálja, hogy a Montenegrónak nyújtott bizottsági támogatás eredményesen járul-e hozzá az ország adminisztratív kapacitásának erősítéséhez, amelynek célja az uniós tagságra történő felkészülés. A Számvevőszék megállapítása szerint a több fő területeken észlelt lassú haladás ellenére az uniós előcsatlakozási támogatás a vizsgált időszakban (2007 és 2013 között) segítette az adminisztratív kapacitás erősítését Montenegróban. Bár az uniós pénzügyi és nem pénzügyi segítségnyújtás fontos kapacitásépítési igényeket fedett le, a Számvevőszék megállapította, hogy egyes esetekben a nemzeti hatóságok nem mutattak kellő elkötelezettséget a reform iránt, ezért az outputokat nem hasznosították és a tervezett hatásokat nem érték el. A Számvevőszék ajánlásokat tett arra vonatkozóan, hogy a Bizottság miként összpontosíthatna az eredmények javítására.



EURÓPAI  
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal