

Sprawozdanie specjalne

**Wzmacnianie zdolności
administracyjnych
w Czarnogórze – mimo
dokonanych postępów
potrzeba skuteczniejszych
działań w wielu ważnych
obszarach**



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5628-7	ISSN 1831-0923	doi:10.2865/260725	QJ-AB-16-021-PL-C
PDF	ISBN 978-92-872-5663-8	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/279785	QJ-AB-16-021-PL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5624-9	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/352379	QJ-AB-16-021-PL-E

© Unia Europejska, 2016

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Sprawozdanie specjalne**Wzmacnianie zdolności administracyjnych w Czarnogórze – mimo dokonanych postępów potrzeba skuteczniejszych działań w wielu ważnych obszarach**

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli wykonania zadań i kontroli zgodności wybranych obszarów działalności UE lub kwestii związanych z zarządzaniem. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę kontroli III, której przewodniczy członek Trybunału Karel Pinxten i która zajmuje się obszarami wydatków dotyczącymi działań zewnętrznych. Kontrolą kierował Hans Gustaf Wessberg, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Peter Eklund, szef gabinetu; Emmanuel-Douglas Hellinakis, attaché; Torielle Perreur-Lloyd, koordynator zadania, a także kontrolerzy: Stéphanie Girard, Ainhoa Pérez Infante i Aurelia Petliza.



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

Punkt

Wykaz skrótów

I-X Streszczenie

1-10 Wstęp

1-3 Droga Czarnogóry do integracji z UE

4-10 Unijna pomoc przedakcesyjna

11-15 Zakres kontroli i podejście kontrolne

16-40 Uwagi

16-20 Część I – Skontrolowane projekty uwzględniały potrzeby w zakresie rozwijania zdolności administracyjnych i w większości przypadków były odpowiednio skoordynowane z innymi projektami w ramach IPA i interwencjami darczyńców

17 Projekty uwzględniały potrzeby w zakresie budowania zdolności administracyjnych

18-20 Projekty i pozostałe interwencje były przeważnie dobrze skoordynowane

21-28 Część II – Niewłaściwe wykorzystanie uzyskanych produktów ograniczyło skuteczność niektórych ze skontrolowanych projektów

22-24 Projekty co do zasady doprowadzały do powstania planowanych produktów, jednak beneficjenci nie zawsze je wykorzystywali, a władze Czarnogóry nie zawsze podejmowały dalsze działania w związku z nimi

25-28 Brak wystarczających informacji do wykazania stopniowych postępów we wzmacnianiu zdolności administracyjnych

29-40 Część III – Komisja dobrze wykorzystała środki niefinansowe do wspierania reform, jednak główne problemy pozostały nierozwiązane

31-33 Mechanizmy dialogu politycznego w ramach układu o stabilizacji i stowarzyszeniu funkcjonują prawidłowo

34-37 Brakowało jasności co do wykorzystania narzędzi wspierania reform dostępnych w ramach procesu negocjacji akcesyjnych

38-40 Nie wykorzystano dotąd w pełni potencjału wynikającego z zastosowania zarządzania zdecentralizowanego we wzmacnianiu zdolności administracyjnych

41–47 **Wnioski i zalecenia**

Załącznik I – Najważniejsze daty w stosunkach UE–Czarnogóra

Załącznik II – Skontrolowane projekty

Odpowiedzi Komisji

ACA: Agencja Antykorupcyjna

CPCoI: Komisja ds. Przeciwdziałania Konfliktom Interesów

CSO: organizacje społeczeństwa obywatelskiego

DACI: dyrekcja ds. inicjatywy na rzecz walki z korupcją

ECAA: wspólny europejski obszar lotniczy

EPA: Agencja Ochrony Środowiska

IGC: konferencja międzyrządowa

IPA: Instrument Pomocy Przedakcesyjnej

IRM: narzędzie do zarządzania zagrożeniami dotyczącymi nieuczciwości

NOK: krajowy najwyższy organ kontroli

PAR: reforma administracji publicznej

ReSPA: Regionalna Szkoła Administracji Publicznej (ang. Regional School of Public Administration)

SA: stabilizacja i stowarzyszenie

SAA: układ o stabilizacji i stowarzyszeniu

I Od czasu ogłoszenia niepodległości w 2006 r. Czarnogóra dokonała widocznych postępów na drodze do integracji europejskiej. W 2010 r. została krajem kandydującym do członkostwa w UE, a w czerwcu 2012 r. Rada przyjęła ramy negocjacyjne i rozpoczęły się negocjacje akcesyjne. Do końca 2015 r. otwarto dwadzieścia dwa z trzydziestu pięciu rozdziałów negocjacji, a dwa z nich wstępnie zamknięto.

II Komisja pomogła Czarnogórze w budowie instytucji i wzmacnianiu zdolności administracyjnych, mając na celu wsparcie transformacji w kierunku demokratycznego i rozwiniętego gospodarczo państwa. Pomoc przedakcesyjna przyjmuje zarówno formę finansową, w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA), jak i niefinansową, opartą na mechanizmach dialogu politycznego.

III W latach 2007–2013 UE przyznała Czarnogórze wsparcie finansowe w wysokości 235,7 mln euro, by pomóc jej w przygotowaniach do akcesji. Do końca 2015 r. podpisano umowy na 76% tej kwoty. Orientacyjna kwota środków finansowych przydzielonych Czarnogórze w ramach IPA na lata 2014–2020 wynosi 270,5 mln euro. Kraj ma także dostęp do programów i projektów finansowanych w ramach programów skierowanych do wielu beneficjentów, obejmujących całe terytorium Bałkanów Zachodnich oraz Turcję.

IV Trybunał skontrolował 19 projektów w trzech głównych sektorach wsparcia w ramach IPA I (2007–2013): reforma administracji publicznej (13 projektów), transport (3 projekty) i środowisko naturalne (3 projekty). 15 spośród tych projektów sfinansowano z krajowego przydziału środków dla Czarnogóry, a pozostałe cztery z regionalnego przydziału środków. Ponadto Trybunał przyjrzał się mechanizmom dialogu politycznego ustanowionym w ramach układu o stabilizacji i stowarzyszeniu i negocjacji akcesyjnych.

V Celem kontroli była ocena, czy finansowa i niefinansowa unijna pomoc przedakcesyjna w latach 2007–2013 skutecznie przyczyniła się do wzmocnienia zdolności administracyjnych w Czarnogórze. Trybunał doszedł do wniosku, że mimo powolnych postępów odnotowanych w kilku głównych obszarach unijna pomoc przedakcesyjna pomogła we wzmocnieniu zdolności administracyjnych w Czarnogórze. W przypadku 12 spośród 19 skontrolowanych projektów sfinansowanych ze środków IPA skuteczność wsparcia była jednak ograniczona ze względu na fakt, że niektóre z uzyskanych produktów w zakresie budowania zdolności administracyjnych nie zostały w pełni wykorzystane przez władze Czarnogóry lub nie podjęto w związku z nimi odpowiednich dalszych działań. W większości skontrolowanych projektów nie przewidziano wyraźnego wymogu, by organy krajowe podjęły dalsze działania w związku z inwestycjami przeprowadzonymi w ramach IPA i wykorzystały ich efekty.

VI Skontrolowane projekty zasadniczo doprowadziły do powstania planowanych produktów, takich jak wsparcie zmian w ustawodawstwie, ustanowienie pewnych instytucji oraz przeprowadzenie szkoleń, uwzględniających istotne potrzeby w zakresie zdolności administracyjnych. W większości przypadków projekty były dobrze skoordynowane i uwzględniały dorobek pozostałych darczyńców, jednak Trybunał wykrył przykłady nakładania się zadań oraz sytuacje, w których należałoby usprawnić wymianę informacji pomiędzy podmiotami realizującymi projekty finansowane w ramach IPA wyłącznie w Czarnogórze a podmiotami realizującymi projekty regionalne (skierowane do wielu beneficjentów) obejmujące kilka państw na etapie przedakcesyjnym.

VII

Trybunał ustalił również, że choć Komisja monitoruje postępy kraju we wzmacnianiu zdolności administracyjnych, ocena miała charakter jakościowy i zbadano różne elementy systemu administracji publicznej, co utrudniło porównanie postępów w czasie. W 2015 r. Komisja rozpoczęła publikację nowych danych, jednak jest jeszcze za wcześnie, by poddać je ocenie.

VIII

Mechanizmy dialogu politycznego funkcjonowały prawidłowo, jednak w ważnych obszarach, takich jak reforma administracji publicznej, środowisko naturalne i zwalczanie korupcji, rezultaty są osiągnięte powoli. Według ustaleń Trybunału przyczyną ograniczonych postępów w głównych obszarach było często niewystarczające zaangażowanie organów krajowych w reformy mimo unijnej pomocy przedakcesyjnej. Komisja dysponuje narzędziami wspierania reform, w tym klauzulą „ogólnej równowagi”, nie zawsze jest jednak jasne, czy i jak to narzędzie będzie przywoływane lub stosowane w przypadku, gdy nowe przepisy i instytucje wspierane przez UE nie doprowadzą do uzyskania rezultatów w głównych obszarach, takich jak walka z korupcją.

IX

Komisja zdecentralizowała zarządzanie 12% środków IPA I na rzecz władz Czarnogóry. Trybunał ustalił, że tryb zarządzania zdecentralizowanego środkami unijnymi to potencjalnie użyteczne narzędzie wzmacniania zdolności administracyjnych przez transfer wiedzy, którego nie wykorzystano w pełni w ramach IPA I.

X

Trybunał sformułował szereg zaleceń mających na celu wzmocnienie zdolności administracyjnych kraju.

Droga Czarnogóry do integracji z UE

01

Czarnogóra to niewielki górzysty kraj na Bałkanach Zachodnich¹. Od południowego zachodu graniczy z Morzem Adriatyckim, od zachodu z Chorwacją, od północnego zachodu – z Bośnią i Hercegowiną, od północnego wschodu – z Serbią, od wschodu – z Kosowem^{*2}, a od południowego wschodu – z Albanią. Stolicą państwa jest jego największe miasto, Podgorica. Czarnogóra ma 625 266 mieszkańców, a jej społeczeństwo tworzą następujące grupy etniczne: Czarnogórzanie – 44,98%, Serbowie – 28,73%, Bośniacy – 8,65%, Albańczycy – 4,91% i pozostałe grupy – 12,72%³.

02

Od czasu ogłoszenia niepodległości w 2006 r. Czarnogóra dokonała postępów na drodze w kierunku przystąpienia do UE. W 2007 r. podpisała z UE układ o stabilizacji i stowarzyszeniu (SAA)⁴, a w 2010 r. Rada przyznała jej status kraju kandydującego do członkostwa w UE. W czerwcu 2012 r. Rada przyjęła ramy negocjacyjne i rozpoczęły się negocjacje. W tym samym roku otwarto pierwszy rozdział negocjacji⁵. Do końca 2015 r. otwarto dwadzieścia dwa z trzydziestu pięciu rozdziałów⁶, a dwa z nich wstępnie zamknięto. Zob. kalendarium integracji Czarnogóry z UE w **załączniku I**.

03

W latach następujących po rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych sytuacja w Czarnogórze pozostała stabilna mimo zarzutów o oszustwo wyborcze i bojkotu parlamentarnego ze strony niektórych partii opozycyjnych. Obecnie Czarnogórę uważa się za kraj będący w najbardziej zaawansowanym stadium procesu akcesyjnego, choć występuje tam podobnie paląca potrzeba reform, co w reszcie regionu Bałkanów Zachodnich, na przykład w dziedzinie administracji publicznej i walki z korupcją.

1 Na dzień kontroli region Bałkanów Zachodnich obejmował następujące sześć krajów: Albania, Bośnia i Hercegowina, była jugosłowiańska republika Macedonii, Kosowo*, Czarnogóra i Serbia.

* Użycie tej nazwy pozostaje bez uszczerbku dla stanowisk w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją nr 1244 Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości na temat ogłoszenia przez Kosowo niepodległości.

2 Ibid.

3 Spis powszechny z roku 2011. Zob. dokument „Montenegro in figures” [Czarnogóra w liczbach] wydany przez Urząd Statystyczny Czarnogóry, 2013.

4 Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu wszedł w życie w 2010 r.

5 Był to rozdział 25, dotyczący nauki i badań, który w tym samym roku został również wstępnie zamknięty.

6 Każdy z rozdziałów dotyczy jednego z obszarów polityki UE.

Unijna pomoc przedakcesyjna

04

Od 2007 r. Czarnogóra otrzymywała unijną pomoc finansową w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA)⁷. Przydział środków w wysokości 235,7 mln euro w ramach IPA I na lata 2007–2013⁸ można przedstawić następująco, w podziale na różne sektory wsparcia:

Tabela 1

Pomoc w ramach IPA dla Czarnogóry w latach 2007–2013 (mln EUR)

Sektor	Łączny przydział środków na sektor	Udział procentowy
Reforma administracji publicznej	45,6	19%
Środowisko naturalne i zmiana klimatu	35,3	15%
Współpraca transgraniczna	30,3	13%
Transport	30,0	13%
Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne	25,5	11%
Działania doraźne	25,0	11%
Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich	22,5	9%
Rozwój społeczny	21,5	9%
OGÓŁEM 2007–2013	235,7	100%

Źródło: Komisja Europejska.

05

Celem unijnego dofinansowania w ramach IPA I było wsparcie procesu przekształcania Czarnogóry w demokratyczne i stabilne gospodarczo państwo na drodze do integracji europejskiej. Komisja wykorzystwała finansowanie w ramach IPA I, aby pomóc Czarnogórze w rozbudowie instytucji państwowych i wzmocnieniu zdolności administracyjnych, jak również by wesprzeć rozwój gospodarczy i społeczny tego kraju na drodze do spełnienia kryteriów kopenhaskich⁹. Do końca 2015 r. podpisano umowy na 76% środków w ramach IPA I, z czego 87% wypłacono.

7 IPA I został utworzony rozporządzeniem Rady (WE) nr 1085/2006 z dnia 17 lipca 2006 r. ustanawiającym instrument pomocy przedakcesyjnej (IPA) (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 82) oraz rozporządzeniem Komisji (WE) nr 718/2007 z dnia 12 czerwca 2007 r. wdrażającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1085/2006 ustanawiające instrument pomocy przedakcesyjnej (IPA) (Dz.U. L 170 z 29.6.2007, s. 1).

8 Całkowity przydział środków na IPA I w latach 2007–2013 wyniósł 10 mld euro.

9 Kryteria kopenhaskie ustalone przez Radę Europejską w czerwcu 1993 r. obejmują:

a) kryteria polityczne: stabilność instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, poszanowanie praw człowieka i ochronę mniejszości;

b) kryteria gospodarcze: istnienie funkcjonującej gospodarki rynkowej, a także zdolność do sprostania warunkom konkurencji i radzenia sobie z siłami rynkowymi w UE;

c) zdolność do wypełnienia obowiązków wynikających z członkostwa, w tym realizacji założeń unii politycznej, gospodarczej i walutowej.

06

IPA II jest kontynuacją IPA I i wyznacza nowe ramy pomocy przedakcesyjnej na okres 2014–2020. Orientacyjna kwota środków przydzielonych na ten instrument wynosi 270,5 mln euro. Projekty w ramach IPA II mają na celu wspieranie reform strukturalnych w sektorach obejmujących główne obszary wyznaczone w unijnej strategii rozszerzenia, takie jak demokracja i rządzenie, praworządność, trwały wzrost gospodarczy i konkurencyjność.

07

UE zapewnia również pomoc przedakcesyjną na poziomie regionalnym w formie projektów i programów skierowanych do wielu beneficjentów (wielu krajów) i obejmujących cały obszar Bałkanów Zachodnich oraz Turcję. Przydział regionalny środków w ramach IPA I wyniósł 1,357 mld euro, a w ramach IPA II – 2,959 mld euro.

08

Unijna pomoc przedakcesyjna opiera się na dokumentach strategicznych, takich jak SAA, coroczna strategia rozszerzenia czy sprawozdania roczne przyjmowane przez Komisję dla poszczególnych krajów. Ich treść odzwierciedlona była do 2013 r. w dokumentach dotyczących wieloletniego planowania orientacyjnego, a obecnie dokumenty te wchodziły w skład orientacyjnych dokumentów strategicznych. Komisja przyjmuje programy roczne i wieloletnie po konsultacji z państwami beneficjentami i innymi zainteresowanymi podmiotami.

09

W Czarnogórze Komisja realizowała projekty unijne głównie bezpośrednio w trybie zarządzania scentralizowanego. Pod koniec obowiązywania IPA I Komisja zdecentralizowała zarządzanie programami w dziedzinie rozwoju zasobów ludzkich i rozwoju regionalnego, przekazując to zadanie organom krajowym, jednak nadal pozostaje odpowiedzialna za środki przyznane na te projekty i przeprowadza kontrole dokonanych w związku z nimi transakcji. W ramach IPA II Komisja nadal korzysta z połączenia trybów zarządzania scentralizowanego i zdecentralizowanego, obecnie nazywanych „zarządzaniem bezpośrednim i pośrednim”, uzupełnionego innymi narzędziami wdrażania, takimi jak sektorowe wsparcie budżetowe¹⁰.

10

Komisja ocenia postępy osiągnięte przez Czarnogórę w ciągu dwunastu miesięcy poprzedzających ocenę na podstawie pakietu „rozszerzenie” oraz rocznych sprawozdań z postępów. Do 2014 r. w corocznym dokumencie strategicznym ujętym w pakiecie „rozszerzenie” przedstawiano najnowsze osiągnięcia i określano główne wyzwania na następne dwanaście miesięcy, w tym szczegółowe wnioski i zalecenia. W 2015 r. dokument strategiczny zawierał przegląd wyzwań w perspektywie długookresowej, obejmującej pozostałą część kadencji obecnej Komisji.

10 Wsparcie budżetowe polega na bezpośrednim przekazywaniu środków do skarbu państwa kraju partnerskiego, uzależnionym od spełnienia określonych kryteriów kwalifikowalności (dobrze określona strategia, stabilne podstawy makroekonomiczne, dobre systemy zarządzania finansami publicznymi lub wiarygodny program poprawy tych systemów oraz przejrzystość i nadzór nad budżetem) oraz od dialogu dotyczącego poszczególnych polityk, wyników oceny wykonania zadań i budowania zdolności.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

11

Celem kontroli była ocena, czy unijna pomoc przedakcesyjna w latach 2007–2013 skutecznie przyczyniła się do wzmocnienia zdolności administracyjnych w Czarnogórze. Zakres kontroli obejmuje zarówno pomoc finansową (projekty finansowane w ramach IPA), jak i niefinansową (mechanizmy dialogu politycznego między UE a Czarnogórą).

12

Kontrola dotyczyła trzech głównych zagadnień:

- a) Czy skontrolowane projekty odpowiednio uwzględniały potrzebę wzmocnienia zdolności administracyjnych?

W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie Trybunał sprawdził, czy skontrolowane projekty zostały skonstruowane tak, by uwzględniać potrzeby w zakresie budowania zdolności administracyjnych, które Komisja i władze krajowe określiły jako istotne, oraz czy projekty te były właściwie skoordynowane z innymi projektami w ramach IPA i z interwencjami innych darczyńców.

- b) Czy skontrolowane projekty przyniosły rezultaty w zakresie wzmocnienia zdolności administracyjnych?

W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie Trybunał sprawdził, czy skontrolowane projekty doprowadziły do uzyskania oczekiwanych produktów w zakresie budowania zdolności administracyjnych oraz czy organy krajowe odpowiednio wykorzystały te produkty i podjęły dalsze działania w związku z nimi. W przypadku gdy władze krajowe nie wykorzystały produktów lub nie prowadziły w związku z nimi dalszych działań Trybunał zbadał główne przyczyny takiego stanu rzeczy. Trybunał przyjrzał się również przeprowadzonej przez Komisję ocenie skuteczności wsparcia unijnego w dziedzinie wzmocnienia zdolności administracyjnych.

- c) Czy Komisja skutecznie wykorzystwała narzędzie wsparcia niefinansowego do wzmocnienia zdolności administracyjnych?

W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie Trybunał sprawdził, jak Komisja wykorzystwała mechanizmy dialogu politycznego ustanowione na mocy SAA oraz negocjacje akcesyjne. Trybunał zbadał również, jak Komisja wykorzystwała dostępne narzędzia wpływu do zapewnienia aktywnego zaangażowania organów krajowych w przeprowadzenie reform oraz czy Komisja wykorzystwała istniejący potencjał do przenoszenia zdolności administracyjnych przez zachęcanie do rozpowszechniania dobrych praktyk opracowanych w ramach zdecentralizowanego trybu zarządzania środkami z IPA.

13

Kontrolerzy Trybunału skupili się na trzech sektorach, które w procesie integracji Czarnogóry z UE mają duże znaczenie: na reformie administracji publicznej, transporcie oraz środowisku naturalnym. Jak pokazano w **tabeli 1**, na sektory te przydzielono 47% łącznego wsparcia dla Czarnogóry w ramach IPA I¹¹. Trybunał zbadał również projekty służące budowaniu zdolności administracyjnych w sektorze publicznym finansowane w ramach regionalnego przydziału środków z IPA (programy skierowane do wielu beneficjentów), zapewniającego wsparcie również innym krajom kwalifikującym się do pomocy w ramach IPA¹². W związku z tym, że IPA II (2014–2020) również obejmuje wszystkie te obszary wsparcia, Komisja może wziąć pod uwagę uwagi i zalecenia zawarte w niniejszym sprawozdaniu przy realizacji IPA II oraz przy sporządzaniu planowanego na 2017 r. przeglądu śródrokresowego IPA II.

14

Trybunał dokonał przeglądu dokumentacji 19 wybranych projektów. W sektorze reformy administracji publicznej próba objęła 13 projektów dotyczących udzielania zamówień, zwalczania korupcji, kontroli wewnętrznej i zewnętrznej, samorządów lokalnych i Regionalnej Szkoły Administracji Publicznej (ReSPA). W sektorze transportu zbadano 3 projekty dotyczące lotnictwa cywilnego, Dyrekcji Kolejnictwa i budowy dróg. Natomiast w sektorze środowiska Trybunał wybrał 3 projekty dotyczące zarządzania przez władze centralne, usług komunalnych i gospodarowania odpadami. 15 spośród projektów objętych próbą sfinansowano z krajowego przydziału środków dla Czarnogóry, a pozostałe cztery z regionalnego przydziału środków. Szczegółowe informacje na temat skontrolowanych projektów można znaleźć w **załączniku II**.

15

Kontrola polegała na analizie dokumentacji oraz wywiadach z przedstawicielami Komisji i organów krajowych. Trybunał zasięgnął również opinii innych zainteresowanych podmiotów, takich jak organizacje społeczeństwa obywatelskiego i organizacje będące darczyńcami. Trybunał skorzystał z dowodów przedstawionych w dokumentacji dotyczącej poszczególnych projektów i programów, z ocen IPA I i kraju, a także z rocznych sprawozdań Komisji z postępu prac i rezolucji władzy budżetowej.

11 Trybunał zbadał projekty realizowane w ramach IPA I, ponieważ w chwili przeprowadzania kontroli projekty objęte IPA II nie były jeszcze realizowane.

12 Do wsparcia w ramach IPA kwalifikują się kraje Bałkanów Zachodnich i Turcja. Te programy i projekty określa się też jako „regionalne” lub „skierowane do wielu krajów”. Łączny przydział środków w ramach IPA I na programy i projekty skierowane do wielu beneficjentów wyniósł 1 137 mln euro.

Część I – Skontrolowane projekty uwzględniały potrzeby w zakresie rozwijania zdolności administracyjnych i w większości przypadków były odpowiednio skoordynowane z innymi projektami w ramach IPA i interwencjami darczyńców

16

Aby odpowiednio przyczynić się do wzmocnienia zdolności administracyjnych administracji publicznej Czarnogóry, projekty realizowane w ramach IPA powinny uwzględniać główne potrzeby w tym zakresie określone przez Komisję i władze Czarnogóry. Trybunał zgodnie ze swoimi oczekiwaniami stwierdził, że koordynacja między poszczególnymi projektami, jak również koordynacja ze wsparciem zapewnianym przez innych darczyńców, przebiegała sprawnie, na przykład w zakresie unikania nakładania się działań. W nowych projektach w ramach IPA powinny być wykorzystywane rezultaty osiągnięte dzięki wcześniejszym działaniom finansowanym ze środków unijnych.

Projekty uwzględniały potrzeby w zakresie budowania zdolności administracyjnych

17

Trybunał przeanalizował wieloletnie orientacyjne ramy finansowe Komisji oraz jej dokument dotyczący wieloletniego planowania orientacyjnego, w których określono główne obszary wsparcia unijnego, jak również umowy finansowe dotyczące wybranych projektów, w których opisano szczegółowe cele tych projektów, oraz krajowe dokumenty strategiczne. Wszystkie te dokumenty wskazywały na potrzebę wzmocnienia zdolności administracyjnych. Trybunał ocenił, czy skontrolowane projekty uwzględniały konkretną określoną we wspomnianych dokumentach potrzebę w zakresie zdolności administracyjnych lub też większą liczbę tych potrzeb, i stwierdził, że wszystkie 19 projektów opracowano tak, by spełniały te potrzeby. Przegląd celów w zakresie budowania zdolności administracyjnych zawartych w skontrolowanych projektach przedstawiono w **tabeli 2**.

Tabela 2

W jaki sposób konstrukcja skontrolowanych projektów służyła wypełnianiu luk w zdolnościach administracyjnych

Obszar	Projekty	Cele w zakresie budowania zdolności administracyjnych
Zamówienia publiczne	1, 2, 3	- ulepszenie prawodawstwa oraz zdolności administracyjnych jednostek zamawiających przez wzmacnianie zdolności administracyjnych urzędu ds. zamówień publicznych - przeprowadzenie szkoleń i organizacja programu certyfikacji
Korupcja	4, 5	- wzmacnianie zdolności administracyjnych w instytucjach zajmujących się przeciwdziałaniem korupcji - budowanie zdolności administracyjnych na poziomie lokalnym w celu zwalczania korupcji, w tym również w organizacjach społeczeństwa obywatelskiego
Kontrola wewnętrzna	6, 7	- wprowadzenie publicznej wewnętrznej kontroli finansowej - przygotowanie do planowanego w przyszłości zarządzania środkami UE przez organy krajowe
Kontrola zewnętrzna	8, 9	- wzmocnienie zdolności administracyjnych krajowego najwyższego organu kontroli w zakresie planowania działań i rozwoju metodyki kontroli - rozwijanie kontroli jakości w odniesieniu do kontroli
Samorządy lokalne	10, 11	- opracowanie programów szkoleń i zapewnianie mentoringu - sporządzenie planów strategicznych dla gmin
ReSPA	12, 13	wsparcie w zakresie budowania zdolności administracyjnych w organach administracji publicznej krajów regionu Bałkanów Zachodnich
Transport	14, 15, 16	- rozwijanie zdolności w zakresie poprawy ustawodawstwa w dziedzinie transportu drogowego, kolejnictwa i lotnictwa cywilnego, ustanawiania partnerstw publiczno-prywatnych i finansowania budowy infrastruktury transportowej na podstawie koncesji - usprawnianie zarządzania inwestycjami w ramach Międzynarodowego Instrumentu Finansowania - rozwój umiejętności technicznych i zarządczych na poziomie lokalnym
Środowisko naturalne	17, 18, 19	- sporządzenie strategii opracowywania, harmonizacji i wdrażania ustawodawstwa - rozwijanie zdolności w zakresie realizacji projektów na wszystkich poziomach

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych przekazanych przez Komisję Europejską.

Projekty i pozostałe interwencje były przeważnie dobrze skoordynowane

18

Trybunał zbadał, czy projekty były dobrze skoordynowane z innymi działaniami finansowanymi przez UE i innych darczyńców w kraju i ustalił, że co do zasady projekty były dobrze skoordynowane z innymi projektami w ramach IPA, na przykład opierały się na dorobku wcześniej zrealizowanych projektów w tej samej dziedzinie. Mimo że od rozpoczęcia realizacji IPA I w 2007 r.¹³ liczba innych darczyńców w Czarnogórze znacznie spadła, Trybunał ustalił, że projekty w ramach IPA uwzględniały dorobek tych darczyńców (zob. przykłady w **ramce 1**).

13 Wielu darczyńców zmniejszyło wsparcie lub wycofało je w obliczu dostępności unijnego wsparcia przedakcesyjnego w ramach IPA i rozpoczęcia procesu negocjacji akcesyjnych z UE.

Ramka 1

Przykłady dobrej koordynacji

Projekty 6 i 7 przyczyniły się do 1) ustanowienia systemów zarządzania i kontroli na potrzeby planowanej decentralizacji zarządzania środkami unijnymi w Czarnogórze oraz 2) wprowadzenia publicznej wewnętrznej kontroli finansowej w szerszym zakresie do całej administracji publicznej.

Aby osiągnąć pierwszy z tych celów, w projekcie 6 czerpano z dorobku projektu sfinansowanego przez UE przed rozpoczęciem realizacji IPA I. Podczas realizacji projektu 6 Komisja zwróciła się do wykonawcy o zmodernizowanie zakładanych produktów, tak by odzwierciedlały one prace prowadzone jednocześnie przez służby Komisji w zakresie weryfikacji zgodności struktur ustanowionych przez władze krajowe w celu przygotowania do zarządzania zdecentralizowanego. Projekt 7 zapewnił dalsze wsparcie i szkolenia służące przygotowaniu pracowników czarnogórskiej administracji do obsługi struktur zarządzania zdecentralizowanego.

Aby osiągnąć drugi z wymienionych celów, w obu projektach skupiono się przede wszystkim na centralnych organach administracji publicznej, a w drugiej kolejności na poziomie lokalnym. W szczególności projekt 6 miał na celu wprowadzenie kontroli wewnętrznej do ministerstw szczebla centralnego, w tym ustanowienie jednostek audytu wewnętrznego posiadających kompleksowe plany audytu oraz nawiązanie kontaktów pomiędzy tymi jednostkami. Realizację projektu 7 rozpoczęto kilka miesięcy po zakończeniu projektu 6. Skupiono się w nim na poprawie nieodpowiednich praktyk w zakresie zarządzania wykrytych podczas realizacji pierwszego projektu.

Projekty 8 i 9 miały na celu wzmocnienie krajowego najwyższego organu kontroli (NOK) Czarnogóry. Projekt 8, który opierał się one na dorobku wcześniejszego projektu, finansowanego przez niemieckich darczyńców, polegał na sporządzeniu planów i wytycznych oraz przeprowadzeniu szkoleń dla kontrolerów. Służył on na przykład budowaniu zdolności administracyjnych w obszarze kontroli wykonania zadań, co stanowiło nowy rodzaj zadania kontrolnego dla czarnogórskiego NOK. Realizacja projektu finansowanego z IPA była koordynowana z pracami nad wzmocnieniem zdolności w zakresie kontroli wykonania zadań prowadzonymi przez darczyńców niemieckich i szwedzkich. Projekt 9 był projektem twinningowym prowadzonym przez litewski NOK. Mimo dwuletniej przerwy pomiędzy projektami 8 i 9 wsparcie w ramach tych dwóch projektów było dobrze skoordynowane. Projekt 9 doprowadził do rozwoju kontroli jakości w czarnogórskim NOK dzięki zwiększaniu możliwości technicznych i opracowaniu wytycznych.

19

Trybunał ustalił jednak, że nie zawsze dobrze koordynowano te projekty finansowane w ramach IPA, które realizowano wyłącznie w Czarnogórze, z projektami skierowanymi do wielu beneficjentów, obejmującymi kilka państw na etapie przedakcesyjnym (zob. przykłady w ramce 2).

Ramka 2

Przykłady słabej koordynacji projektów finansowanych w ramach IPA

Projekty 1, 2 i 3 – Trybunał zbadał wszystkie projekty finansowane w ramach IPA¹⁴ służące wsparciu sektora zamówień publicznych w Czarnogórze. Wsparcie w ramach pierwszego z tych projektów było skierowane wyłącznie do Czarnogóry, podczas gdy pozostałe dwa były projektami skierowanymi do wielu beneficjentów, dostępnymi także dla innych państw na etapie przedakcesyjnym. W ramach projektu 1 udało się ustanowić w kraju system zamówień publicznych, jednak Trybunał wykrył, że produkty w zakresie budowania zdolności uzyskane w wyniku tych trzech projektów nie były dobrze skoordynowane. Projekty te polegały na rozwoju zdolności do poprawy ustawodawstwa w dziedzinie zamówień publicznych poprzez pomoc w przygotowaniu nowych ustaw. Służyły również poprawie wyników uzyskiwanych przez jednostki zamawiające poprzez zapewnienie szkoleń i programu certyfikacji dla urzędników odpowiedzialnych za zamówienia publiczne. Projekty skierowane do wielu beneficjentów (2 i 3) były realizowane po zakończeniu projektu 1, jednak nie wykorzystano w nich w sposób skuteczny dorobku kursów przeprowadzonych już w ramach projektu 1, by zapewnić dodatkowe, bardziej szczegółowe szkolenie. Przeciwnie, w niektórych przypadkach treść kursów była bardzo zbliżona lub nawet identyczna. Wszystkie trzy projekty obejmowały szkolenia w zakresie podstawowych procedur zamówień publicznych, przy czym zarówno projekt 1, jak i 2, obejmowały problematykę wdrażania dyrektywy sektorowej¹⁵, a projekty 2 i 3 dotyczyły systemu środków odwoławczych¹⁶. Ponadto uczestnikami kursów były często te same osoby. Stało się tak na przykład w przypadku szkoleń dla osób prowadzących szkolenia przeprowadzonych w ramach projektów 1 i 3.

Projekty 12 i 13 – Regionalną Szkołę Administracji Publicznej (ReSPA) założono w celu wsparcia krajów Bałkanów Zachodnich we wzmacnianiu zdolności administracyjnych sektora publicznego i rozwijaniu współpracy regionalnej. Każdy z sześciu uczestników tych projektów, w tym Czarnogóra, wnosi co prawda co roku wkład w wysokości 150 000 euro, jednak większość kosztów ReSPA pokrywana jest z projektów IPA skierowanych do wielu beneficjentów. Trybunał ustalił, że działalność szkoleniowa prowadzona przez ReSPA nie była dostatecznie skoordynowana z innymi szkoleniami prowadzonymi w ramach projektów finansowanych z IPA w Czarnogórze. Szkolenia ReSPA były na przykład skierowane głównie do młodych pracowników, których potrzeby w dużym stopniu spełniały inne inicjatywy w zakresie budowania zdolności. Brakowało również wystarczających informacji o dostępnych szkoleniach dla urzędników. W efekcie Czarnogóra tylko w niewielkim stopniu wykorzystwała możliwości oferowane przez ReSPA.

14 Nie uwzględniając umów dotyczących pomocy technicznej i wymiany informacji.

15 Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz.U. L 134 z 30.4.2004, s. 1).

16 Dyrektywy odwoławcze to: dyrektywa Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r. (Dz.U. L 395 z 30.12.1989, s. 33), dyrektywa Rady 92/13/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. (Dz.U. L 76 z 23.3.1992, s. 14) oraz dyrektywa 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. (Dz.U. L 335 z 20.12.2007, s. 31). Środki odwoławcze to kroki prawne, jakie mogą podejmować przedsiębiorcy uczestniczący w procedurach udzielania zamówienia, pozwalające przedsiębiorcom na podważenie decyzji o udzieleniu zamówienia.

20

Od 2014 r. Komisja dostrzegała potrzebę lepszej koordynacji krajowych instrumentów z instrumentami regionalnymi (skierowanymi do wielu beneficjentów) i modyfikowała swoje procedury. Przykładowo Komisja zalecała ReSPA konsultacje z krajowymi koordynatorami IPA i odpowiednie dostosowanie zakładanych produktów. Ponadto w 2015 r. Komisja ustanowiła w Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia centrum wiedzy fachowej w zakresie reformy administracji publicznej do zarządzania licznymi programami skierowanymi do wielu beneficjentów (regionalnymi) w dziedzinie reformy administracji publicznej, w tym umowami dotyczącymi ReSPA. Jednym z celów centrum jest zapewnienie koordynacji pomocy regionalnej i krajowej w ramach IPA. Było jednak zbyt wcześnie na zweryfikowanie, czy te zmiany przyniosły wymaganą poprawę w koordynacji regionalnej i krajowej pomocy w ramach IPA.

Część II – Niewłaściwe wykorzystanie uzyskanych produktów ograniczyło skuteczność niektórych ze skontrolowanych projektów**21**

Aby odpowiednio przyczynić się do wzmocnienia zdolności administracyjnych administracji publicznej Czarnogóry, projekty realizowane w ramach IPA powinny prowadzić do powstania oczekiwanych produktów w zakresie budowania zdolności. Uzyskane produkty powinny zostać następnie wykorzystane przez podmioty, do których skierowane są projekty (beneficjentów), a organy krajowe powinny podjąć dalsze działania w związku z nimi, tak by rezultaty projektów były trwałe, i zapewnić ich pełne oddziaływanie. Trybunał oczekuje, że w celu wykazania, co udało się osiągnąć dzięki unijnym środkom finansowym, Komisja będzie podawać jasne informacje na temat osiągniętych postępów, w tym na temat tego, w jakim zakresie poprawiają się zdolności administracyjne w kraju.

Projekty co do zasady doprowadzały do powstania planowanych produktów, jednak beneficjenci nie zawsze je wykorzystywali, a władze Czarnogóry nie zawsze podejmowały dalsze działania w związku z nimi**22**

Trybunał zbadał sprawozdania śródkresowe i końcowe, sprawozdania Komisji z monitorowania i oceny oraz protokoły z posiedzeń komitetu monitorującego dotyczące skontrolowanych projektów, a także przeprowadził wywiady z beneficjentami, i ustalił, że co do zasady projekty doprowadziły do powstania planowanych produktów. Niektóre z nich były związane z budowaniem zdolności administracyjnych, a niektóre zostały opracowane tak, by realizować inne cele, takie jak budowa dróg. Trybunał skupił się na produktach w zakresie budowania zdolności administracyjnych. W przypadku 12 z 19 skontrolowanych projektów Trybunał ustalił, że co najmniej jeden z produktów w zakresie budowania zdolności administracyjnych nie został w pełni wykorzystany przez beneficjentów lub organy krajowe nie podjęły dalszych działań w celu podtrzymania osiągniętych rezultatów.

23

Niewykorzystanie produktów przez beneficjenta zmniejszało ogólną skuteczność danego projektu w zakresie budowania zdolności administracyjnych, gdyż potencjalne usprawnienia nie zawsze się urzeczywistniały. Przyczyny niewykorzystania produktów były często związane z ograniczeniami budżetowymi lub kadrowymi.

W **ramce 3** przedstawiono przykłady produktów, które nie zostały w pełni wykorzystane przez beneficjentów.

Ramka 3

Przykłady produktów, które nie zostały w pełni wykorzystane przez beneficjentów

Projekt 4 został opracowany tak, by skoncentrować się na przeciwdziałaniu korupcji, i był skierowany do dwóch głównych podmiotów działających wówczas w tym obszarze: Dyrekcji ds. inicjatywy na rzecz walki z korupcją (DACI) oraz Komisji ds. Przeciwdziałania Konfliktom Interesów (CPCol). Dwa z zaplanowanych produktów nie zostały w pełni wykorzystane przez beneficjentów.

- CPCol nie wykorzystwała zautomatyzowanego systemu wymiany danych na temat deklaracji majątkowych opracowanego w ramach projektu. CPCol wołała nadal korzystać z rejestru prowadzonego ręcznie, mimo że nie dysponowała odpowiednimi zasobami, by go na bieżąco aktualizować.
- W ramach projektu opracowano narzędzie informatyczne dla DACI do zarządzania zagrożeniami dotyczącymi nieuczciwości, służące do nadzorowania planów opracowywanych w celu zmniejszenia zagrożeń korupcyjnych, które wykryto w administracji publicznej. Mimo że plany takie opracowały 72 ze 102 instytucji w kraju, zautomatyzowane narzędzie wykorzystywały do czasu kontroli tylko cztery z nich. Wynikało to częściowo z niedostatecznej liczby personelu, a częściowo z tego, że Czarnogóra nie zapewniła środków finansowych niezbędnych do dalszego rozwoju narzędzia i wprowadzania go do użytku. (Zgodnie z planem działania dla rozdziału 23 władze kraju spodziewały się otrzymać 400 000 euro od innych darczyńców. Gdy środków tych nie udało się uzyskać, kraj nie zapewnił niezbędnych środków z własnych zasobów).

Podczas realizacji projektu 4 władze krajowe postanowiły połączyć CPCol i DACI w nowy organ – Agencję Antykorupcyjną. Do czasu przeprowadzania kontroli nie przedstawiono dowodów na to, że którekolwiek z rozwiązań informatycznych opracowanych w ramach projektu sfinansowanego z IPA dla DACI i CPCol zostanie wykorzystane w nowej agencji.

Projekt 14 polegał na sporządzeniu specyfikacji technicznych dla zamówień dotyczących opracowania bazy danych do zarządzania infrastrukturą drogową w Czarnogórze. Władze krajowe nie wykorzystwały tej bazy do czasu kontroli, czyli przez cztery lata od jej opracowania. Ten sam projekt służył wspieraniu budowania zdolności administracyjnych organów administracji publicznej Czarnogóry w zakresie realizacji projektów infrastruktury. W niektórych przypadkach utracono jednak oczekiwane korzyści w zakresie budowania zdolności administracyjnych ze względu na dużą rotację personelu. Do czasu przeprowadzenia kontroli stanowiska w czarnogórskim przedsiębiorstwie infrastruktury kolejowej (ZICG) opuściło sześć spośród ośmiu przeszkolonych osób, przeważnie ze względu na to, że były one zatrudnione na umowy tymczasowe.

Projekt 19 przyczynił się do wzmocnienia zdolności w zakresie gospodarowania odpadami na poziomie lokalnym. Początkowo planowane produkty zostały zmodyfikowane podczas realizacji projektu. Trybunał odnotował jednak podczas kontroli, że nie wykorzystano nawet wszystkich z tych zmienionych produktów, częściowo z powodu niedoboru personelu i środków finansowych. Przykładowo zakład recyklingu, którego budowę sfinansowano w ramach projektu i ukończono w 2013 r., nadal nie funkcjonował, częściowo ze względu na brak personelu do jego obsługi. Ponadto sprzęt zakupiony w ramach projektu nie był poddawany konserwacji z powodu ograniczeń budżetowych gminy. Inne przedmioty zakupione w ramach projektu, takie jak pojemniki na odpady do recyklingu, w ogóle nie zostały wykorzystane.

24

Brak dalszych działań organów krajowych w odniesieniu do uzyskanych produktów powodował zmniejszenie oddziaływania projektów w stosunku do założeń. W niektórych przypadkach władze krajowe nie przyjęły niezbędnych aktów prawnych, w związku z czym produkty uzyskane w ramach projektów nie odniosły pełnych skutków. W innych przypadkach powstałe instytucje nie uzyskały niezależności. Ponadto niektóre organy, które powinny egzekwować ustanowione prawo, nie miały do tego odpowiednich uprawnień. Niekiedy władze krajowe nie zapewniały dodatkowych zasobów kadrowych lub finansowych niezbędnych do podjęcia dalszych działań w odniesieniu do produktów uzyskanych w ramach projektów finansowanych z IPA. W **ramce 4** przedstawiono przykłady produktów, w odniesieniu do których organy krajowe nie podjęły dalszych działań.

Ramka 4

Przykłady produktów, w odniesieniu do których organy krajowe nie podjęły dalszych działań

Projekt 5 miał na celu wzmocnienie roli lokalnych organów administracji i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które zajmują się zwalczaniem korupcji na poziomie lokalnym oraz zwiększenie świadomości obywateli w kwestii znaczenia skutecznych działań antykorupcyjnych. W ramach projektu udało się osiągnąć zakładane produkty w zakresie budowania zdolności administracyjnych (badania, dyskusje panelowe, zalecenia dotyczące polityk), jednak czarnogórskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, odpowiedzialne głównie za sprawozdawczość dotyczącą realizacji lokalnych planów antykorupcyjnych, postanowiło nie uczestniczyć w procesie konsultacji rozpoczętym w ramach projektu, którego celem było ustanowienie wielosektorowej rady doradczej w dziedzinie zwalczania korupcji. To osłabiło radę i doprowadziło do tego, że po zakończeniu projektu jej spotkania przestały się odbywać.

Projekt 14 przyczynił się do harmonizacji prawa w dziedzinie transportu powietrznego, co miało pomóc w przygotowaniu do pierwszego etapu zawierania umowy o wspólnym europejskim obszarze lotniczym. Projekt miał służyć dostosowaniu kraju do wymogów umowy dzięki sporządzeniu projektów aktów wykonawczych. Do chwili przeprowadzenia kontroli, czyli 3,5 roku po powstaniu tych aktów, władze krajowe nie przyjęły jednak wielu z nich¹⁷.

Efektem **projektu 15** był powstały w 2013 r. biznesplan określający, jak poprawić wydajność działania Dyrekcji Kolejnictwa. Do chwili przeprowadzenia kontroli organy krajowe nie wdrożyły jednak tego biznesplanu ze względu na ograniczenia finansowe, które doprowadziły do opóźnień w rekrutacji niezbędnych dodatkowych pracowników (7 wakatów na 17 stanowisk w dyrekcji). Ponadto władze krajowe nie dały Dyrekcji Kolejnictwa niezależności finansowej od Ministerstwa Transportu, co było niezbędne do funkcjonowania dyrekcji zgodnie z założeniami.

W ramach **projektu 17** wydano 180 000 euro na wzmacnianie zdolności administracyjnych Agencji Ochrony Środowiska w zakresie gromadzenia, weryfikacji i rozpowszechniania informacji na temat środowiska naturalnego. W tym celu przez rok opracowywano system gromadzenia, weryfikacji i rozpowszechniania informacji na temat środowiska naturalnego i prowadzono szkolenia na ten temat. Mimo że prace te zakończono w 2012 r., do chwili przeprowadzenia kontroli system nie został jeszcze wprowadzony do użytku i nie dało się zaobserwować istotnej poprawy w zdolnościach administracyjnych agencji czy jakości jej sprawozdań. Władze krajowe nie podjęły dalszych działań, które powinny polegać na przydziale wystarczającej liczby pracowników i środków finansowych, w odniesieniu do produktów tego projektu.

W ramach **projektu 18** wsparto władze krajowe w opracowaniu 29 aktów prawa pochodnego w dziedzinie usług komunalnych i gospodarowania odpadami. Mimo że projekty tych aktów sporządzono przed zakończeniem projektu, czyli do sierpnia 2013 r., do chwili przeprowadzenia kontroli przyjęto i opublikowano tylko połowę z nich, co zmniejszyło oddziaływanie projektu finansowanego z IPA.

17 Projekt zakończył się w listopadzie 2011 r., a kontrolę przeprowadzono w maju 2015 r.

Brak wystarczających informacji do wykazania stopniowych postępów we wzmacnianiu zdolności administracyjnych

25

Trybunał zbadał informacje dostępne do celów pomiaru poprawy zdolności administracyjnych w Czarnogórze w okresie objętym kontrolą. Kontrolerzy przyjrzyli się przyjmowanemu co roku przez Komisję pakietowi dokumentów w sprawie rozszerzenia, obejmującemu dokument strategiczny w sprawie rozszerzenia, wyznaczający dalszą drogę na przyszłe lata i podsumowujący postępy każdego z krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących. Pakiet obejmuje również roczne sprawozdania z postępu prac, w których szczegółowo opisane są postępy osiągnięte każdego roku przez poszczególne kraje. Ponadto Trybunał zbadał postępy zgłaszane w ramach komitetów monitorujących i sektorowych ustanowionych na mocy SAA oraz przeprowadzony w 2015 r. pierwszy pomiar referencyjny w zakresie reformy administracji publicznej.

26

Kontrolerzy ustalili, że w rocznych sprawozdaniach Komisji z postępu prac przedstawiane są co prawda ogólne postępy w spełnianiu kryteriów kopenhaskich i ocena sytuacji w poszczególnych rozdziałach negocjacji, jednak nie są w nich uwzględniane oceny postępów we wzmacnianiu zdolności administracyjnych w dłuższej perspektywie czasowej. Sprawozdania te nie są również skonstruowane tak, aby można w nich było wykorzystywać rezultaty poszczególnych projektów. W oparciu o lekturę tych sprawozdań Trybunał starał się odtworzyć ogólny obraz stopniowych postępów w zakresie wzmacniania zdolności administracyjnych w głównych obszarach reform w latach 2011–2014 (zob. **tabela 3**).

27

W wyniku zestawienia sprawozdań Komisji z postępu prac Trybunał odnotował, że wskazują one na powolne postępy w zakresie wzmacniania zdolności administracyjnych. Kontrolerzy stwierdzili jednak, że poszczególne sprawozdania nie zawsze oceniały te same elementy administracji publicznej, a jakościowy charakter ocen prowadził do tego, że kryteria oceny zdolności administracyjnych jako „niewystarczających” lub „zwiększonych” nie zostały jasno zdefiniowane. Utrudniło to porównanie postępów w czasie.

Tabela 3

Przegląd ocen zdolności administracyjnych w rocznych sprawozdaniach Komisji z postępu prac (2011–2014) w skontrolowanych obszarach

	Rozdział ¹	Obszary polityki	2011	2012	2013	2014
5	Zamówienia publiczne	Dyrekcja Zamówień Publicznych, organy administracji odpowiedzialne za zamówienia publiczne				
		Komisja ds. Kontroli Procedur Zamówień Publicznych				
		Służby kontrolne				
		Koncesje				
14	Polityka transportowa	Organ odpowiedzialny za dochodzenia w sprawie wypadków				
22	Polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych	Ramy instytucjonalne				
		Zarządzanie finansami, ich kontrola i weryfikacja				
23	Wymiar sprawiedliwości i prawa podstawowe	Polityka zwalczania korupcji				
		Komisja ds. Przeciwdziałania Konfliktom Interesów				
		Koordinacja działań w zakresie zwalczania korupcji				
27	Środowisko naturalne i zmiana klimatu	Kwestie horyzontalne				
		Jakość powietrza				
		Gospodarowanie odpadami				

	Zdolności administracyjne są wciąż niewystarczające lub ograniczone i wymagają znacznych lub bezzwłocznych usprawnień.
	Zdolności administracyjne wzrosły, lecz wciąż wymagają dalszych usprawnień.
	Zdolności administracyjne wzrosły; dalsze usprawnienia nie są konieczne.

1 Struktura sprawozdań jest oparta na rozdziałach negocjacyjnych, również tych, które nie zostały jeszcze otwarte.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie opracowanych przez Komisję Europejską sprawozdań z postępu prac.

28

Dostrzegając znaczenie dobrych danych dla ciągłości pomiaru postępów reform, w swoich sprawozdaniach z postępu prac za 2015 r.¹⁸ Komisja zastosowała nową metodę sprawozdawczą w dziewięciu pilotażowych obszarach¹⁹. W obszarach tych sprawozdanie zawierało, oprócz informacji o postępach osiągniętych w ciągu ostatnich 12 miesięcy, bardziej szczegółowe informacje na temat bieżącej sytuacji. Skale ocen były w większym stopniu ujednolicone, a sprawozdania bardziej porównywalne, zarówno pod kątem poszczególnych krajów, jak i okresów. Pozwoli to w przyszłości na ocenę osiągniętych postępów w odpowiednim kontekście i wskaże, na czym należy się skupić w kolejnym roku²⁰. Do chwili przeprowadzenia kontroli Komisja nie rozszerzyła jeszcze tych działań na inne obszary, takie jak transport i środowisko naturalne. Komisja rozpoczęła także przeglądy przeprowadzonych w 2015 r. pomiarów referencyjnych dotyczących administracji publicznej, które pozwolą na podawanie w sprawozdaniach ilościowych i porównywalnych danych dotyczących osiągniętych postępów²¹.

Część III – Komisja dobrze wykorzystała środki niefinansowe do wspierania reform, jednak główne problemy pozostały nierozwiązane

29

Aby odpowiednio przyczynić się do wzmacniania zdolności administracyjnych w Czarnogórze, Komisja powinna skutecznie wykorzystać środki niefinansowe do wspierania procesu reform. W tym celu należy ustanowić dobrze funkcjonujące mechanizmy dialogu politycznego i dialogu w dziedzinie poszczególnych polityk, a od Komisji oczekuje się, że w konkretny i konsekwentny sposób będzie wykorzystywać narzędzia wpływu, którymi dysponuje w ramach tego dialogu, by zapewnić aktywne zaangażowanie organów krajowych we wprowadzanie reform. Komisja powinna wykorzystać dostępne możliwości transferu wiedzy zdobytej na przykład podczas zarządzania i realizacji projektów finansowanych z IPA.

30

Trybunał zbadał główne struktury dialogu politycznego pomiędzy Komisją a Czarnogórą powstałe w ramach SAA oraz negocjacji akcesyjnych, w tym stosowane w Czarnogórze nowe podejście do negocjacji. Kontrolerzy zwrócili między innymi uwagę na narzędzia wspierania reform, w tym na klauzulę „ogólnej równowagi”, i zbadali, czy Komisja skutecznie je wykorzystała do pobudzania wzrostu zdolności administracyjnych. Trybunał przyjrzał się również temu, w jakim stopniu Komisja wykorzystuje potencjał w zakresie promowania dobrych praktyk przy użyciu trybu zarządzania zdecentralizowanego środkami IPA.

18 Od 2015 r. sprawozdania z postępów nazywane są „sprawozdaniami dotyczącymi poszczególnych krajów”.

19 Nowy sposób prezentacji ma zastosowanie do wszystkich krajów kandydujących i potencjalnych kandydatów i obejmuje obszary wymiaru sprawiedliwości, korupcji, przestępczości zorganizowanej, wolności słowa, kryteriów ekonomicznych, reformy administracji publicznej, zamówień publicznych, statystyki i kontroli finansowej.

20 Zob. załącznik 2 do strategii dotyczącej rozszerzenia UE (COM(2015) 611 final z dnia 10 listopada 2015 r.).

21 Pierwszego przeglądu dokonano w 2015 r. Zbadano w ramach niego zdolności administracyjne oraz kwestie strukturalne, prawne, proceduralne i inne, wykorzystując zasady administracji publicznej uzgodnione ze wszystkimi krajami kandydującymi. Wynikiem przeglądu było szczegółowe sprawozdanie dotyczące Czarnogóry, w którym przeanalizowano, jak kraj ten radzi sobie w obszarze reformy administracji publicznej i podano szczegółowe zalecenia dotyczące poszczególnych etapów reform (<http://www.sigmaweb.org/publications/public-governance-baseline-measurement-reports.htm>).

Mechanizmy dialogu politycznego w ramach układu o stabilizacji i stowarzyszeniu funkcjonują prawidłowo

31

Po uzyskaniu przez Czarnogórę niepodległości w 2006 r. nawiązano dialog polityczny na poziomie ministerialnym pomiędzy rządem Czarnogóry a instytucjami UE. Podpisany w 2007 r. SAA stanowił podstawę dialogu politycznego na różnych poziomach, takich jak: Rada Stabilizacji i Stowarzyszenia, Komitet Stabilizacji i Stowarzyszenia, siedem podkomitetów, a od 2014 r. również grupa specjalna ds. reformy administracji publicznej. Przedstawiciele Komisji i władz Czarnogóry spotykali się w ramach tych mechanizmów regularnie od 2007 r., by omawiać, między innymi, niezbędne postępy w reformach i niedociągnięcia w zdolnościach administracyjnych kraju. Głównym tematem obrad podkomitetów sektorowych jest dostosowanie prawa krajowego do unijnego dorobku prawnego i sposoby jego zapewnienia. Wyniki prac podkomitetów omawiane są co roku na spotkaniach Rady Stabilizacji i Stowarzyszenia oraz Komitetu Stabilizacji i Stowarzyszenia.

32

Komisja dobrze wykorzystała mechanizmy dialogu politycznego z władzami Czarnogóry, na przykład zachęcając je do zmian w przepisach prawnych w wielu obszarach i wspierając tworzenie instytucji niezbędnych do rozwijania procesu reform. W ramach tego dialogu okazało się, że w pewnych istotnych obszarach nie osiągnięto żadnych rezultatów albo rezultaty są osiągane powoli. Przykładowo w sprawozdaniu w sprawie postępu prac z 2015 r. Komisja zaznaczyła, że lepsza kontrola wewnętrzna dotycząca umawiających się organów pozostaje niezwykle istotna dla usprawnienia monitorowania i weryfikacji realizacji umowy oraz że zdolności w zakresie kontroli wewnętrznej nadal budzą zastrzeżenia²². W tym samym sprawozdaniu stwierdzono również, że Czarnogóra jest na wczesnym etapie przygotowań w dziedzinie, między innymi, środowiska naturalnego i zmiany klimatu. Dostosowanie do unijnego dorobku prawnego i wzmacnianie zdolności administracyjnych nadal stanowią poważne wyzwanie dla kraju²³. Analizę Komisji potwierdzają ustalenia wynikające z kontroli przeprowadzonej przez Trybunał zawarte w pkt 16–24.

22 Rozdział 5, dotyczący zamówień publicznych oraz rozdział 32, dotyczący kontroli finansowej (sprawozdanie dotyczące Czarnogóry z 2015 r.).

23 Ibid., s. 6.

33

Od uzyskania niepodległości w Czarnogórze można było zaobserwować silny pęd w kierunku integracji z UE, którego wyrazem są stałe postępy w procesie akcesyjnym i obecne wysokie poparcie członkostwa w UE wśród mieszkańców kraju²⁴. To dało Komisji znaczne możliwości wpływania na wzmocnienie zdolności administracyjnych. Trybunał ustalił jednak, że organy krajowe niekiedy nie angażowały się aktywnie w proces reform i nie zawsze podejmowały lub monitorowały dalsze działania wspierane ze środków IPA I, by zapewnić osiągnięcie odpowiednich rezultatów (zob. pkt 23 i 24). Trybunał ustalił, że w większości skontrolowanych projektów nie przewidziano wyraźnego wymogu, by organy krajowe wykorzystały efekty inwestycji przeprowadzonych w ramach IPA. Znaczenie trwałości i oddziaływania rezultatów zostało odzwierciedlone w podpisanej z Czarnogórą umowie ramowej w sprawie IPA II²⁵.

Brakowało jasności co do wykorzystania narzędzi wspierania reform dostępnych w ramach procesu negocjacji akcesyjnych

34

Proces przystąpienia, a dokładniej proces negocjacji akcesyjnych między UE a Czarnogórą, który rozpoczął się w 2012 r., dał UE nowe narzędzia w dziedzinie reformy prawnej, administracyjnej i gospodarczej. Przykładem są możliwości, jakimi Komisja dysponowała podczas dialogu na temat 35 rozdziałów negocjacyjnych, obejmujących wszystkie działy unijnego dorobku prawnego. Ustanawianie wyjściowych, docelowych oraz, w odpowiednich przypadkach (tylko rozdziały dotyczące praworządności), pośrednich poziomów referencyjnych stanowi narzędzie, dzięki któremu można zmotywować państwo do procesu dostosowywania prawa.

35

W ramach negocjacji uzgodnionych w 2012 r. UE wprowadziła „nowe podejście”, zgodnie z którym dwa rozdziały dotyczące praworządności²⁶ zostały uznane za kluczowe dla procesu rozszerzenia. Oba te rozdziały otwarto na wczesnym etapie procesu akcesyjnego, by dać Czarnogórze odpowiednio dużo czasu na przyjęcie niezbędnych przepisów, ustanowienie instytucji i wykazanie pewnych osiągnięć w realizacji reform przed zakończeniem negocjacji. Zgodnie z nowym podejściem postępy w negocjacjach dotyczących rozdziałów „technicznych”, takich jak transport i ochrona środowiska, będą możliwe wyłącznie wtedy, gdy kraj osiągnie postępy w obszarze praworządności. Narzędzie służące wspieraniu postępów w ten właśnie sposób nazywane jest „klausulą ogólnej równowagi”²⁷. Czarnogóra jest pierwszym krajem prowadzącym negocjacje, w odniesieniu do którego zastosowano nowe podejście.

- 24 W marcu 2016 r. 74% mieszkańców Czarnogóry deklarowało poparcie dla przystąpienia do UE w ewentualnym referendum (<http://www.cdm.me/english/more-than-73-of-citizens-would-vote-for-joining-the-eu-in-a-referendum>).
- 25 Umowa ramowa między Czarnogórą a Komisją Europejską w sprawie mechanizmów wdrażania pomocy finansowej UE dla Czarnogóry w ramach IPA II. Obowiązki organów krajowych w zakresie sprawozdawczości (art. 58) oraz rola komitetów monitorujących IPA (art. 52–54) obejmują obowiązek „zwiększania ogólnej wydajności, skuteczności, oddziaływania i trwałości”. Ponadto w art. 55 ustanowiono szczegółowe obowiązki w zakresie oceny pomocy w ramach IPA II, które służą między innymi osiągnięciu długofalowych celów i oddziaływania tej pomocy.
- 26 Rozdział 23 (wymiar sprawiedliwości i prawa podstawowe) oraz rozdział 24 (wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne).
- 27 Posiedzenie ministrów otwierające międzyrządową konferencję w sprawie przystąpienia Czarnogóry do Unii Europejskiej (Bruksela, 29 czerwca 2012 r.). AD 23/12: „Komisja – jeżeli postępy we wspomnianych rozdziałach będą znacznie wolniejsze niż postępy w całych negocjacjach oraz po wyczerpaniu wszelkich innych dostępnych środków, z własnej inicjatywy lub na wniosek jednej trzeciej państw członkowskich – zaproponuje wycofanie swoich zaleceń dotyczących, odpowiednio, otwarcia lub zamknięcia innych rozdziałów negocjacyjnych oraz o dostosowanie odnośnych prac przygotowawczych do czasu przywrócenia równowagi”, s. 11.

36

Komisja po raz pierwszy odwołała się do klauzuli ogólnej równowagi w sprawozdaniu z postępu prac w 2014 r.²⁸ oraz w dokumencie strategicznym w sprawie rozszerzenia na lata 2014–2015²⁹, gdzie zaznaczono: „Komisja przypomina o istnieniu klauzuli »ogólnej równowagi« w negocjacjach akcesyjnych. Postępy w osiąganiu pośrednich poziomów referencyjnych w rozdziałach dotyczących praworządności oraz w eliminowaniu wskazanych powyżej niedociągnięć, odzwierciedlone w wymiernych rezultatach, będą miały wpływ na ogólne tempo negocjacji akcesyjnych, w tym na harmonogram kolejnych konferencji międzyrządowych”³⁰. Władze Czarnogóry zareagowały na odwołanie do wspomnianej klauzuli i podjęły kroki w celu wyeliminowania niektórych niedociągnięć wskazanych przez Komisję, przyjmując nowe przepisy. Komisja i państwa członkowskie UE uznały podjęte działania za wystarczające, by otwierać dalsze rozdziały negocjacyjne.

37

Doświadczenie związane z odwoływaniem się do klauzuli ogólnej równowagi w 2014 r. pokazało, że można to narzędzie skutecznie wykorzystać. W 2015 r., mimo inwestycji Komisji na tym obszarze oraz przedsięwzięć władz krajowych, można było jednak zaobserwować niewiele wymiernych rezultatów w zakresie wdrażania ustawodawstwa antykorupcyjnego. Odnosząc się do słabych postępów w walce z korupcją w sprawozdaniu z postępu prac z 2015 r. Komisja zaznaczyła, że „instytucje powinny wykazywać bardziej proaktywne podejście do wypełniania swoich zadań. Osiągnięcia w dziedzinie skutecznych dochodzeń, ścigania przestępstw i przypadków prawomocnego skazania w sprawach o korupcję, w szczególności na stanowiskach wysokiego szczebla, pozostają niewielkie”³¹. Mimo że nadal dokonano jedynie ograniczonych postępów w zakresie reform w tym ważnym obszarze, nie odwołano się do klauzuli ogólnej równowagi. Rada i Komisja nie wyznaczyły jasno okoliczności, w których klauzula może być przypomniana lub zastosowana. Nie jest na przykład jasne, czy na klauzulę można by się powołać w 2016 r., jeśli nowe przepisy i instytucje antykorupcyjne, takie jak Agencja Antykorupcyjna (zob. przykład w *ramce 3*), nie będą funkcjonowały zgodnie z planem i nie przyniosą wymiernych rezultatów.

- 28 Sprawozdanie z postępu prac z 2014 r., s. 1.
- 29 Dokument strategiczny w sprawie rozszerzenia na lata 2014–2015, s. 19 i 21.
- 30 Konferencja międzyrządowa.
- 31 Sprawozdanie z postępu prac z 2015 r. W tym samym sprawozdaniu wskazano, że „Rezultaty w dziedzinie dochodzeń, ścigania przestępstw i przypadków skazania w sprawach o korupcję ograniczają się do korupcji na niskim i średnim szczeblu. Duża część dochodzeń dotyczących zgłoszonych przestępstw związanych z korupcją nigdy nie zakończyła się postawieniem w stan oskarżenia. Do tej pory nie było przypadków prawomocnego skazania w sprawach o korupcję na wysokim szczeblu”. Dodano również, że „dochodzenia finansowe nie są jeszcze systematycznie prowadzone w sprawach o korupcję”. W żadnej ze spraw dotyczących korupcji nie zarządzono konfiskaty mienia” oraz że „w kwestii egzekwowania prawa zdolności operacyjne i instytucjonalne prokuratorów, sędziów i policji w dziedzinie walki z korupcją są niewystarczające”, s. 14.

Nie wykorzystano dotąd w pełni potencjału wynikającego z zastosowania zarządzania zdecentralizowanego we wzmacnianiu zdolności administracyjnych

38

W Czarnogórze Komisja zarządzała centralnie większością umów i realizacją większości działań finansowanych z IPA I. Rozporządzenie finansowe i rozporządzenie w sprawie IPA przewidują powierzenie zarządzania środkami przedakcesyjnymi krajowi kandydującemu w celu przygotowania go do późniejszego samodzielnego zarządzania unijnymi funduszami strukturalnymi i rolnymi. Zgodnie z tymi rozporządzeniami w latach 2012–2013 Czarnogóra zwróciła się do Komisji o zdecentralizowanie zarządzania środkami z IPA I i stworzyła w tym celu niezbędne struktury operacyjne. Po upewnieniu się, że zostały spełnione wymogi warunkujące zarządzanie zdecentralizowane Komisja przekazała państwu odpowiedzialność za zarządzanie 12% łącznego przydziału środków dla Czarnogóry w ramach IPA I. Składało się na to 22,7 mln euro na projekty w dziedzinie transportu i środowiska naturalnego oraz 5,6 mln euro w dziedzinie zatrudnienia i włączenia społecznego. Wniosek Czarnogóry w sprawie zarządzania zdecentralizowanego środkami z IPA II odnosi się do większego odsetka środków.

39

Ten tryb zarządzania, oprócz zwiększenia odpowiedzialności kraju za projekty finansowane ze środków UE, może przynieść dodatkowe cenne korzyści w postaci wzmocnienia zdolności administracyjnych w strukturach operacyjnych, ponieważ we wczesnych latach zarządzania zdecentralizowanego Komisja przeprowadza szczegółowe i dogłębne kontrole funkcjonowania struktur operacyjnych na wszystkich etapach podpisywania umów i realizacji poszczególnych projektów. Rozpowszechnianie dobrych praktyk w zakresie zarządzania projektami zgromadzonych w ramach struktur IPA wśród pozostałych organów administracji publicznej Czarnogóry prowadzących działalność w tym samym obszarze może potencjalnie być skutecznym sposobem na wzmocnienie zdolności administracyjnych.

40

Wzmacnianie zdolności administracyjnych nie zostało jednak uwzględnione jako cel w przyjętych przepisach dotyczących zarządzania zdecentralizowanego. Oznacza to, że Komisja nie zachęciła władz krajowych do przemyślenia, jak można rozwinąć dobre praktyki w ramach struktur ustanowionych na potrzeby zarządzania zdecentralizowanego, a następnie wykorzystać je do budowania zdolności administracyjnych w pozostałych organach administracji publicznej. Trybunał uznał również, że podobnie jak w innym państwie na etapie przedakcesyjnym³², istnieje ryzyko związane z tym, że struktury operacyjne IPA staną się organizacjami funkcjonującymi równolegle do reszty administracji publicznej.

32 Zob. pkt 54 i 55 sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 11/2016 „Wzmacnianie zdolności administracyjnych w byłej jugosłowiańskiej republice Macedonii – ograniczone postępy w skomplikowanej sytuacji” (<http://eca.europa.eu>).

41

Celem kontroli była ocena, czy finansowa i niefinansowa unijna pomoc przedakcesyjna w latach 2007–2013 skutecznie przyczyniła się do wzmocnienia zdolności administracyjnych w Czarnogórze. Trybunał doszedł do wniosku, że mimo powolnych postępów odnotowanych w kilku głównych obszarach unijna pomoc przedakcesyjna pomogła wzmocnić zdolności administracyjne w Czarnogórze. W przypadku 12 spośród 19 skontrolowanych projektów sfinansowanych w ramach IPA skuteczność wsparcia była jednak ograniczona ze względu na fakt, że niektóre z uzyskanych produktów w zakresie budowania zdolności administracyjnych nie zostały w pełni wykorzystane przez władze Czarnogóry lub nie podjęto w związku z nimi odpowiednich dalszych działań. Trybunał wydał pięć zaleceń zawartych w pkt 42–47, które Komisja może wziąć pod uwagę przy wdrażaniu IPA II. Komisja powinna również uwzględnić te zalecenia w kontekście przeglądu śródkresowego IPA II w 2017 r.

42

Skontrolowane projekty uwzględniały istotne potrzeby w zakresie budowania zdolności administracyjnych, na przykład przez wspieranie zmian w ustawodawstwie, ustanowienie instytucji oraz przeprowadzenie szkoleń. W większości przypadków projekty były dobrze skoordynowane i uwzględniały dorobek pozostałych darczyńców, jednak Trybunał wykrył przykłady nakładania się zadań i sytuacje, w których należałoby poprawić wymianę informacji pomiędzy podmiotami realizującymi projekty finansowane w ramach IPA wyłącznie w Czarnogórze a podmiotami realizującymi projekty regionalny (skierowane do wielu beneficjentów) obejmujące kilka państw na etapie przedakcesyjnym (zob. pkt 17–20).

Zalecenie 1 – Lepsza koordynacja działań wzmacniających zdolności administracyjne

Komisja powinna dopilnować, by działania na rzecz budowania zdolności administracyjnych finansowane zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym, uwzględniały priorytetowe potrzeby, w pełni uwzględniały inne ukończone, trwające lub zaplanowane formy wsparcia oraz by odpowiednie informacje o nich docierały do potencjalnych uczestników. W ramach IPA II Komisja powinna ściśle monitorować działania na rzecz budowania zdolności administracyjnych pod kątem ich przydatności i poprawić koordynację działań krajowych i regionalnych.

43

Skontrolowane projekty zasadniczo doprowadziły do powstania spodziewanych produktów w dziedzinie budowania zdolności administracyjnych, jednak w niektórych przypadkach beneficjenci nie w pełni je wykorzystywali, a organy krajowe nie zawsze podejmowały dalsze działania w związku z nimi, by zapewnić trwałość rezultatów. Ograniczyło to ogólną skuteczność skontrolowanych projektów w zakresie budowania zdolności administracyjnych, gdyż potencjalne usprawnienia nie zawsze się urzeczywistniały. Przyczyny niewykorzystania wyników projektów IPA lub niepodjęcia w związku z nimi dalszych działań przez organy krajowe obejmowały niezapewnienie odpowiedniej liczby personelu, nieprzyjęcie niezbędnych przepisów, które pozwoliłyby na wykorzystanie produktów, lub nieprzyznanie stworzonym instytucjom niezbędnej niezależności (zob. 21–24).

44

Ogólnie według ustaleń Trybunału przyczyną ograniczonych postępów w głównych obszarach w zakresie wzmocnienia zdolności administracyjnych było często niedostateczne zaangażowanie organów krajowych w przeprowadzanie reform. W większości skontrolowanych projektów nie przewidziano wyraźnego wymogu, by organy krajowe podjęły dalsze działania w związku z inwestycjami dokonanymi w ramach IPA i wykorzystały ich efekty (zob. pkt 31–33).

Zalecenie 2 – Zwiększenie zaangażowania w wykorzystanie produktów i podejmowanie dalszych działań

Przy planowaniu unijnej pomocy przedakcesyjnej w ramach IPA II Komisja powinna wymagać od organów krajowych aktywnego zaangażowania w wykorzystanie produktów uzyskanych w wyniku projektów finansowanych z IPA oraz podejmowania dalszych działań w odniesieniu do rezultatów, by zapewnić ich trwałość. Podczas realizacji projektów finansowanych z IPA II Komisja powinna ściśle monitorować działania podejmowane przez organy krajowe w celu wypełnienia zobowiązań podjętych w tym zakresie, tak aby organy te miały czas na zastosowanie środków naprawczych przed zamknięciem projektów. Przy podejmowaniu decyzji, w których obszarach zainwestować kolejne środki w ramach pomocy przedakcesyjnej, Komisja powinna wziąć pod uwagę to, czy zobowiązanie te zostały wypełnione.

45

Trybunał ustalił, że Komisja wprowadzi monitoruje postępy kraju we wzmacnianiu zdolności administracyjnych, brakuje jednak informacji porównawczych, które pozwoliłyby obserwować stopniowo osiągnięte postępy (zob. pkt 25–28).

Zalecenie 3 – Opracowanie lepszych narzędzi do pomiaru postępów osiągniętych w zakresie wzmacniania zdolności administracyjnych

Komisja powinna:

- (i) wykorzystać doświadczenie pilotażowej prezentacji danych w sprawozdaniu z postępu prac za 2015 r. przy sporządzaniu sprawozdania za 2016 r., jak również wykorzystać wnioski z przeglądu pomiaru referencyjnego dotyczącego reformy administracji publicznej przeprowadzonego w 2015 r.;
- (ii) zbadać, czy inicjatywy te można rozszerzyć na inne stosowne obszary, takie jak transport i środowisko naturalne.

46

Mechanizmy dialogu politycznego funkcjonowały prawidłowo, choć w ważnych obszarach, takich jak reforma administracji publicznej, środowisko naturalne i zwalczanie korupcji, rezultaty są osiągnięte powoli. Komisja dysponuje pewnymi narzędziami wspierania reform, w tym klauzulą „ogólnej równowagi”, jednak czasem nie jest jasne, jak będą one stosowane, jeśli nowe ustawodawstwo i powołanie nowych instytucji nie przyniosą rezultatów w głównych obszarach, takich jak walka z korupcją (zob. pkt 34–37).

Zalecenie 4 – Pełne wykorzystanie narzędzi wspierania postępów w dziedzinie reform

Komisja powinna zachęcać do reform:

- (i) wykorzystując w pełni wszystkie dostępne narzędzia w ramach procesu negocjacji akcesyjnych, aby wpierać postępy w przeprowadzaniu reform;
- (ii) w przejrzysty sposób informując o procedurach odwołania się do „klauzuli ogólnej równowagi” i jej stosowania.

47

Komisja zdecentralizowała zarządzanie 12% środków w ramach IPA I na rzecz Czarnogóry. Trybunał ustalił, że tryb zarządzania zdecentralizowanego środkami unijnymi to potencjalnie użyteczne narzędzie do wzmacniania zdolności administracyjnych przez transfer wiedzy, które w ramach IPA I nie w pełni wykorzystano (zob. pkt 38–40).

Zalecenie 5 – Wykorzystanie trybu zarządzania zdecentralizowanego do upowszechniania dobrych praktyk administracyjnych

Gdy określone zostaną przykłady najlepszych praktyk w strukturach operacyjnych ustanowionych w związku z zarządzaniem zdecentralizowanym, Komisja powinna zachęcić organy krajowe do naśladowania tych praktyk w innych obszarach administracji, tak aby na przykład wesprzeć delegowanie procesów podejmowania decyzji na odpowiedni poziom oraz wzmocnić systemy kontroli wewnętrznej.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę III, której przewodniczył Karel PINXTEN, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 12 lipca 2016 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

Najważniejsze daty w stosunkach UE–Czarnogóra

1999	• 26 maja – proces stabilizacji i stowarzyszenia (SAP) krajów Europy Południowo-Wschodniej.
2000	• 24 stycznia – Rada przyjmuje wytyczne negocjacyjne w sprawie układu o stabilizacji i stowarzyszeniu.
2003	• 21 czerwca – na szczycie UE–Bałkany Zachodnie w Salonikach UE ponownie wyraża poparcie dla wstąpienia krajów Bałkanów Zachodnich do UE w przyszłości.
2006	• 3 czerwca – w wyniku referendum z 21 maja parlament Czarnogóry ogłasza niepodległość kraju.
2007	• 22 stycznia – Rada ustanawia partnerstwo europejskie z Czarnogórą.
	• 15 października – podpisanie układu o stabilizacji i stowarzyszeniu (SAA) w Luksemburgu.
2008	• 28 grudnia – podpisanie umowy przejściowej w sprawie handlu i kwestii związanych z handlem.
	• 1 stycznia – wejście w życie umów o ułatwieniach wizowych i readmisji.
2009	• 15 grudnia – Czarnogóra występuje o członkostwo w UE.
	• 19 grudnia – wprowadzenie ruchu bezwizowego do strefy Schengen.
2010	• 1 maja – wejście w życie SAA.
	• 9 listopada – Komisja rekomenduje przyznanie Czarnogórze statusu kraju kandydującego.
2011	• 17 grudnia – Rada wyraża zgodę na przyznanie statusu kraju kandydującego.
	• 12 października – Komisja zaleca otwarcie negocjacji akcesyjnych.
2012	• 9 grudnia – Rada uruchamia proces akcesyjny Czarnogóry.
	• 26 czerwca – Rada Europejska zatwierdza ocenę Komisji i otwiera negocjacje akcesyjne.
2013	• 29 czerwca – rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych i przyjęcie ram negocjacyjnych przez konferencję akcesyjną.
	• 18 grudnia – otwarcie i wstępne zamknięcie pierwszego rozdziału negocjacji: rozdziału 25 – „Nauka i badania”.
2014	• 15 kwietnia – otwarcie i wstępne zamknięcie rozdziału 26 – „Edukacja i kultura”.
	• 27 czerwca – zakończenie spotkań poświęconych przeglądowi zgodności prawa krajowego z prawem unijnym (tzw. <i>screeningowi</i>).
2015	• 18 grudnia – otwarcie negocjacji w sprawie rozdziału 5 – „Zamówienia publiczne”, rozdziału 6 – „Prawo spółek”, rozdziału 20 – „Polityka w zakresie przemysłu i przedsiębiorstw”, rozdziału 23 – „Wymiar sprawiedliwości i prawa podstawowe” oraz rozdziału 24 – „Sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo”.
	• 31 marca – otwarcie negocjacji w sprawie rozdziału 7 – „Prawo własności intelektualnej” oraz rozdziału 10 – „Społeczeństwo informacyjne i media”.
2016	• 7 maja – zakończenie przeglądu zgodności prawa krajowego z prawem unijnym (screeningu) (przedstawienie Radzie ostatniego sprawozdania w tej sprawie).
	• 24 czerwca – otwarcie negocjacji w sprawie rozdziału 4 – „Swobodny przepływ kapitału”, rozdziału 31 – „Polityka zagraniczna, bezpieczeństwo i obrona” oraz rozdziału 32 – „Kontrola finansowa”.
2017	• 16 grudnia – otwarcie negocjacji w sprawie rozdziału 18 – „Statystyka”, rozdziału 28 – „Ochrona konsumentów i zdrowia”, rozdziału 29 – „Unia celna” oraz rozdziału 33 – „Przepisy finansowe i budżetowe”.
	• 30 marca – otwarcie negocjacji w sprawie rozdziału 16 – „Podatki” i rozdziału 30 – „Stosunki zewnętrzne”.
2018	• 22 czerwca – otwarcie negocjacji w sprawie rozdziału 9 – „Usługi finansowe” i rozdziału 21 – „Sieci transeuropejskie”.
	• 21 grudnia – otwarcie negocjacji w sprawie rozdziału 14 – „Polityka transportowa” i rozdziału 15 – „Energia”.

Źródło: Komisja Europejska.

Skontrolowane projekty

Lp.	Tytuł projektu	Nr umowy	Kwota (w EUR)
Zamówienia publiczne			
1.	Dalszy rozwój i wzmocnienie systemu udzielania zamówień publicznych w Czarnogórze	205-748	1 080 017
2.	Wsparcie ulepszeń w zakresie ładu administracyjno-regulacyjnego i zarządzania (SIGMA)	253-091 296-874 319-423	10 000 000 2 458 035 9 834 337
3.	Szkolenie w zakresie zamówień publicznych na Bałkanach Zachodnich i w Turcji	248-580	3 962 000
Korupcja			
4.	Wsparcie na rzecz wdrażania strategii antykorupcyjnej i planu działania w dziedzinie zwalczania korupcji	297-271	643 419
5.	Zero tolerancji dla korupcji w samorządach lokalnych	306-428	211 454
Kontrola wewnętrzna			
6.	Wzmacnianie systemów zarządzania i kontroli dotyczących unijnej pomocy finansowej dla Czarnogóry	252-719	2 000 000
7.	Usprawnianie zarządzania środkami unijnymi i ogólnych procedur administracyjnych	327-819	1 261 500
Kontrola zewnętrzna			
8.	Wzmacnianie krajowego najwyższego organu kontroli (NOK) Czarnogóry	234-548	837 384
9.	Kontrola jakości audytu w NOK Czarnogóry	338-180	236 138
Inicjatywa w zakresie budowania zdolności administracyjnych			
10.	Pomoc techniczna przy reformie samorządów lokalnych	229-836	638 950
11.	Budowanie zdolności administracyjnych i wsparcie na rzecz samorządów lokalnych w zakresie wdrażania gminnych dotacji na rozwój	282-481	1 065 900
ReSPA			
12.	Prowadzenie ReSPA i organizacja jej działalności	256-128	2 400 000
13.	Prowadzenie ReSPA i organizacja jej działalności	331-241	3 500 000
Transport			
14.	Pomoc techniczna w sektorze transportu	233-959	1 160 668
15.	Pomoc techniczna na rzecz rozwoju instytucjonalnego kolei w Czarnogórze	289-223	139 684
16.	Remont odcinka drogi Crkvicko Polje – Nikovici	256-594	789 807
Środowisko naturalne			
17.	Wsparcie na rzecz zarządzania środowiskiem	258-795	912 465
18.	Opracowywanie aktów prawnych w dziedzinie usług komunalnych i gospodarowania odpadami	290-255	155 055
19.	Poprawa gospodarowania odpadami w miejscowości Danilovgrad	256-597	983 193

Źródło: Komisja Europejska.

Streszczenie

VIII

Komisja zwraca uwagę, że w ramach dialogu politycznego można tylko zachęcać do reform, ale odpowiedzialność za proces reform spoczywa na władzach krajowych.

Poza tym Komisja pragnie podkreślić, że w procesie reform niezwykle ważne jest, aby priorytetem była ich jakość, a nie tempo.

Komisja uważa, że klauzula równowagi jest wystarczająco precyzyjnie zdefiniowana w ramach negocjacyjnych.

Wykorzystanie narzędzi do zarządzania procesem akcesyjnym, w tym klauzuli „ogólnej równowagi”, opiera się na ogólnej ocenie istniejących niedociągnięć oraz postępów osiągniętych przez dany kraj w stosunku do oczekiwań.

Uwagi

Ramka 2 – Przykłady słabej koordynacji projektów finansowanych w ramach IPA

Projekty 1, 2 i 3

Komisja wskazuje, że biorąc pod uwagę niewielkie rozmiary administracji czarnogórskiej oraz fakt, że tworzenie systemu zamówień publicznych w Czarnogórze jest na wczesnym etapie, pewne nakładanie się zakresów szkoleń było nie do uniknięcia.

Projekty 12 i 13

Komisja zwraca uwagę, że w ostatniej części okresu objętego kontrolą Regionalna Szkoła Administracji Publicznej (ReSPA) zdołała przeprofilować się z organizacji szkoleniowej w ośrodek regionalny, który wnosi wkład w dialog polityczny, prowadząc analizy porównawcze i badania na poziomie regionalnym, organizując szkoły letnie, seminaria wyjazdowe w różnych krajach, programy mobilności, wizyty studyjne, sieci tematyczne itp. W związku z tym Czarnogóra odniosła korzyści z kontaktów między przedstawicielami rządu, którzy uczestniczyli w różnych imprezach organizowanych przez ReSPA, a także z przeprowadzonych analiz porównawczych.

Od 2013 r. organizacja przyjęła bardziej strategiczne podejście ukierunkowane wyłącznie na wyższych rangą urzędników decydentów.

Ramka 3 – Przykłady produktów, które nie zostały w pełni wykorzystane przez beneficjentów

Projekt 4

Komisja zwraca uwagę, że Agencja Antykorupcyjna powstała dnia 1 stycznia 2016 r. Jako model do opracowania nowej wersji systemu informatycznego agencja wykorzystuje obecnie platformę do zarządzania ryzykiem wystąpienia nieuczciwości, gdyż wszystkie moduły systemu informatycznego agencji, w tym moduł dotyczący planów zapobiegania nieuczciwości, muszą zostać opracowane w oparciu o ujednolicone standardy.

Projekt 19

Komisja zwraca uwagę, że pewną liczbę pojemników utrzymuje się na stanie, aby móc dokonać ewentualnej wymiany pojemników, które są w użyciu, ponieważ potrzebna jest bieżąca rezerwa pojemników nieużywanych.

Ramka 4 – Przykłady produktów, w odniesieniu do których organy krajowe nie podjęły dalszych działań

Projekt 14 – korzystny wkład

Komisja podkreśla, że należy zwrócić uwagę, że opóźnienia we wdrażaniu umowy w sprawie ustanowienia wspólnego europejskiego obszaru lotniczego wynikają także z opóźnień w ratyfikacji umowy przez niektóre państwa członkowskie UE (została ona podpisana w 2006 r. i jeszcze nie weszła w życie). Ogólnie Komisja bardzo pozytywnie oceniła poziom gotowości Czarnogóry w tej dziedzinie. Ostatnia wizyta oceniająca dotycząca wspólnego europejskiego obszaru lotniczego, która miała miejsce w październiku 2015 r., zakończyła się stwierdzeniem, że Czarnogóra spełnia wymagania I etapu wdrażania umowy.

28

Komisja zwraca uwagę, że transport i środowisko zostaną uwzględnione w nowej metodyce sprawozdawczości począwszy od 2016 r.

37

Komisja uważa, że klauzula równowagi jest wystarczająco precyzyjnie zdefiniowana w ramach negocjacyjnych.

Wykorzystanie klauzuli „ogólnej równowagi” opiera się na ogólnej ocenie istniejących niedociągnięć oraz postępów osiągniętych przez dany kraj w stosunku do oczekiwań. Jeżeli chodzi o klauzulę „ogólnej równowagi”, po tym jak Komisja przypomniała władzom Czarnogóry o jej istnieniu, podjęto działania w celu rozwiązania szczegółowych problemów zgłoszonych w 2014 r.

Wnioski i zalecenia

Zalecenie 1 – Lepsza koordynacja działań wzmacniających zdolności administracyjne

Komisja przyjmuje zalecenie 1.

Zalecenie 2 – Zwiększenie zaangażowania w wykorzystanie produktów i dalsze działania

Komisja przyjmuje zalecenie 2.

45

Postępy, jakie obserwuje się z roku na rok, są zawsze odnotowywane w sprawozdaniach. Zestawienie ze sobą kilku kolejnych sprawozdań umożliwiło porównanie w dłuższych okresach. Nowa metodyka sprawozdawcza wprowadzona w 2015 r. oraz zwracanie większej uwagi nie tylko na postęp w stosunku do poprzedniego roku, ale także na gotowość, jeszcze bardziej ułatwią porównania w dłuższych okresach w obszarach objętych sprawozdawczością.

Zalecenie 3 – Opracowanie lepszych narzędzi do pomiaru postępów osiągniętych w zakresie wzmacniania zdolności administracyjnych

Komisja przyjmuje zalecenie 3.

W 2016 r. Komisja będzie kontynuować i rozszerzać swoją nową metodykę sprawozdawczą na dodatkowe obszary. Pozwoli to zapewnić lepszą porównywalność zarówno między poszczególnymi krajami, jak i w perspektywie czasowej w obszarach objętych sprawozdawczością. Transport i środowisko zostaną uwzględnione w nowej metodyce sprawozdawczości poczynając od 2016 r.

Ocena wydana na podstawie nowej metodyki pozostaje w dalszym ciągu głównie jakościowa, choć uwzględnia pewne elementy ilościowe. Jest to niezbędne, aby zapewnić realistyczny obraz wszystkich elementów, które są ważne dla oceny sytuacji w danym obszarze.

46

Komisja zwraca uwagę, że w ramach dialogu politycznego można tylko zachęcać do reform, ale odpowiedzialność za proces reform spoczywa na władzach krajowych.

Poza tym Komisja pragnie podkreślić, że w procesie reform niezwykle ważne jest, aby priorytetem była ich jakość, a nie tempo.

Komisja uważa, że klauzula równowagi jest wystarczająco precyzyjnie zdefiniowana w ramach negocjacyjnych.

Wykorzystanie narzędzi do zarządzania procesem akcesyjnym, w tym klauzuli „ogólnej równowagi”, opiera się na ogólnej ocenie istniejących niedociągnięć oraz postępów osiągniętych przez dany kraj w stosunku do oczekiwań.

Zalecenie 4 – Skuteczniejsze wykorzystanie narzędzi wpływu do wsparcia postępów w dziedzinie reform

Komisja częściowo przyjmuje zalecenie 4.

- i. Komisja zgadza się z Trybunałem, że wykorzystanie wszystkich narzędzi wpływu, jakie są do dyspozycji, jest niezbędnym elementem procesu akcesji. Komisja uważa, że tak się już dzieje, ale podkreśla, że równie mocno zależy jej na wiarygodności tego procesu i przedkłada jakość reform nad ich tempo. Przy tej okazji należy podkreślić, że zwłaszcza tempo reform jest kwestią, na którą wpływ mają władze Czarnogóry.
- ii. Komisja uważa, że kiedy odwołuje się do klauzuli „ogólnej równowagi” lub z niej korzysta, działa w sposób przejrzysty.

Ramy negocjacyjne, które regulują proces międzyrządowy, wyraźnie określają warunki (zob. poniżej) stosowania klauzuli „ogólnej równowagi”. Należy podkreślić, że o zastosowaniu klauzuli „ogólnej równowagi” decydują państwa członkowskie na wniosek Komisji. W ramach negocjacyjnych przewidziano także, że klauzula „ogólnej równowagi” jest stosowana po wyczerpaniu wszystkich innych dostępnych środków. Z tego względu Komisja nie może przyjąć tej części zalecenia.

Stosowne przepisy ram negocjacyjnych stanowią: „Należy dbać o to, by negocjacje dotyczące różnych rozdziałów postępowały z zachowaniem ogólnej równowagi. Mając na uwadze powiązanie między rozdziałem »Wymiar sprawiedliwości i prawa podstawowe« a rozdziałem »Sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo« oraz uwzględniając wartości, na których opiera się Unia, a także ich znaczenie dla wdrożenia całego unijnego dorobku prawnego Komisja – jeżeli postępy we wspomnianych rozdziałach będą znacznie wolniejsze niż postępy w całych negocjacjach oraz po wyczerpaniu wszelkich innych dostępnych środków, z własnej inicjatywy lub na wniosek jednej trzeciej państw członkowskich – zaproponuje wycofanie swoich zaleceń dotyczących, odpowiednio, otwarcia lub zamknięcia innych rozdziałów negocjacyjnych oraz dostosowanie odnośnych prac przygotowawczych do czasu przywrócenia równowagi. Decyzję w sprawie takiej propozycji i w sprawie warunków zniesienia przyjętych środków podejmie Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną. Państwa członkowskie będą działały w ramach konferencji międzyrządowej, zgodnie z decyzją Rady, nie naruszając ogólnego wymogu jednomyślności w ramach konferencji międzyrządowej”.

Zalecenie 5 – Wykorzystanie trybu zarządzania zdecentralizowanego do upowszechniania dobrych praktyk administracyjnych

Komisja przyjmuje zalecenie 5.

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- jeden egzemplarz:
w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej (http://ec.europa.eu/represent_pl.htm)
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm)
kontaktując się z Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pl.htm)
lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (*)

(*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

Publikacje płatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)

Wydarzenie	Data
Przyjęcie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	27.1.2015
Oficjalne przesłanie projektu sprawozdania do Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej)	23.5.2016
Przyjęcie sprawozdania końcowego po przeprowadzeniu postępowania kontradyktoryjnego	12.7.2016
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	28.7.2016

W sprawozdaniu Trybunał przeanalizował, czy wsparcie Komisji na rzecz Czarnogóry skutecznie przyczyniło się do wzmocnienia zdolności administracyjnych tego kraju w ramach przygotowań do członkostwa w UE. Trybunał doszedł do wniosku, że mimo powolnych postępów odnotowanych w kilku głównych obszarach unijna pomoc przedakcesyjna pomogła we wzmocnieniu zdolności administracyjnych w Czarnogórze w okresie objętym kontrolą (2007–2013). Trybunał odnotował, że choć wsparcie finansowe i niefinansowe było zorientowane na zaspokojenie istotnych potrzeb w zakresie budowania zdolności administracyjnych, w niektórych przypadkach z powodu słabego zaangażowania władz krajowych w proces reform uzyskane produkty nie zostały wykorzystane i nie osiągnięto planowanego oddziaływania. W swoich zaleceniach Trybunał wskazał, w jaki sposób Komisja może dążyć do poprawy wyników.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji