

Särskild rapport

**Att stärka den  
administrativa kapaciteten  
i Montenegro: framsteg har  
gjorts men bättre resultat  
krävs på många centrala  
områden**



EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: [eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx)

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

Twitter: @EUAuditorsECA

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på internet via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2016

|       |                        |                |                    |                   |
|-------|------------------------|----------------|--------------------|-------------------|
| Print | ISBN 978-92-872-5641-6 | ISSN 1831-0990 | doi:10.2865/00948  | QJ-AB-16-021-SV-C |
| PDF   | ISBN 978-92-872-5651-5 | ISSN 1977-5830 | doi:10.2865/640818 | QJ-AB-16-021-SV-N |
| EPUB  | ISBN 978-92-872-5629-4 | ISSN 1977-5830 | doi:10.2865/827537 | QJ-AB-16-021-SV-E |

© Europeiska unionen, 2016

Kopiering tillåten med angivande av källan.

**Särskild rapport****Att stärka den  
administrativa kapaciteten  
i Montenegro: framsteg har  
gjorts men bättre resultat  
krävs på många centrala  
områden**

(i enlighet med artikel 287.4 stycket i EUF-fördraget)

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av särskilda budgetområden eller förvaltningsteman. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella inkomsterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsavdelning III (där ledamoten Karel Pinxten är ordförande) som är specialiserad på utgiftsområdet externa åtgärder. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Hans Gustaf Wessberg med stöd av Peter Eklund (kanslichef), Emmanuel-Douglas Hellinakis (attaché), Torielle Perreur-Lloyd (uppgiftsansvarig), Stéphanie Girard, Ainhoa Pérez Infante och Aurelia Petliza (revisorer).



*Från vänster till höger: A. Pérez Infante, E.-D. Hellinakis, T. Perreur-Lloyd, H. G. Wessberg, A. Petliza, P. Eklund och S. Girard.*

## Punkt

### Förkortningar och akronymer

## I-X Sammanfattning

### 1-10 Inledning

1-3 **Montenegros väg mot EU-integration**

4-10 **EU:s föranslutningsstöd**

### 11-15 Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

### 16-40 Iakttagelser

16-20 **Del I – De granskade projekten var utformade för att tillgodose landets behov i fråga om administrativ kapacitet och var oftast väl samordnade med andra IPA-projekt och givarinsatser**

17 **Projekten var utformade för att tillgodose landets behov av kapacitetsuppbyggnad**

18-20 **Samordningen mellan projekt och andra insatser var oftast god**

21-28 **Del II – Olämplig användning av outputen gjorde en del av de granskade projekten mindre ändamålsenliga**

22-24 **Projekten levererade i allmänhet output men den användes inte alltid av stödmottagarna eller följdes inte alltid upp av myndigheterna i Montenegro**

25-28 **Det fanns inte tillräckligt med information som visade hur långt man hade kommit med att stärka den administrativa kapaciteten över tid**

29-40 **Del III – Kommissionen använde det icke-finansiella stödet väl för att stödja reformprocessen, men stora problem kvarstår**

31-33 **SAA-mekanismerna för politisk dialog fungerar väl**

34-37 **Det var oklart om man använde de redskap för att uppmuntra reformer som anslutningsförhandlingsprocessen erbjöd**

38-40 **Möjligheten att använda decentraliserad förvaltning för att stärka den administrativa kapaciteten har ännu inte utnyttjats fullt ut**

41–47 **Slutsatser och rekommendationer**

**Bilaga I** — Nyckeldatum i förbindelserna mellan EU och Montenegro

**Bilaga II** — Granskade projekt

**Kommissionens svar**

# Förkortningar och akronymer

**ACA:** byrå för bekämpning av korruption

**CPCoI:** kommission för förebyggande av intressekonflikter

**CSO:** organisation i det civila samhället

**Daci:** direktorat för initiativ om korruptionsbekämpning

**ECAA:** gemensamt europeiskt luftfartsområde

**EPA:** miljöskyddsnämnd

**IGC:** regeringskonferens

**IPA:** instrument för stöd inför anslutningen

**PAR:** reform av den offentliga förvaltningen

**ReSPA:** regionala skolan för offentlig förvaltning

**SAA:** stabiliserings- och associeringsavtal

**SAI:** nationellt revisionsorgan

**I** Sedan Montenegro förklarade sig självständigt 2006 har landet kommit närmare en europeisk integration. År 2010 blev det ett kandidatland för medlemskap i EU och i juni 2012 antog rådet en förhandlingsram varefter anslutningsförhandlingar inleddes. Vid utgången av 2015 hade 22 av 35 förhandlingskapitel öppnats och två av dem preliminärt stängts.

**II** Kommissionen har hjälpt Montenegro att bygga upp institutioner och stärka den administrativa kapaciteten med målet att stödja övergången till ett demokratiskt och ekonomiskt utvecklat land. EU:s föranslutningsstöd är både finansiellt, inom ramen för instrumentet för stöd inför anslutningen (IPA), och icke-finansiellt, via mekanismerna för politisk dialog.

**III** Under perioden 2007–2013 fördelade EU 235,7 miljoner euro i finansiellt stöd till Montenegro för att hjälpa landet att förbereda sig inför anslutningen. Vid utgången av 2015 hade landet ingått kontrakt för 76 % av det beloppet. Under perioden 2014–2020 uppgår IPA:s vägledande ekonomiska anslag till landet till 270,5 miljoner euro. Landet har också tillträde till program och projekt som finansieras inom program för flera stödmottagare som omfattar hela västra Balkan och Turkiet.

**IV** Vi granskade 19 projekt i tre viktiga sektorer av IPA I-stödet (2007–2013): reform av den offentliga förvaltningen (13 projekt), transport (tre projekt) och miljö (tre projekt). 15 av projekten finansierades via anslaget till Montenegro och de övriga fyra från det regionala anslaget. Vi tittade också på de mekanismer för politisk dialog som inrättades inom ramen för stabiliserings- och associeringsavtalet och processen för anslutningsförhandlingar.

**V** Målet med revisionen var att bedöma om EU:s finansiella och icke-finansiella föranslutningsstöd under 2007–2013 bidrog på ett ändamålsenligt sätt till att stärka den administrativa kapaciteten i Montenegro. Vår slutsats är att EU:s föranslutningsstöd – trots de långsamma framsteg som noterats på flera centrala områden – har hjälpt till att stärka den administrativa kapaciteten i Montenegro. Men för tolv av de 19 IPA-finansierade projekten som vi granskade var stödet mindre ändamålsenligt på grund av att en del av outputen beträffande kapacitetsuppbyggnad inte användes fullt ut eller inte följdes upp av landets myndigheter. Merparten av de granskade projekten hade inget tydligt krav på att de nationella myndigheterna skulle följa upp och utnyttja IPA-investeringarna.

**VI** De granskade projekten levererade i allmänhet den planerade outputen som tillgodosåg stora kapacitetsbehov, till exempel genom att de med gott resultat gav stöd till ändringar i lagstiftningen och inrättande av institutioner och genom att erbjuda utbildning. Projekten var oftast väl samordnade och byggde på det arbete som andra givare hade gjort. Men vi hittade exempel på överlappningar eller fall där informationsutbytet mellan IPA-projekt som endast genomfördes i Montenegro och regionala projekt (för flera stödmottagare) som omfattar flera föranslutningsländer skulle kunna förbättras.



### VII

Vi konstaterade också att kommissionen visserligen övervakar hur långt landet har kommit med att stärka den administrativa kapaciteten men att bedömningen var kvalitativ och att man granskade olika delar av den offentliga förvaltningen. Det gjorde det svårt att jämföra förbättringar över tid. Kommissionen började offentliggöra nya uppgifter 2015, men det var för tidigt för att vi skulle kunna bedöma dem.

### VIII

Mekanismerna för politisk dialog fungerade väl men på viktiga områden av reformen av den offentliga förvaltningen, miljön och korruptionsbekämpningen tar det lång tid att uppnå resultat. Vi konstaterade att de begränsade framstegen på centrala områden ofta berodde på de nationella myndigheternas bristande intresse att reformera trots EU:s föranslutningsstöd. Kommissionen förfogar över redskap för att uppmuntra reformer, bland annat klausulen om "övergripande balans". Det är inte alltid tydligt om eller hur man ska hänvisa till eller använda detta redskap om nya lagar och institutioner som får stöd av EU inte levererar resultat på centrala områden som korruptionsbekämpning.

### IX

Kommissionen decentraliserade förvaltningen av 12 % av IPA I-medlen till Montenegros myndigheter. Vi konstaterade att den decentraliserade förvaltningsmetoden för EU-medel skulle kunna vara ett användbart verktyg för att stärka den administrativa kapaciteten i form av kunskapsöverföring som inte utnyttjades fullt ut inom IPA I.

### X

Vi lämnar ett antal rekommendationer som ska bidra till att stärka den administrativa kapaciteten.

## Montenegros väg mot EU-integration

### 01

Montenegro är ett litet bergigt land på västra Balkan<sup>1</sup>. Det har kust mot Adriatiska havet i sydväst och gränsar till Kroatien i väst, Bosnien och Hercegovina i nordväst, Serbien i nordost, Kosovo<sup>\*2</sup> i öst och Albanien i sydost. Landets huvudstad och största stad är Podgorica. Befolkningen på 625 266 invånare består av följande etniska grupper: montegriner 44,98 %, serber 28,73 %, bosnier 8,65 %, albaner 4,91 % och övriga 12,72 %<sup>3</sup>.

### 02

Montenegro har kommit en bit på vägen mot EU-anslutning sedan landet utropade sig självständigt 2006. År 2007 undertecknade landet ett stabiliserings- och associeringsavtal (SAA) med EU<sup>4</sup> och 2010 beviljade rådet Montenegro status som kandidatland för EU-medlemskap. I juni 2012 antog rådet en förhandlingsram och anslutningsförhandlingar inleddes. Samma år öppnades det första förhandlingskapitlet<sup>5</sup>. Vid utgången av 2015 hade 22 av 35 förhandlingskapitel<sup>6</sup> öppnats och två av dem preliminärt stängts. I **bilaga I** finns en tidslinje över Montenegros integration i EU.

### 03

Trots anklagelser om valfusk och vissa oppositionspartiernas bojkott av parlamentet har Montenegro fortsatt att vara stabilt under de år som gått sedan anslutningsförhandlingarna inleddes. Landet har visserligen liknande brådskande behov av reformer som resten av regionen på västra Balkan, till exempel när det gäller den offentliga förvaltningen och korruptionsbekämpningen, men anses för närvarande ha kommit längst i anslutningsprocessen.

1 När vi genomförde revisionen bestod västra Balkan av följande länder: Albanien, Bosnien och Hercegovina, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Kosovo\*, Montenegro och Serbien.

\* Denna beteckning påverkar inte ståndpunkter om Kosovos status och är i överensstämmelse med FN:s säkerhetsråds resolution 1244/1999 och med Internationella domstolens utlåtande om Kosovos självständighetsförklaring.

2 Se föregående fotnot.

3 Folkräkningen 2011. Se *Montenegro in figures* (Montenegro i siffror) från Montenegros statistikkontor, 2013.

4 SAA trädde i kraft 2010.

5 Det första kapitlet var kapitel 25 som omfattade naturvetenskap och forskning. Det stängdes också preliminärt samma år.

6 Varje kapitel avser ett politikområde i EU:s lagstiftning.

## EU:s föranslutningsstöd

### 04

Sedan 2007 har Montenegro fått finansiellt stöd från EU inom ramen för instrumentet för stöd inför anslutningen<sup>7</sup>. Anslaget på 235,7 miljoner euro inom IPA I som omfattar perioden 2007–2013<sup>8</sup> fördelas mellan olika stödsektorer på följande sätt:

#### Tabell 1

### IPA-stöd till Montenegro 2007–2013 (miljoner euro)

| Sektor                                 | Totalt anslag per sektor | Procentandel |
|--|--------------------------|--------------|
| Reform av den offentliga förvaltningen | 45,6                     | 19 %         |
| Miljö och klimatförändringar           | 35,3                     | 15 %         |
| Gränsöverskridande samarbete           | 30,3                     | 13 %         |
| Transport                              | 30,0                     | 13 %         |
| Rättsliga och inrikes frågor           | 25,5                     | 11 %         |
| Ad hoc-åtgärder                        | 25,0                     | 11 %         |
| Jordbruk och landsbygdsutveckling      | 22,5                     | 9 %          |
| Social utveckling                      | 21,5                     | 9 %          |
| <b>TOTALT 2007–2013</b>                | <b>235,7</b>             | <b>100 %</b> |

Källa: Europeiska kommissionen.

### 05

Målet med EU:s finansiering inom IPA I har varit att stödja Montenegros övergång till ett demokratiskt och ekonomiskt stabilt land på vägen mot europeisk integration. Kommissionen har använt finansieringen inom IPA I till att hjälpa Montenegro att bygga upp institutioner och stärka den administrativa kapaciteten samt främja ekonomisk och social utveckling i landets strävan att uppfylla Köpenhamnskriterierna<sup>9</sup>. I slutet av 2015 hade man ingått kontrakt för 76 % av IPA I-medlen och 87 % av dem hade betalats ut.

7 IPA I inrättades genom rådets förordning (EG) nr 1085/2006 av den 17 juli 2006 om upprättande av ett instrument för stöd inför anslutningen (IPA) (EUT L 210, 31.7.2006, s. 82) och kommissionens förordning (EG) nr 718/2007 av den 12 juni 2007 om tillämpning av rådets förordning 1085/2006 (EG) nr 1085/2006 av den 17 juli 2006 om upprättande av ett instrument för stöd inför anslutningen (IPA) (EUT L 170, 29.6.2007, s. 1).

8 Det totala IPA I-anslaget för perioden 2007–2013 uppgick till 10 miljarder euro.

9 Köpenhamnskriterierna fastställdes av Europeiska rådet i juni 1993 och består av följande:

a) Politiska kriterier: landet måste ha stabila institutioner som garanterar demokrati, rättsstatsprincipen, mänskliga rättigheter och respekt för och skydd av minoriteter.

b) Ekonomiska kriterier: landet måste ha en fungerande marknadsekonomi och kapacitet att hantera konkurrenstrycket och marknadskrafterna i unionen.

c) Landet måste ha kapacitet att axla skyldigheterna enligt fördragen och att ansluta sig till den politiska, ekonomiska och monetära unionens mål.

## 06

IPA II följer på IPA I och har en ny ram för föranslutningsstöd för perioden 2014–2020 med ett vägledande anslag på 270,5 miljoner euro. IPA II-projekten är inriktade på strukturreformer i sektorer som omfattar de centrala områdena i EU:s utvidgningsstrategi, till exempel demokrati och god samhällsstyrning, rättsstatsprincipen, hållbar tillväxt och konkurrenskraft.

## 07

EU gav även regionalt föranslutningsstöd i form av projekt och program för flera stödmottagare (flera länder) som omfattar hela västra Balkan och Turkiet. Det regionala anslaget uppgick till 1,137 miljarder euro för IPA I och till 2,959 miljarder euro för IPA II.

## 08

EU:s föranslutningsstöd grundar sig på strategiska dokument, till exempel SAA, den årliga utvidgningsstrategin och de årliga framstegsrapporter som kommissionen antar för landet. Dessa återspeglades i fleråriga vägledande planeringsdokument fram till 2013 och ingår nu i de vägledande strategidokumenterna. Kommissionen antar årliga eller fleråriga program efter samråd med de stödmotagande länderna och andra intressenter.

## 09

Kommissionen har främst genomfört EU-projekt i Montenegro direkt enligt en central förvaltningsmetod. I slutet av IPA I decentraliserade kommissionen förvaltningen av personalutvecklingsprojekt och regionala utvecklingsprogram till de nationella myndigheterna, men är fortfarande redovisningsskyldig för dessa medel och genomför kontroller av transaktionerna. Inom IPA II fortsätter kommissionen att använda en blandning av centrala och decentraliserade förvaltningsmetoder, som nu kallas direkt och indirekt förvaltning och kompletterar den med andra genomförandemetoder, till exempel sektorsuppdelat budgetstöd<sup>10</sup>.

## 10

Kommissionen bedömer Montenegros framsteg under den föregående tolv månadersperioden via utvidgningspaketet och de årliga framstegsrapporterna. Fram till 2014 presenterades de senaste resultaten och de främsta utmaningarna för de kommande tolv månaderna, inbegripet särskilda slutsatser och rekommendationer, i det årliga strategidokument som ingick i utvidgningspaketet. År 2015 innehöll strategidokumentet en översikt över de mer långsiktiga utmaningarna, som omfattar återstoden av den nuvarande kommissionens mandatperiod.

10 Budgetstöd inbegriper direkta ekonomiska överföringar till partnerlandets statskassa – på villkor att stödkriterierna är uppfyllda (väldefinierad strategi, stabil makroekonomisk ram, god offentlig ekonomisk förvaltning eller ett trovärdigt program för att förbättra den och insyn i och översikt över budgeten) och att det finns en politisk dialog, resultatbedömning och kapacitetsuppbyggnad.

# Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

## 11

Målet med revisionen var att bedöma om EU:s föranslutningsstöd under 2007–2013 bidrog på ett ändamålsenligt sätt till att stärka den administrativa kapaciteten i Montenegro. Revisionen omfattade både finansiellt stöd (projekt som finansierades av IPA) och icke-finansiellt stöd (mekanismer för politisk dialog mellan EU och Montenegro).

## 12

Vid revisionen ställde vi tre huvudfrågor:

- a) Var de granskade projekten utformade för att tillgodose behovet av att stärka den administrativa kapaciteten på lämpligt sätt?

För att kunna besvara frågan undersökte vi om de granskade projekten var utformade för att tillgodose de behov av att stärka den administrativa kapaciteten som kommissionen och de nationella myndigheterna ansåg var viktiga och om projekten var väl samordnade med andra IPA-projekt och andra givares insatser.

- b) Uppnådde de granskade projekten resultat i form av stärkt administrativ kapacitet?

För att kunna besvara frågan undersökte vi om de granskade projekten levererade den förväntade outputen i fråga om kapacitetsuppbyggnad och om outputen användes och följdes upp av de nationella myndigheterna. I de fall då outputen inte användes eller följdes upp undersökte vi de främsta skälen till det. Vi tittade också på kommissionens bedömning av EU-stödets ändamålsenlighet när det gällde att stärka den administrativa kapaciteten.

- c) Använde kommissionen det icke-finansiella stödet ändamålsenligt för att stärka den administrativa kapaciteten?

För att kunna besvara frågan tittade vi på hur kommissionen hade använt de mekanismer för politisk dialog som inrättades enligt SAA och anslutningsförhandlingarna. Vi undersökte också hur kommissionen använde de redskap som finns för att få de nationella myndigheterna att aktivt åta sig att genomföra reformer. Slutligen undersökte vi om kommissionen använde möjligheten att överföra kapacitet genom att uppmuntra spridning av god praxis som hade utvecklats genom den decentraliserade metoden för att förvalta IPA-medel.

## 13

Vi inriktade oss på tre sektorer som är viktiga för Montenegros integration i EU: reform av den offentliga förvaltningen, transport och miljö. De stod för 47 % av det totala anslaget till Montenegro inom IPA I<sup>11</sup> såsom visas i **tabell 1**. Vi tittade även på projekt som gällde kapacitetsuppbyggnad i den offentliga förvaltningen som finansierades av IPA:s regionala anslag (för flera stödmottagare) som även ger stöd till andra länder som har rätt till stöd från IPA<sup>12</sup>. Eftersom alla dessa stödområden också får stöd inom IPA II (2014–2020) kan kommissionen beakta våra iakttagelser och rekommendationer i denna rapport när den genomför IPA II och när den förbereder den halvtidsöversyn av IPA II som är planerad till 2017.

## 14

Vi granskade ett urval av 19 projekt. Inom sektorn för reform av den offentliga förvaltningen valde vi ut 13 projekt som var inriktade på upphandling, korrupsionsbekämpning, internkontroll, extern revision, lokalt självstyre och regionala skolan för offentlig förvaltning (ReSPA). I transportsektorn valde vi ut tre projekt, som var inriktade på civil luftfart, järnvägsdirektoratet och vägbyggen. I miljösektorn valde vi ut tre projekt, som var inriktade på statsförvaltning, kommunala tjänster och avfallshantering. 15 projekt i urvalet finansierades från Montenegros landstilldelning och de återstående fyra från den regionala tilldelningen. I **bilaga II** beskrivs de utvalda projekten närmare.

## 15

Vid revisionen analyserade vi dokument och intervjuade företrädare för kommissionen och de nationella myndigheterna. Vi vände oss också till andra intressenter, som organisationer i det civila samhället och givarorganisationer. Vi använde underlaget från projekt- och programdokument, utvärderingar och bedömningar av IPA I och landet samt kommissionens årliga framstegsrapporter och beslut från budgetmyndigheten.

11 Vi tittade på IPA I eftersom inga projekt ännu höll på att genomföras inom IPA II när vi genomförde revisionen.

12 Länder som har rätt till stöd från IPA är länderna på västra Balkan och Turkiet. De programmen och projekten kallas också "regionala" eller "för flera länder". Det totala anslaget från IPA I för program och projekt för flera stödmottagare uppgick till 137 miljoner euro.

## Del I – De granskade projekten var utformade för att tillgodose landets behov i fråga om administrativ kapacitet och var oftast väl samordnade med andra IPA-projekt och givarinsatser

### 16

Om IPA-projekten ska kunna bidra ändamålsenligt till att stärka den administrativa kapaciteten i den offentliga förvaltningen i Montenegro bör de utformas för att tillgodose de huvudsakliga kapacitetsbehov som kommissionen och Montenegro har identifierat. Vi förväntade oss att se god samordning mellan IPA-projekt och det stöd som kommer från andra givare, till exempel för att undvika överlappningar. Nya IPA-projekt bör bygga på de resultat som uppnåtts med tidigare EU-finansierade åtgärder.

## Projekten var utformade för att tillgodose landets behov av kapacitetsuppbyggnad

### 17

Vi granskade kommissionens fleråriga vägledande planeringsdokument där de huvudsakliga områdena för EU-stödet och EU-målen fastställs, finansieringsöverenskommelserna för de utvalda projekten där deras särskilda mål beskrivs samt nationella strategidokument. Samtliga pekade på behovet av att stärka den administrativa kapaciteten. Vi bedömde om de granskade projekten var utformade för att tillgodose ett eller flera av de kapacitetsbehov som togs upp i dessa dokument. Vi konstaterade att alla 19 projekt var utformade för att tillgodose de behov av administrativ kapacitet som hade identifierats. **Tabell 2** ger en överblick över de granskade projektens mål i fråga om kapacitetsuppbyggnad.

Tabell 2

### Hur de granskade projekten var utformade för att fylla igen luckor i den administrativa kapaciteten

| Område                                     | Projekt    | Kapacitetsuppbyggnads mål   |
|--|------------|---|
| Upphandling                                | 1, 2, 3    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Förbättra lagstiftningen och upphandlingsmyndigheternas kapacitet genom att stärka kapaciteten hos den offentliga upphandlingsmyndigheten.</li> <li>Ge utbildning och ta fram ett certifieringsprogram.</li> </ul>   |
| Korruption                                 | 4, 5       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Bygga upp kapaciteten vid institutioner som arbetar med korruptionsbekämpning.</li> <li>Bygga upp den lokala kapaciteten att bekämpa korruption, bland annat organisationer i det civila samhället.</li> </ul>   |
| Internkontroll                             | 6, 7       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Införa intern finansiell kontroll i den offentliga sektorn.</li> <li>Förbereda inför de nationella myndigheternas planerade framtida förvaltning av EU-medel</li> </ul>  |
| Extern revision                            | 8, 9       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Stärka kapaciteten hos det nationella revisionsorganet att planera sitt arbete och utveckla sina revisionsmetoder.</li> <li>Utveckla kontrollen av revisionskvaliteten.</li> </ul>   |
| Lokalt självstyre                          | 10, 11     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Ta fram utbildningsprogram och erbjuda mentorskap.</li> <li>Utarbeta strategiska planer för kommuner.</li> </ul>   |
| Regionala skolan för offentlig förvaltning | 12, 13     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Ge stöd till kapacitetsuppbyggnad vid offentliga förvaltningar på västra Balkan.</li> </ul>  |
| Transport                                  | 14, 15, 16 | <ul style="list-style-type: none"> <li>Utveckla kapaciteten att förbättra lagstiftningen på områdena väg, järnväg och civil luftfart, inrätta offentlig-privata partnerskap och koncessionsfinansiering för transportinfrastruktur.</li> <li>Stärka kapaciteten att förvalta internationella finansieringsinstruments investeringar.</li> <li>Utveckla teknisk kompetens och ledarkompetens på lokal nivå.</li> </ul> |
| Miljö                                      | 17, 18, 19 | <ul style="list-style-type: none"> <li>Ta fram strategier för att utveckla, harmonisera och införa lagstiftning.</li> <li>Utveckla kapaciteten att genomföra projekt på alla nivåer.</li> </ul>   |

Källa: Utarbetat av revisionsrätten utifrån kommissionens uppgifter.



## Samordningen mellan projekt och andra insatser var oftast god

### 18

Vi undersökte om projekten var väl samordnade med andra åtgärder som finansieras av EU och andra givare i landet. Vi konstaterade att projekten i regel var väl samordnade med andra IPA-projekt, till exempel genom att de byggde på tidigare IPA-projekts arbete inom samma område. Trots att antalet givare har minskat markant i Montenegro sedan IPA I startade 2007<sup>13</sup> kunde vi konstatera att IPA-projekten byggde på det arbete som dessa givare hade utfört (se exemplen i **ruta 1**).

13 Många givare minskade eller drog tillbaka sitt stöd i samband med att EU:s föranslutningsstöd blev tillgängligt och EU-anslutningsförhandlingsprocessen inleddes.

#### Ruta 1

### Exempel på god samordning

**Projektet 6 och 7** bidrog till att 1) inrätta förvaltnings- och kontrollsystem som specifikt är till för den kommande decentraliseringen av förvaltningen av EU-medel till Montenegro som planeras och 2) införa intern bredare finansiell kontroll i den offentliga sektorn i hela den offentliga förvaltningen.

För att kunna uppnå det första målet byggde projekt 6 vidare på ett projekt som finansierades av EU innan IPA I startade. Under genomförandet av projekt 6 bad kommissionen entreprenören att ändra outputen så att den speglade det arbete som kommissionens avdelningar genomförde samtidigt för att kontrollera att de strukturer som de nationella myndigheterna hade inrättat för att förbereda sig inför den decentraliserade förvaltningen följde reglerna. Projekt 7 gav sedan ytterligare stöd och utbildning för att förbereda Montenegros personal för att arbeta i de decentraliserade förvaltningsstrukturerna.

För att kunna uppnå det andra målet inriktades de två projekten först på den centrala offentliga förvaltningen, sedan på den lokala nivån. Framför allt skulle projekt 6 införa internkontroller vid de statliga ministerierna, bland annat genom att inrätta enheter för internrevision med omfattande revisionsplaner och nätverkssamarbete mellan dem. Projekt 7 började några månader efter det att projekt 6 hade avslutats och var inriktat på bristfälliga förvaltningsmetoder som hade konstaterats under det första projektet.

**Projektet 8 och 9** syftade till att stärka Montenegros nationella revisionsorgan. Projekt 8, som byggde på ett projekt som tidigare finansierades av tyska givare, tillhandahöll planer, riktlinjer och workshoppar för revisorer. Till exempel byggde man upp kapaciteten på området effektivitetsrevision, som var en ny typ av revision för det nationella revisionsorganet. Under genomförandet samordnades IPA-projektet med det arbete med att stärka kapaciteten att utföra effektivitetsrevisioner som tyska och svenska givare utförde. Projekt 9 var ett samverkansprojekt under ledning av Litauens högre revisionsorgan. Trots ett uppehåll på två år mellan de två projekten var samordningen med det stöd som gavs inom projekt 8 god, och projektet utvecklade kvalitetskontrollen vid Montenegros högre revisionsorgan genom ökad teknisk kapacitet och utarbetande av riktlinjer.

## 19

Vi konstaterade dock att samordningen mellan de IPA-projekt som endast genomfördes i Montenegro och projekten för flera stödmottagare som omfattar flera föranslutningsländer inte alltid var god (se exemplen i **ruta 2**).

## Ruta 2

**Exempel på bristfällig samordning mellan IPA-projekt**

**Projekten 1, 2 och 3** – Vi granskade alla IPA I-projekt<sup>14</sup> som gav stöd till den offentliga upphandlingen i Montenegro. Det första projektet gav endast stöd i Montenegro medan de två andra var projekt för flera stödmottagare som fanns tillgängliga för andra föranslutningsländer. Inom projekt 1 lyckades man visserligen inrätta ett system för offentlig upphandling i landet, men vi konstaterade att de tre projektens output i form av kapacitetsuppbyggnad inte var väl samordnade. Projekten utvecklade kapaciteten att förbättra lagstiftningen om offentlig upphandling genom att de hjälpte till att ta fram förslag till nya lagar. De förbättrade även upphandlingsmyndigheternas kapacitet genom utbildning och ett certifieringsprogram för tjänstemän som arbetar med offentlig upphandling. Projekten för flera stödmottagare (2 och 3) genomfördes efter projekt 1, men de byggde inte vidare på ett ändamålsenligt sätt på de kurser som projekt 1 redan hade gett med kompletterande, specifika utbildning. I stället var innehållet i utbildningen i vissa fall mycket likt eller till och med exakt detsamma: de tre projekten gav utbildning i grundläggande förfaranden för offentlig upphandling, både projekt 1 och 2 tog upp genomförandet av försörjningsdirektivet<sup>15</sup> och både projekt 2 och 3 tog upp rättsmedelssystemet<sup>16</sup>. Dessutom var kursdeltagarna ofta samma personer, till exempel i de kurser för utbildare som gavs inom projekten 1 och 3.

**Projekten 12 och 13** – Regionala skolan för offentlig förvaltning (ReSPA) inrättades för att den skulle bidra till att stärka den administrativa kapaciteten och främja regionalt samarbete i de offentliga förvaltningarna på västra Balkan. De sex deltagarna, inklusive Montenegro, bidrar visserligen med 150 000 euro var om året, men merparten av kostnaderna finansieras av IPA:s projekt för flera stödmottagare. Vi konstaterade att ReSPA:s utbildningsverksamhet inte var tillräckligt väl samordnad med annan utbildning som erbjöds inom IPA-projekt i Montenegro. Till exempel riktade sig ReSPA:s utbildning främst till yngre personal vars behov till stor del tillgodosågs av andra kapacitetsuppbyggnadsinitiativ. Den information om utbildningen som offentliga tjänstemän hade tillgång till var också otillräcklig. Det ledde till att Montenegro inte utnyttjade ReSPA:s utbildningsutbud i särskilt stor utsträckning.

14 Detta omfattar inte kontraktet om tekniskt bistånd och informationsutbyte.

15 Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (EUT L 134, 30.4.2004, s. 1).

16 EU:s direktiv om rättsmedelssystemet är rådets direktiv 89/665/EEG av den 21 december 1989 (EGT L 395, 30.12.1989, s. 33), rådets direktiv 92/13/EEG av den 25 februari 1992 (EGT L 76, 23.3.1992, s. 14) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/66/EG av den 11 december 2007 (EUT 335, 20.12.2007, s. 31). Rättsmedel är de rättsliga åtgärder som är tillgängliga för ekonomiska aktörer som deltar i kontraktstilldelningsförfaranden och som gör att de kan ifrågasätta tilldelningsbeslutet.

## lakttagelser

### 20

Sedan 2014 har kommissionen varit medveten om att nationella och regionala (för flera stödmottagare) instrument behöver samordnas bättre och har sett över sina rutiner. Kommissionen har till exempel uppmuntrat ReSPA att samråda med nationella IPA-samordnare och anpassa sin output efter dem. Vidare inrättade kommissionen 2015 ett centrum för tematisk sakkunskap om reform av den offentliga förvaltningen vid generaldirektoratet för grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar som ska förvalta ett antal (regionala) program för flera stödmottagare på området reform av den offentliga förvaltningen, bland annat ReSPA-kontrakt. Ett av centrumets mål är att garantera samordningen mellan IPA:s regionala stöd och nationellt stöd. Det var dock för tidigt för att vi skulle kunna undersöka om denna nya utveckling ledde till de förbättringar som krävs i samordningen mellan nationellt stöd och regionalt IPA-stöd.

### Del II – Olämplig användning av outputen gjorde en del av de granskade projekten mindre ändamålsenliga

### 21

Om IPA-projekten ska kunna bidra ändamålsenligt till att stärka den administrativa kapaciteten i Montenegro bör de leverera den förväntade outputen i fråga om kapacitetsuppbyggnad. När outputen väl har levererats bör den användas av de organ som projekten riktar sig till (stödmottagarna) och sedan följas upp av de nationella myndigheterna så att projektens resultat blir hållbara och får full effekt. Vi förväntar oss att kommissionen tydligt rapporterar om de framsteg som gjorts, bland annat i vilken omfattning den administrativa kapaciteten har förbättrats i landet, för att visa vad som har uppnåtts med EU-medlen.

### Projekten levererade i allmänhet output men den användes inte alltid av stödmottagarna eller följdes inte alltid upp av myndigheterna i Montenegro

### 22

Vi granskade mellanliggande och slutliga rapporter för de granskade projekten, kommissionens övervaknings- och utvärderingsrapporter och protokollen från övervakningskommitténs möten och intervjuade stödmottagare. Vi konstaterade att projekten i allmänhet levererade den planerade outputen. En del gällde kapacitetsuppbyggnadsmål och en del var utformade för att uppnå andra mål, till exempel vägbyggen. Vi koncentrerade oss på den output som gällde kapacitetsuppbyggnad. I tolv av de 19 granskade projekten konstaterade vi att en eller flera delar av kapacitetsuppbyggnadsoutputen inte utnyttjades fullt ut av stödmottagarna eller att de nationella myndigheterna inte vidtog de uppföljningsåtgärder som krävs för att upprätthålla de uppnådda resultaten.

## 23

I de fall då stödmottagarna inte utnyttjade projektens output blev de berörda projekten överlag mindre ändamålsenliga när det gällde att stärka den administrativa kapaciteten eftersom de potentiella förbättringar som de erbjöd inte alltid blev verklighet. Att outputen inte användes berodde ofta på budget- eller personalbegränsningar.

I ruta 3 finns exempel på output som inte utnyttjades fullt ut av stödmottagarna.

## Ruta 3

**Exempel på output som inte utnyttjades fullt ut av stödmottagarna**

**Projekt 4** var utformat med fokus på förebyggande av korruption och riktade sig till de två huvudsakliga organ som arbetade på detta område vid den tiden, nämligen direktoratet för initiativ om korruptionsbekämpning (Daci) och kommissionen för förebyggande av intressekonflikter (CPCol). Två delar av den planerade outputen utnyttjades inte fullt ut av stödmottagarna.

- CPCol använde inte det automatiserade systemet för utbyte av uppgifter om de tillgångsdeklarationer som togs fram av projektet. Trots att CPCol inte hade tillräckliga resurser att hålla det manuella registret aktuellt valde det ändå att fortsätta använda det.
- Projektet tog fram ett it-verktyg för integritetsriskhanterare (IRM) till Daci för att direktoratet skulle kunna bevaka de integritetsplaner som togs fram för att minska de risker för korruption som hade konstaterats inom den offentliga förvaltningen. Trots att 72 av 102 institutioner i landet hade tagit fram integritetsplaner hade bara fyra av dem använt IRM-verktyget när vi genomförde revisionen. Det berodde delvis på otillräckliga personalresurser och delvis på att Montenegro inte skaffade fram den finansiering som krävdes för att kunna fortsätta utveckla och införa verktyget. (Montenegro hoppades på att eventuellt få 400 000 euro från andra givare enligt åtgärdsplanen för kapitel 23. När det inte blev så tillhandahöll man inte de medel som krävdes från sina egna resurser.)

Medan projekt 4 höll på att genomföras beslutade de nationella myndigheterna att slå ihop CPCol och Daci till en ny korruptionsbekämpningsbyrå (ACA). När vi genomförde revisionen fanns det inga bevis för att någon av de it-lösningar som IPA-projektet hade tagit fram för Daci och CPCol skulle användas vid ACA.

**Projekt 14** tog fram förslag till tekniska specifikationer för att lägga ut utarbetandet av en databas för förvaltning av väginfrastruktur i Montenegro på entreprenad. De nationella myndigheterna hade inte använt databasen när vi genomförde revisionen fyra år senare. Samma IPA-projekt hjälpte till att bygga upp kapaciteten hos Montenegros offentliga förvaltning att genomföra infrastrukturprojekt. I några fall gick dock de förväntade fördelarna med kapacitetsuppbyggnaden förlorade på grund av den höga personalomsättningen. När vi genomförde revisionen hade redan sex av de åtta personer som utbildats vid järnvägsinfrastrukturföretaget lämnat sina jobb, i de flesta fall på grund av att de hade tillfälliga kontrakt.

**Projekt 19** bidrog till att stärka kapaciteten inom den lokala avfallshanteringen. Den output som ursprungligen planerades ändrades under genomförandet av projektet. Men vid revisionen kunde vi konstatera att inte ens denna reviderade output alltid utnyttjades, delvis på grund av personalbrist och brist på ekonomiska resurser. Till exempel hade den återvinningsstation som finansierades av projektet och som slutfördes 2013 fortfarande inte tagits i bruk på grund av det saknades personal att driva den. Dessutom hade man inte underhållit den utrustning som köpts in som en del av projektet på grund av budgetbegränsningar i kommunen. Andra artiklar som hade köpts in av projektet användes inte alls, till exempel återvinningstunnor.

## 24

I de fall då de nationella myndigheterna inte följde upp projektens output blev ofta de planerade effekterna mindre. I en del fall antog de nationella myndigheterna inte nödvändig lagstiftning, vilket innebar att outputen inte var helt ändamålsenlig. I andra fall beviljades de inrättade institutionerna inget oberoende eller så fick de organ som skulle se till att den antagna lagstiftningen efterlevdes inte befogenhet att göra det. Ibland tilldelade de nationella myndigheterna inte de extra personalresurser eller ekonomiska resurser som krävdes för att följa upp IPA-projektens output. I **ruta 4** finns exempel på output som inte följdes upp av de nationella myndigheterna.

## Ruta 4

**Exempel på output som inte följdes upp av de nationella myndigheterna**

Syftet med **projekt 5** var att stärka rollen för lokala förvaltningar och organisationer i det civila samhället som arbetade lokalt mot korruption och med att öka medborgarnas medvetenhet om vikten av ändamålsenliga korruptionsbekämpningsåtgärder. Projektet uppnådde sin planerade output i fråga om kapacitetsuppbyggnad (undersökningar, paneldiskussioner och politiska rekommendationer). Men inrikesministeriet, som har huvudansvaret för att rapportera om genomförandet av lokala korruptionsbekämpningsplaner, beslutade att inte delta i det samråd som projektet hade initierat för att inrätta ett sektorsövergripande rådgivande råd för korruptionsbekämpning. Det försvagade rådet, som sedan inte träffades mer efter det att projektet hade avslutats.

**Projekt 14** bidrog med gott resultat till harmoniseringen av lagen om lufttransport som förberedelse inför den första etappen av avtalet om det gemensamma europeiska luftfartsområdet (ECAA). De nationella myndigheterna hade dock inte antagit många av de förordningar som föreslogs som en del av projektet för att hjälpa landet att anpassa sig till ECAA-avtalet när vi genomförde revisionen, tre och ett halvt år efter det att de hade utarbetats<sup>17</sup>.

**Projekt 15** tog fram en verksamhetsplan 2013 för att järnvägsdirektoratet skulle bli effektivare. Men när vi genomförde revisionen hade de nationella myndigheterna inte genomfört verksamhetsplanen på grund av ekonomiska begränsningar, vilket ledde till att rekryteringen av nödvändig ytterligare personal försenades (sju av 17 tjänster vid direktoratet var lediga). Dessutom hade de nationella myndigheterna inte beviljat direktoratet ekonomiskt oberoende från transportministeriet, vilket var nödvändigt för att direktoratet skulle kunna fungera som planerat.

**Projekt 17** avsatte 180 000 euro för att stärka miljöskyddsbyråns kapacitet att samla in, validera och sprida miljöuppgifter. För att kunna göra det ägnade projektet ett år åt att ta fram ett system för insamling, validering och spridning av miljöuppgifter och motsvarande utbildningskurser. Det arbetet avslutades 2012, men när vi genomförde revisionen fanns det utvecklade systemet ännu inte på plats och byråns kapacitet hade inte förbättrats nämnvärt och inte heller kvaliteten på byråns rapporter. De nationella myndigheterna hade inte följt upp projektets output genom att tilldela tillräckligt med personal och ekonomiska resurser.

**Projekt 18** hjälpte de nationella myndigheterna att ta fram 29 sekundärrättsakter på området kommunala tjänster och avfallshantering. Förslagen till lagstiftning hade utarbetats när projektet avslutades i augusti 2013, men när vi genomförde revisionen hade endast hälften av dem antagits och offentliggjorts av de nationella myndigheterna, vilket minskade IPA-projektets effekt.

<sup>17</sup> Projektet avslutades i november 2011 och revisionen genomfördes i maj 2015.

## Det fanns inte tillräckligt med information som visade hur långt man hade kommit med att stärka den administrativa kapaciteten över tid

### 25

Vi granskade den tillgängliga informationen för att mäta i vilken omfattning den administrativa kapaciteten i Montenegro hade förbättrats under den granskade perioden. Vi tittade på "utvidgningspaketet" bestående av dokument som hade antagits varje år av kommissionen. I det ingår strategidokumentet om utvidgningen där vägen framåt under kommande år fastställs och de framsteg som varje kandidatland och potentiellt kandidatland har gjort redovisas. I paketet ingår även de årliga framstegsrapporterna där enskilda länders framsteg varje år beskrivs mer ingående. Vi tittade även på de framsteg som rapporterats i övervakningskommittéer och i sektorskommittéer som inrättades enligt SAA och den första utgångsmätningen avseende reformen av den offentliga förvaltningen, som genomfördes 2015.

### 26

Vi konstaterade att kommissionens årliga framstegsrapporter visserligen presenterar de övergripande framstegen med att uppfylla Köpenhamnskriterierna och bedömer läget när det gäller enskilda förhandlingskapitel, men de innehåller inga bedömningar av hur långt man har kommit med att stärka kapaciteten under en längre tidsperiod. De var inte heller utformade så att man kunde dra nytta av enskilda projekts resultat. Utifrån vår läsning av rapporterna har vi försökt skapa oss en bild av hur långt man har kommit med att stärka den administrativa kapaciteten på centrala områden av reformen under åren 2011–2014 (se **tabell 3**).

### 27

Vår sammanställning av kommissionens årliga framstegsrapporter visar hur långsamt det går att stärka kapaciteten. Men vi konstaterade att de olika rapporterna inte alltid bedömde samma delar av den offentliga förvaltningen och att den kvalitativa karaktären på bedömningen gjorde att kriterierna för att bedöma den administrativa kapaciteten som "otillräcklig" eller "stärkt" inte var tydligt definierade. Det gjorde det svårt att jämföra förbättringar över tid.

Tabell 3

Översikt över bedömningarna av den administrativa kapaciteten i kommissionens årliga framstegsrapporter (2011–2014) på de granskade områdena

| Kapitel <sup>1</sup> | Politikområden   | 2011  | 2012 | 2013 | 2014 |  |
|----------------------|--|---|------|------|------|--|
| 5                    | Offentlig upphandling  | Direktoratet för offentlig upphandling, förvaltningen för offentlig upphandling |      |      |      |  |
|                      |  | Kommissionen för kontroll av förfaranden för offentlig upphandling              |      |      |      |  |
|                      |  | Inspektionstjänster   |      |      |      |  |
|                      |  | Koncessioner  |      |      |      |  |
| 14                   | Transportpolitik   | Organ som utreder olyckor   |      |      |      |  |
| 22                   | Regionalpolitik och samordning av strukturpolitiska instrument | Institutionell ram  |      |      |      |  |
|                      |  | Ekonomisk förvaltning, kontroll och revision                                    |      |      |      |  |
| 23                   | Domstolsväsende och grundläggande rättigheter                  | Politik för bekämpning av korruption  |      |      |      |  |
|                      |  | Kommission för förebyggande av intressekonflikter                               |      |      |      |  |
|                      |  | Samordning av korruptionsbekämpningen   |      |      |      |  |
| 27                   | Miljö och klimatförändringar                                   | Övergripande frågor   |      |      |      |  |
|                      |  | Luftkvalitet  |      |      |      |  |
|                      |  | Avfallshantering  |      |      |      |  |

|  |  |
|--|--|
|  | Den administrativa kapaciteten är fortfarande svag eller begränsad och behöver genomgripande eller omedelbara förbättringar. |
|  | Den administrativa kapaciteten har stärkts men behöver förbättras ytterligare.   |
|  | Den administrativa kapaciteten har stärkts och behöver inte förbättras ytterligare.  |

1 Rapporterna följer förhandlingskapitlen också när de ännu inte har öppnats.

Källa: Revisionsrätten utifrån Europeiska kommissionens framstegsrapporter.

## 28

Kommissionen var medveten om betydelsen av att ha goda uppgifter för att fortlöpande kunna mäta hur långt man hade kommit med reformen och använde därför en ny rapporteringsmetod till den årliga bedömningen i framstegsrapporterna för 2015<sup>18</sup> på nio områden som ett pilotprojekt<sup>19</sup>. På dessa områden innehöll rapporten mer ingående information än tidigare om läget utöver de uppnådda framstegen under de föregående tolv månaderna. Bedömningsskalorna var mer harmoniserade och rapporterna gjordes jämförbarare, både mellan länder och över tid. Det kommer att göra det lättare i framtiden att sätta framstegen i ett sammanhang och också ge en indikation på vad man bör inrikta sig på det kommande året<sup>20</sup>. När vi genomförde revisionen hade kommissionen ännu inte utvidgat den nya rapporteringsmetoden till andra områden som transport- och miljösektorn. Kommissionen tog även initiativ till genomgångar av utgångsmätningar av den offentliga förvaltningen 2015, som kommer att möjliggöra kvantitativ och jämförande rapportering av framsteg<sup>21</sup>.

## Del III – Kommissionen använde det icke-finansiella stödet väl för att stödja reformprocessen, men stora problem kvarstår

## 29

För att kunna bidra på ett ändamålsenligt sätt till att stärka den administrativa kapaciteten i Montenegro bör kommissionen använda sitt icke-finansiella stöd till att stödja reformprocessen. Mekanismer för politisk dialog och policydialog bör inrättas och fungera väl, och vi förväntar oss att kommissionen uttryckligen och konsekvent använder de redskap som den förfogar över som en del av denna dialog för att få de nationella myndigheterna att aktivt åta sig att genomföra reformer. Om det finns möjlighet att överföra kunskap, till exempel genom att dra lärdom av förvaltningen och genomförandet av IPA-projekt, bör kommissionen utnyttja det.

## 30

Vi granskade huvudstrukturerna för politisk dialog mellan kommissionen och Montenegro, som skapades enligt stabiliserings- och associeringsavtalet (SAA) och anslutningsförhandlingsprocessen, bland annat den nya förhandlingsmetod som tillämpades på Montenegro. Vi tittade på redskapen för att uppmuntra reformer, bland annat klausulen om "övergripande balans". Vi undersökte om kommissionen hade använt dessa redskap på ett ändamålsenligt sätt för att stimulera förbättringar av den administrativa kapaciteten. Vi tittade också på i vilken mån kommissionen använder möjligheten att uppmuntra god praxis med hjälp av den decentraliserade förvaltningen av IPA-medel.

- 18 Från och med 2015 kallas framstegsrapporter för "landrapporter".
- 19 Den nya presentationen gäller för alla kandidatländer och potentiella kandidatländer omfattar områdena domstolsväsende, korruption, organiserad brottslighet, yttrandefrihet, ekonomiska kriterier, reform av den offentliga förvaltningen, offentlig upphandling, statistik och finansiell kontroll.
- 20 Se bilaga 2 till EU:s utvidgningsstrategi (COM (2015) 611 final, 10.11.2015).
- 21 Den första genomgången gjordes 2015 då man granskade kapacitet och frågor om struktur, rättsliga frågor, frågor om förfaranden och andra frågor. Vid granskningen använde man principerna för offentlig förvaltning som man hade enats om i alla utvidgningsländer och den resulterade i en detaljerad landrapport med en analys av Montenegros resultat när det gäller reformen av den offentliga förvaltningen och med förslag till detaljerade och etappvisa rekommendationer avseende reformen (<http://www.sigmaweb.org/publications/public-governance-baseline-measurement-reports.htm>).



## SAA-mekanismerna för politisk dialog fungerar väl

### 31

Efter Montenegros självständighet 2006 infördes en politisk dialog på minister-nivå mellan Montenegros regering och EU-institutionerna. SAA som undertecknades 2007 lade sedan grunden för en politisk dialog på olika nivåer: stabiliserings- och associeringsrådet (SA), SA-kommittén, sju SA-delkommittéer och, från 2014, den särskilda gruppen för reformen av den offentliga förvaltningen. Kommissionen och Montenegros myndigheter har träffats regelbundet sedan 2007 via dessa mekanismer och bland annat diskuterat behovet av framsteg i reformarbetet och brister i landets administrativa kapacitet. Huvudfokus i de sektorsvisa delkommittéerna är anpassningen till EU:s regelverk och hur man uppnår detta. Delkommittéernas output diskuteras varje år i SA-rådet och vid SA-kommitténs möten.

### 32

Kommissionen har använt mekanismerna för politisk dialog med Montenegros myndigheter väl, till exempel för att uppmuntra ändringar i lagstiftningen på många områden och stödja inrättandet av de institutioner som krävs för att landet ska komma vidare i reformprocessen. Denna dialog har lyft fram viktiga områden där inga resultat har uppnåtts eller där de endast uppnås långsamt. I framstegsrapporten för 2015 till exempel påpekade kommissionen att bättre internrevision inom upphandlingsmyndigheterna fortfarande är av avgörande betydelse för att övervakningen och kontrollen av genomförandet av kontrakten ska förbättras och också att internrevisionsfunktionen fortfarande är en problematisk fråga<sup>22</sup>. I samma rapport konstateras att Montenegro befinner sig på ett tidigt stadium av förberedelserna, bland annat när det gäller miljö och klimatförändringar. Kommissionen skriver vidare att det fortfarande är en stor utmaning för Montenegro att anpassa sig till EU:s regelverk och stärka den administrativa kapaciteten<sup>23</sup>. Kommissionens analys bekräftas av våra granskningsiakttagelser som redovisas i punkterna 17–25.

22 Kapitel 5 om offentlig upphandling och kapitel 32 om finansiell kontroll (rapporten om Montenegro 2015).

23 Se föregående fotnot, s. 6.

### 33

Det har varit ett högt tempo i arbetet mot EU-integration i Montenegro sedan självständigheten, vilket illustreras av de stadiga framstegen i anslutningsprocessen och befolkningens för närvarande stora stöd för EU-medlemskap<sup>24</sup>. Det har gett kommissionen starkt potentiellt inflytande i arbetet med att stärka den administrativa kapaciteten. Men vi konstaterade att de nationella myndigheterna ibland inte var aktivt engagerade i reformprocessen och att de inte alltid använde eller följde upp de åtgärder som fick stöd inom IPA I för att se till att resultat levererades (se punkterna 23 och 24). Vi konstaterade att merparten av de granskade projekten inte ställde ett tydligt krav på de nationella myndigheterna att utnyttja IPA-investeringen. Att resultatens hållbarhet och effekt är betydelsefulla speglas i IPA II:s ramavtal med Montenegro<sup>25</sup>.

### Det var oklart om man använde de redskap för att uppmuntra reformer som anslutningsförhandlingsprocessen erbjöd

### 34

Anslutningsprocessen och mer specifikt anslutningsförhandlingarna, som inleddes mellan EU och Montenegro 2012, har gett EU nya redskap för att stödja rättsliga, administrativa och ekonomiska reformer. Ett exempel är den möjlighet som erbjöds genom dialogen runt de 35 förhandlingskapitel som omfattar alla delar av EU:s regelverk. Fastställandet av öppnings- och stängningsriktmärken och vid behov interimistiska riktmärken (de senare endast för de kapitel som rör rättsstatsprincipen) är redskap som kan användas för att uppmuntra landet i anpassningsprocessen.

### 35

Som en del av den förhandlingsram som man enades om 2012 införde EU en "ny strategi" och betraktar de två kapitel som rör rättsstatsprincipen<sup>26</sup> som kärnan i utvidgningsprocessen. De två kapitlen öppnades tidigt i anslutningsprocessen för att Montenegro skulle hinna anta nödvändig lagstiftning, inrätta de institutioner som krävs och uppnå resultat i genomförandet innan förhandlingarna avslutas. Med den nya strategin kunde framsteg i förhandlingarna om "tekniska" kapitel som transport och miljö endast uppnås om landet fortsatte att göra framsteg på området rättsstatsprincipen. Det redskap som skapades för att uppmuntra framsteg på området kallas "klausulen om övergripande balans"<sup>27</sup>. Montenegro är det första landet där den "nya strategin" har börjat användas.

24 I mars 2016 sade 74 % av montenegrinerna att de skulle rösta för en anslutning till EU i en folkomröstning (<http://www.cdm.me/english/more-than-73-of-citizens-would-vote-for-joining-the-eu-in-a-referendum>).

25 Ramavtal mellan Montenegro och Europeiska kommissionen om formerna för genomförandet av EU:s finansiella stöd till Montenegro inom IPA II. De nationella myndigheternas rapporteringskrav (artikel 58) och IPA-övervakningskommittéernas roll (artiklarna 52–54) innefattar skyldigheten att öka den övergripande effektiviteten, ändamålsenligheten, effekten och hållbarheten. I artikel 55 fastställs vidare särskilda utvärderingskrav för IPA II-stöd, bland annat när det handlar om att uppnå långsiktiga mål och effekter.

26 Kapitel 23 (domstolsväsende och grundläggande rättigheter) och kapitel 24 (rättsliga och inrikes frågor).

27 Ministermötet som inledde regeringskonferensen om Montenegros anslutning till Europeiska unionen (Bryssel den 29 juni 2012) AD 23/12: "ska kommissionen, i det fall att framstegen i dessa kapitel avsevärt släpar efter i förhållande till framstegen i förhandlingarna överlag, och efter att ha uttömt alla andra tillgängliga åtgärder, på eget initiativ eller på begäran av en tredjedel av medlemsstaterna, föreslå att den inte ger rekommendationer om att öppna och/eller avsluta andra förhandlingskapitel och anpassa det tillhörande förberedande arbetet, beroende på vad som är lämpligt, förrän denna obalans har åtgärdats", s. 11.

### 36

Första gången kommissionen hänvisade till klausulen om övergripande balans var i framstegsrapporten för 2014<sup>28</sup> och i strategidokumentet för utvidgningen 2014–2015<sup>29</sup> där den angav följande: "Kommissionen erinrar om bestämmelsen om en 'övergripande balans' i förhandlingsramen. Framstegen – i form av konkreta resultat – med att uppfylla de mellanliggande riktmärkena för de kapitel som rör rättsstatsprincipen, och att rätta till de ovan nämnda bristerna, kommer att påverka takten i anslutningsförhandlingarna överlag, inbegripet dagordningarna för kommande regeringskonferenser" (IGC)<sup>30</sup>. Montenegros myndigheter reagerade på hänvisningen till klausulen och har åtgärdat en del av de brister som kommissionen hade identifierat genom att anta ny lagstiftning. Kommissionen och medlemsstaterna ansåg att de vidtagna åtgärderna var tillräckliga för att den skulle fortsätta öppna nya förhandlingskapitel.

### 37

Erfarenheten av att erinra om klausulen om övergripande balans 2014 har visat att detta redskap kan användas med god effekt. Men trots kommissionens investeringar på området och de nationella myndigheternas insatser uppnåddes få konkreta resultat när det gällde att införa lagstiftning om korruptionsbekämpning 2015. Kommissionen påpekade att korruptionsbekämpningen i regel gick långsamt och skrev i sin framstegsrapport 2015 att institutionerna bör ha en proaktivare inställning när de fullgör sitt uppdrag. I Montenegro är det uppnådda resultatet av tidigare utredningar, åtal och slutliga fällande domar i korruptionsärenden, särskilt när det gäller högnivåkorruption, fortfarande begränsat<sup>31</sup>. Trots att framstegen mot reformer på detta centrala område fortfarande var begränsade hänvisade man inte till klausulen om övergripande balans. Rådet och kommissionen har inte tydligt fastställt under vilka förhållanden man kan erinra om eller tillämpa klausulen. Till exempel är det oklart om man ska erinra om klausulen 2016 om den nya lagstiftningen om korruptionsbekämpning och institutioner som bekämpar korruption som ACA (se exemplet i **ruta 3**) inte fungerar som planerat och inte åstadkommer konkreta resultat.

28 Framstegsrapporten 2014, s. 1.

29 Strategidokumentet för utvidgningen 2014–2015, s. 19 och 21.

30 Regeringskonferens.

31 Framstegsrapporten 2015. I samma rapport påpekar kommissionen att resultaten av utredningar, åtal och fällande domar i korruptionsärenden är begränsade till låg och medelhög korruptionsnivå. En stor andel utredningar av rapporterade korruptionsrelaterade brott leder aldrig till åtalsbeslut. Hittills har det inte kommit några slutliga fällande domar för högnivåkorruption, och ekonomiska utredningar används ännu inte systematiskt i korruptionsärenden. Inte i något korruptionsärende har man beordrat konfiskering av tillgångar, och brottsbekämpningen samt åklagarnas, domarnas och polisens institutionella och operativa kapacitet att bekämpa korruption räcker inte till, s. 14.

## Möjligheten att använda decentraliserad förvaltning för att stärka den administrativa kapaciteten har ännu inte utnyttjats fullt ut

### 38

I Montenegro upphandlade och genomförde kommissionen det mesta av IPA I centralt. Enligt budgetförordningen och IPA-förordningen får förvaltningen av föranslutningsmedel överlåtas åt kandidatländer för att förbereda dem inför den framtida förvaltningen av EU:s struktur- och jordbruksfonder. I enlighet med förordningarna begärde Montenegro under 2012–2013 att kommissionen skulle decentralisera förvaltningen av IPA I-medel och inrättade de verksamhetsstrukturer som krävs för det. Efter att ha kontrollerat att kraven för decentraliserad förvaltning var uppfyllda beviljade kommissionen landet ansvaret för att förvalta 12 % av landets totala IPA I-anslag, som bestod av 22,7 miljoner euro till transport- och miljöprojekt och 5,6 miljoner euro till sysselsättningsprojekt och projekt för social inkludering. Montenegros begäran om decentraliserad förvaltning av IPA II-anslagen gäller en större andel av medlen.

### 39

Denna förvaltningsmetod ökar inte bara egenansvaret för EU-finansierade projekt utan kan också leda till värdefull kapacitetsuppbyggnad i verksamhetsstrukturerna. Det beror på att kommissionen under de första åren med decentraliserad förvaltning genomför noggranna och uttömmande kontroller av verksamhetsstrukturernas arbete på alla stadier av upphandlingen och genomförandet av olika projekt. Att sprida den goda praxis för projektförvaltning som samlats inom IPA-strukturerna till resten av Montenegros offentliga förvaltning som arbetar inom samma område kan vara ett ändamålsenligt sätt att stärka den administrativa kapaciteten.

### 40

Att stärka den administrativa kapaciteten ingick dock inte som ett mål när de förordningar som reglerar den decentraliserade förvaltningen antogs. Det innebär att kommissionen inte uppmanade de nationella myndigheterna att ta reda på hur god praxis aktivt skulle kunna utvecklas i de strukturer som inrättats för den decentraliserade förvaltningen och sedan användas till att bygga upp kapaciteten i resten av den offentliga förvaltningen. Vi ansåg också att det finns risk, såsom vi har gjort i ett annat föranslutningsland<sup>32</sup>, för att IPA:s verksamhetsstrukturer blir parallella organisationer till resten av den offentliga förvaltningen.

32 Se punkterna 54 och 55 i Europeiska revisionsrättens särskilda rapport nr 11/2016: *Att stärka den administrativa kapaciteten i f.d. jugoslaviska republiken Makedonien: begränsade framsteg i en svår miljö* (<http://eca.europa.eu>).

## 41

Målet med revisionen var att bedöma om EU:s finansiella och icke-finansiella föranslutningsstöd under 2007–2013 bidrog på ett ändamålsenligt sätt till att stärka den administrativa kapaciteten i Montenegro. Vår slutsats är att EU:s föranslutningsstöd – trots de långsamma framsteg som noterats på flera centrala områden – har hjälpt till att stärka den administrativa kapaciteten i Montenegro. Men för tolv av de 19 IPA-finansierade projekten som vi granskade var stödet mindre ändamålsenligt på grund av att en del av den levererade outputen i fråga om kapacitetsuppbyggnad inte användes fullt ut eller inte följdes upp av landets myndigheter. Vi lämnar fem rekommendationer i punkterna 42–47 som kommissionen kan beakta när den genomför IPA II. Kommissionen skulle också kunna beakta rekommendationerna i samband med halvtidsöversynen av IPA II 2017.

## 42

Vi konstaterade att de granskade projekten tillgodosåg viktiga behov av kapacitetsuppbyggnad, till exempel genom att de med gott resultat gav stöd till ändringar i lagstiftningen och inrättande av institutioner och genom att erbjuda utbildning. De granskade projekten var oftast väl samordnade och byggde på det arbete som andra givare hade gjort. Men vi hittade exempel på överlappningar eller fall där informationsutbytet mellan IPA-projekt i Montenegro och regionala projekt (för flera stödmottagare) som omfattar flera föranslutningsländer skulle kunna förbättras (se punkterna 17–20).

### **Rekommendation 1 – Bättre samordning av åtgärder som stärker kapaciteten**

---

Kommissionen bör se till att kapacitetsuppbyggnadsåtgärder som finansieras både nationellt och regionalt tillgodoser prioriterade behov, utformas med hänsyn till annat avslutat, pågående och planerat stöd och förmedlas på lämpligt sätt till potentiella deltagare. Inom IPA II bör kommissionen noggrant kontrollera att kapacitetsuppbyggnadsåtgärderna är relevanta och förbättra samordningen mellan nationella och regionala åtgärder.

## Slutsatser och rekommendationer

### 43

De granskade projekten levererade i allmänhet den förväntade outputen i fråga om kapacitetsuppbyggnad. Men i en del fall användes inte denna output fullt ut av stödmottagarna eller så följde de nationella myndigheterna inte upp den för att garantera resultatens hållbarhet. Den övergripande ändamålsenligheten i de granskade projekt som skulle stärka den administrativa kapaciteten minskades därför på grund av att de potentiella förbättringar som de erbjöd inte alltid blev verklighet. Skälen till att IPA-projekt inte användes eller följdes upp på lämpligt sätt var bland annat att de nationella myndigheterna inte garanterade en tillräcklig tillgång på personal, inte antog den lagstiftning som krävs för att outputen skulle kunna användas eller inte beviljade de inrättade institutionerna det oberoende som krävs (se punkterna 21–24).

### 44

Överlag konstaterade vi att de begränsade framstegen med att stärka den administrativa kapaciteten på centrala områden ofta berodde på de nationella myndigheternas bristande intresse att reformera trots EU:s föranslutningsstöd. I merparten av de granskade projekten ställdes inget tydligt krav på de nationella myndigheterna att följa upp och utnyttja IPA-investeringarna (se punkterna 31–33).

### Rekommendation 2 – Stärka åtagandet att använda output och följa upp resultat

---

När kommissionen planerar EU:s föranslutningsstöd inom IPA II bör den kräva att de nationella myndigheterna aktivt åtar sig att använda IPA-projektens output och följa upp resultaten så att de blir hållbara. När de IPA-finansierade projekten genomförs bör kommissionen noggrant övervaka de åtgärder som de nationella myndigheterna vidtar för att fullgöra sina åtaganden i det avseendet så att det finns tid att vidta korrigerande åtgärder innan projekten avslutas. Kommissionen bör beakta om åtagandena har fullgjorts när den beslutar inom vilka områden framtida föranslutningsstöd ska investeras.

## Slutsatser och rekommendationer

### 45

Vi konstaterade också att trots att kommissionen övervakar hur långt landet har kommit med att stärka den administrativa kapaciteten fanns det inte tillräckligt med jämförbar information om de framsteg som gjorts över tid (se punkterna 25–28).

### Rekommendation 3 – Ta fram bättre verktyg för att mäta framsteg mot en stärkt administrativ kapacitet

---

Kommissionen bör

- i) grunda sig på pilotpresentationen av uppgifter i framstegsrapporten 2015 inför rapporten 2016 och på den genomgång av utgångsmätningar avseende reformen av den offentliga förvaltningen som genomfördes 2015,
- ii) undersöka om dessa initiativ skulle kunna utvidgas till andra relevanta områden som transport och miljö.

### 46

Mekanismerna för politisk dialog fungerade väl även om det tar lång tid att uppnå resultat på viktiga områden som reformen av den offentliga förvaltningen, korruptionsbekämpningen och miljön. Kommissionen förfogar över redskap för att få till stånd reformer, men ibland är det oklart, till exempel när det gäller klausulen om övergripande balans, hur de ska tillämpas om nya lagar och institutioner inte levererar resultat på centrala områden som korruptionsbekämpning (se punkterna 34–37).

### Rekommendation 4 – Utnyttja redskapen fullt ut för att stödja reformer

---

Kommissionen bör uppmuntra resultat i reformarbetet genom att

- i) fullt ut utnyttja alla redskap som den förfogar över som en del av anslutningsförhandlingsprocessen till att stödja framsteg i reformen,
- ii) vara öppen med hur den hänvisar till eller använder klausulen om "övergripande balans".

### 47

Kommissionen decentraliserade förvaltningen av 12 % av IPA I-medlen till Montenegro. Vi konstaterade att den decentraliserade förvaltningsmetoden för EU-medel ger ett potentiellt användbart verktyg för att stärka den administrativa kapaciteten i form av kunskapsöverföring som inte utnyttjades inom IPA I (se punkterna 38–40).

### **Rekommendation 5 – Använda decentraliserad förvaltning för att sprida god administrativ praxis**

---

När exempel på god praxis har konstaterats i de verksamhetsstrukturer som inrättats för decentraliserad förvaltning bör kommissionen uppmuntra de nationella myndigheterna att ta efter denna praxis i andra delar av förvaltningen, till exempel för att uppmuntra delegering av beslut till lämplig nivå och stärka internkontrollsystemen.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning III, med ledamoten Karel Pinxten som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 12 juli 2016.

*För revisionsrätten*



Vítor Manuel da Silva Caldeira  
*ordförande*



### Nyckeldatum i förbindelserna mellan EU och Montenegro

|      |   |
|------|---|
| 1999 | • 26 maj – Stabiliserings- och associeringsprocessen för länder i sydöstra Europa.  |
| 2000 | • 24 januari – Rådet antar anslutningsdirektiv för stabiliserings- och associeringsavtalet.   |
| 2003 | • 21 juni – Toppmöte mellan EU och västra Balkan i Thessaloniki där EU upprepar sitt stöd för det europeiska perspektivet i alla länder i västra Balkan.  |
| 2006 | • 3 juni – Montenegros parlament förklarar självständighet efter folkomröstningen den 21 maj.   |
| 2007 | • 22 januari – Rådet antar ett europeiskt partnerskap med Montenegro.   |
|      | • 15 oktober – Stabiliserings- och associeringsavtalet (SAA) undertecknas i Luxemburg.  |
| 2008 | • 28 december – Interimsavtal om handel och handelsrelaterade frågor undertecknas.  |
|      | • 1 januari – Interimsavtal och förenklade viseringsförfaranden och återtagandeavtal träder i kraft.  |
| 2009 | • 15 december – Montenegro ansöker om EU-medlemskap.  |
|      | • 19 december – Viseringsfrihet till Schengenområdet beviljas.  |
| 2010 | • 1 maj – SAA träder i kraft.   |
|      | • 9 november – Kommissionen rekommenderar att Montenegro beviljas status som kandidatland.  |
| 2011 | • 17 december – Rådet beslutar att ge Montenegro status som kandidatland.   |
|      | • 12 oktober – Kommissionen rekommenderar att anslutningsförhandlingar inleds.  |
| 2012 | • 9 december – Rådet inleder anslutningsprocessen med Montenegro.   |
|      | • 26 juni – Europeiska rådet ställer sig bakom kommissionens bedömning och inleder anslutningsförhandlingar.  |
| 2013 | • 29 juni – Anslutningsförhandlingarna inleds och vid anslutningskonferensen antas förhandlingsramen.   |
|      | • 18 december – Det första förhandlingskapitlet öppnas och stängs preliminärt – kapitel 25 – Vetenskap och forskning.   |
| 2014 | • 15 april – Kapitel 26 öppnas och stängs preliminärt – Utbildning och kultur.  |
|      | • 27 juni – Genomgångsmötena avslutas.  |
| 2015 | • 18 december – Förhandlingar inleds om kapitel 5 – Offentlig upphandling, kapitel 6 – Bolagsrätt, kapitel 20 – Företagspolitik och industripolitik, kapitel 23 – Domstolsväsende och grundläggande rättigheter och kapitel 24 – Rättvisa, frihet och säkerhet. |
|      | • 31 mars – Förhandlingar inleds om kapitel 7 – Immaterialrätt och kapitel 10 – Informationssamhället och medierna.   |
| 2016 | • 7 maj – Genomgången avslutas (den sista rapporten om genomgången presenteras för rådet).  |
|      | • 24 juni – Förhandlingar inleds om kapitel 4 – Fri rörlighet för kapital, kapitel 31 – Utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik och kapitel 32 – Finansiell kontroll.  |
| 2017 | • 16 december – Förhandlingar inleds om kapitel 18 – Statistik, kapitel 28 – Konsumentskydd och hälsoskydd, kapitel 29 – Tullunion och kapitel 33 – Finansiella bestämmelser och budgetbestämmelser.  |
|      | • 30 mars – Förhandlingar inleds om kapitel 16 – Beskattning och kapitel 30 – Yttre förbindelser.   |
| 2018 | • 22 juni – Förhandlingar inleds om kapitel 9 – Finansiella tjänster och kapitel 21 – Transeuropeiska nät.  |
|      | • 21 december – Förhandlingar inleds om kapitel 14 – Transportpolitik och kapitel 15 – Energi.  |

Källa: Europeiska kommissionen.

## Granskade projekt

| Nr  | Projektamn   | Kontraktssnr | Kontrakterat belopp (euro) |
|---|--|--------------|----------------------------|
| <b>Upphandling</b>                                |  |              |                            |
| 1.  | Vidareutveckling och stärkande av systemet för offentlig upphandling i Montenegro                    | 205-748      | 1 080 017                  |
| 2.  | Stöd till förbättring av förvaltningen och ledningen i central- och östeuropeiska länder             | 253-091      | 10 000 000                 |
|   |  | 296-874      | 2 458 035                  |
|   |  | 319-423      | 9 834 337                  |
| 3.  | Utbildning i offentlig upphandling på västra Balkan och i Turkiet                                    | 248-580      | 3 962 000                  |
| <b>Korruption</b>                                 |  |              |                            |
| 4.  | Stöd till genomförandet av strategin för korruptionsbekämpning och handlingsplanen                   | 297-271      | 643 419                    |
| 5.  | Korruption inom den lokala förvaltningen – nolltolerans!   | 306-428      | 211 454                    |
| <b>Internkontroll</b>                             |  |              |                            |
| 6.  | Stärkande av förvaltnings- och kontrollsystemen för EU:s finansiella stöd i Montenegro               | 252-719      | 2 000 000                  |
| 7.  | Stärkande av förvaltningen av EU-medel och allmänna administrativa förfaranden                       | 327-819      | 1 261 500                  |
| <b>Extern revision</b>                            |  |              |                            |
| 8.  | Stärkande av Montenegros högre revisionsorgan  | 234-548      | 837 384                    |
| 9.  | Revisionskvalitetskontroll i Montenegros högre revisionsorgan  | 338-180      | 236 138                    |
| <b>Kapacitetsuppbyggnadsinitiativ</b>             |  |              |                            |
| 10.   | Tekniskt stöd till reformen av det lokala självstyret  | 229-836      | 638 950                    |
| 11.   | Kapacitetsuppbyggnad och stöd till lokalt självstyre för genomförande av kommunala utvecklingsbidrag | 282-481      | 1 065 900                  |
| <b>Regionala skolan för offentlig förvaltning</b> |  |              |                            |
| 12.   | Driften av skolan och organisation av skolans verksamhet   | 256-128      | 2 400 000                  |
| 13.   | Driften av skolan och organisation av skolans verksamhet   | 331-241      | 3 500 000                  |
| <b>Transport</b>                                  |  |              |                            |
| 14.   | Tekniskt stöd till transportsektorn  | 233-959      | 1 160 668                  |
| 15.   | Tekniskt stöd till institutionell utveckling av järnvägsdirektivet i Montenegro                      | 289-223      | 139 684                    |
| 16.   | Återuppbyggnad av en del av vägen Crkvicko Polje-Nikovici  | 256-594      | 789 807                    |
| <b>Miljö</b>                                      |  |              |                            |
| 17.   | Stöd till miljöförvaltning   | 258-795      | 912 465                    |
| 18.   | Utarbetande av rättsliga dokument på området kommunala tjänster och avfallshantering                 | 290-255      | 155 055                    |
| 19.   | Förbättring av avfallshanteringen i Danilovgrad  | 256-597      | 983 193                    |

Källa: Europeiska kommissionen.

## Sammanfattning

### VIII

Kommissionen påpekar att den politiska dialogen endast kan uppmuntra reformer, men att egenansvaret för reformprocessen ligger hos de nationella myndigheterna.

Kommissionen understryker vidare vikten av att prioritera kvalitet framför snabbhet i reformprocessen.

Kommissionens ståndpunkt är att användningen av klausulen om övergripande balans är tillräckligt väl definierad i förhandlingsramen.

Användning av verktyg för förvaltning av anslutningsprocessen, även klausulen om övergripande balans, bygger på en omfattande bedömning av befintliga brister och av i vilken utsträckning landet gör de framsteg som kan förväntas.

## Iakttagelser

### Ruta 2 – Exempel på bristfällig samordning mellan IPA-projekt

#### Projekt 1, 2 och 3

Kommissionen påpekar att mot bakgrund av den montenegrinska förvaltningens ringa storlek och av att inrättandet av ett offentligt upphandlingssystem i Montenegro just inletts, vissa kompletterande överlappning mellan de olika utbildningarna är oundvikliga.

#### Projekt 12 och 13

Kommissionen påpekar att Regionala skolan för offentlig förvaltning (ReSPA) under den senare delen av den granskade perioden har lyckats ombilda sig från en utbildningsorganisation till ett regionalt nav som bidrar till den politiska dialogen genom jämförande studier och forskning, expertgranskningar, sommarkurser, landsseminarier, mobilitets- och studiebesök, temanätverk osv. I detta sammanhang har Montenegro dragit nytta av samspelet mellan regeringsrepresentanter i de olika evenemang som anordnas av skolan samt av de jämförande studier som genomförts.

Sedan 2013 har organisationen haft en mer strategisk, övergripande ansats som endast är inriktad på högre tjänstemän och beslutsfattare.

### Ruta 3 – Exempel på output som inte utnyttjades fullt ut av stödmottagarna

#### Projekt 4

Kommissionen noterar att byrån för korruptionsbekämpning (ACA) inrättades den 1 januari 2016. Byrån använder sig för närvarande av IRM-plattformen som modell för utvecklingen av en ny version av it-system, eftersom alla moduler av ACA:s it-system, inbegripet modulen för integritetsplaner, måste utformas enligt enhetliga standarder.

## Projekt 19

Kommissionen påminner om att ett antal tunnor lagerförs för att potentiellt kunna ersätta tunnor i bruk, eftersom det krävs ett ständigt lager av oanvända tunnor.

## Ruta 4 – Exempel på output som inte följdes upp av de nationella myndigheterna

### Projekt 14 bidrog med gott resultat

Kommissionen betonar att det också är viktigt att notera att förseningarna i genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet (ECAA) även beror på den försenade ratificeringen i vissa medlemsstater (undertecknat 2006 och fortfarande inte i kraft). På det hela taget har Montenegros förberedelsenivå på detta område bedömts mycket positivt av kommissionen. Det senaste ECAA-utvärderingsbesöket i oktober 2015 visade att Montenegro uppfyller kraven i den första fasen av ECAA-avtalet.

## 28

Kommissionen påpekar att transport och miljö kommer att omfattas av den nya rapporteringsmetoden från och med 2016.

## 37

Kommissionens ståndpunkt är att användningen av klausulen om övergripande balans är tillräckligt väl definierad i förhandlingsramen.

Användning av klausulen om övergripande balans bygger på en omfattande bedömning av befintliga brister och av i vilken utsträckning landet gör de framsteg som kan förväntas. När det gäller klausulen om övergripande balans har de särskilda problem som tagits upp under 2014 behandlats efter det att kommissionen påmint de montenegriskna myndigheterna om klausulen.

## Slutsatser och rekommendationer

### Rekommendation 1 – Bättre samordning av åtgärder som stärker kapaciteten

Kommissionen godtar rekommendation 1.

### Rekommendation 2 – Stärka åtagandet att använda output och följa upp resultat

Kommissionen godtar rekommendation 2.

## 45

Framstegen på årsbasis har alltid beaktats i rapporterna. Att föra samman flera på varandra följande rapporter möjliggjorde jämförelser under längre tidsperioder. I och med införandet av den nya rapporteringsmetoden 2015 och ett stärkt fokus på beredskap utöver framsteg under det gångna året blir det ännu lättare att göra jämförelser under längre tidsperioder i de aktuella områdena.

### Rekommendation 3 – Ta fram bättre verktyg för att mäta framsteg mot en stärkt administrativ kapacitet

Kommissionen godtar rekommendation 3.

Kommissionen kommer att bibehålla och utvidga sin nya rapporteringsmetod till fler områden under 2016. Detta kommer att möjliggöra en bättre jämförbarhet mellan länder och över tid i de aktuella områdena. Transport och miljö kommer att omfattas av den nya rapporteringsmetoden från och med 2016.

Den bedömning som görs enligt den nya metoden är fortfarande i första hand kvalitativ, samtidigt som hänsyn tas till kvantitativa aspekter. Detta är nödvändigt för att ge en realistisk bild av samtliga omständigheter som är relevanta för att bedöma situationen i ett visst område.

#### 46

Kommissionen påpekar att den politiska dialogen endast kan uppmuntra reformer, men att egenansvaret för reformprocessen ligger hos de nationella myndigheterna.

Kommissionen understryker vidare vikten av att prioritera kvalitet framför snabbhet i reformprocessen.

Kommissionens ståndpunkt är att användningen av klausulen om övergripande balans är tillräckligt väl definierad i förhandlingsramen.

Användning av verktyg för förvaltning av anslutningsprocessen, även klausulen om övergripande balans, bygger på en omfattande bedömning av befintliga brister och av i vilken utsträckning landet gör de framsteg som kan förväntas.

### Rekommendation 4 – Utnyttja redskapen bättre för att stödja reformer

Kommissionen godtar delvis rekommendation 4.

- i) Kommissionen delar revisionsrättens åsikt att användningen av alla de politiska verktyg som står till dess förfogande är av avgörande betydelse för anslutningsprocessen. Kommissionen anser att detta redan sker, men är också mån om processens trovärdighet, och betonar vikten av kvalitet framför snabbhet när det gäller reformer. Det är i detta sammanhang viktigt att understryka att just reformtakten är de montenegrinska myndigheternas ansvar.
- ii) Kommissionen anser att den praktiserar insyn och öppenhet i sina beslut om hänskjutande till eller användning av klausulen om övergripande balans.

I förhandlingsramen, som reglerar vad som är en mellanstatlig process, anges mycket tydligt på vilka villkor (se nedan) klausulen om övergripande balans kan tillämpas. Det är viktigt att understryka att det är medlemsstaterna själva som beslutar om användningen av klausulen om övergripande balans, utgående från ett förslag från kommissionen. I förhandlingsramen talas det också om att klausulen om övergripande balans ska användas efter det att alla andra tillgängliga åtgärder har uttömts. Kommissionen kan följaktligen inte godta denna del av rekommendationen.

I de relevanta delarna av förhandlingsramen fastställs följande: "En övergripande balans i fråga om hur förhandlingarna framskrider i de olika kapitlen bör garanteras. Med tanke på kopplingen mellan kapitlen 'Domstolsväsende och grundläggande rättigheter' och 'Rättvisa, frihet och säkerhet' och de värden som unionen bygger på samt deras betydelse för genomförandet av regelverket inom alla områden, ska kommissionen, i det fall att framstegen i dessa kapitel avsevärt släpar efter i förhållande till framstegen i förhandlingarna överlag, och efter att ha uttömt alla andra tillgängliga åtgärder, på eget initiativ eller på begäran av en tredjedel av medlemsstaterna, föreslå att den inte ger rekommendationer om att öppna och/eller avsluta andra förhandlingskapitel och anpassa det tillhörande förberedande arbetet, beroende på vad som är lämpligt, förrän denna obalans har åtgärdats. Rådet ska med kvalificerad majoritet besluta om ett sådant förslag och om villkoren för att upphäva de åtgärder som vidtagits. Medlemsstaterna ska i regeringskonferensen handla i enlighet med rådets beslut, utan att det påverkar det allmänna kravet på enhällighet i regeringskonferensen."

### **Rekommendation 5 – Använda decentraliserad förvaltning för att sprida god administrativ praxis**

Kommissionen godtar rekommendation 5.

## HUR HITTAR MAN EU:s PUBLIKATIONER?

### Gratispublikationer

- Ett enskilt exemplar genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Flera exemplar/affischer/kartor hos Europeiska unionens representationer ([http://ec.europa.eu/represent\\_sv.htm](http://ec.europa.eu/represent_sv.htm)), hos delegationer i länder utanför EU ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_sv.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_sv.htm)), genom att kontakta nätverket Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_sv.htm](http://europa.eu/europedirect/index_sv.htm)) eller ringa 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis inom hela EU) (\*).

(\* Varken informationen eller samtalen kostar i regel något (men vissa operatörer, telefonkiosker och hotell kan ta betalt för samtalen).

### Avgiftsbelagda publikationer

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

| Händelse  | Datum     |
|---|-----------|
| Revisionsplanen antas/Revisionen inleds   | 27.1.2015 |
| Den preliminära rapporten skickas till kommissionen (eller till ett annat revisionsobjekt)    | 23.5.2016 |
| Den slutliga rapporten antas efter det kontradiktoriska förfarandet                           | 12.7.2016 |
| Svaren från kommissionen (eller från ett annat revisionsobjekt) har tagits emot på alla språk | 28.7.2016 |

I rapporten undersöker vi om kommissionens stöd till Montenegro har bidragit på ett ändamålsenligt sätt till att bygga upp den administrativa kapaciteten i landet för att förbereda det inför EU-medlemskap. Vår slutsats är att EU:s föranslutningsstöd – trots de långsamma framsteg som noterats på flera centrala områden – har hjälpt till att stärka den administrativa kapaciteten under den granskade perioden (2007–2013). EU:s finansiella och icke-finansiella stöd tillgodosåg viktiga kapacitetsuppbyggnadsbehov, men vi noterar fall där de nationella myndigheternas bristande intresse att reformera medförde att output inte utnyttjades och att planerade effekter inte uppnåddes. Våra rekommendationer handlar om hur kommissionen skulle kunna arbeta för att förbättra resultaten.



EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån