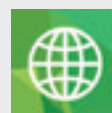


Ειδική έκθεση

Προενταξιακή βοήθεια της ΕΕ για την ενίσχυση των διοικητικών ικανοτήτων στα Δυτικά Βαλκάνια: μετα-έλεγχος



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ

Τηλ.: +352 4398-1

Πληροφορίες: eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx

Ιστότοπος: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Περισσότερες πληροφορίες για την Ευρωπαϊκή Ένωση παρέχονται από το διαδίκτυο (<http://europa.eu>).

Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5743-7	ISSN 1831-0826	doi:10.2865/97582	QJ-AB-16-022-EL-C
PDF	ISBN 978-92-872-5693-5	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/883678	QJ-AB-16-022-EL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5720-8	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/60828	QJ-AB-16-022-EL-E

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2016

Επιτρέπεται η αναπαραγωγή με αναφορά της πηγής.

Για οποιαδήποτε χρήση ή αναπαραγωγή των φωτογραφιών 1 και 2, πρέπει να ζητηθεί άδεια απευθείας από τον κάτοχο των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.

Ειδική έκθεση

Προενταξιακή βοήθεια της ΕΕ για την ενίσχυση των διοικητικών ικανοτήτων στα Δυτικά Βαλκάνια: μετα-έλεγχος

(υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4,
δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ)

Οι ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων επιδόσεων και των ελέγχων συμμόρφωσης που αυτό διενεργεί επί συγκεκριμένων τομέων του προϋπολογισμού της ΕΕ ή επί συγκεκριμένων διαχειριστικών θεμάτων. Το ΕΕΣ επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά έργα κατά τρόπον ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα ΙΙΙ, του οποίου προεδρεύει ο Karel Pinxten, Μέλος του Συνεδρίου, και το οποίο είναι αρμόδιο για τις εξωτερικές δράσεις, την ασφάλεια και τη δικαιοσύνη. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν ο Istvan Szabolcs Fazakas, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενος από τους Márton Baranyi, σύμβουλο του ιδιαίτερου γραφείου του, Francis Joret και Sabine Hiernaux-Fritsch, υποστήριξη και αξιολόγηση της ποιότητας, Dennis Wernerus, υπεύθυνο έργου, Nicola Berloco, Balazs Kaszap, Alina Milasiute, Thomas Haellstroem και Νικόλαο Ζόμπολα, ελεγκτές.



Από τα αριστερά: A. Milasiute, N. Berloco, I. S. Fazakas, M. Baranyi, D. Wernerus, T. Haellstroem.

Σημεία

Συντομογραφίες και ακρωνύμια

I-XII **Σύνοψη**

1-9 **Εισαγωγή**

10-14 **Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου**

15-64 **Παρατηρήσεις**

15-40 **Μέρος πρώτο — Ήταν αποτελεσματική η από μέρους της Επιτροπής διαχείριση του ΜΠΒ στα Δυτικά Βαλκάνια;**

16-19 Στο πλαίσιο του ΜΠΒ I, οι στόχοι δεν ήταν πάντοτε συγκεκριμένοι και μετρήσιμοι

20-23 Τα προγράμματα και τα έργα σχεδιάστηκαν βάσει αναγκών, αλλά από ορισμένες εκτιμήσεις αναγκών που πραγματοποίησαν οι δικαιούχοι προκύπτουν σοβαρές αδυναμίες

24-26 Οι περιορισμένες διοικητικές ικανότητες λειτούργησαν μερικές φορές ως πρόσκομμα για την απορρόφηση των κεφαλαίων του ΜΠΒ

27-29 Η Επιτροπή δεν επέβαλλε συστηματικά αυστηρούς όρους

30-37 Γενικώς, η Επιτροπή ήταν αποτελεσματική ως προς την παρακολούθηση της υλοποίησης των έργων και μερικώς αποτελεσματική ως προς τη συνέχεια που έπρεπε να δοθεί στις αξιολογήσεις

38-40 Παρά τις σοβαρές αδυναμίες σε επίπεδο δικαιούχων, η Επιτροπή ήταν αποτελεσματική στην υποστήριξη του συντονισμού των χορηγών βοήθειας

41-64 **Μέρος δεύτερο — Συνέβαλε ο ΜΠΒ στην ενίσχυση των διοικητικών ικανοτήτων στα Δυτικά Βαλκάνια;**

42 Η Επιτροπή όντως παρήγαγε τις επιδιωκόμενες εκροές

43-58 Τα έργα του ΜΠΒ στον τομέα του κράτους δικαίου και της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης ήταν εν μέρει βιώσιμα

59-64 Οι διοικητικές ικανότητες συμπεριλήφθηκαν στον πολιτικό διάλογο

65-75 **Συμπεράσματα και συστάσεις**

Παράρτημα I — **Σημαντικότερα γεγονότα για την κατανόηση των σχέσεων ΕΕ-Δυτικών Βαλκανίων**

Παράρτημα II — **Δείγμα ελέγχου από τα εθνικά έργα του ΜΠΒ I**

Παράρτημα III — **Δείγμα ελέγχου από τα περιφερειακά προγράμματα του ΜΠΒ I**

Απάντηση της Επιτροπής

Συντομογραφίες και ακρωνύμια

05

ΔΔ: Διεθνές Δικαστήριο

ΕΕΣ: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

ΕΠΕΣ: Έγγραφο πολυετούς ενδεικτικού σχεδιασμού

ΕΥΕΔ: Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης

ΜΠΒ: Μηχανισμός προενταξιακής βοήθειας (I: 2007-2013, II: 2014-2020)

ΣΠΣ: Συμβούλιο περιφερειακής συνεργασίας

ΣΣΣ: Συμφωνία σταθεροποίησης και σύνδεσης

BIRN: Βαλκανικό δίκτυο ερευνητικής δημοσιογραφίας
(Balkan Investigative Reporting Network)

ReSPA: Περιφερειακή σχολή δημόσιας διοίκησης
(Regional School of Public Administration)

ROM: Παρακολούθηση βάσει αποτελεσμάτων
(Results-Oriented Monitoring)

SIGMA: Στήριξη για τη βελτίωση της διακυβέρνησης και της διαχείρισης
(Support for Improvement in Governance and Management)

UNSCR: Ψήφισμα του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών

WBIF: Πλαίσιο επενδύσεων για τα Δυτικά Βαλκάνια
(Western Balkans Investment Framework)

I Μεταξύ 2007 και 2014, η οικονομική συνδρομή που παρέσχε η ΕΕ στα Δυτικά Βαλκάνια μέσω του μηχανισμού προενταξιακής βοήθειας (ΜΠΒ) ανήλθε σε 5,1 δισεκατομμύρια ευρώ. Η συνδρομή αυτή διατέθηκε στο πλαίσιο εθνικών και περιφερειακών προγραμμάτων. Σχεδόν το ένα τέταρτο της χρηματοδότησης των εθνικών προγραμμάτων διατέθηκε για την ενίσχυση των διοικητικών ικανοτήτων στους βασικούς τομείς του κράτους δικαίου και της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης. Ένας επιπλέον παράγοντας που συνέβαλε στην ενίσχυση των διοικητικών ικανοτήτων των έξι χωρών των Δυτικών Βαλκανίων, δικαιούχων στο πλαίσιο του ΜΠΒ από νομική και οικονομική άποψη, ήταν ο πολιτικός διάλογος.

II Αξιολογήσαμε κατά πόσον ήταν αποτελεσματική η από μέρους της Επιτροπής διαχείριση του ΜΠΒ στα Δυτικά Βαλκάνια, καθώς και κατά πόσον ο μηχανισμός αυτός συνέβαλε τελικά στην ενίσχυση των διοικητικών ικανοτήτων στην εν λόγω περιοχή. Καλύψαμε κυρίως την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, λαμβάνοντας επίσης υπόψη τις εξελίξεις στο πλαίσιο της νέας περιόδου προγραμματισμού (2014-2020).

III Ιδιαίτερο χαρακτηριστικό αυτού του μετα-ελέγχου ήταν το γεγονός ότι αναλύσαμε κυρίως στοιχεία προερχόμενα από προηγούμενες ειδικές εκθέσεις μας και αξιολογήσεις της Επιτροπής. Αναλύσαμε ολόκληρη τη διαδικασία προγραμματισμού του ΜΠΒ (πρώτο μέρος) και εξετάσαμε 52 εθνικά έργα και τρία περιφερειακά προγράμματα (δεύτερο μέρος).

IV Καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι η προενταξιακή βοήθεια της ΕΕ ήταν γενικώς αποτελεσματική και ότι ο ΜΠΒ I συνέβαλε εν μέρει στην ενίσχυση των διοικητικών ικανοτήτων στην περιοχή, παρά τις σοβαρές αδυναμίες αδυναμίες των εθνικών αρχών στα Δυτικά Βαλκάνια.

V Όσον αφορά την από μέρους της Επιτροπής διαχείριση, οι στόχοι του ΜΠΒ I δεν ήταν πάντοτε συγκεκριμένοι και μετρήσιμοι. Τα προγράμματα και τα έργα σχεδιάστηκαν βάσει αναγκών, αλλά από ορισμένες εκτιμήσεις αναγκών που πραγματοποίησαν οι δικαιούχοι στον τομέα του κράτους δικαίου προκύπτουν σοβαρές αδυναμίες. Η απορρόφηση των χρηματοδοτικών πόρων του ΜΠΒ I προσέκρουσε στις ελλειπείς διοικητικές ικανότητες ορισμένων χωρών και, στην περίπτωση της αποκεντρωμένης εφαρμογής, στις αυστηρές απαιτήσεις ως προς τη διαχείριση των κεφαλαίων της ΕΕ.

VI Στο πλαίσιο του ΜΠΒ I, η Επιτροπή δεν εφάρμοσε συστηματικά αυστηρούς όρους ούτε τους έδωσε την κατάλληλη συνέχεια. Οι εκθέσεις που κατάρτισε στο πλαίσιο της βάσει αποτελεσμάτων παρακολούθησης χαρακτηρίζονται από αδυναμίες, ωστόσο ήταν αποτελεσματική στην παρακολούθηση της υλοποίησης των έργων στο πλαίσιο του ΜΠΒ. Επίσης ήταν μερικώς αποτελεσματική όσον αφορά τη συνέχεια που έπρεπε να δώσει στα συμπεράσματα και τις συστάσεις των αξιολογήσεων του ΜΠΒ. Τέλος, παρά τις σοβαρές αδυναμίες σε επίπεδο δικαιούχων, κατάφερε να υποστηρίξει τον συντονισμό των χορηγών βοήθειας.

VII

Όσον αφορά τις διοικητικές ικανότητες στα Δυτικά Βαλκάνια, ο ΜΠΒ παρήγαγε γενικώς τις συμβατικώς προβλεπόμενες εκροές και η υποστήριξη που παρείχε στο κράτος δικαίου και τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης ήταν εν μέρει βιώσιμη.

VIII

Στην περίπτωση των έργων στον τομέα του κράτους δικαίου, η Επιτροπή δεν επέβαλε δεόντως την αρχή της αιρεσιμότητας, ενώ η χρηματοδότηση που παρείχε ο ΜΠΒ Ι σε βασικούς τομείς του κράτους δικαίου, όπως η ελευθερία των μέσων μαζικής ενημέρωσης, οι εισαγγελικές αρχές και η καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος, ήταν σχετικά περιορισμένη. Η από μέρους των δικαιούχων έλλειψη πολιτικής βούλησης για μεταρρύθμιση των θεσμών, ο ανεπαρκής προϋπολογισμός και η έλλειψη προσωπικού, καθώς και ο ατελής συντονισμός είχαν επίσης αρνητικό αντίκτυπο στη βιωσιμότητα των έργων.

IX

Όσον αφορά τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, η Επιτροπή κατόρθωσε να μετατρέψει πολλές εκροές έργων σε βιώσιμα αποτελέσματα. Μολονότι αυτό δεν αναφέρεται ρητά ως στόχος του ΜΠΒ, η Επιτροπή θα μπορούσε να είχε ενθαρρύνει περισσότερο τους δικαιούχους να χρησιμοποιήσουν τον ΜΠΒ ως εργαλείο μάθησης για τους υπόλοιπους τομείς της δημόσιας διοίκησής τους.

X

Η περαιτέρω ανάπτυξη της περιφερειακής συνεργασίας και η ενίσχυση των διοικητικών ικανοτήτων σε ολόκληρη την περιοχή είναι πτυχές ιδιαίτερης σημασίας, τις οποίες υποστήριξε η Επιτροπή, ιδίως μέσω του πλαισίου επενδύσεων για τα Δυτικά Βαλκάνια. Ωστόσο, κατά την εξετασθείσα περίοδο, το συμβούλιο περιφερειακής συνεργασίας δεν είχε σημαντική επιρροή στην περιοχή. Όσον αφορά την περιφερειακή σχολή δημόσιας διοίκησης (ReSPA), ήταν ακόμη πολύ νωρίς να αξιολογηθεί κατά πόσο συνέβαλε στη βελτίωση των διοικητικών ικανοτήτων στα Δυτικά Βαλκάνια.

XI

Σε αρκετές περιπτώσεις, ο αντίκτυπος του πολιτικού διαλόγου στον τομέα του κράτους δικαίου στα Δυτικά Βαλκάνια ήταν περιορισμένος. Ο διάλογος αυτός συνέβαλε όντως στην επίτευξη προόδου προς την κατεύθυνση της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης.

XII

Στην έκθεση διατυπώνονται ορισμένες συγκεκριμένες και μετρήσιμες συστάσεις που σκοπό έχουν, αφενός, να συμβάλουν στη βελτίωση της επιλογής στόχων και του σχεδιασμού και της υλοποίησης των έργων του ΜΠΒ στα Δυτικά Βαλκάνια και, αφετέρου, να ενθαρρύνουν την ανάληψη μεγαλύτερης δέσμευσης εκ μέρους των αρχών των έξι χωρών της περιοχής για την ενίσχυση των διοικητικών ικανοτήτων τους.

01

Μετά την προσχώρηση της Κροατίας στην ΕΕ το 2013, η πολιτική διεύρυνσης της ΕΕ στα Δυτικά Βαλκάνια αφορά έξι χώρες: την Αλβανία, τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη, το Κοσσυφοπέδιο*, την πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, το Μαυροβούνιο και τη Σερβία (βλέπε **γράφημα 1**).

* Η ονομασία αυτή χρησιμοποιείται με την επιφύλαξη των θέσεων ως προς το καθεστώς και συνάδει με το ψήφισμα 1244 του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών και τη γνώμη του Διεθνούς Δικαστηρίου σχετικά με τη διακήρυξη ανεξαρτησίας του Κοσσυφοπεδίου.

Γράφημα 1

Πολιτικός χάρτης των Δυτικών Βαλκανίων



* Η ονομασία αυτή χρησιμοποιείται με την επιφύλαξη των θέσεων ως προς το καθεστώς και συνάδει με το ψήφισμα 1244 του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών και τη γνώμη του Διεθνούς Δικαστηρίου σχετικά με τη διακήρυξη ανεξαρτησίας του Κοσσυφοπεδίου.

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

02

Η Γιουγκοσλαβία, μετά την οικονομική και πολιτική κρίση που διήλθε κατά τη δεκαετία του '80 και την άνοδο του εθνικισμού, διασπάστηκε κατά τη δεκαετία του '90 στις δημοκρατίες που τη συνέθεταν. Διατηρώντας τα αρχικά σύνορά τους, οι δημοκρατίες αυτές διαμορφώθηκαν αρχικά σε πέντε χώρες, πολλές εκ των οποίων οδηγήθηκαν σε ένοπλες συγκρούσεις μεταξύ τους. Αργότερα, την ανεξαρτησία τους διακήρυξαν επίσης το Μαυροβούνιο (2006) και το Κοσσυφοπέδιο (2008). Η Αλβανία ήταν μια εντελώς απομονωμένη κομμουνιστική δικτατορία μέχρι το 1991 και χρειάστηκε να συγκροτήσει τη δημόσια διοίκησή της από το μηδέν. Μολονότι, ιστορικά, οι εν λόγω έξι ευρωπαϊκές χώρες είχαν υποφέρει από σοβαρές εθνικές, πολιτικές και οικονομικές συγκρούσεις, μοιράζονται όλες τον ίδιο στόχο, να ενταχθούν στην ΕΕ. Πράγματι, και οι έξι χώρες των Δυτικών Βαλκανίων είναι υποψήφιος ή δυνάμει υποψήφιος για ένταξη στην ΕΕ (βλέπε **πίνακα 1** και **πλαίσιο 1**).

Πίνακας 1

Καθεστώς των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων ενόψει της προσχώρησης στην ΕΕ

	Καθεστώς υποψήφιας για ένταξη χώρας [από (έτος)]	Κατάσταση ως προς τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις
Αλβανία	2014	Δεν διεξάγονται διαπραγματεύσεις
Βοσνία-Ερζεγοβίνη	Δυνάμει υποψήφια χώρα	Δεν διεξάγονται διαπραγματεύσεις
Κοσσυφοπέδιο	Δυνάμει υποψήφια χώρα	Δεν διεξάγονται διαπραγματεύσεις
Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας	2005	Δεν διεξάγονται διαπραγματεύσεις
Μαυροβούνιο	2010	Έχουν ανοίξει 22 κεφάλαια και έχουν κλείσει δύο
Σερβία	2012	Έχουν ανοίξει δύο κεφάλαια

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Πλαίσιο 1

Ένταξη στην ΕΕ

Οι αρχές, οι πολιτικές, οι νόμοι, οι πρακτικές, οι υποχρεώσεις και οι στόχοι που ισχύουν στην ΕΕ αναφέρονται συχνά ως «κεκτημένο» στους κόλπους των οργάνων της. Στην καρδιά των ενταξιακών διαπραγματεύσεων, το κεκτημένο συνίσταται σε 35 διαφορετικά κεφάλαια ως προς την προσχώρηση, τα οποία πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο διαπραγμάτευσης μεταξύ της ΕΕ και της κάθε υποψήφιας χώρας. Παραδείγματος χάριν, το κεφάλαιο 23 καλύπτει το δικαστικό σύστημα και τα θεμελιώδη δικαιώματα, ενώ το κεφάλαιο 24 τη δικαιοσύνη, την ελευθερία και την ασφάλεια.

Οι διακυβερνητικές διασκέψεις είναι τα όργανα που λαμβάνουν αποφάσεις για το άνοιγμα ή για το προσωρινό κλείσιμο κεφαλαίων, σύμφωνα με διαπραγματευτικό πλαίσιο που εγκρίνεται από το Συμβούλιο. Από το 2012 το Μαυροβούνιο και από το 2014 η Σερβία άρχισαν να συμμετέχουν σε τέτοιες διασκέψεις. Δεδομένου ότι το Συμβούλιο δεν έλαβε απόφαση καμία για τη δημιουργία διαπραγματευτικού πλαισίου για την προσχώρηση της Αλβανίας και της πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας, δεν άρχισαν διακυβερνητικές διασκέψεις με τις χώρες αυτές. Ως δυνάμει υποψήφιος για ένταξη χώρες, η Βοσνία-Ερζεγοβίνη και το Κοσσυφοπέδιο δεν ήταν επιλέξιμες για έναρξη ενταξιακών διαπραγματεύσεων.

03

Ο στόχος της ΕΕ να εντάξει τις χώρες αυτές στους κόλπους της βρισκόταν στον πυρήνα των σχέσεων ΕΕ-Δυτικών Βαλκανίων από το 2000 (βλέπε **παράρτημα Ι**). Από το 2007, η Επιτροπή τους παρέχει χρηματοδοτική συνδρομή μέσω του μηχανισμού προενταξιακής βοήθειας (ΜΠΒ)¹, όπως φαίνεται για τον ΜΠΒ στο **γράφημα 2**.

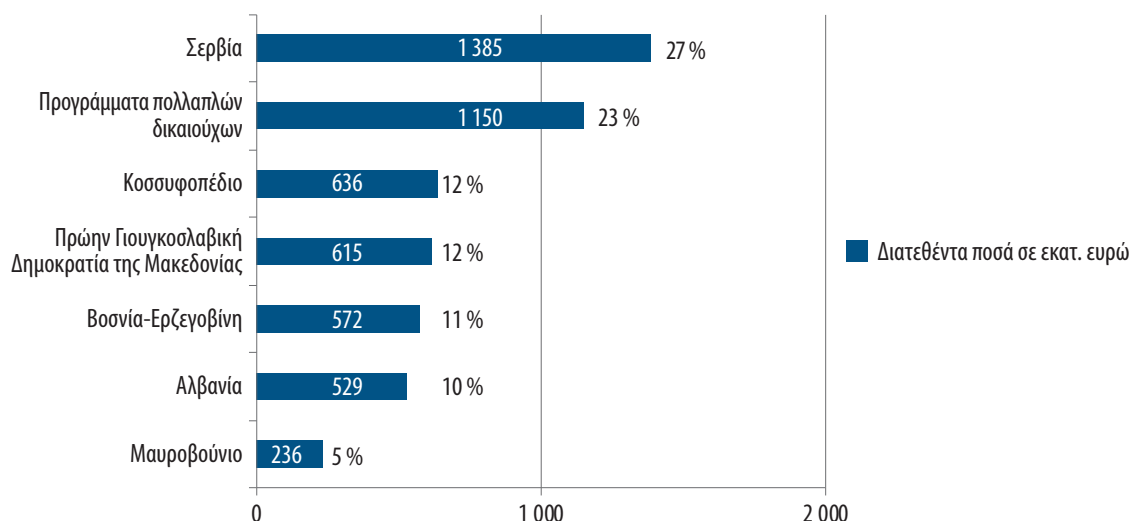
04

Για κάθε πρόγραμμα του ΜΠΒ, η ΕΕ παρείχε στήριξη σε διάφορους τομείς, όπως το κράτος δικαίου², η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, το περιβάλλον, οι μεταφορές, η αγροτική ανάπτυξη και η κοινωνική ανάπτυξη. Στήριξη παρασχέθηκε επίσης σε διασυνοριακά προγράμματα, καθώς και σε προγράμματα πολλαπλών δικαιούχων, για τις έξι χώρες των Δυτικών Βαλκανίων, λαμβανόμενες ως ενιαία περιοχή.

- 1 Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1085/2006 του Συμβουλίου, της 17ης Ιουλίου 2006, για τη θέσπιση μηχανισμού προενταξιακής βοήθειας (ΜΠΒ Ι) (ΕΕ L 210 της 31.7.2006, σ. 82) και κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 231/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαρτίου 2014, για τη θέσπιση μηχανισμού προενταξιακής βοήθειας (ΜΠΒ ΙΙ) (ΕΕ L 77 της 15.6.2014, σ. 11).
- 2 Θεμελιώδη δικαιώματα, δικαιοσύνη και εσωτερικές υποθέσεις, συμπεριλαμβανομένης της καταπολέμησης της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος.

Γράφημα 2

Κονδύλια που διατέθηκαν στα Δυτικά Βαλκάνια μέσω του ΜΠΒ Ι (2007-2013)



Σημ.: Τα ποσοστά έχουν στρογγυλοποιηθεί.

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 31 Δεκεμβρίου 2015.

05

Σκοπός της στήριξης που παρείχε ο ΜΠΒ για το κράτος δικαίου στις δικαιούχους χώρες ήταν να φέρει ένα ευρύ φάσμα ευαίσθητων κρατικών φορέων, όπως υπουργεία, υπηρεσίες, αστυνομικές αρχές και δικαστικό σύστημα, εγγύτερα προς τα θεμελιώδη δικαιώματα και το κεκτημένο της ΕΕ. Ο ΜΠΒ συνέβαλε επίσης στην εξασφάλιση της κατάρτισης και της έγκρισης καλύτερης εθνικής νομοθεσίας.

06

Η στήριξη που παρείχε ο ΜΠΒ για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, συμπεριλαμβανομένης της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών, κάλυπτε όχι μόνο ευαίσθητους τομείς, όπως οι αξιοκρατικές προσλήψεις και η ποιοτική επιμόρφωση στη δημόσια διοίκηση, αλλά και τον συνολικό δημοσιονομικό κύκλο, συμπεριλαμβανομένων της είσπραξης των φόρων, της κατάρτισης του προϋπολογισμού, των δημόσιων συμβάσεων, του εσωτερικού ελέγχου των δημόσιων οικονομικών, του εξωτερικού ελέγχου και των στατιστικών.

07

Επιπλέον, μέσω του σχεδιασμού περιφερειακών προγραμμάτων, η Επιτροπή υποστήριξε τις δραστηριότητες περιφερειακών οργανισμών, όπως του συμβουλίου περιφερειακής συνεργασίας (ΣΠΣ) και της περιφερειακής σχολής δημόσιας διοίκησης (ResPA), καθώς και παρεμβάσεις μέσω του πλαισίου επενδύσεων για τα Δυτικά Βαλκάνια (WBIF). Μολονότι δεν ήταν ο κύριος στόχος του, το WBIF συνέεισέφερε στην ενίσχυση των διοικητικών ικανοτήτων στα Δυτικά Βαλκάνια.

08

Με τις ετήσιες εκθέσεις προόδου που εκπονεί η Επιτροπή αξιολογείται η πρόοδος κάθε υποψήφιας και δυνάμει υποψήφιας χώρας προς την κατεύθυνση της ένταξης στην ΕΕ. Ειδικότερα, όσον αφορά τα Δυτικά Βαλκάνια, οι εκθέσεις αυτές αναφέρονται στην εξάπλωση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος και στις αδυναμίες εκ των οποίων πάσχει η ανεξαρτησία του δικαστικού συστήματος³. Η Επιτροπή παρακολουθεί την κατάσταση σε κάθε χώρα με επισκέψεις παρακολούθησης και επισκέψεις εμπειρογνομόνων, καθώς και με συνεδριάσεις στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου.

09

Στις «Πολιτικές κατευθύνσεις για την επόμενη Ευρωπαϊκή Επιτροπή» αναφερόταν ότι καμία χώρα δεν θα προσχωρήσει στην ΕΕ πριν από το 2020⁴. Ωστόσο, με αυτό τον νέο χρονικό ορίζοντα και με δεδομένο ότι οι χώρες των Δυτικών Βαλκανίων είναι ήδη στρατηγικά σημαντικοί εταίροι, η Επιτροπή έχει την ευκαιρία να επιτύχει μακροπρόθεσμους στρατηγικούς στόχους και να προετοιμάσει για τη μελλοντική προσχώρηση όχι μόνο τις επιμέρους χώρες, αλλά και τη συνολική περιοχή, στο πλαίσιο μιας εναρμονισμένης διαδικασίας και μιας συντονισμένης περιφερειακής προσέγγισης⁵.

- 3 Βλέπε τις εκθέσεις προόδου σχετικά με την Αλβανία, τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη, το Κοσσυφοπέδιο, την πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, το Μαυροβούνιο και τη Σερβία, 2012-2015.
- 4 Εναρκτήρια ομιλία του προέδρου Juncker κατά την εναρκτήρια συνεδρίαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 15 Ιουλίου 2014, σημείο 9.
- 5 Βλέπε τα συμπεράσματα του Συμβουλίου σχετικά με τη διεύρυνση και τη διαδικασία σταθεροποίησης και σύνδεσης, 15356/15, 15 Δεκεμβρίου 2015.

Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

12

10

Λαμβανομένων υπόψη των διαπιστώσεων από προηγούμενες ειδικές εκθέσεις, στόχος μας ήταν να εξακριβώσουμε κατά πόσον η Επιτροπή συνέβαλε στην ενίσχυση των διοικητικών ικανοτήτων της περιοχής των Δυτικών Βαλκανίων μέσω του προγράμματος του ΜΠΒ. Στο πλαίσιο του ελέγχου επιδιώξαμε να δώσουμε απάντηση σε δύο βασικά ερωτήματα:

- α) Ήταν αποτελεσματική η από μέρους της Επιτροπής διαχείριση του ΜΠΒ στα Δυτικά Βαλκάνια;
- β) Συνέβαλε ο ΜΠΒ στην ενίσχυση των διοικητικών ικανοτήτων στα Δυτικά Βαλκάνια;

11

Ο έλεγχός μας κάλυψε την περίοδο 2007-2013 (ΜΠΒ Ι), ωστόσο, λάβαμε επίσης υπόψη τα πρώτα στάδια της περιόδου 2014-2020 (ΜΠΒ ΙΙ). Το ενδιαφέρον μας επικεντρώθηκε σε δύο τομείς που σχετίζονταν με την ενίσχυση των διοικητικών ικανοτήτων στα Δυτικά Βαλκάνια:

- α) το κράτος δικαίου (θεμελιώδη δικαιώματα, δικαιοσύνη και εσωτερικές υποθέσεις), με ιδιαίτερη έμφαση στην καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος· και
- β) τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, συμπεριλαμβανομένης της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών.

12

Όπως φαίνεται στον **πίνακα 2**, από τα έργα στον τομέα του κράτους δικαίου και της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης, συνολικής αξίας 902 εκατομμυρίων ευρώ, εξετάσαμε 52 τα οποία αντιστοιχούσαν σε συμβάσεις συνολικής αξίας 109 εκατομμυρίων ευρώ (12 %)⁶. Για το σύνολο των 1,16 δισεκατομμυρίων ευρώ που είχε διατεθεί σε περιφερειακά προγράμματα, εξετάσαμε τρία εξ αυτών τα οποία αντιστοιχούσαν σε συμβάσεις συνολικής αξίας 330 εκατομμυρίων ευρώ (28 %)⁷.

6 Στο **παράρτημα ΙΙ** παρατίθεται πλήρης κατάλογος αυτών των ελεγχθέντων έργων.

7 Στο **παράρτημα ΙΙΙ** παρατίθεται κατάλογος αυτών των προγραμμάτων.

Πίνακας 2 ΜΠΒ (2007-2013) για την ενίσχυση των διοικητικών ικανοτήτων των Δυτικών Βαλκανίων

Προγράμματα στο πλαίσιο του ΜΠΒ για την ενίσχυση των διοικητικών ικανοτήτων στις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων	Αξία των συμβάσεων		Ελεγχθέν ποσοστό	Αριθμός ελεγχθέντων έργων/προγραμμάτων
	Σύνολο	Ελέγχθηκαν		
Εθνικά προγράμματα, έργα στον τομέα του κράτους δικαίου	485	60	12 %	29
Εθνικά προγράμματα, έργα στον τομέα της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης	417	49	12 %	23
ΣΥΝΟΛΟ	902	109	12 %	52
Περιφερειακά προγράμματα	1 160	330	28 %	3
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ	2 062	439	21 %	

Σημ.: Τα ποσά εκφράζονται σε εκατομμύρια ευρώ, τα ποσοστά έχουν στρογγυλοποιηθεί.

Πηγή: Υπολογισμός του ΕΕΣ βάσει στοιχείων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, 30 Ιουνίου 2015.

13

Σημαντικό μέρος των εργασιών μας αφορούσε την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων που είχαν επιτευχθεί μέσω των προγραμμάτων και των έργων της ΕΕ, όπως ορίζει ο κανονισμός για τον καθορισμό κοινών κανόνων και διαδικασιών για την εφαρμογή των μηχανισμών που χρησιμοποιεί η ΕΕ για τη χρηματοδότηση της εξωτερικής δράσης της⁸.

14

Στο πλαίσιο της προσέγγισης μετα-ελέγχου που εφαρμόσαμε, αναλύσαμε κατ' αρχάς μια σειρά ειδικών εκθέσεων του ΕΕΣ και εκθέσεων αξιολόγησης της Επιτροπής που αφορούσαν την περιοχή των Δυτικών Βαλκανίων (βλέπε **πίνακα 3**). Λαμβάνοντας υπόψη το πεδίο αναφοράς του μετα-ελέγχου μας και των ειδικών εκθέσεων που αναλύσαμε, προσδιορίσαμε στη συνέχεια τα ελεγκτικά κενά, για την κάλυψη των οποίων απαιτήθηκαν σημαντικές πρόσθετες ελεγκτικές εργασίες που εκτελέσαμε μεταξύ Μαρτίου και Δεκεμβρίου 2015. Στις εν λόγω πρόσθετες ελεγκτικές εργασίες περιλαμβάνονταν εξέταση βάσει εγγράφων των εκθέσεων προόδου και παρακολούθησης, των εκθέσεων εμπειρογνομόνων και των πρακτικών συνεδριάσεων που διαθέτει η Επιτροπή, καθώς και συνεντεύξεις με υπαλλήλους της Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ), των αντιπροσωπειών της ΕΕ, των αρμόδιων εθνικών αρχών στα Δυτικά Βαλκάνια και του συμβουλίου περιφερειακής συνεργασίας (ΣΠΣ).

8 Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 236/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαρτίου 2014, για τον καθορισμό κοινών κανόνων και διαδικασιών για την εφαρμογή των μηχανισμών χρηματοδότησης της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, αιτιολογική σκέψη 12 και άρθρο 12 (ΕΕ L 77 της 15.3.2014, σ. 95).

Πίνακας 3

Προηγούμενες εκθέσεις ελέγχου και αξιολόγησης που χρησιμοποιήθηκαν

Πηγές	Στοιχεία του εγγράφου
ΕΙΔΙΚΕΣ ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΤΟΥ ΕΕΣ	20/2016 «Ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας του Μαυροβουνίου: έχουν σημειωθεί μεν βήματα προόδου, αλλά χρειάζονται καλύτερα αποτελέσματα σε πολλούς βασικούς τομείς» 11/2016 «Ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας στην πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας: περιορισμένη πρόοδος σε δυσχερές περιβάλλον». 19/2014 «Προενταξιακή βοήθεια της ΕΕ προς τη Σερβία» 18/2014 «Συστήματα αξιολόγησης και προσανατολισμένης στα αποτελέσματα παρακολούθησης της EuropeAid» 18/2012 «Η βοήθεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς το Κοσσυφοπέδιο για την εγκαθίδρυση κράτους δικαίου» 14/2011 «Συνέβαλε η βοήθεια της ΕΕ στη βελτίωση των ικανοτήτων της Κροατίας να διαχειριστεί τη μετενταξιακή χρηματοδότηση;» 12/2009 «Αποτελεσματικότητα των έργων της Επιτροπής στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων για τα Δυτικά Βαλκάνια» 5/2007 «Διαχείριση του προγράμματος CARDS από την Επιτροπή»
ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΕΙΣ	«IPA support for the fight against corruption» (Αξιολόγηση της στήριξης που παρασκήθηκε από τον ΜΠΒ για την καταπολέμηση της διαφθοράς), Αύγουστος 2015 «The principles of public administration, SIGMA baseline measurements (Albania, Bosnia and Herzegovina, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia)» [Οι αρχές της δημόσιας διοίκησης, βασικές μετρήσεις της SIGMA (Αλβανία, Βοσνία-Ερζεγοβίνη, πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, Κοσσυφοπέδιο, Σερβία)], Απρίλιος 2015 «Meta-evaluation of IPA assistance» (Μετα-αξιολόγηση της στήριξης από τον ΜΠΒ), Σεπτέμβριος 2013 «IPA — Interim evaluation and meta-evaluation of IPA assistance, evaluation of multi-beneficiary programmes» (ΜΠΒ — Ενδιάμεση αξιολόγηση και μετα-αξιολόγηση της στήριξης από τον ΜΠΒ, αξιολόγηση των προγραμμάτων πολλαπλών δικαιούχων), Ιούνιος 2013. «Rule of Law, judicial reform and the fight against corruption and organised crime in the Western Balkans» (Κράτος δικαίου, μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος και καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος στα Δυτικά Βαλκάνια), Φεβρουάριος 2013

Μέρος πρώτο — Ήταν αποτελεσματική η από μέρους της Επιτροπής διαχείριση του ΜΠΒ στα Δυτικά Βαλκάνια;

15

Αξιολογήσαμε την από μέρους της Επιτροπής διαχείριση του ΜΠΒ καθ' όλο τον κύκλο προγραμματισμού του μέσου αυτού, βάσει των ακόλουθων κριτηρίων ελέγχου:

- α) Ήταν οι στόχοι του ΜΠΒ συγκεκριμένοι και μετρήσιμοι;
- β) Βασίζονταν τα προγράμματα και τα έργα σε σαφείς ανάγκες;
- γ) Καταβλήθηκε τελικά η οικονομική βοήθεια (απορρόφηση);
- δ) Εφαρμόστηκαν αυστηροί όροι για τη χορήγηση της βοήθειας (αιρεσιμότητα);
- ε) Ήταν αποτελεσματική η παρακολούθηση της υλοποίησης των έργων και η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων;
- στ) Ήταν αποτελεσματικός ο συντονισμός της βοήθειας των χορηγών;

Στο πλαίσιο του ΜΠΒ Ι, οι στόχοι δεν ήταν πάντοτε συγκεκριμένοι και μετρήσιμοι

16

Ο δημοσιονομικός κανονισμός της ΕΕ ορίζει ότι, για όλους τους τομείς δραστηριοτήτων που καλύπτει ο προϋπολογισμός, πρέπει να τίθενται συγκεκριμένοι και μετρήσιμοι στόχοι⁹. Όλοι οι κανονισμοί που αφορούν τον ΜΠΒ¹⁰ και όλα τα έγγραφα πολυετούς ενδεικτικού σχεδιασμού (ΕΠΕΣ) υπογράμμιζαν τη σημασία του κράτους δικαίου και της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης στα Δυτικά Βαλκάνια.

Οι στόχοι των εθνικών προγραμμάτων είχαν συχνά μεγάλο εύρος

17

Στο πλαίσιο του ΜΠΒ Ι, το εύρος των στόχων ήταν τόσο μεγάλο που συχνά αυτοί δεν ήταν ούτε συγκεκριμένοι ούτε μετρήσιμοι μέσω ειδικότερων επιμέρους στόχων¹¹. Ωστόσο, στην περίπτωση του Μαυροβουνίου και της Σερβίας, των οποίων οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις άρχισαν το 2012 και το 2014 αντίστοιχα, η Επιτροπή όρισε σαφείς και μετρήσιμους στόχους σχετικά με το κράτος δικαίου, η μη επίτευξη των οποίων θα μπορούσε να αποτελέσει αιτία διακοπής των διαπραγματεύσεων για τη διεύρυνση¹².

9 Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2012, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου (ΕΕ L 298, της 25.10.2012, σ. 1).

10 Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1085/2006 του Συμβουλίου, όπως εφαρμόστηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 718/2007 της Επιτροπής, της 12ης Ιουνίου 2007, και κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 231/2014, όπως εφαρμόστηκε με τον εκτελεστικό κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 447/2014 της Επιτροπής, της 2ας Μαΐου 2014.

11 Ανάλυση από το ΕΕΣ των ευρωπαϊκών συμφωνιών εταιρικής σχέσης στο πλαίσιο των συμφωνιών σταθεροποίησης και σύνδεσης, ΓΔ Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση, ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων (2013, 2014). Η μετα-αξιολόγηση της στήριξης από τον ΜΠΒ (Σεπτέμβριος 2013, σ. 20) αναφερόταν σε ευρείς γενικότερους στόχους που «συχνά δεν περιείχαν επαρκώς μετρήσιμους επιμέρους στόχους».

12 Σχέδιο διαχείρισης 2015, ΓΔ Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση, σ. 4 και 18· COM(2012) 600 final της 10ης Οκτωβρίου 2012 με τίτλο «Στρατηγική για τη διεύρυνση και κυριότερες προκλήσεις για την περίοδο 2012-2013», σ. 4.

18

Επιπλέον, από το 2010, η Επιτροπή έχει εγκαταλείψει την υποστήριξη μεμονωμένων κυρίως έργων και έχει στραφεί σε μια σαφέστερη και περισσότερο μετρήσιμη τομεακή προσέγγιση¹³, βάσει της οποίας τα προγράμματα και τα έργα πρέπει να εντάσσονται σαφώς σε τομεακές στρατηγικές. Η Επιτροπή προέβλεπε να εφαρμόσει πλήρως την εν λόγω τομεακή προσέγγιση στο πλαίσιο του ΜΠΒ II¹⁴.

Τα περιφερειακά προγράμματα συνήθως προέβλεπαν συγκεκριμένους και μετρήσιμους στόχους

19

Οι στόχοι των περιφερειακών προγραμμάτων που εξετάσαμε ήταν τις περισσότερες φορές συγκεκριμένοι και περιελάμβαναν μετρήσιμους επιμέρους στόχους. Δεδομένου του ιστορικού συγκρούσεων μεταξύ των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων, τα περιφερειακά προγράμματα είχαν συνήθως ως ρητή επιδίωξη την περιφερειακή ολοκλήρωση η οποία αντιστοιχούσε στους γενικούς στόχους του ΜΠΒ για την υποστήριξη της συμφιλίωσης μετά τις συγκρούσεις, την οικοδόμηση εμπιστοσύνης και την ανασυγκρότηση¹⁵ (βλέπε **πλαίσιο 2**).

- 13 COM(2011) 666 τελικό της 12ης Οκτωβρίου 2011, με τίτλο «Στρατηγική διεύρυνσης και κυριότερες προκλήσεις για την περίοδο 2011-2012», σ. 20.
- 14 Μηχανισμός προενταξιακής βοήθειας (ΜΠΒ II), πολυκρατικό ενδεικτικό έγγραφο στρατηγικής (30 Ιουνίου 2015) και ενδεικτικά έγγραφα στρατηγικής για την Αλβανία και το Μαυροβούνιο (18 Αυγούστου 2014), την πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας και τη Σερβία (19 Αυγούστου 2014), το Κοσσυφοπέδιο (20 Αυγούστου 2014) και τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη (15 Δεκεμβρίου 2014).
- 15 Αιτιολογική σκέψη 13 και άρθρο 2, στοιχείο ζ), του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1085/2006.

Βαλκανικό δίκτυο ερευνητικής δημοσιογραφίας (WBIF)

Επιδίωξη του WBIF ήταν σαφώς η παροχή οικονομικής και τεχνικής βοήθειας για στρατηγικές επενδύσεις και οι στόχοι του μπορούσαν να μετρηθούν μέσω σαφών δεικτών (π.χ. αριθμός αιτήσεων έργου, ποσό που καταβλήθηκε ως τεχνική βοήθεια, χρηματοδότηση που χορηγήθηκε)¹⁶.

16 <https://www.wbif.eu/>

Τα προγράμματα και τα έργα σχεδιάστηκαν βάσει αναγκών, αλλά από ορισμένες εκτιμήσεις αναγκών που πραγματοποίησαν οι δικαιούχοι προκύπτουν σοβαρές αδυναμίες

20

Κατά τον προγραμματισμό του ΜΠΒ I, η Επιτροπή κατάρτισε έγγραφα σχεδιασμού (ΕΠΕΣ) στα οποία καθορίζονταν οι βασικοί τομείς στους οποίους θα διοχετευόταν η στήριξη από τον ΜΠΒ. Οι εθνικές αρχές πραγματοποίησαν τις δικές τους εκτιμήσεις αναγκών, είτε με δική τους πρωτοβουλία είτε κατόπιν παρότρυνσης της Επιτροπής.

Εκτιμήσεις αναγκών σε επίπεδο Επιτροπής

21

Τα ΕΠΕΣ βασίζονταν συνήθως στις προτεραιότητες που καθορίζονταν στις εκθέσεις προόδου και τις εταιρικές σχέσεις για την προσχώρηση. Για την αξιολόγηση της διοικητικής ικανότητας στους διάφορους τομείς (π.χ. στον τομέα του κράτους δικαίου) δεν στηρίζονταν στην ανάλυση των σημείων αναφοράς που χρησιμοποιούσαν οι δικαιούχοι χώρες, ούτε λάμβαναν υπόψη την πραγματική πολιτική βούληση των χωρών αυτών να προβούν σε μεταρρυθμίσεις. Σε επίπεδο έργου, τα εξετασθέντα έργα βασίζονταν σαφώς στις ανάγκες που είχε διαγνώσει η Επιτροπή και οι οποίες είχαν συμφωνηθεί με τις δικαιούχους χώρες.

22

Κατά τον προγραμματισμό του ΜΠΒ II, σε επίπεδο χώρας, τα έγγραφα σχεδιασμού του ΜΠΒ αντικαταστάθηκαν από τα ενδεικτικά έγγραφα στρατηγικής (2014-2020), τα οποία επικεντρώνονταν περισσότερο στην ικανότητα των δικαιούχων να αναλάβουν τομεακές μεταρρυθμίσεις σε πολιτικό επίπεδο και να διαχειριστούν τη χρηματοδότηση από τον ΜΠΒ.

Εκτιμήσεις αναγκών σε επίπεδο δικαιούχων

23

Μολονότι όλες οι χώρες των Δυτικών Βαλκανίων διέθεταν συνολική εθνική στρατηγική με εκτιμήσεις αναγκών στον τομέα της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης, δεν συνέβαινε το ίδιο με το κράτος δικαίου στην Αλβανία και το Κοσσυφοπέδιο. Στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη, η στρατηγική για τη μεταρρύθμιση της δικαιοσύνης εγκρίθηκε πολύ όψιμα (βλέπε **πλαίσιο 3**).

Πλαίσιο 3

Η στρατηγική 2014-2018 για τη μεταρρύθμιση της δικαιοσύνης στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη

Η έγκριση αυτής της στρατηγικής ήταν μέρος του διαλόγου πολιτικής μεταξύ της ΕΕ και των εθνικών αρχών, και συγκεκριμένα στο πλαίσιο του διαρθρωμένου διαλόγου για τη δικαιοσύνη. Η στρατηγική για τη μεταρρύθμιση της δικαιοσύνης εγκρίθηκε μόλις το 2015. Η καθυστέρηση αυτή οφειλόταν στις πολιτικές αποκλίσεις μεταξύ των αρχών της χώρας. Συγκεκριμένα, η Σερβική Δημοκρατία της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης (Republika Srpska) (βλέπε **γράφημα 3**) αμφισβητούσε συστηματικά τις ανάγκες που καθόριζε η Επιτροπή στο πλαίσιο του ΜΠΒ. Αυτό περιορίσε τη χρησιμότητα των εθνικών εκτιμήσεων αναγκών, ιδίως στην περίπτωση έργων που σκοπό είχαν να ενισχύσουν τον συντονισμό των δραστηριοτήτων κατά της διαφθοράς, των αστυνομικών υπηρεσιών και των τοπικών δημόσιων αρχών.

Γράφημα 3

Πολιτικός χάρτης της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης



Πηγή: Eurostat.

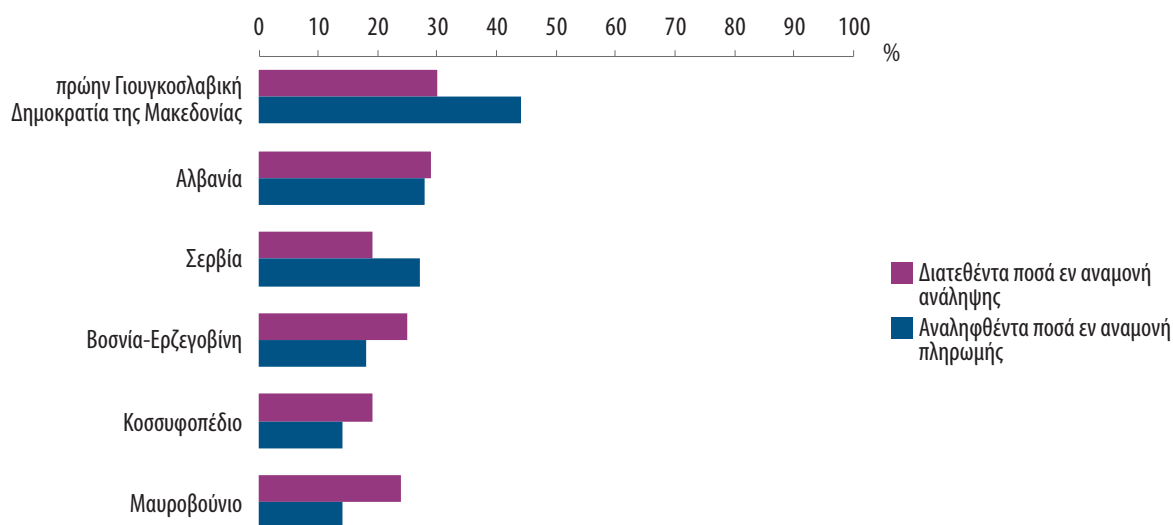
Οι περιορισμένες διοικητικές ικανότητες λειτούργησαν μερικές φορές ως πρόσκομμα για την απορρόφηση των κεφαλαίων του ΜΠΒ

24

Σε ορισμένες χώρες των Δυτικών Βαλκανίων, η πραγματοποίηση πληρωμών βάσει ανειλημμένων ποσών στο πλαίσιο του ΜΠΒ Ι δεν ήταν εύκολη (βλέπε **γράφημα 4**), κυρίως λόγω των περιορισμένων διοικητικών ικανοτήτων.

Γράφημα 4

Απορρόφηση ως ποσοστό των διατεθέντων ποσών εν αναμονή ανάληψης και ως ποσοστό των αναληφθέντων ποσών εν αναμονή πληρωμής για τον ΜΠΒ Ι (2007-2013)



Πηγή: Υπολογισμός του ΕΕΣ βάσει στοιχείων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, 31 Δεκεμβρίου 2015.

25

Κατόπιν εξέτασης των διαφόρων λειτουργικών δομών που χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο του ΜΠΒ στα Δυτικά Βαλκάνια, η κατάσταση αυτή μπορεί να αποδοθεί εν μέρει στο γεγονός ότι η Επιτροπή αποκέντρωσε σημαντικά τμήματα της διαχείρισης του ΜΠΒ αναθέτοντάς τα στις εθνικές αρχές¹⁷. Όπως παρατηρήσαμε στην πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας και τη Σερβία (βλέπε **πλαίσιο 4**), καθώς και στην Αλβανία, για την αποκέντρωση αυτή χρειάστηκε περίοδος εκμάθησης και μια απαιτητικότερη διαχειριστική δομή¹⁸.

17 Την 1η Ιανουαρίου 2014, ο όρος «αποκεντρωμένη διαχείριση» αντικαταστάθηκε από τον όρο «έμμεση διαχείριση από τις τρίτες χώρες».

18 Μεταξύ άλλων απαιτήσεων, η αποκεντρωμένη διαχείριση προϋπέθετε τη διαπίστευση ενός εθνικού διατάκτη, την καθιέρωση μιας λειτουργικής δομής για τον ΜΠΒ και μιας αρμόδιας ελεγκτικής αρχής, καθώς και τον προληπτικό έλεγχο από την αντιπροσωπεία της ΕΕ όλων των αποκεντρωμένων έργων του ΜΠΒ. Βλέπε άρθρα 11 έως 31 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 718/2007 της Επιτροπής, της 12ης Ιουνίου 2007, για την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1085/2006 του Συμβουλίου για τη θέσπιση μηχανισμού προενταξιακής βοήθειας (ΜΠΒ) (ΕΕ L 170 της 29.6.2007, σ. 1).

Πλαίσιο 4

Εμπειρία με την αποκεντρωμένη διαχείριση στο πλαίσιο του ΜΠΒ I

Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας

Η Επιτροπή αποκέντρωσε τη διαχείριση σύμφωνα με τον δημοσιονομικό κανονισμό¹⁹ και τους κανονισμούς για τον ΜΠΒ I, οι οποίοι, ωστόσο, δεν την υποχρέωναν να αξιολογήσει κατά πόσον οι εθνικές αρχές ήταν έτοιμες να διαχειριστούν τον όγκο και την πολυπλοκότητα των κεφαλαίων που θα αποκεντρώνονταν²⁰. Μετά την αποκέντρωση, οι αρχές της χώρας κατέβαλαν προσπάθειες για την τήρηση των προθεσμιών και την υποβολή ποιοτικών συμβατικών εγγράφων. Σε πολλές περιπτώσεις, αυτό είχε ως αποτέλεσμα την απώλεια έργων που θα χρηματοδοτούσαν βασικές μεταρρυθμίσεις, ενώ αναμένεται να υπάρξουν περαιτέρω απώλειες²¹.

Σερβία

Από τους ελέγχους της ίδιας της Επιτροπής διαπιστώθηκε ότι η σύσταση ελεγκτικής αρχής και επιχειρησιακού φορέα για τη διαχείριση των έργων του ΜΠΒ παρουσίαζε μακροχρόνιες και σοβαρές αδυναμίες. Η αποκεντρωμένη διαχείριση δεν συνδεόταν με προκαταρκτική ολοκληρωμένη αξιολόγηση της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών σε επίπεδο χώρας²², αλλά βασιζόταν απλώς στη συμμόρφωση των δομών του ΜΠΒ με τις απαιτήσεις εσωτερικού ελέγχου που ορίζονται στον δημοσιονομικό κανονισμό²³.

19 Κανονισμός (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου, της 25ης Ιουνίου 2002, για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στον γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΕ L 248 της 16.9.2002, σ. 1), όπως έχει τροποποιηθεί περιοδικά.

20 Ειδική έκθεση αριθ. 11/2016 του ΕΕΣ με τίτλο «Ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας στην πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας: περιορισμένη πρόοδος σε δυσχερές περιβάλλον», σημείο 47 (<http://eca.europa.eu>).

21 Αυτόθι, σημεία 48 και 50.

22 Ειδική έκθεση αριθ. 19/2014 του ΕΕΣ με τίτλο «Προενταξιακή βοήθεια της ΕΕ προς τη Σερβία», σημείο 79 (<http://eca.europa.eu>).

23 Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2012, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου.

26

Στο πλαίσιο του ΜΠΒ II (2014-2020), δίδεται μεγαλύτερη έμφαση στη βελτίωση του συνόλου των συστημάτων διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών της εκάστοτε χώρας. Ωστόσο, τα προγράμματα του ΜΠΒ II εγκρίθηκαν μόλις στο τέλος του 2014, λόγω καθυστερήσεων στο νομοθετικό πλαίσιο και τις διαδικασίες του νέου μηχανισμού. Οι αναλήψεις υποχρεώσεων και οι πληρωμές καθυστέρησαν περαιτέρω, λόγω των διαδικασιών κύρωσης από τις δικαιούχους χώρες. Συνεπώς, κατά τον χρόνο του ελέγχου ήταν πολύ νωρίς για να διατυπωθούν σχόλια για τα αναληφθέντα και τα καταβληθέντα ποσά στο πλαίσιο του ΜΠΒ II.

Η Επιτροπή δεν επέβαλλε συστηματικά αυστηρούς όρους

27

Οι διαδοχικές στρατηγικές για τη διεύρυνση που χάραξε η Επιτροπή αναφέρονταν επανειλημμένα στην αυστηρή τήρηση όρων (αιρεσιμότητα)²⁴ χωρίς, ωστόσο, να παρέχονται συγκεκριμένοι ορισμοί. Αιρεσιμότητα είναι η αρχή της επιβολής συγκεκριμένων όρων που αποτελούν προϋπόθεση για τη σύναψη σύμβασης ή την πραγματοποίηση πληρωμής, σε επίπεδο πολιτικής, προγράμματος ή έργου. Εάν ο δικαιούχος δεν τηρήσει αυτούς τους προκαθορισμένους όρους, η Επιτροπή μπορεί να προβεί σε διάφορες ενέργειες, όπως σε αναστολή πληρωμών για ολόκληρο το πρόγραμμα, σε μείωση της μελλοντικής βοήθειας ή σε ακύρωση έργου.

28

Σε επίπεδο προγραμμάτων, η Επιτροπή επέβαλε αυστηρούς όρους σε ελάχιστες περιπτώσεις, και συγκεκριμένα στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη (βλέπε **πλαίσιο 5**) και στην πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας²⁵.

24 Σύμφωνα με τη στρατηγική της Επιτροπής για τη διεύρυνση 2011-2012, «η ενεργός δέσμευση, η υπαγωγή σε όρους και η αξιοπιστία έχουν τοποθετηθεί στο επίκεντρο της διαδικασίας ένταξης και της επιτυχίας της» (σ. 2), ενώ οι τιθέμενοι όροι πρέπει να είναι αδιαμφισβήτητοι, απαιτητικοί και αυστηροί (σ. 18 και 23). Στη στρατηγική για τη διεύρυνση 2012-2013 γίνεται λόγος για αυστηρή τήρηση όρων (σ. 2, 3, 16 και 22) και αυτό επαναλαμβάνεται στη στρατηγική για τη διεύρυνση του 2014 (σ. 2 και 19), καθώς και σε εκείνη του 2015 (σ. 12).

25 Αναστολή πληρωμών, όπως ορίζεται στο άρθρο 46 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 718/2007 της Επιτροπής.

Πλαίσιο 5

Αυστηροί όροι σε επίπεδο προγράμματος στον τομέα της δικαιοσύνης στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη

Το 2013, η διαδικασία ένταξης της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης στην ΕΕ περιήλθε σε στασιμότητα. Οι πολιτικοί εκπρόσωποι της χώρας φαινόταν ανίκανοι ή απρόθυμοι να εξασφαλίσουν τη συναίνεση που απαιτείτο προκειμένου να υπάρξει πρόοδος στην προενταξιακή πορεία της. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτού ήταν η ανικανότητα ή η έλλειψη πολιτικής βούλησης για την επιβολή απόφασης του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων²⁶. Συνεπεία αυτού, η Επιτροπή, εφαρμόζοντας την αρχή της αιρεσιμότητας, μείωσε τα κονδύλια του ΜΠΒ I για το 2013 κατά 45 εκατομμύρια ευρώ και επέβαλε περαιτέρω μειώσεις κονδυλίων στο πλαίσιο του ΜΠΒ II²⁷. Καθώς η Βοσνία-Ερζεγοβίνη δεν ενέκρινε τη νέα συνολική στρατηγική για τη μεταρρύθμιση του τομέα της δικαιοσύνης, την οποία είχαν εγκρίνει και οι τέσσερις συνταγματικές οντότητες, συμπεριλαμβανομένης της Republika Srpska (βλέπε χάρτη στο **γράφημα 3**), η Επιτροπή ανέστειλε την παρεχόμενη δημοσιονομική στήριξη στον τομέα της δικαιοσύνης.

26 Στην υπόθεση Sejdić και Finci κατά Βοσνίας-Ερζεγοβίνης (Δεκέμβριος 2009), το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων έκρινε ότι η Βοσνία-Ερζεγοβίνη είχε παραβιάσει το δικαίωμα του εκλέγεσθαι των προσφευγόντων για τον λόγο ότι αυτοί ανήκαν σε εθνοτικές μειονότητες.

27 Από το 2014 έως το 2017, στη χώρα αυτή είχαν διατεθεί 165 εκατομμύρια ευρώ, έναντι 331 εκατομμυρίων ευρώ που είχαν διατεθεί από το 2007 έως το 2010.

29

Σε επίπεδο έργων, η Επιτροπή δεν επέβαλλε συστηματικά αυστηρούς όρους, όπως προκύπτει από τα παραδείγματα που παρατίθενται στο **πλαίσιο 6**. Μολονότι το 2011 το ΕΕΣ της είχε συστήσει να μεριμνήσει ώστε οι προτάσεις έργων που υποβάλλονταν στις λοιπές σε προενταξιακό στάδιο χώρες να είναι επαρκώς ώριμες προς υλοποίηση²⁸, η Επιτροπή δεν το έπραξε πάντοτε. Η κατάσταση αυτή είχε αντίκτυπο στις επιδόσεις των έργων σε πολλές χώρες²⁹.

28 Ειδική έκθεση του ΕΕΣ αριθ. 14/2011 με τίτλο «Συνέβαλε η βοήθεια της ΕΕ στη βελτίωση των ικανοτήτων της Κροατίας να διαχειριστεί τη μετενταξιακή χρηματοδότηση», σημείο 53 (<http://eca.europa.eu>).

29 Βλέπε την αξιολόγηση «The rule of law, judicial reform and the fight against corruption and organised crime in the Western Balkans», Φεβρουάριος 2013, σ. 240.

Πλαίσιο 6

Μη εφαρμογή αυστηρών όρων στο πλαίσιο του ΜΠΒ Ι

Αλβανία

Σε επτά από τα 15 έργα που υποβλήθηκαν σε έλεγχο, η Επιτροπή δεν είχε ορίσει αυστηρές προϋποθέσεις ούτε στο στάδιο σύναψης των συμβάσεων³⁰ ούτε και πριν από την πραγματοποίηση πληρωμών. Αυτό ίσχυε όχι μόνο στην περίπτωση έργων με περίπλοκους στόχους (όπως η ενίσχυση των μέτρων καταπολέμησης της διαφθοράς), αλλά και στην περίπτωση έργων που επεδίωκαν σχετικώς απλά αποτελέσματα, όπως το έργο ανέγερσης δικαστικού μεγάρου στα Τίρανα (βλέπε **παράρτημα II**, έργο αριθ. 10). Όσον αφορά το έργο αυτό, δεν είχαν εκδοθεί οι σχετικές άδειες, ενώ εικαζόμενες παρατυπίες ως προς το ιδιοκτησιακό καθεστώς δημιούργησαν περαιτέρω προβλήματα. Κατόπιν διαπραγματεύσεων με το Υπουργείο Δικαιοσύνης που διήρκεσαν 4,5 χρόνια, η Επιτροπή ακύρωσε το έργο και επαναδιέθεσε μέρος της χρηματοδότησης σε μέτρα που δεν συνδέονταν με τον τομέα του κράτους δικαίου.

Σερβία

Η Επιτροπή δεν έδωσε τη δέουσα προσοχή στην αιρεσιμότητα, την αλληλουχία των διαφόρων σταδίων στο πλαίσιο του σχεδιασμού των έργων και τις νομικές ασυνέπειες. Σε πολλές περιπτώσεις, αυτό υπονόμωσε την ομαλή και έγκαιρη υλοποίηση των έργων³¹. Μετά το 2012, οι προτάσεις έργων ενίοτε είτε αναβάλλονταν είτε συρρικνώνονταν λόγω απουσίας αδειών ή μη υποβολής των απαιτούμενων μελετών σκοπιμότητας.

30 Βλέπε **παράρτημα II**, έργα αριθ. 2, 3, 4, 5, 9 και 10 στον τομέα του κράτους δικαίου στην Αλβανία, καθώς και έργο αριθ. 2 στον τομέα της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών.

31 Ειδική έκθεση αριθ. 19/2014 του ΕΕΣ με τίτλο «Προενταξιακή βοήθεια της ΕΕ προς τη Σερβία», πλαίσιο 5 και σημεία 27 και 31 (<http://eca.europa.eu>).

Γενικώς, η Επιτροπή ήταν αποτελεσματική ως προς την παρακολούθηση της υλοποίησης των έργων και μερικώς αποτελεσματική ως προς τη συνέχεια που έπρεπε να δοθεί στις αξιολογήσεις

30

Η Επιτροπή παρακολούθησε τις τομεακές μεταρρυθμίσεις και την υλοποίηση των έργων τόσο άμεσα όσο και μέσω των έξι αντιπροσωπειών της ΕΕ στα Δυτικά Βαλκάνια. Η παρακολούθηση, στο υψηλότερο επίπεδό της, ασκείτο κατά τις εξαμηνιαίες συνεδριάσεις της κοινής επιτροπής παρακολούθησης και, περισσότερο τακτικά, στο πλαίσιο των τομεακών επιτροπών παρακολούθησης. Οι αντιπροσωπίες της ΕΕ παρακολουθούσαν επίσης την υλοποίηση των έργων επί τόπου.

31

Στο πλαίσιο του κύκλου αξιολόγησης, η Επιτροπή προέβαινε σε τομεακές και θεματικές αξιολογήσεις, οι οποίες δεν πρέπει να συγχέονται με τις ετήσιες εκθέσεις προόδου για τις υποψήφιες και δυνάμει υποψήφιες χώρες. Αυτή η δεύτερη κατηγορία εκθέσεων αποτελεί την επίσημη πολιτική αξιολόγηση των χωρών αυτών εκ μέρους της Επιτροπής.

Γενικώς, η Επιτροπή ήταν αποτελεσματική ως προς την παρακολούθηση της υλοποίησης των έργων

32

Σε όλους τους τομείς, οι αντιπροσωπίες της ΕΕ παρακολούθησαν αποτελεσματικά την υλοποίηση των έργων στο πλαίσιο του ΜΠΒ μέσω:

- α) ελέγχων της νομιμότητας και της κανονικότητας βάσει των συστημάτων διαχείρισης και πληροφοριών·
- β) συνεδριάσεων συντονισμού με τη συμμετοχή των αντισυμβαλλομένων και των αρχών της δικαιούχου χώρας, καθώς και επιτόπιων επισκέψεων·
- γ) των ετήσιων εκθέσεων του δευτερεύοντος διατάκτη·
- δ) των συνεδριάσεων της κοινής επιτροπής παρακολούθησης και των τομεακών επιτροπών παρακολούθησης·
- ε) εσωτερικών τριμηνιαίων πινάκων παρακολούθησης για έργα υψηλότερης επικινδυνότητας.

33

Η Επιτροπή παρακολούθησε αποτελεσματικά τόσο την εφαρμογή του ΜΠΒ όσο και την παραγωγή των εκρών³². Πέραν των προαναφερθέντων εργαλείων παρακολούθησης, οι εκθέσεις της βάσει αποτελεσμάτων παρακολούθησης (ROM) ακολουθούσαν τυποποιημένη μεθοδολογία, καθορισμένη από την Επιτροπή,

³² Το κλιμάκιο ελέγχου συγκέντρωσε σχετικά αποδεικτικά στοιχεία από τις αντιπροσωπίες της ΕΕ στην Αλβανία, τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη και τη Σερβία.

καταγράφοντας κυρίως τα αποτελέσματα των υπό υλοποίηση έργων. Ωστόσο, η προσέγγιση ROM παρουσίαζε τρεις σημαντικές αδυναμίες.

34

Πρώτον, δεδομένου ότι πολλά έργα του ΜΠΒ που υποβάλαμε σε έλεγχο αφορούσαν συμβάσεις αξίας χαμηλότερης του ενός εκατομμυρίου ευρώ, τα έργα αυτά ήταν κάτω του ορίου των εκθέσεων ROM. Συνεπώς, η παρακολούθηση βάσει αποτελεσμάτων δεν κάλυπτε όλα τα πολιτικώς ευαίσθητα έργα. Δεύτερον, καμία από τις εκθέσεις που εξετάσαμε δεν περιείχε μέτρηση της συμμόρφωσης με τους επιβαλλόμενους όρους. Τρίτον, λόγω απουσίας εκ των υστέρων παρακολούθησης των έργων³³ δεν κατέστη δυνατή η μέτρηση της βιωσιμότητάς τους.

Η Επιτροπή ήταν μερικώς αποτελεσματική ως προς τη συνέχεια που έπρεπε να δοθεί στις αξιολογήσεις

35

Όσον αφορά το κράτος δικαίου, η Επιτροπή διεξήγαγε συνολική διατομεακή αξιολόγηση του ΜΠΒ στα Δυτικά Βαλκάνια, καθώς και δύο θεματικές αξιολογήσεις έργων του ΜΠΒ, μίας που αφορούσε το κράτος δικαίου και μίας άλλης που αφορούσε την καταπολέμηση της απάτης³⁴. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σε στενή συνεργασία με το Συμβούλιο της Ευρώπης και την Επιτροπή της Βενετίας³⁵, επιχορήγησε μεγάλο αριθμό εκθέσεων εμπειρογνομώνων σχετικά με το δικαστικό σύστημα, οι οποίες επεσήμαιναν, παραδείγματος χάριν, ότι δεν υπήρχε ακόμη μητρώο καταγραφής διώξεων που κατέληξαν σε ποινικές καταδίκες.

36

Παρά ταύτα, η Επιτροπή δεν αξιοποίησε τις δικές της αξιολογήσεις ή τις εκθέσεις εμπειρογνομώνων, προκειμένου να κάνει μεγαλύτερη χρήση της αρχής της αιρεσιμότητας. Για τα έργα στον τομέα του κράτους δικαίου, δεν προσάρμοσε τους δείκτες των εκθέσεων ROM που επικεντρώνονταν περισσότερο στους δείκτες εκροών για τα υπό υλοποίηση έργα. Πράγματι, η Επιτροπή ανέφερε ότι συχνά δεν δινόταν συνέχεια στα έργα του ΜΠΒ στον τομέα του κράτους δικαίου.

37

Όσον αφορά τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, η Επιτροπή δεν προέβη σε συνολική αξιολόγηση της στήριξης που χορηγήθηκε από τον ΜΠΒ, ορισμένες αξιολογήσεις, ωστόσο, κάλυψαν περιορισμένο αριθμό έργων του ΜΠΒ στον εν λόγω τομέα.

33 «Thematic evaluation of the rule of law, judicial reform and the fight against corruption and organised crime in the Western Balkans — Lot 3, Final Main Report» (Θεματική αξιολόγηση του κράτους δικαίου, της μεταρρύθμισης του δικαστικού συστήματος και της καταπολέμησης της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος στα Δυτικά Βαλκάνια — Ενότητα 3, τελική κύρια έκθεση), Φεβρουάριος 2013, σ. 60.

34 «Meta-evaluation of IPA assistance and evaluation of multi-beneficiary programmes», Σεπτέμβριος 2013. «Thematic evaluation of the rule of law, judicial reform and the fight against corruption and organised crime in the Western Balkans — Lot 3, Final Main Report», Φεβρουάριος 2013, σ. 60. «Thematic evaluation on IPA support for the fight against corruption, final main report», Αύγουστος 2015.

35 Η «Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Δημοκρατία μέσω της Νομοθεσίας» εδρεύει στη Βενετία της Ιταλίας και, μεταξύ των λοιπών δραστηριοτήτων της, παρέχει νομικές συμβουλές στα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, ιδίως βοηθώντας τα να εναρμονίσουν τις δικαιοδοσίες τους με τα ευρωπαϊκά πρότυπα ως προς το κράτος δικαίου (<http://www.venice.coe.int>).

Παρά τις σοβαρές αδυναμίες σε επίπεδο δικαιούχων, η Επιτροπή ήταν αποτελεσματική στην υποστήριξη του συντονισμού των χορηγών βοήθειας

38

Η αρχή της καθοδήγησης των χορηγών βοήθειας από την εκάστοτε χώρα τίθεται στη δήλωση του Παρισιού για την αποτελεσματικότητα της βοήθειας (2005)³⁶. Βάσει της αρχής αυτής, η οποία ισχύει επίσης όσον αφορά τη χρηματοδότηση από τον ΜΠΒ, κάθε δικαιούχος χώρα οφείλει να θέτει ρεαλιστικούς επιμέρους στόχους σε περιορισμένο αριθμό τομέων και να αποφεύγει την αλληλοεπικάλυψη της βοήθειας που προέρχεται από χορηγούς. Σε όλη την υπό εξέταση περιοχή, η Επιτροπή υποστήριξε αποτελεσματικά τις δικαιούχους χώρες ως προς την ευθύνη τους να ηγούνται του συντονισμού των χορηγών βοήθειας.

Συντονισμός των χορηγών βοήθειας σε περιφερειακό επίπεδο

39

Το πλαίσιο επενδύσεων για τα Δυτικά Βαλκάνια (WBIF) και το συμβούλιο περιφερειακής συνεργασίας (ΣΠΣ) χρηματοδοτούνται αμφότερα από περιφερειακά προγράμματα του ΜΠΒ. Ένας από τους στόχους τους ήταν η βελτίωση του συντονισμού των χορηγών βοήθειας στις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων (βλέπε **πλαίσιο 7**).

36 COM(2007) 72 τελικό της 28ης Φεβρουαρίου 2007, «Κώδικας δεοντολογίας της ΕΕ για τον καταμερισμό της εργασίας στην αναπτυξιακή πολιτική».

Συντονισμός των χορηγών βοήθειας σε περιφερειακό επίπεδο στα Δυτικά Βαλκάνια

WBIF

Στο πλαίσιο των έργων υποδομής που χρηματοδοτούνται από το WBIF, η ενιαία δεξαμενή επενδυτικών έργων που υποβλήθηκε από όλες τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων τον Δεκέμβριο του 2015 διευκόλυνε την αξιολόγηση και τη διαδικασία επιλογής των έργων.

ΣΠΣ

Ένας από τους στόχους του ΣΠΣ ήταν η δημιουργία «περιφερειακής προοπτικής» όσον αφορά τη βοήθεια των χορηγών³⁷. Πέραν μίας συνεδρίασης το 2015, οι χώρες των Δυτικών Βαλκανίων δεν χρησιμοποίησαν το ΣΠΣ για τον συντονισμό των χορηγών βοήθειας.

37 <http://rcc.int/pages/2/overview>. Βλέπε καταστατικό του ΣΠΣ.

Συντονισμός των χορηγών βοήθειας σε επίπεδο δικαιούχων

40

Ο συντονισμός των χορηγών βοήθειας από τη δικαιούχο χώρα ήταν αποτελεσματικός στη Σερβία, μερικώς αποτελεσματικός στην πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας και το Μαυροβούνιο και αναποτελεσματικός στην Αλβανία, τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη και το Κοσσυφοπέδιο (βλέπε **πλαίσιο 8**). Αυτό οφειλόταν στην έλλειψη ηγετικών και διοικητικών ικανοτήτων στους κόλπους των εθνικών δομών που ήταν αρμόδιες για τον συντονισμό αυτό. Παρατηρήσαμε, ωστόσο, ότι η Επιτροπή υποστήριξε τους δικαιούχους αναλαμβάνοντας ένα μέρος του συντονισμού.

Πλαίσιο 8

Αναποτελεσματικός ο συντονισμός των χορηγών βοήθειας σε επίπεδο δικαιούχων

Αλβανία

Εξετάσαμε τις δραστηριότητες σε σχέση με τους χορηγούς βοήθειας της υπηρεσίας αναπτυξιακού προγραμματισμού, χρηματοδότησης και εξωτερικής υποστήριξης. Η υπηρεσία δεν είχε σαφή οργανωτική δομή, δεν διέθετε επαρκές προσωπικό και δεν διατηρούσε βάση δεδομένων με τους χορηγούς βοήθειας. Ενώ οι ομάδες εργασίας στον τομέα των χορηγών παρέμεναν αδρανείς από το 2013, η τεχνική γραμματεία χορηγών βοήθειας υπό την καθοδήγηση της Επιτροπής συνέβαλε αποτελεσματικά στην εξασφάλιση συμπληρωματικότητας και τον επιμερισμό καθηκόντων μεταξύ των χορηγών. Σε συνεντεύξεις με την κοινότητα των χορηγών (ΗΠΑ, Ιταλία, Γαλλία), η αντιπροσωπεία της ΕΕ στα Τίρανα επαινέθηκε γενικώς για τις προσπάθειές της.

Κοσσυφοπέδιο

Έως το τέλος του 2011 δεν υπήρχαν αποτελεσματικοί μηχανισμοί για τον συντονισμό των χορηγών βοήθειας και, παρά τις διάφορες σχετικές πρωτοβουλίες που αναπτύχθηκαν έκτοτε εντός μεμονωμένων τομέων, η ΕΕ και οι λοιποί διεθνείς χορηγοί βοήθειας ζητούν την περισσότερο ενεργό συμμετοχή των θεσμών της χώρας, καλώντας τους να αναλάβουν ηγετικό ρόλο ως προς τον συντονισμό και την απαιτούμενη συνέχεια σε τεχνικό επίπεδο³⁸. Αυτό επιβεβαιώνεται από πρόσφατα εσωτερικά έγγραφα της Επιτροπής.

38 Ειδική έκθεση του ΕΕΣ αριθ. 18/2012 με τίτλο «Η βοήθεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς το Κοσσυφοπέδιο για την εγκαθίδρυση κράτους δικαίου», σημεία 82 και 86 (<http://eca.europa.eu>).

Μέρος δεύτερο — Συνέβαλε ο ΜΠΒ στην ενίσχυση των διοικητικών ικανοτήτων στα Δυτικά Βαλκάνια;

41

Από το 2007 και εξής, ο ΜΠΒ είναι το μόνο χρηματοδοτικό μέσο της ΕΕ που σκοπό έχει την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας στα Δυτικά Βαλκάνια. Στους τομείς του κράτους δικαίου, αφενός, και της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης, αφετέρου, εξετάσαμε κατά πόσον:

- α) η Επιτροπή όντως παρήγαγε τις επιδιωκόμενες εκροές·
- β) τα λοιπά αποτελέσματα του ΜΠΒ, πέραν των εκροών, ήταν βιώσιμα·
- γ) ο πολιτικός διάλογος συνέβαλε αποτελεσματικά στην ενίσχυση των διοικητικών ικανοτήτων.

Η Επιτροπή όντως παρήγαγε τις επιδιωκόμενες εκροές

42

Σε όλους τους τομείς, τα έργα που εξετάσαμε στο πλαίσιο τόσο των εθνικών όσο και των περιφερειακών προγραμμάτων παρήγαγαν τις συμβατικώς προβλεπόμενες εκροές³⁹. Παραδείγματος χάριν, οι φυλακές του Φιέρι στην Αλβανία και το σύστημα τεχνολογίας πληροφοριών του ανώτερου δικαστικού και εισαγγελικού συμβουλίου στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη παραδόθηκαν εγκαίρως και σύμφωνα με τις προδιαγραφές της σύμβασης (βλέπε **φωτογραφίες 1 και 2**).

39 Η παρατήρηση αυτή βασίζεται στο δείγμα ελέγχου που εξετάσαμε το 2015 (βλέπε **παράρτημα II**). Παρόμοια παρατήρηση περιλαμβάνεται στην μετα-αξιολόγηση της Επιτροπής, σ. 6 (2013).

Φωτογραφία 1

Έτοιμα κελιά φυλακών, έργο κατασκευής φυλακών στο Φιέρι της Αλβανίας

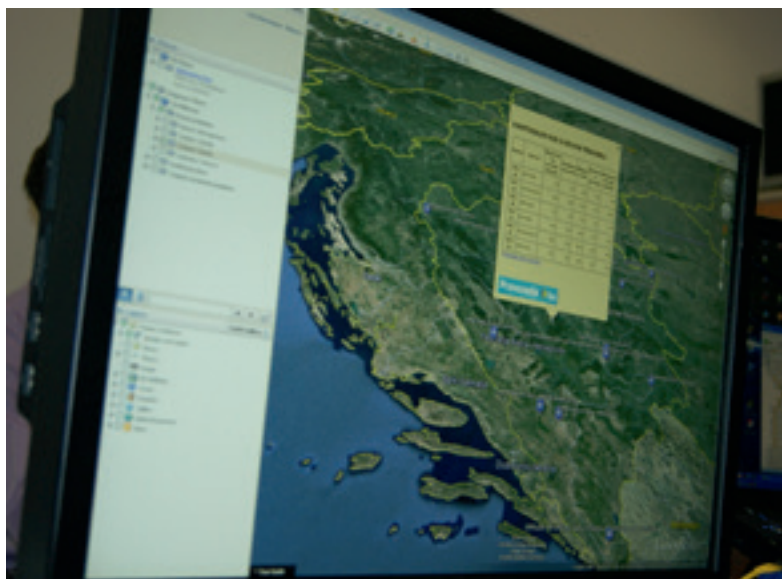


©Eriton Hasaj, 2014.

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή (7η ενδιάμεση και τελική έκθεση, σ. 33).

Φωτογραφία 2

Το έργο τεχνολογίας πληροφοριών στους κόλπους του ανώτερου δικαστικού και εισαγγελικού συμβουλίου, με το οποίο εξασφαλίζεται από το Σαράγεβο η εποπτεία του δικαστικού συστήματος της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης



©High Judicial and Prosecutorial Council BiH (HJPC BiH).

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή (τελική περιγραφική έκθεση του έργου, σ. 23).

Τα έργα του ΜΠΒ στον τομέα του κράτους δικαίου και της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης ήταν εν μέρει βιώσιμα

Τα έργα στον τομέα του κράτους δικαίου ήταν εν μέρει βιώσιμα

43

Η Επιτροπή κατάφερε μόνον εν μέρει να μετατρέψει τις εκροές των έργων σε βιώσιμα αποτελέσματα στα διάφορα πεδία του τομέα του κράτους δικαίου που υποστηρίζονταν από τον ΜΠΒ (π.χ. επιβολή του νόμου, εισαγγελικές αρχές, δικαστήρια, υπηρεσίες για την καταπολέμηση της διαφθοράς). Από τα 29 έργα στον τομέα του κράτους δικαίου που περιελάμβανε το δείγμα ελέγχου με τα εθνικά έργα, τα 15 δεν ήταν βιώσιμα⁴⁰. Οι λόγοι για αυτή τη μη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων εντοπίζονταν συχνά σε επίπεδο δικαιούχου χώρας και συνίσταντο, μεταξύ άλλων, στην ανεπάρκεια του προϋπολογισμού και του προσωπικού, τον ελλιπή συντονισμό και την απουσία πολιτικής βούλησης για μεταρρύθμιση των θεσμών και για ανάληψη των αναγκαίων επακόλουθων ενεργειών.

44

Όσον αφορά αυτά τα 15 έργα, η Επιτροπή δεν επέβαλε την πλήρωση αρκούντως συναφών όρων ως προϋπόθεση για την έγκριση των συμβάσεων. Οι συμβάσεις που συνήφθησαν στο πλαίσιο του ΜΠΒ θα μπορούσαν να είχαν περιλάβει ως προϋπόθεση την υποχρέωση εισαγωγής καλύτερων εγγυήσεων στον τομέα της δικαστικής μεταρρύθμισης. Σε περίπτωση μη τήρησης αυτής της προϋπόθεσης, η καταβολή των ετήσιων ενισχύσεων από τον ΜΠΒ θα μπορούσε να ανασταλεί μέχρι νεωτέρας.

45

Σε περιφερειακό επίπεδο, η «Στρατηγική 2020 για την Νοτιοανατολική Ευρώπη» του ΣΠΣ τοποθετούσε σε εξέχουσα θέση τη δικαιοσύνη και την καταπολέμηση της διαφθοράς⁴¹. Μολονότι το ΣΠΣ εξαρτάτο σε μεγάλο βαθμό από τη χρηματοδότηση του ΜΠΒ⁴², όσον αφορά το κράτος δικαίου, για την περίοδο αναφοράς του ελέγχου, δεν παρατηρήσαμε σημαντικές δραστηριότητες αυτού του διεθνούς οργανισμού στις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων.

Ο αντίκτυπος του ΜΠΒ Ι στην καταπολέμηση της απάτης και του οργανωμένου εγκλήματος ήταν περιορισμένος

46

Από το 1995, η Διεθνής Διαφάνεια κατατάσσει τις διάφορες χώρες βάσει ενός παγκόσμιου δείκτη αντίληψης για τη διαφθορά⁴³: όσο υψηλότερη θέση στην κατάταξη κατέχει μια χώρα, τόσο υψηλότερη και η περί διαφθοράς αντίληψη. Στο **γράφημα 5** παρουσιάζεται η κατάταξη των έξι χωρών των Δυτικών Βαλκανίων την τελευταία εξαετία, η οποία συνέπιπτε με το τέλος της περιόδου εφαρμογής του ΜΠΒ Ι και εξής.

40 Βλέπε **παράρτημα II**, τα έργα στον τομέα του κράτους δικαίου στην Αλβανία (αριθ. 2, 3, 4, 5, 9 και 10), τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη (αριθ. 11 και 14), την πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας (αριθ. 21 και 22), το Μαυροβούνιο (αριθ. 23) και τη Σερβία (αριθ. 25, 26, 27 και 28).

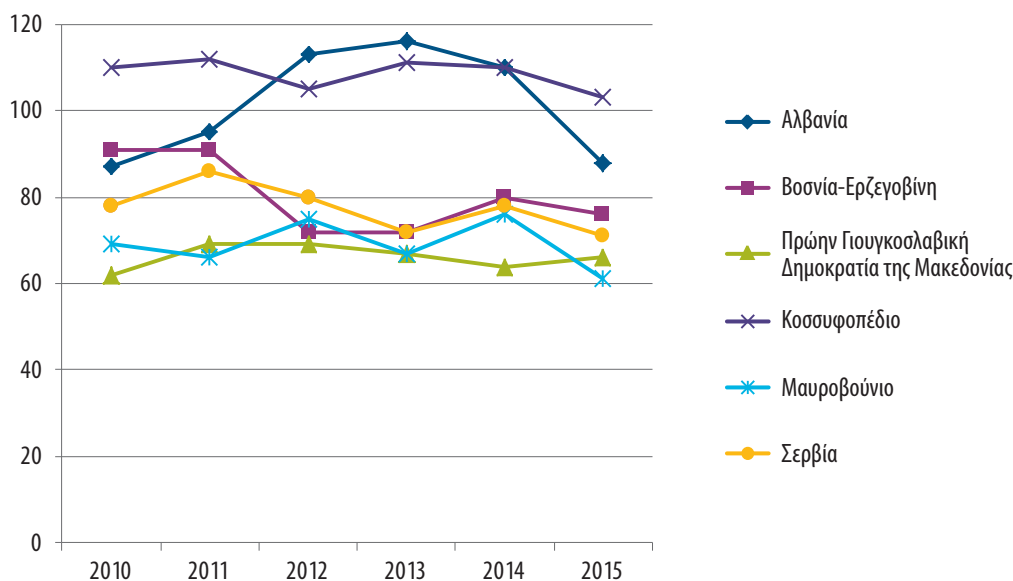
41 «South East Europe 2020 Strategy», ΣΠΣ, σ. 31 έως 33.

42 Για τη διοικητική λειτουργία του και την υλοποίηση των έργων του, το ΣΠΣ εξαρτάται από τη χρηματοδότηση του ΜΠΒ (14 εκατομμύρια ευρώ μεταξύ 2007 και 2013), δεδομένου ότι η ελάχιστη ετήσια συνδρομή των 50 000 ευρώ που καταβάλλει κάθε μέλος του συμβουλίου δεν αρκούσε να καλύψει όλα τα έξοδά του.

43 Η Διεθνής Διαφάνεια ορίζει τη διαφθορά ως «την κατάχρηση ανατεθείσας εξουσίας προς ίδιον όφελος»· βλέπε <http://www.transparency.org/>. Βάσει του δείκτη διακυβέρνησης «έλεγχος της διαφθοράς» της Παγκόσμιας Τράπεζας, η σειρά κατάταξης των έξι συγκεκριμένων χωρών των Δυτικών Βαλκανίων είναι παρόμοια· βλέπε <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>.

Γράφημα 5

Κατάταξη των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων βάσει του δείκτη αντίληψης για τη διαφθορά



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο βάσει του δείκτη αντίληψης για τη διαφθορά της Διεθνούς Διαφάνειας (2010-2015).

47

Το 2015, βάσει του δείκτη αντίληψης για τη διαφθορά, η Αλβανία και το Κοσσυφοπέδιο κατείχαν την 88η και την 103η θέση αντίστοιχα, γεγονός που θέτει τις χώρες αυτές στο ίδιο επίπεδο με την Αίγυπτο και την Αιθιοπία. Βάσει του δείκτη αυτού, κατά την περίοδο 2010-2015, οι υπόλοιπες τέσσερις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων κατατάσσονταν μεταξύ της 60ής και της 80ής θέσης.

48

Οι ετήσιες εκθέσεις προόδου, οι σχετικές έρευνες και δύο θεματικές αξιολογήσεις υποδήλωναν ότι η Επιτροπή είχε επίγνωση του γεγονότος ότι οι πολιτικές παρεμβάσεις στο έργο της δικαιοσύνης συνιστούσαν ευρέως διαδεδομένη πρακτική στα Δυτικά Βαλκάνια, όπως διαδεδομένα ήταν και η διαφθορά στα ανώτερα επίπεδα της ιεραρχίας και το οργανωμένο έγκλημα⁴⁴ (βλέπε **πλαίσιο 9**). Ωστόσο, στο Μαυροβούνιο και τη Σερβία, δύο χώρες με τις οποίες η ΕΕ είχε αρχίσει διαπραγματεύσεις προσχώρησης⁴⁵, το επίπεδο ετοιμότητας για τη δικαστική μεταρρύθμιση ήταν καλύτερο σε σύγκριση με το αντίστοιχο των άλλων τεσσάρων χωρών.

44 Εκθέσεις προόδου για την περίοδο 2012-2015. Αξιολόγηση «IPA support to the fight against corruption», Αύγουστος 2015. Αξιολόγηση «Rule of Law, judicial reform and the fight against corruption and organised crime in the Western Balkans», Φεβρουάριος 2013

45 Έκθεση προόδου για το 2015, Μαυροβούνιο, σ. 14, 15, 18 και 19. Έκθεση προόδου για το 2015, Σερβία, σ. 11, 13, 14, 17 και 18.

Πολιτικές παρεμβάσεις, διαφθορά στα ανώτερα επίπεδα της ιεραρχίας και οργανωμένο έγκλημα στα Δυτικά Βαλκάνια

Αλβανία

Δεν υπήρχαν εγγυήσεις της πλήρους ανεξαρτησίας και λογοδοσίας των δικαστικών και εισαγγελικών λειτουργιών. Λόγω της αργής απονομής της δικαιοσύνης και της μη συστηματικής εκτέλεσης των δικαστικών αποφάσεων, μόνον ένας αμελητέος αριθμός τελεσίδικων καταδικαστικών αποφάσεων οδήγησε τελικά σε εξάρθρωση εγκληματικών οργανώσεων⁴⁶.

Βοσνία-Ερζεγοβίνη

Η πολιτική δέσμευση δεν μεταφράστηκε σε επιτυχείς καταδικαστικές αποφάσεις⁴⁷. Παραδείγματος χάριν, βάσει έρευνας του ΣΠΣ του 2015, το 90 % των ερωτηθέντων στη χώρα διαφώνησαν με τη δήλωση ότι η κυβέρνηση τους καταπολεμούσε τη διαφθορά με αποτελεσματικό τρόπο.

Κοσσυφοπέδιο

Οι αμφισβητούμενοι διορισμοί, οι ασαφείς εντολές και η συστηματική έλλειψη εθνικής χρηματοδότησης υπονόμευσαν τις δραστηριότητες των βασικών θεσμών του κράτους δικαίου στη χώρα. Οι έρευνες στο πλαίσιο υποθέσεων διαφθοράς στα ανώτερα επίπεδα της ιεραρχίας ήταν σπάνιες και δεν κατέληγαν σε τελεσίδικες καταδικαστικές αποφάσεις. Επιπροσθέτως, η συμμετοχή πολιτών της χώρας στο οργανωμένο έγκλημα στην περιοχή αποτέλεσε απειλή για την περιφερειακή διεθνотική σταθερότητα⁴⁸.

46 Έκθεση προόδου για το 2015, Αλβανία, σ. 4 και 51.

47 Έκθεση προόδου για το 2015, Βοσνία-Ερζεγοβίνη, σ. 16.

48 Έκθεση προόδου για το 2015, Κοσσυφοπέδιο, σ. 12, 15, 16 και 18.

49

Για τους σκοπούς της παρακολούθησης, η Επιτροπή ζήτησε από κάθε δικαιούχο χώρα να της υποβάλει πίνακες στους οποίους θα καταγράφονταν οι περιπτώσεις αποτελεσματικής έρευνας, δίωξης και έκδοσης καταδικαστικών αποφάσεων σε υποθέσεις διαφθοράς στα ανώτερα επίπεδα της ιεραρχίας και οργανωμένου εγκλήματος. Ανάλογα με τη χώρα, οι αναφερθείσες υποθέσεις διαφθοράς στα ανώτερα επίπεδα της ιεραρχίας και οργανωμένου εγκλήματος κυμαίνονταν από μερικές (Σερβία) έως καμία (Κοσσυφοπέδιο), γεγονός που υποδηλώνει την έλλειψη σχετικής πολιτικής βούλησης.

50

Σύμφωνα με την Επιτροπή, η έλλειψη πολιτικής βούλησης αντικατοπτριζόταν συχνά στους ανεπαρκείς οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους που διεισθύνοντο στα σχε- τικά όργανα, κατάσταση η οποία περιόριζε τις φιλοδοξίες και την ικανότητα απορ- ρόφησης του ΜΠΒ Ι. Από τα δύο παραδείγματα που παρατίθενται στο **πλαίσιο 10** προκύπτει ότι ο αντίκτυπος των έργων του ΜΠΒ Ι που είχαν ως στόχο την καταπολέ- μηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος ήταν πολύ περιορισμένος.

Πλαίσιο 10

Αποτελέσματα των έργων του ΜΠΒ Ι στον τομέα της καταπολέμησης της διαφθοράς

Έργο για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην Αλβανία

Σκοπός του «έργου για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην Αλβανία» ήταν η υποστήριξη της κυβέρνησης της χώρας στην εφαρμογή της στρατηγικής της για την καταπολέμηση της διαφθοράς (2007-2013). Το έργο αυτό όχι μόνο δεν κατάφερε να επιτύχει τους μετρήσιμους επιμέρους στόχους του, αλλά και η βιωσιμότητά του επηρεάστηκε αρνητικά από την έλλειψη ανεξαρτησίας του εθνικού συντονιστή της καταπολέμησης της διαφθοράς, καθώς και από την ανεπάρκεια του προϋπολογισμού και του προσωπικού στο πλαίσιο των συντο- νισμένων πολιτικών σε εθνικό και τοπικό επίπεδο.

Κρατική επιτροπή για την πρόληψη της διαφθοράς στην πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας

Σκοπός του έργου ήταν η ενίσχυση των εργασιών του βασικού φορέα που ήταν υπεύθυνος για την πρόληψη της διαφθοράς. Ωστόσο, στο πλαίσιο του έργου δεν ελήφθη υπόψη το γεγονός ότι η κρατική επιτροπή για την πρόληψη της διαφθοράς δεν ήταν σε θέση να ασκήσει αποτελεσματικά την εντολή που της είχε ανατεθεί λόγω της χαλαρής δέσμευσης των εθνικών αρχών, της έλλειψης ανεξαρτησίας των ανώτερων στελεχών της και της ανεπάρκειας των πόρων της⁴⁹.

49 Ειδική έκθεση αριθ. 11/2016 του ΕΕΣ, με τίτλο «Ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας στην πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας: περιορισμένη πρόοδος σε δυσχερές περιβάλλον», σημείο 28 και πλαίσιο 3 (<http://eca.europa.eu>). Αξιολόγηση «IPA support to the fight against corruption», Αύγουστος 2015, σ. 30 και 120.

Η Επιτροπή χρησιμοποίησε μικρό μέρος των χρηματοδοτικών πόρων του ΜΠΒ σε βασικούς τομείς του κράτους δικαίου

51

Η ελευθερία των μέσων μαζικής ενημέρωσης και μια ισχυρή κοινωνία των πολι- τών είναι οι κύριες κινητήριες δυνάμεις για την ευαισθητοποίηση των πολιτών όσον αφορά τη διαφθορά και το οργανωμένο έγκλημα⁵⁰. αυτοί είναι που συχνά ενθαρρύνουν τις υπηρεσίες καταπολέμησης της διαφθοράς και τις εισαγγελικές αρχές να δράσουν. Αυτές, με τη σειρά τους, συμβάλλουν άμεσα στη δημιουργία ενός μητρώου καταγραφής των περιπτώσεων αποτελεσματικής έρευνας, δίωξης και έκδοσης τελεσίδικων καταδικαστικών αποφάσεων σε υποθέσεις διαφθοράς στα ανώτερα επίπεδα της ιεραρχίας και οργανωμένου εγκλήματος. Στο πλαίσιο του κράτους δικαίου στα Δυτικά Βαλκάνια, τα διάχυτα προβλήματα με την ανε- ξαρτησία της δικαιοσύνης και την αποτελεσματικότητα της καταπολέμησης της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος (βλέπε σημεία 46 έως 50), σε συν- δυασμό με τις απόψεις της Επιτροπής σχετικά με τη σημασία των μέσων μαζικής ενημέρωσης, της κοινωνίας των πολιτών, των υπηρεσιών για την καταπολέμηση της διαφθοράς και των εισαγγελικών αρχών⁵¹, αρκούσαν ως λόγοι για την παροχή συνεχούς στήριξης σε αυτούς τους καθοριστικής σημασίας τομείς.

50 Διεθνής Διαφάνεια, «“Corruption fighters” Tool kit: civil society experiences and emerging strategies», 2002 (http://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_fighters_toolkit_civil_society_experiences_and_emerging_strategy).

51 Βλέπε, παραδείγματος χάριν, την ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, με τίτλο «Στρατηγική διεύρυνσης και κυριότερες προκλήσεις για την περίοδο 2011-2012», COM(2011) 666 τελικό, ιδίως σ. 3, 7, 23, 39, 41, 45, 54, 58, 60 και 67.

52

Ωστόσο, στο πλαίσιο του ΜΠΒ Ι, η Επιτροπή διέθεσε σχετικά περιορισμένα κονδύλια για την ελευθερία των μέσων μαζικής ενημέρωσης και την κοινωνία των πολιτών στα Δυτικά Βαλκάνια (0,5 % του συνολικώς διατεθέντος προϋπολογισμού)⁵². Παραδείγματος χάριν, η Αλβανία δεν έλαβε εθνικά κονδύλια για την ελευθερία των μέσων μαζικής ενημέρωσης και την κοινωνία των πολιτών στο πλαίσιο της καταπολέμησης της απάτης. Ομοίως, ελάχιστη ήταν η χρηματοδότηση που διέθεσε η Επιτροπή για την καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος (2 %), καθώς και για την υποστήριξη των εισαγγελικών υπηρεσιών (1 %).

Γενικώς, τα έργα στον τομέα της διοικητικής μεταρρύθμισης ήταν βιώσιμα

53

Η δημιουργία και η διατήρηση διοικητικών ικανοτήτων ήταν ιδιαίτερα δύσκολο έργο, κυρίως λόγω της ευρέως διαδεδομένης διαφθοράς και των συνεχών πολιτικών παρεμβάσεων στις προσλήψεις δημόσιων υπαλλήλων και τη διαχείριση της σταδιοδρομίας τους. Η κατάσταση αυτή είχε ως συνέπεια τη μεγάλη εναλλαγή προσωπικού και την έλλειψη υπαλλήλων με τα κατάλληλα προσόντα στις εθνικές αρχές⁵³. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή κατάφερε να μετατρέψει σε βιώσιμα αποτελέσματα πολλές εκροές έργων που είχαν χρηματοδοτηθεί από τον ΜΠΒ Ι (π.χ. μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, τελωνεία, δημόσιες συμβάσεις, εσωτερικός έλεγχος των δημόσιων οικονομικών, οικονομικός έλεγχος).

54

Από τα 23 έργα που περιλάμβανε το δείγμα ελέγχου με τα εθνικά έργα, τα 14 ήταν βιώσιμα⁵⁴. Η μη βιωσιμότητα των υπολοίπων οφειλόταν κατά κύριο λόγο στην ανεπάρκεια προϋπολογισμού και προσωπικού, στον ελλιπή συντονισμό και, το σημαντικότερο, στην απουσία πολιτικής βούλησης για μεταρρύθμιση των θεσμών και για ανάληψη των αναγκαίων επακόλουθων ενεργειών. Σε ορισμένες περιπτώσεις, πριν από την έγκριση των συμβάσεων, η Επιτροπή θα μπορούσε να είχε προκαθορίσει πρόσθετες προϋποθέσεις όσον αφορά τη νομοθεσία και τους γενικούς όρους των έργων, κάτι που ωστόσο δεν έπραξε (βλέπε **πλαίσιο 11**).

- 52 Ανάλυση του ΕΕΣ βάσει στοιχείων της Επιτροπής του Ιουλίου του 2015.
- 53 «Meta-evaluation of IPA assistance», Σεπτέμβριος 2013, σ. 19. Εκθέσεις προόδου 2012-2015.
- 54 Βλέπε **παράρτημα II**, τα έργα στον τομέα της διοικητικής μεταρρύθμισης στην Αλβανία (αριθ. 3, 4 και 5), τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη (αριθ. 6, 7 και 9), την πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας (αριθ. 12 και 14), το Μαυροβούνιο (αριθ. 17 και 18) και τη Σερβία (αριθ. 20, 21, 22 και 23).

ΜΠΒ και μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης

Βοσνία-Ερζεγοβίνη

Στη χώρα αυτή, οι προϋπολογισμοί εγκρίνονταν με καθυστέρηση και ο συντονισμός και ο προγραμματισμός του προϋπολογισμού παρέμεναν ελλιπείς⁵⁵. Επιπλέον, σε επίπεδο κρατών, οι οντότητες και η περιοχή του Βρτσκο είχαν τους δικούς τους προϋπολογισμούς και τους δικούς τους νόμους για τη δημόσια διοίκηση και, ως εκ τούτου, η τελευταία παραμένει κατακερματισμένη. Αυτό αποτέλεσε πρόσκομμα για τη βιωσιμότητα ενός έργου διοικητικού συντονισμού σε επίπεδο χώρας και ενός άλλου που αφορούσε τις στατιστικές των δημόσιων οικονομικών.

⁵⁵ Το συγκεκριμένο πλαίσιο περιγράφεται στο έγγραφο «The SIGMA baseline measurement 2015, Bosnia and Herzegovina» (σ. 2, 39, 94 και 95).

55

Όσον αφορά τα περιφερειακά προγράμματα (βλέπε **παράρτημα III**), το WBIF προοριζόταν να αποτελέσει μέσο συνδυαστικής χρηματοδότησης για έργα υποδομών στα Δυτικά Βαλκάνια⁵⁶. Μεταξύ 2008 και 2014, συνήφθησαν δάνεια για έργα αξίας 2,8 δισεκατομμυρίων ευρώ, έναντι των 305 εκατομμυρίων ευρώ στα οποία ανερχόταν η χρηματοδότηση της ΕΕ⁵⁷. Το WBIF ήταν ένα αποτελεσματικό μέσο για τη βελτίωση του συντονισμού των χορηγών βοήθειας και την παροχή τεχνικής υποστήριξης στις εθνικές αρχές που ήταν αρμόδιες για τις υποδομές (π.χ. δημιουργία δεξαμενών έργων, κατάρτιση των οικονομικών εγγράφων των έργων), ενισχύοντας κατ' αυτό τον τρόπο τις διοικητικές ικανότητες της δικαιούχου χώρας. Εξετάσαμε ένα τυπικό παράδειγμα έργου του WBIF (βλέπε **πλαίσιο 12**).

56 Συνδυαστική χρηματοδότηση είναι ο συνδυασμός δανείων από χρηματοπιστωτικά ιδρύματα με επιχορηγήσεις. Επιτρέπει στην Επιτροπή να μοχλεύει τα κεφάλαια του ΜΠΒ προσελκύοντας δάνεια από χρηματοπιστωτικά ιδρύματα. Βλέπε ειδική έκθεση του ΕΕΣ αριθ. 16/2014 «Η αποτελεσματικότητα του συνδυασμού επιχορηγήσεων από περιφερειακές επενδυτικές διευκολύνσεις με δάνεια από χρηματοπιστωτικά ιδρύματα για την υποστήριξη των εξωτερικών πολιτικών της ΕΕ» (<http://eca.europa.eu>).

57 Ετήσια έκθεση και έκθεση παρακολούθησης του WBIF (<https://www.wbif.eu/Library>).

Πλαίσιο 12

Έργο του αγωγού Ιονίου-Αδριατικής

Το περιφερειακό αυτό έργο, αξίας 3,5 εκατομμυρίων ευρώ, που χρηματοδοτήθηκε από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης, συνίστατο στην παροχή τεχνικής βοήθειας για την εκπόνηση μελέτης σκοπιμότητας σχετικά με τη κατασκευή διασυνδετήριου αγωγού μεταφοράς φυσικού αερίου από την Αλβανία στην Κροατία. Το παραδοτέο του έργου (τεχνική έκθεση) ολοκληρώθηκε εγκαίρως και παρείχε τεχνική εμπειρογνώσια στο αλβανικό Υπουργείο Ενέργειας και Βιομηχανίας. Θα χρησιμοποιηθεί για την κατάρτιση του γενικού σχεδίου του αγωγού και για τη μελλοντική κατασκευή του.

56

Διοικούμενη από τις έξι χώρες των Δυτικών Βαλκανίων, η περιφερειακή σχολή δημόσιας διοίκησης (ReSPA) αποτελεί διεθνή οργανισμό με έδρα στο Danilovgrad του Μαυροβουνίου. Η ReSPA έλαβε από τον ΜΠΒ τεχνική βοήθεια, εξοπλισμό και επίπλωση αξίας 2,4 εκατομμυρίων ευρώ, καθώς και ετήσια επιχορήγηση 1,2 εκατομμυρίων ευρώ ως υποστήριξη των επιχειρησιακών δραστηριοτήτων της από τον ΜΠΒ⁵⁸.

57

Μολονότι στόχος της ReSPA ήταν να συμβάλει στην ανάπτυξη μιας αποτελεσματικής και επαγγελματικής δημόσιας διοίκησης στις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων, οι δημόσιοι υπάλληλοι των χωρών αυτών εκμεταλλεύθηκαν ελάχιστα τις δυνατότητες επιμόρφωσης που τους παρείχε⁵⁹, γεγονός που δεν ήταν ανάλογο με τον όγκο τόσο των κονδυλίων του ΜΠΒ όσο και των εθνικών που επενδύθηκαν

58 Βάσει συμβάσεων που υπογράφηκαν μεταξύ 2008 και 2014, Επιτροπή, Ιούνιος 2015.

59 Βάσει των πληροφοριών που υπέβαλαν στο ΕΕΣ οι αλβανικές αρχές (Ιούνιος 2015), ειδική έκθεση του ΕΕΣ αριθ. 11/2016, σημείο 37 (πλαίσιο 1). Ειδική έκθεση αριθ. 20/2016 του ΕΕΣ, με τίτλο «Ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας του Μαυροβουνίου: έχουν σημειωθεί μεν βήματα προόδου, αλλά χρειάζονται καλύτερα αποτελέσματα σε πολλούς βασικούς τομείς», σημείο 19 (πλαίσιο 2) (<http://eca.europa.eu>).

στη ReSPA κατά τη διάρκεια σχεδόν μίας δεκαετίας⁶⁰. Η Επιτροπή διατύπωσε προτάσεις για τη βελτίωση των αποτελεσμάτων της ReSPA, ιδίως εξασφαλίζοντας τον συντονισμό μεταξύ της περιφερειακής και της εθνικής βοήθειας στο πλαίσιο του ΜΠΒ⁶¹. Μολονότι, κατά τον χρόνο του ελέγχου, είχε ήδη δοθεί συνέχεια στις προτάσεις αυτές, ήταν πολύ νωρίς ακόμη για να διαπιστωθεί κατά πόσον η ReSPA συνέβαλε τελικά στη βελτίωση των διοικητικών ικανοτήτων στα Δυτικά Βαλκάνια.

Η Επιτροπή θα μπορούσε να είχε παροτρύνει τους δικαιούχους να χρησιμοποιούν τον ΜΠΒ ως εργαλείο μάθησης

58

Διαπιστώσαμε ότι η προσέγγιση της Επιτροπής ως προς τον ΜΠΒ Ι περιοριζόταν κυρίως στις δομές του μηχανισμού που είχαν συσταθεί ειδικά για τη διαχείριση των πόρων του⁶². Η Επιτροπή θα μπορούσε επίσης να παροτρύνει τις εθνικές αρχές να εφαρμόζουν τις ορθές πρακτικές που είχαν αναπτυχθεί σε αυτές τις δομές ως εργαλείο μάθησης με σκοπό την ενίσχυση άλλων τμημάτων της δημόσιας διοίκησης, εκτός των δομών αυτών⁶³, μολονότι αυτό δεν αποτελούσε συγκεκριμένο στόχο του ΜΠΒ. Παρ' όλα αυτά, η Επιτροπή δεν το έπραξε με συνέπεια η συμβολή του ΜΠΒ στην ενίσχυση των διοικητικών ικανοτήτων να περιοριστεί στους οργανισμούς που συνδέονταν στενά με τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης στο πλαίσιο του μηχανισμού. Στο **πλαίσιο 13** και το **πλαίσιο 14** παρατίθενται δύο χαρακτηριστικά παραδείγματα περιπτώσεων κατά τις οποίες οι δικαιούχοι δεν εφάρμοσαν τις ορθές πρακτικές που θα μπορούσαν να είχαν αποκομίσει από τον ΜΠΒ.

60 «Meta-evaluation/multi beneficiary programme evaluation» (Μετα-αξιολόγηση / αξιολόγηση των προγραμμάτων πολλαπλών δικαιούχων), Ιούνιος 2013, σ. 19, 20, 24 και 25.

61 Ειδική έκθεση αριθ. 20/2016 του ΕΕΣ, με τίτλο «Ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας του Μαυροβουνίου: έχουν σημειωθεί μεν βήματα προόδου, αλλά χρειάζονται καλύτερα αποτελέσματα σε πολλούς βασικούς τομείς», σημείο 20 (<http://eca.europa.eu>).

62 Όσον αφορά τη δυνατότητα του ΜΠΒ να ωφεληθεί την ευρύτερη δημόσια διοίκηση και όχι μόνο τις δομές του, η Επιτροπή στις αξιολογήσεις της συνιστούσε οι διαχειριστικές μονάδες του ΜΠΒ να συγχωνευθούν με τις επιχειρησιακές δομές των δικαιούχων, αντί να παραμένουν αυτοτελείς φορείς. «Meta-evaluation of IPA assistance» (Μετα-αξιολόγηση της στήριξης από τον ΜΠΒ), Σεπτέμβριος 2013. Το ζήτημα αυτό ετέθη επίσης από το ΕΕΣ το 2014, στο πλαίσιο της ειδικής έκθεσής του αριθ. 19/2014, σημείο VI.

63 Βλέπε ειδική έκθεση αριθ. 11/2016 του ΕΕΣ, με τίτλο «Ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας στην πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας: περιορισμένη πρόοδος σε δυσχερές περιβάλλον», σημεία 55 και 72 (<http://eca.europa.eu>).

Έργο «Σκόπια 2014» στην πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας

Το έργο εξαγγέλθηκε το 2010 ως έργο αξίας 80 εκατομμυρίων ευρώ. Ωστόσο, το 2015, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις, οι συνολικές δαπάνες θα ήταν πενταπλάσιες του προαναφερόμενου ποσού, ήτοι 560 εκατομμύρια ευρώ. Αυτό το μεγάλης κλίμακας έργο αστικής ανάπτυξης στην πρωτεύουσα της χώρας αφορούσε την ανέγερση κτιρίων και μνημείων (βλέπε **φωτογραφία 3**) και δεν χρηματοδοτήθηκε από τον ΜΠΒ. Για την υλοποίησή του δεν εφαρμόστηκαν οι κανόνες της ΕΕ όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις, οι σχετικοί διαγωνισμοί χαρακτηρίζονταν από έλλειψη διαφάνειας (π.χ. οι αμοιβές που καταβλήθηκαν για τα έργα τέχνης δεν είχαν καθοριστεί πριν από τον διαγωνισμό) και οι ισχυρισμοί για παρατυπίες στην ανάθεση των συμβάσεων δεν υποβλήθηκαν σε εξωτερικό έλεγχο, ούτε διερευνήθηκαν⁶⁴.

64 BIRN, «True cost of Skopje 2014 Revealed», 27 Ιουλίου 2015. BIRN, «Accountability questions dog authors of Skopje 2014», 14 Αυγούστου 2015. Έκθεση προόδου για το 2014, σ. 25. Αξιολόγηση «IPA support to the fight against corruption», Αύγουστος 2015, σ. 40.

Φωτογραφία 3

Τμήματα του έργου «Σκόπια 2014»: έργα τέχνης στον Αξιό ποταμό και δημόσια κτίρια στις όχθες του



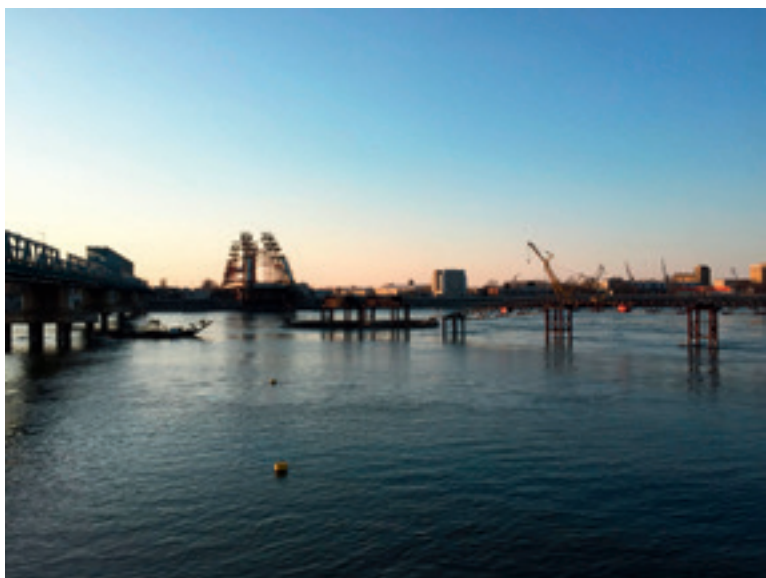
Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

Πλαίσιο 14

Έργο κατασκευής της γέφυρας Žeželj στη Σερβία

Στην αυτόνομη επαρχία της Βοϊβοδίνας στη Σερβία, ο ΜΠΒ χρηματοδότησε μέρος του κόστους κατασκευής της γέφυρας Žeželj. Η νέα γέφυρα αναμενόταν να ολοκληρωθεί τον Νοέμβριο του 2013, προκειμένου να αντικαταστήσει και να αποσυμφορήσει την επικίνδυνη οδική και σιδηροδρομική γέφυρα στο κέντρο της πόλης του Novi Sad, η οποία αποτελούσε προσωρινή λύση και είχε κατασκευαστεί μετά τον βομβαρδισμό της προηγούμενης κατά τη διάρκεια του πολέμου κατά του Κοσσυφοπεδίου. Λόγω του υπερβολικού διοικητικού φόρτου και του ελλιπούς συντονισμού (π.χ. ανάθεση βασικών καθηκόντων σε τρίτους από τις σερβικές αρχές, ασυμβίβαστο των σερβικών διαδικασιών με τις διεθνείς διαδικασίες στον τομέα της μηχανικής, προβλήματα με τον καθορισμό των ορόσημων του έργου), το 2015 είχαν πλέον συσσωρευτεί σημαντικές καθυστερήσεις και οι σερβικές αρχές δεν κατάφεραν να ολοκληρώσουν στάδια του έργου που δεν χρηματοδοτούνταν από τον ΜΠΒ (βλέπε **φωτογραφία 4**).

Θέση της μελλοντικής γέφυρας Žeželj πάνω από τον Δούναβη στο Novi Sad



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

Οι διοικητικές ικανότητες συμπεριλήφθηκαν στον πολιτικό διάλογο

59

Τα επιτεύγματα του ΜΠΒ εξαρτόνταν εν πολλοίς από την πρόοδο που σημειωνόταν στο πλαίσιο των διαφόρων δομών του διαλόγου πολιτικής. Αυτός ο πολιτικός διάλογος διεξαγόταν είτε σε διακυβερνητικό επίπεδο είτε σε επίπεδο κοινοβουλευτικών επιτροπών ίσης εκπροσώπησης. Στον διάλογο σε διακυβερνητικό επίπεδο συμμετείχαν το Συμβούλιο και τα κράτη μέλη της ΕΕ, η ΕΥΕΔ, η Επιτροπή και οι έξι κυβερνήσεις των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων. Το επίπεδο των κοινοβουλευτικών επιτροπών ίσης εκπροσώπησης περιελάμβανε τις αντίστοιχες επιτροπές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και τα έξι κοινοβούλια των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων. Στον **πίνακα 4** παρουσιάζονται συνοπτικά οι σημαντικότερες δομές του πολιτικού διαλόγου στις οποίες συμμετείχε η Επιτροπή και οι οποίες ήταν συναφείς με τον έλεγχό μας.

Πίνακας 4

Δομές διαλόγου στις οποίες συμμετέχουν η Επιτροπή και οι χώρες των Δυτικών Βαλκανίων

	Πολιτικός διάλογος	Έναρξη
Αλβανία	Διάλογος υψηλού επιπέδου σχετικά με βασικές προτεραιότητες	12 Νοεμβρίου 2013
Βοσνία-Ερζεγοβίνη	Διάλογος υψηλού επιπέδου σχετικά με τη διαδικασία ένταξης	27 Ιουνίου 2012
	Διαρθρωμένος διάλογος σχετικά με τη δικαιοσύνη	6 Ιουνίου 2011
Κοσσυφοπέδιο	Διαρθρωμένος διάλογος σχετικά με το κράτος δικαίου	30 Μαΐου 2012
Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας	Διάλογος υψηλού επιπέδου σχετικά με την ένταξη	29 Μαρτίου 2012
Μαυροβούνιο	Έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων	29 Ιουνίου 2012
Σερβία	Έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων	21 Ιανουαρίου 2014
Σύνολο χωρών των Δυτικών Βαλκανίων	Συμβούλια σταθεροποίησης και σύνδεσης	Διάφορες ημερομηνίες

Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

60

Σκοπός των εν λόγω δομών διαλόγου ήταν να τονώσουν την πολιτική βούληση για την ενίσχυση του κράτους δικαίου, να ενθαρρύνουν τη διοικητική μεταρρύθμιση και να βελτιώσουν τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών, ιδίως κατά την περίοδο 2014-2015. Ανάλογα με το πολιτικό καθεστώς της χώρας από την άποψη της ένταξής της στην ΕΕ (δυνάμει υποψήφια, υποψήφια ή υποψήφια για την οποία έχουν αρχίσει διαπραγματεύσεις κεφαλαίων), οι δομές πολιτικού διαλόγου οδήγησαν στη συγκρότηση ειδικών ομάδων εργασίας.

Ο πολιτικός διάλογος σχετικά με το κράτος δικαίου είχε περιορισμένο αντίκτυπο

61

Η Επιτροπή ήταν αποτελεσματική στη συγκρότηση ομάδων εργασίας οι οποίες ασχολούνταν συγκεκριμένα με την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, τις αδυναμίες των εισαγγελικών αρχών και τη διαφθορά του δικαστικού συστήματος και της αστυνομίας. Επιπλέον, στην περίπτωση του Μαυροβουνίου και της Σερβίας, χώρες για τις οποίες το Συμβούλιο ενέκρινε την έναρξη ενταξιακών διαπραγματεύσεων (βλέπε **πίνακα 4**), η διαδικασία σταθεροποίησης και σύνδεσης, τα σχέδια δράσης για τα κεφάλαια 23 και 24 και ο ΜΠΒ επέτρεψαν στις ομάδες αυτές να προετοιμαστούν ως έναν βαθμό για τη μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος και την καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος.

62

Στις χώρες με τις οποίες δεν έχουν αρχίσει ακόμη οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις, η επίδραση των ομάδων εργασίας ΕΕ-Δυτικών Βαλκανίων στη διαμόρφωση πολιτικής βούλησης για την προαγωγή του κράτους δικαίου ήταν περιορισμένη, όπως φαίνεται στο **πλαίσιο 5**.

Πλαίσιο 15

Όρια του πολιτικού διαλόγου όσον αφορά το κράτος δικαίου

Βοσνία-Ερζεγοβίνη

Λόγω των πολιτικών και θεσμικών προβλημάτων, ο πολιτικός διάλογος ήταν εν μέρει αναποτελεσματικός. Σημειώθηκε κάποια πρόοδος ως προς την εγκαθίδρυση λειτουργικών και βιώσιμων θεσμών⁶⁵, ωστόσο, η πρόοδος προς την κατεύθυνση της μεταρρύθμισης του δικαστικού συστήματος ήταν περιορισμένη. Το δικαστικό σύστημα εξακολουθούσε να ταλανίζεται από επίμονες αδυναμίες ως προς την ανεξαρτησία, τις πολιτικές παρεμβάσεις και τις ανεπάρκειες⁶⁶.

Κοσσυφοπέδιο

Μολονότι το κράτος δικαίου αποτελούσε απόλυτη προτεραιότητα για τη χώρα⁶⁷, η πρόοδος ως προς την καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος προσέκρουσε σε διάφορα σοβαρά εμπόδια, όπως προκύπτει από διάφορες εκθέσεις⁶⁸. Μέχρι τώρα ο πολιτικός διάλογος έχει αποδειχθεί αναποτελεσματικός ως προς την αντιμετώπιση της αίσθησης ατιμωρησίας που επικρατεί στη χώρα, ιδίως λόγω της μη ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης και των πενιχρών αποτελεσμάτων στην καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος⁶⁹.

65 Έκθεση προόδου του 2015, σ. 9 και 12.

66 Έκθεση προόδου του 2015, σ. 12, 15, 16 και 17.

67 ΕΠΕΣ 2011-2013, Κοσσυφοπέδιο.

68 Η έκθεση προόδου του 2014 αναφέρει: «Ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να δοθεί στη βελτίωση του κράτους δικαίου (...) και στη συστηματικότερη καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος και της διαφθοράς».

69 Έκθεση προόδου για το 2015, σ. 12, 15, 16 και 18. Έκθεση προόδου για το 2014, διαβιβαστικό σημείωμα.

Ο πολιτικός διάλογος σχετικά με τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης σημείωσε πρόοδο

63

Ο πολιτικός διάλογος σχετικά με τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης έλαβε χώρα στο πλαίσιο των συμφωνιών σταθεροποίησης και σύνδεσης (ΣΣΣ). Σε συνεργασία με τις δημόσιες διοικήσεις των δικαιούχων χωρών ολόκληρης της περιοχής των Δυτικών Βαλκανίων, η Επιτροπή κατάφερε να συστήσει «ειδικές ομάδες για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης».

64

Οι ειδικές αυτές ομάδες ασχολήθηκαν συστηματικά με το στρατηγικό πλαίσιο για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, τη διαχείριση των δημόσιων υπηρεσιών και των ανθρώπινων πόρων, την ανάπτυξη και τον συντονισμό πολιτικής, την παροχή υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις, την υποχρέωση λογοδοσίας της δημόσιας διοίκησης και τη διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών. Τέτοιες ομάδες συγκροτήθηκαν το 2010 στην πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, το 2012 στην Αλβανία, το 2013 στο Κοσσυφοπέδιο, το 2014 στο Μαυροβούνιο και τη Σερβία και το 2015 στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη.

65

Με αφετηρία τις διαπιστώσεις προηγούμενων ειδικών εκθέσεων, τις αξιολογήσεις της Επιτροπής και πρόσθετες ελεγκτικές εργασίες που πραγματοποιήσαμε το 2015, στόχος του ελέγχου μας ήταν να αξιολογήσουμε κατά πόσον η Επιτροπή, μέσω του προγράμματος του ΜΠΒ, συνέβαλε στην ενίσχυση των διοικητικών ικανοτήτων στην περιοχή των Δυτικών Βαλκανίων. Ο έλεγχός μας κάλυψε τον ΜΠΒ Ι (2007-2013), ωστόσο, λάβαμε επίσης υπόψη τα αρχικά στάδια εφαρμογής του ΜΠΒ ΙΙ (2014-2020). Επικεντρωθήκαμε στους βασικούς τομείς του κράτους δικαίου και της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης.

66

Καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι η προενταξιακή βοήθεια της ΕΕ ήταν γενικώς αποτελεσματική και ότι ο ΜΠΒ Ι συνέβαλε εν μέρει στην ενίσχυση των διοικητικών ικανοτήτων στην περιοχή, παρά τις σοβαρές εγγενείς αδυναμίες των εθνικών αρχών στα Δυτικά Βαλκάνια.

67

Όσον αφορά την από μέρους της Επιτροπής διαχείριση, οι στόχοι του ΜΠΒ Ι δεν ήταν πάντοτε συγκεκριμένοι και μετρήσιμοι. Τα προγράμματα και τα έργα σχεδιάστηκαν βάσει αναγκών, αλλά από ορισμένες εκτιμήσεις αναγκών που πραγματοποιήσαν οι δικαιούχοι στον τομέα του κράτους δικαίου προκύπτουν σοβαρές αδυναμίες (σημεία 16 έως 23).

68

Η απορρόφηση των χρηματοδοτικών πόρων του ΜΠΒ Ι προσέκρουσε στις ελλείψεις διοικητικές ικανότητες ορισμένων χωρών και, στην περίπτωση της αποκεντρωμένης εφαρμογής, στις αυστηρές απαιτήσεις ως προς τη διαχείριση των κεφαλαίων της ΕΕ (σημεία 24 έως 26).

Σύσταση 1 Στόχοι — Έμμεση διαχείριση

Στο πλαίσιο του ΜΠΒ ΙΙ, η Επιτροπή οφείλει να θέσει συγκεκριμένους στόχους βάσει ιεραρχημένων προτεραιοτήτων και μετρήσιμων επιμέρους στόχων.

Προκειμένου να απλουστευτούν οι απαιτήσεις διαχείρισης, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η Επιτροπή διαπιστώνει αδυναμίες στις διοικητικές ικανότητες, οφείλει να εφαρμόζει την έμμεση διαχείριση κατά τρόπο επιλεκτικό, λαμβάνοντας υπόψη τον όγκο των σχετικών κονδυλίων, καθώς και την πολυπλοκότητα και τον ευαίσθητο από πολιτική άποψη χαρακτήρα των προς αποκέντρωση έργων.

69

Στο πλαίσιο του ΜΠΒ Ι, η Επιτροπή δεν εφάρμοσε συστηματικά αυστηρούς όρους ούτε τους έδωσε την κατάλληλη συνέχεια. Παρά τις κάποιες αδυναμίες των εκθέσεων που κατάρτισε στο πλαίσιο της βάσει αποτελεσμάτων παρακολούθησης, ήταν αποτελεσματική στην παρακολούθηση της υλοποίησης των έργων στο πλαίσιο του ΜΠΒ. Επίσης ήταν μερικώς αποτελεσματική όσον αφορά τη συνέχεια που έπρεπε να δώσει στα συμπεράσματα και τις συστάσεις των αξιολογήσεων του ΜΠΒ. Τέλος, παρά τις σοβαρές αδυναμίες σε επίπεδο δικαιούχων, κατάφερε να υποστηρίξει αποτελεσματικά τον συντονισμό των χορηγών βοήθειας (σημεία 27 έως 37).

Σύσταση 2 Προϋποθέσεις — Παρακολούθηση — Αξιολόγηση

Η Επιτροπή οφείλει να εφαρμόζει όρους με συνέπεια σε επίπεδο τομέα, προγράμματος και έργου, καθώς και να παρακολουθεί τη συμμόρφωση με αυτούς. Παραδείγματος χάριν, θα μπορούσε να επιβάλλει, κατά περίπτωση, καθαρή μείωση της μελλοντικής χρηματοδότησης από τον ΜΠΒ, να αναστέλλει τις πληρωμές, να ακυρώνει έργα για τα οποία δεν έχουν ακόμη υπογραφεί οι σχετικές συμβάσεις και να παρακολουθεί συστηματικά τη συμμόρφωση των έργων με τους προκαθορισμένους όρους. Η Επιτροπή οφείλει να παρακολουθεί συστηματικά τα ευαίσθητα προγράμματα και έργα και να προβαίνει σε εξωτερικές αξιολογήσεις των παρεμβάσεων στους τομείς προτεραιότητας στα Δυτικά Βαλκάνια.

70

Όσον αφορά τις διοικητικές ικανότητες στα Δυτικά Βαλκάνια, ο ΜΠΒ παρήγαγε γενικώς τις συμβατικές προβλεπόμενες εκροές και η υποστήριξη που παρείχε στο κράτος δικαίου και τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης ήταν εν μέρει βιώσιμη (σημεία 42 έως 57).

71

Στην περίπτωση των έργων στον τομέα του κράτους δικαίου, η Επιτροπή δεν επέβαλε δεόντως την αρχή της αιρεσιμότητας, ενώ η χρηματοδότηση που παρείχε ο ΜΠΒ Ι σε βασικούς τομείς του κράτους δικαίου, όπως η ελευθερία των μέσων μαζικής ενημέρωσης, οι εισαγγελικές αρχές και η καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος, ήταν σχετικά περιορισμένη. Η από μέρους των δικαιούχων έλλειψη πολιτικής βούλησης για μεταρρύθμιση των θεσμών, ο ανεπαρκής προϋπολογισμός και η έλλειψη προσωπικού, καθώς και ο ατελής συντονισμός είχαν επίσης αρνητικό αντίκτυπο στη βιωσιμότητα των έργων (σημεία 43 έως 52).

72

Όσον αφορά τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, η Επιτροπή κατόρθωσε να μετατρέψει πολλές εκροές έργων σε βιώσιμα αποτελέσματα. Μολονότι αυτό δεν αναφέρεται ρητά ως στόχος του ΜΠΒ, η Επιτροπή θα μπορούσε να είχε ενθαρρύνει περισσότερο τους δικαιούχους να χρησιμοποιήσουν τον ΜΠΒ ως εργαλείο μάθησης για τους υπόλοιπους τομείς της δημόσιας διοίκησης (σημεία 53 έως 58).

Σύσταση 3 Μητρώο καταγραφής — Πόροι

Στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου και των ΜΠΒ Ι και ΜΠΒ ΙΙ, η Επιτροπή οφείλει να παροτρύνει τις δικαιούχους χώρες να αναλάβουν μεγαλύτερη πολιτική δέσμευση και να δημιουργήσουν ένα πειστικό μητρώο καταγραφής των περιπτώσεων αποτελεσματικής έρευνας, δίωξης και έκδοσης τελεσίδικων καταδικαστικών αποφάσεων σε υποθέσεις διαφθοράς στα ανώτερα επίπεδα της ιεραρχίας και οργανωμένου εγκλήματος. Για τον σκοπό αυτό, οφείλει να ζητήσει από κάθε δικαιούχο χώρα να αναπτύξει περαιτέρω το μητρώο της. Αυτό πρέπει να γίνει στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου και να αντικατοπτρίζεται στα μελλοντικά εθνικά κονδύλια του ΜΠΒ και τις λοιπές πηγές χρηματοδότησης από την ΕΕ.

Επιπλέον, εφόσον υπάρξει η σχετική πολιτική δέσμευση και βελτιωθεί η ικανότητα απορρόφησης, η Επιτροπή οφείλει να βελτιώσει τη στόχευση των πόρων που διατίθενται στους βασικούς τομείς του κράτους δικαίου όπου διαπιστώσαμε σοβαρή ανάγκη στήριξης, ήτοι στην καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος (με ιδιαίτερη έμφαση στις εισαγγελικές αρχές) και την ελευθερία των μέσων μαζικής ενημέρωσης.

73

Η περαιτέρω ανάπτυξη της περιφερειακής συνεργασίας και η ενίσχυση των διοικητικών ικανοτήτων σε ολόκληρη την περιοχή είναι πτυχές ιδιαίτερης σημασίας τις οποίες υποστήριξε η Επιτροπή, ιδίως μέσω του πλαισίου επενδύσεων για τα Δυτικά Βαλκάνια (σημεία 19, 39 και 55).

74

Ωστόσο, κατά την εξετασθείσα περίοδο, το συμβούλιο περιφερειακής συνεργασίας δεν είχε σημαντική επιρροή στην περιοχή. Όσον αφορά την περιφερειακή σχολή δημόσιας διοίκησης, ήταν ακόμη πολύ νωρίς να αξιολογηθεί κατά πόσον αυτή συνέβαλε στη βελτίωση των διοικητικών ικανοτήτων στα Δυτικά Βαλκάνια (σημεία 39, 45 και 57).

Σύσταση 4 Περιφερειακή συνεργασία

Στο πλαίσιο των ΜΠΒ Ι και ΜΠΒ ΙΙ, η Επιτροπή οφείλει να υποστηρίξει την περιφερειακή συνεργασία. Συγκεκριμένα, οφείλει να εξασφαλίσει ότι οι χρηματοδοτικές συνεισφορές της στο ΣΠΣ και τη ReSPA θα αποφέρουν μετρήσιμα και βιώσιμα αποτελέσματα επί τόπου.

75

Σε αρκετές περιπτώσεις, ο αντίκτυπος του πολιτικού διαλόγου στον τομέα του κράτους δικαίου στα Δυτικά Βαλκάνια ήταν περιορισμένος. Ο διάλογος αυτός συνέβαλε όντως στην επίτευξη προόδου προς την κατεύθυνση της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης (σημεία 59 έως 64).

Σύσταση 5 Πολιτικός διάλογος

Στο πλαίσιο του ΜΠΒ, η Επιτροπή οφείλει να χρησιμοποιήσει τον δημόσιο διάλογο προκειμένου να εξασφαλίσει απτά αποτελέσματα στους τομείς του κράτους δικαίου και της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα ΙΙΙ, του οποίου προεδρεύει ο κ. Karel PINXTEN, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 12ης Ιουλίου 2016.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Πρόεδρος

Σημαντικότερα γεγονότα για την κατανόηση των σχέσεων ΕΕ-Δυτικών Βαλκανίων

2000	1 Ιουνίου — Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Santa Maria da Feira δηλώνει ότι όλες οι χώρες που βρίσκονται σε διαδικασία σύναψης ΣΣΣ είναι δυνάμει υποψήφιος για ένταξη στην ΕΕ.
2001	1 Απριλίου — Συλλαμβάνεται ο πρώην πρόεδρος της Γιουγκοσλαβίας, Σλόμπονταν Μιλόσεβιτς, κατηγορούμενος για εγκλήματα πολέμου. 13 Αυγούστου — Η συμφωνία-πλαίσιο της Αχρίδας σφραγίζει την ειρηνευτική συμφωνία μεταξύ της κυβέρνησης της πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας και της αλβανικής εθνοτικής κοινότητας.
2003	20 Ιουνίου — Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης επιβεβαιώνει την ενωσιακή προοπτική των Δυτικών Βαλκανίων.
2004	22 Μαρτίου — Η πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας υποβάλλει αίτηση προσχώρησης στην ΕΕ. 1 Απριλίου — Αρχίζει να ισχύει η ΣΣΣ με την πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας.
2005	16 Δεκεμβρίου — Το Συμβούλιο επιβεβαιώνει το καθεστώς της πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας ως υποψήφιας για ένταξη στην ΕΕ χώρας.
2006	3 Ιουνίου — Μετά από επιτυχές δημοψήφισμα, το Μαυροβούνιο διακηρύσσει την ανεξαρτησία του.
2007	1 Ιανουαρίου — Αρχίζει να ισχύει ο ΜΠΒ Ι. 26 Φεβρουαρίου — Στην υπόθεση Βοσνία-Ερζεγοβίνη κατά Σερβίας και Μαυροβουνίου, το Διεθνές Δικαστήριο αποφαινεται ότι η σφαγή της Σρεμπρένιτσα ήταν πράξη γενοκτονίας, αλλά απάλλαξε τον καθ' ου από την ευθύνη για τη σφαγή.
2008	17 Φεβρουαρίου — Το Κοσσυφοπέδιο διακηρύσσει την ανεξαρτησία του. 11 Ιουλίου — Στη διάσκεψη των χορηγών βοήθειας για το Κοσσυφοπέδιο, η Επιτροπή και τα κράτη μέλη της ΕΕ δεσμεύονται να χορηγήσουν στο Κοσσυφοπέδιο σχεδόν 800 εκατομμύρια ευρώ ως ειδική ενίσχυση. 15 Δεκεμβρίου — Το Μαυροβούνιο υποβάλλει αίτηση προσχώρησης στην ΕΕ.
2009	1 Απριλίου — Αρχίζει να ισχύει η ΣΣΣ με την Αλβανία. 24 Απριλίου — Η Αλβανία υποβάλλει αίτηση προσχώρησης στην ΕΕ. 22 Δεκεμβρίου — Η Σερβία υποβάλλει αίτηση προσχώρησης στην ΕΕ. 22 Δεκεμβρίου — Η ΕΣΔΑ καταδικάζει τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη για την παραβίαση των δημοκρατικών δικαιωμάτων πολιτών που ανήκουν σε μειονοτικές κοινότητες.
2010	1 Μαΐου — Αρχίζει να ισχύει η ΣΣΣ με το Μαυροβούνιο. 22 Ιουλίου — Το ΔΔ εκδίδει συμβουλευτική γνώμη σύμφωνα με την οποία η μονομερής διακήρυξη της ανεξαρτησίας του Κοσσυφοπεδίου δεν παραβίαζε κανέναν ισχύοντα κανόνα του διεθνούς δικαίου. 17 Δεκεμβρίου — Το Συμβούλιο επιβεβαιώνει το καθεστώς του Μαυροβουνίου ως υποψήφιας για ένταξη στην ΕΕ χώρας.
2011	26 Μαΐου και 20 Ιουλίου — Συλλαμβάνονται διαβόητοι Σέρβοι εγκληματίες πολέμου καταζητούμενοι από το Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο για την πρώην Γιουγκοσλαβία.

2012	ο 1 Μαρτίου — Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επιβεβαιώνει το καθεστώς της Σερβίας ως υποψήφιας για ένταξη στην ΕΕ χώρας.
	ο 29 Ιουνίου — Αρχίζουν επισήμως οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις με το Μαυροβούνιο.
2013	ο 19 Απριλίου — Οι πρωθυπουργοί του Κοσσυφοπέδιου και της Σερβίας υπογράφουν τη συμφωνία των Βρυξελλών, με την οποία εξομαλύνονται οι σχέσεις μεταξύ των δύο χωρών.
	ο 1 Σεπτεμβρίου — Αρχίζει να ισχύει η ΣΣΣ με τη Σερβία.
2014	ο 1 Ιανουαρίου — Αρχίζει να ισχύει ο ΜΠΒ II.
	ο 21 Ιανουαρίου — Αρχίζουν επισήμως οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις με τη Σερβία.
	ο 27 Ιουνίου — Το Συμβούλιο επιβεβαιώνει το καθεστώς της Αλβανίας ως υποψήφιας για ένταξη στην ΕΕ χώρας.
	ο 15 Ιουλίου — Δήλωση του νέου προέδρου της Επιτροπής ότι μέχρι το 2020 δεν θα υπάρξουν νέες προσχωρήσεις.
	ο 28 Αυγούστου — Πραγματοποιείται στο Βερολίνο η Διάσκεψη των Δυτικών Βαλκανίων.
2015	ο 1 Ιουνίου — Αρχίζει να ισχύει η ΣΣΣ με τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη.
	ο 20 Αυγούστου — Πραγματοποιείται στη Βιέννη η Διάσκεψη των Δυτικών Βαλκανίων.
2016	ο 15 Φεβρουαρίου — Η Βοσνία-Ερζεγοβίνη υποβάλλει αίτηση προσχώρησης στην ΕΕ.
	ο 30 Μαρτίου — Πραγματοποιείται στο Δυρράχιο της Αλβανίας η Διάσκεψη των Δυτικών Βαλκανίων.
	ο 1 Απριλίου — Αρχίζει να ισχύει η ΣΣΣ με το Κοσσυφοπέδιο.

Πηγή: ΕΕΣ βάσει στοιχείων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Δείγμα ελέγχου από τα εθνικά έργα του ΜΠΒ Ι

α/α	Δικαιούχος	Έργο	ΜΠΒ για ένταξη στον ΜΠΒ	Ποσόν (σε ευρώ)
Κράτος δικαίου				
1	Αλβανία	Αποστολή αστυνομικής αρωγής της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στην Αλβανία (PAMECA III)	2007	6 768 790
2		Έργο για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην Αλβανία (PACA)	2008	2 000 000
3		Στήριξη για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και τις δομές ερευνών για οικονομικά εγκλήματα	2009	1 500 000
4		Διευκόλυνση για την κοινωνία πολιτών — Πρωτοβουλίες της κοινωνίας των πολιτών και ανάπτυξη ικανοτήτων	2009	1 500 000
5		Στήριξη για την προστασία μαρτύρων	2009	554 199
6		Αποστολή αστυνομικής αρωγής της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στην Αλβανία (PAMECA IV)	2009	1 000 000
7		EURALIUS III: Τεχνική βοήθεια για το δικαστικό σύστημα	2009	2 300 000
8		Κατασκευή νέων φυλακών στο Φιέρι	2010	9 654 814
9		Σύστημα διαχείρισης υποθέσεων για τη Γενική Εισαγγελία στην Αλβανία	2010	990 396
10		Ανέγερση δικαστικού μεγάρου στα Τίρανα	2012	0
11	Βοσνία-Ερζεγοβίνη	Κοινά επιμορφωτικά μαθήματα για τη Μονάδα Χρηματοοικονομικών Πληροφοριών και τη Μονάδα Διερεύνησης Εγκλημάτων της Κρατικής Υπηρεσίας Ερευνών και Προστασίας (SIPA), τους εισαγγελείς και τους χρηματοπιστωτικούς ρυθμιστικούς φορείς και ιδρύματα	2007	392 973
12		Χρηματοδότηση του Τμήματος εγκλημάτων πολέμου (Συνταγματικό Δικαστήριο)	2008	2 999 599
13		Βοήθεια προς τη Διεύθυνση συντονισμού των αστυνομικών σωμάτων	2008	1 200 000
14		Ενίσχυση των θεσμικών ικανοτήτων για την πρόληψη και την καταπολέμηση της διαφθοράς	2009	488 048
15		Responsible Journalism's Watching Eye: Καταπολέμηση της διαφθοράς και μέσα μαζικής ενημέρωσης	2009	102 923
16		Κατασκευή κρατικής φυλακής υψηλής ασφάλειας στο Σαράγεβο — Φάση II	2010	5 150 000
17		Ανώτερο δικαστικό και εισαγγελικό συμβούλιο	2010	1 000 000
18		Βοήθεια αδελφοποίησης προς τη Διεύθυνση συντονισμού των αστυνομικών σωμάτων	2008	1 200 000
19		Στήριξη των οργάνων επιβολής του νόμου	2010	6 999 999
20		Ενίσχυση της ικανότητας των κοινοβουλίων ενόψει της προσχώρησης στην ΕΕ	2012	3 499 966
21	Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας	Υποστήριξη της εκπόνησης των στρατηγικών εγγράφων παρακολούθησης και των αντίστοιχων σχεδίων δράσης για την πρόληψη και την καταστολή της διαφθοράς και της σύγκρουσης συμφερόντων	2008	165 968
22		Ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών που εφαρμόζονται στην ΕΕ για την παρακολούθηση της καταπολέμησης της διαφθοράς σε τοπικό επίπεδο	2009	138 500

α/α	Δικαιούχος	Έργο	ΜΠΒ για ένταξη στον ΜΠΒ	Ποσόν (σε ευρώ)
Κράτος δικαίου				
23	Μαυροβούνιο	Υποστήριξη της εφαρμογής της στρατηγικής και του σχεδίου δράσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς	2012	700 000
24		Διαφθορά στις τοπικές αρχές — μηδενική ανοχή!	2012	190 308
25	Σερβία	Μεταρρύθμιση της αστυνομίας: εσωτερικές υποθέσεις	2007	1 000 000
26		Βελτίωση της αποδοτικότητας και της διαφάνειας του δικαστικού συστήματος (δικαστήρια)	2007	2 643 064
27		Καταπολέμηση της διαφθοράς	2008	2 147 000
28		Βελτίωση της αποδοτικότητας και της διαφάνειας του δικαστικού συστήματος (εισαγγελικές αρχές και ποινική δικαιοσύνη)	2008	1 891 517
29		Στήριξη για την κοινωνία των πολιτών (I και II)	2007 2008	1 983 458
ΣΥΝΟΛΟ				60 161 522
Μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης				
1	Αλβανία	Στήριξη της αλβανικής υπηρεσίας δημόσιας διοίκησης	2008	958 892
2		Στήριξη των συστημάτων δημόσιων συμβάσεων, παραχωρήσεων και δημόσιων πλειστηριασμών της Αλβανίας	2008	899 076
3		Ενίσχυση του αλβανικού κοινοβουλίου	2010	1 454 147
4		Στήριξη των αλβανικών τελωνείων Διοίκηση	2011	1 424 496
5		Εφαρμογή σύγχρονου συστήματος χρηματοοικονομικής διαχείρισης και ελέγχου και εποπτείας των δημόσιων οικονομικών	2012	2 500 000
6	Βοσνία-Ερζεγοβίνη	Δημιουργία ικανοτήτων στο Γραφείο του συντονιστή της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης	2007	1 824 961
7		Ανάπτυξη και εφαρμογή στρατηγικής εσωτερικού ελέγχου των δημόσιων οικονομικών σε εθνικό επίπεδο	2007	1 105 904
8		Δημιουργία ικανοτήτων σχετικά με τις στατιστικές της γενικής κυβέρνησης και των δημόσιων οικονομικών	2009	1 603 790
9		Προγράμματα σπουδών στον τομέα της διαφάνειας και της λογοδοσίας	2010	445 253
10		Στήριξη του συντονισμού και της εφαρμογής της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης	2011	476 450

α/α	Δικαιούχος	Έργο	ΜΠΒ για ένταξη στον ΜΠΒ	Ποσόν (σε ευρώ)
Μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης				
11	Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας	Τεχνική βοήθεια στη δομή κατάρτισης και υποστήριξης του ΜΠΒ	2007	856 280
12		Ενίσχυση της ικανότητας των θεσμών όσον αφορά τη διαχείριση και την εφαρμογή επιχειρησιακών προγραμμάτων	2008	1 599 710
13		Υποστήριξη του συστήματος δημόσιων συμβάσεων	2008	986 442
14		Τεχνική βοήθεια προς το Υπουργείο Κοινωνίας της Πληροφορίας και Διοίκησης και υποστήριξη της εφαρμογής του εθνικού συστήματος συντονισμού της επιμόρφωσης	2009	1 095 000
15	Μαυροβούνιο	Περαιτέρω ανάπτυξη και ενίσχυση του συστήματος ανάθεσης των δημόσιων συμβάσεων	2009	1 080 017
16		Ενίσχυση των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου της χρηματοδοτικής βοήθειας της ΕΕ	2009 2010 2013	2 000 000
17		Ενίσχυση του ανώτατου οργάνου ελέγχου	2014	751 068
18		Αξιολόγηση της ποιότητας του ελέγχου του ανώτατου οργάνου ελέγχου	2014	250 000
19		Ενίσχυση της διαχείρισης των κεφαλαίων της ΕΕ και των γενικών διοικητικών διαδικασιών	2014	1 261 500
20	Σερβία	Πρόγραμμα στήριξης των τοπικών αρχών	2007	22 501 150
21		Υποστήριξη του Γραφείου δημόσιων συμβάσεων	2007	116 650
22		Υποστήριξη της ανάπτυξης εσωτερικού ελέγχου των δημόσιων οικονομικών	2008	2 000 000
23		Εναρμόνιση της υπηρεσίας που είναι αρμόδια για την επιβολή των τελωνειακών διατάξεων με τα πρότυπα, την οργάνωση και την επιχειρησιακή μεθοδολογία των φορέων της ΕΕ που είναι επιφορτισμένοι με την επιβολή του νόμου	2008	1 399 641
ΣΥΝΟΛΟ				48 590 427

Πηγή: ΕΕΣ βάσει στοιχείων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, 30 Ιουνίου 2015.

Δείγμα ελέγχου από τα περιφερειακά προγράμματα του ΜΠΒ Ι

α/α	Πρόγραμμα πολλαπλών δικαιούχων στα Δυτικά Βαλκάνια	Έτη της απόφασης για ένταξη στον ΜΠΒ	Αξία των συμβάσεων (σε ευρώ)
1	Συμβούλιο περιφερειακής συνεργασίας (ΣΠΣ)	2008-2013	18 641 100
2	Πλαίσιο επενδύσεων για τα Δυτικά Βαλκάνια (WBIF)	2008-2014	305 000 000
3	Περιφερειακή σχολή δημόσιας διοίκησης (ReSPA)	2010-2013	5 900 000
ΣΥΝΟΛΟ			329 541 100

Πηγή: ΕΕΣ βάσει στοιχείων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, 30 Ιουνίου 2015. Η αναφερόμενη αξία των συμβάσεων αντιστοιχεί στη συνολική αξία των συμβάσεων για το σύνολο των έργων αυτών των προγραμμάτων.

Σύνοψη

VIII

Η Επιτροπή θα ήθελε να επισημάνει ότι η αιρεσιμότητα εφαρμόστηκε όπου κρίθηκε αναγκαίο και στο κατάλληλο επίπεδο, ώστε να επιτευχθεί ο μέγιστος δυνατός αντίκτυπος των στόχων της πολιτικής διεύρυνσης, συχνά σε δύσκολο πολιτικό πλαίσιο.

Όσον αφορά τα επίπεδα χρηματοδότησης, η Επιτροπή θα ήθελε να επισημάνει ότι η χρηματοδότηση που παρασχέθηκε στους σχετικούς τομείς ήταν η δέουσα, λαμβανομένων υπόψη του σχετικά περιορισμένου ποσού των επενδύσεων μεγάλης κλίμακας που απαιτούνται και των ορίων που θέτει η υφιστάμενη ικανότητα απορρόφησης. Η ελευθερία των μέσων ενημέρωσης, η κοινωνία των πολιτών και η καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος απαιτούν πρωτίστως την παροχή συμβουλών εμπειρογνημόνων μέσω τεχνικής συνδρομής, η οποία εξασφαλίζεται μέσω του ΜΠΒ, και όχι επενδύσεις μεγάλης κλίμακας.

X

Η Επιτροπή θα ήθελε να τονίσει ότι το συμβούλιο περιφερειακής συνεργασίας κατά κύριο λόγο έχει συσταθεί από τις χώρες της περιοχής ως φόρουμ συνάντησης και συζήτησης κοινών προκλήσεων και ότι ο στόχος αυτός έχει επιτευχθεί.

Εισαγωγή

09

Η Επιτροπή θα ήθελε να υπογραμμίσει ότι η διαδικασία διεύρυνσης είναι μια αυστηρή αλλά δίκαιη διαδικασία που στηρίζεται σε προκαθορισμένα κριτήρια και διδάγματα του παρελθόντος. Κάθε χώρα αξιολογείται με βάση τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της. Οι προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι παρούσες χώρες διεύρυνσης είναι τέτοιες ώστε καμία δεν θα είναι έτοιμη να προσχωρήσει στην ΕΕ κατά τη διάρκεια της θητείας της σημερινής Επιτροπής, η οποία λήγει στα τέλη του 2019. Το Συμβούλιο του Δεκεμβρίου 2015 επανέλαβε ότι η διεύρυνση εξακολουθεί να αποτελεί βασική πολιτική της ΕΕ και ότι η ΕΕ δεσμεύεται κατηγορηματικά όσον αφορά την ευρωπαϊκή προοπτική των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων.

Παρατηρήσεις

23

Η Επιτροπή θα ήθελε να επισημάνει ότι όλες οι χώρες έχουν στρατηγικές στον τομέα του κράτους δικαίου. Ωστόσο, δεν έχουν όλες μια γενική ή επικαιροποιημένη στρατηγική στον τομέα της δικαιοσύνης.

Πλαίσιο 4 — Εμπειρία με την αποκεντρωμένη διαχείριση στο πλαίσιο του ΜΠΒ I

Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας

Η Επιτροπή θα ήθελε να τονίσει ότι για να μετριαστεί ο κίνδυνος περαιτέρω απωλειών έργων, βελτιώθηκε η διαδικασία αναθεώρησης των συμβατικών εγγράφων και είναι περισσότερο επιλεκτική στην αποκέντρωση κεφαλαίων στο πλαίσιο του ΜΠΒ II. Επίσης, η Επιτροπή παρακολουθεί στενά τον προγραμματισμό των συμβάσεων που εκπονούν οι εθνικές αρχές και παρέχει συμβουλές για την ιεράρχηση των έργων. Επιπλέον, η Επιτροπή παρακολουθεί την εφαρμογή του σχεδίου δράσης DIS που εκπονήθηκε από τις εθνικές αρχές για την αντιμετώπιση τυχόν ζητημάτων που συνδέονται με την εφαρμογή του ΜΠΒ.

Πλαίσιο 4 — Εμπειρία με την αποκεντρωμένη διαχείριση στο πλαίσιο του ΜΠΒ Ι**Σερβία**

Σκοπός του συστήματος αποκεντρωμένης υλοποίησης (DIS) στο πλαίσιο του ΜΠΒ Ι ήταν η διαχείριση των κεφαλαίων του ΜΠΒ από τις εθνικές αρχές.

Επομένως, η διαδικασία διαπίστευσης δεν συνεπαγόταν αναλυτική αξιολόγηση της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών σε επίπεδο χώρας, που ενσωματώθηκε στο νομικό πλαίσιο του ΜΠΒ ΙΙ μόνο.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι στην περίπτωση της Σερβίας, η Επιτροπή συνέχισε να παρακολουθεί τις δομές DIS, δίνοντας συνέχεια σε τυχόν εκκρεμή ζητήματα και λαμβάνοντας τυχόν διορθωτικά μέτρα. Για παράδειγμα, το 2015, λόγω των αδυναμιών που εξακολουθούσαν να υπάρχουν σε μια από τις βασικές δομές (αρχή ελέγχου), η Επιτροπή αποφάσισε να αναστείλει την ανάθεση, δεδομένου ότι το σύστημα δεν παρείχε εγγυήσεις για τη σωστή χρήση των κονδυλίων της ΕΕ.

28

Η Επιτροπή θα ήθελε να επισημάνει ότι η αιρεσιμότητα εφαρμόστηκε όπου κρίθηκε αναγκαίο και στο κατάλληλο επίπεδο, ώστε να επιτευχθεί ο μέγιστος δυνατός αντίκτυπος των στόχων της πολιτικής διεύρυνσης, συχνά σε δύσκολο πολιτικό πλαίσιο.

Πλαίσιο 6 — Μη εφαρμογή αυστηρών όρων στο πλαίσιο του ΜΠΒ Ι**Σερβία**

Από τον προγραμματισμό του 2012 για τον ΜΠΒ, οι αιρεσιμότητες χρησιμοποιούνται με στοχευμένο τρόπο. Καθορίζονται σαφώς στα δελτία τομέα/έργου με μετρήσιμο τρόπο και επιβάλλονται κατά την υλοποίηση. Με αυτό τον τρόπο διασφαλίζεται ότι χρηματοδοτούνται μόνο τα έργα (δράσεις) που βρίσκονται σε ώριμο στάδιο. Πολλά έργα αναβλήθηκαν για άλλη περίοδο προγραμματισμού όταν δεν πληρούνταν κρίσιμες προϋποθέσεις.

36

Η Επιτροπή συμφωνεί εν μέρει. Κατά γενικό κανόνα, η Επιτροπή παρακολουθεί συστηματικά όλες τις αξιολογήσεις, ιδίως μέσω αναλυτικού πίνακα συστάσεων και δράσεων παρακολούθησης. Η Επιτροπή θα ήθελε επίσης να επισημάνει ότι η παρακολούθηση βάσει αποτελεσμάτων (ROM) στηρίζεται σε γενικές ερωτήσεις που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για όλες τις χώρες και/ή τομείς. Ωστόσο, μπορούν να χρησιμοποιηθούν εμπειρογνώμονες με τη σχετική στοχευμένη πείρα για να παρέχουν μια πιο ισορροπημένη άποψη.

37

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι μια συνολική στρατηγική αξιολόγηση των ΔΜΦΥ βρίσκεται επί του παρόντος σε εξέλιξη.

Πλαίσιο 7 — Συντονισμός των χορηγών βοήθειας σε περιφερειακό επίπεδο στα Δυτικά Βαλκάνια**ΣΠΣ**

Η Επιτροπή θα ήθελε να επισημάνει ότι το ΣΠΣ διοργάνωσε διάφορες τομεακές συζητήσεις σε περιφερειακό επίπεδο, συμπεριλαμβανομένης μιας ειδικής συνεδρίασης συντονισμού των χορηγών βοήθειας. Οι δράσεις αυτές συνέβαλαν στην παροχή μιας περιφερειακής προοπτικής ως προς τη συνδρομή των χορηγών.

ΤΟ ΣΠΣ δημιούργησε μια βάση δεδομένων για τους χορηγούς (SEEDAD). Μια έκδοση beta ολοκληρώθηκε τον Δεκέμβριο του 2015 και η βάση δεδομένων παρουσιάστηκε στην κοινότητα χορηγών κατά τη συνεδρίαση συντονισμού των χορηγών βοήθειας που πραγματοποιήθηκε τον Μάρτιο του 2016. (<http://www.rcc.int/seedad/>)

40

Παρά ορισμένες αδυναμίες όσον αφορά τη διαδικασία συντονισμού των χορηγών από την πλευρά των εθνικών αρχών, χάρη στη στήριξη που παρασχέθηκε από την Επιτροπή και τις αντιπροσωπείες της ΕΕ, το γεγονός αυτό δεν είχε επιπτώσεις στην ορθή εφαρμογή της χρηματοδοτικής βοήθειας του ΜΠΒ.

Πλαίσιο 8 — Αναποτελεσματικός ο συντονισμός των χορηγών βοήθειας σε επίπεδο δικαιούχων**Κοσσυφοπέδιο**

Η Επιτροπή συμφωνεί με την παρατήρηση ότι έως το τέλος του 2011 δεν υπήρχαν αποτελεσματικοί μηχανισμοί για τον συντονισμό των χορηγών από μέρους της κυβέρνησης του Κοσσυφοπεδίου, αν και θα πρέπει να σημειωθεί ότι έκτοτε επιτεύχθηκε πρόοδος και πραγματοποιήθηκε διαβούλευση με τους χορηγούς βοήθειας όσον αφορά ένα νέο βελτιωμένο κανονισμό για τον συντονισμό των χορηγών, ο οποίος και εγκρίθηκε τον Ιούνιο του 2015. Το γραφείο της ΕΕ έχει επίσης παράσχει στήριξη προς τις εθνικές αρχές.

43

Η Επιτροπή σημειώνει ότι στον ευαίσθητο τομέα του κράτους δικαίου, η πλήρης και σταθερή πολιτική δέσμευση, έως, κατά τη διάρκεια και πέρα από την ημερομηνία λήξης του έργου, είναι ουσιώδης για την εξασφάλιση βιώσιμων αποτελεσμάτων.

44

Η Επιτροπή θα ήθελε να επισημάνει ότι, μέσω του πολιτικού διαλόγου της, ενθάρρυνε συστηματικά την πολιτική στήριξη για τις μεταρρυθμίσεις στον τομέα του κράτους δικαίου από τους δικαιούχους. Ο διάλογος αυτός, μολονότι δεν αφορά άμεσα ζητήματα που συνδέονται με έργα, έχει άμεση επίδραση στη διασφάλιση ότι οι πολιτικές προϋποθέσεις έχουν δημιουργηθεί ή βρίσκονται στο στάδιο της εξέτασής τους.

Επιπλέον, η Επιτροπή θα ήθελε να υπογραμμίσει την ιδιαίτερη πρόκληση όσον αφορά την επιβολή αυστηρών αιρεσιμοτήτων, χωρίς ωστόσο να περιορίζεται υπερβολικά η χρηματοδοτική στήριξη στον τομέα του κράτους δικαίου. Αυτό απαιτεί προσεκτική βαθμονόμηση μέσω διαλόγου πολιτικής, προγραμματισμού και υλοποίησης του έργου.

45

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι το ΣΠΣ συγκρότησε ομάδα εργασίας για τη δικαιοσύνη από κοινού με τα υπουργεία δικαιοσύνης των Δυτικών Βαλκανίων, η οποία ενέκρινε το περιφερειακό σχέδιο δράσης για τη δικαιοσύνη. Ίδρυσαν δύο περιφερειακά δίκτυα και ενώσεις (φορείς δικαστικής κατάρτισης και ενώσεις διαμεσολαβητών), για να εργασθούν σχετικά με την εφαρμογή του σχεδίου δράσης. Το ΣΠΣ συνεργάζεται επίσης με το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Δημόσιας Διοίκησης, το Ευρωπαϊκό δίκτυο κατάρτισης δικαστικών και το Συμβούλιο της Ευρώπης για την ανάπτυξη σεμιναρίων και υλικού για δικαστές και εισαγγελείς.

49

Η Επιτροπή θα ήθελε να υπογραμμίσει ότι η δημιουργία ενός μητρώου καταγραφής απαιτεί αδιάλειπτη πολιτική δέσμευση εκ μέρους των αρχών για μακρά χρονική περίοδο.

Στην περίπτωση του Κοσσυφοπεδίου, η Επιτροπή θα ήθελε να παραπέμψει στην πρόσφατη έκθεσή της σχετικά με την πρόοδο που έχει σημειώσει το Κοσσυφοπέδιο σχετικά με την εκπλήρωση των απαιτήσεων του χάρτη πορείας για την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων, μεταξύ άλλων όσον αφορά τη δημιουργία ιστορικού επιδόσεων για την καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος [COM(2016) 276 final].

Πλαίσιο 10 — Αποτελέσματα των έργων του ΜΠΒ Ι στον τομέα της καταπολέμησης της διαφθοράς**Έργο για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην Αλβανία**

Η Επιτροπή διαφωνεί εν μέρει. Το έργο αυτό καθαυτό δεν εκπλήρωσε στόχους όπως η μείωση του επιπέδου διαφθοράς που γίνεται αντιληπτό ή η αύξηση της κατάσχεσης περιουσιακών στοιχείων, τα οποία είναι αποτελέσματα με πιο μακροπρόθεσμο χαρακτήρα. Ωστόσο, άλλοι σημαντικοί στόχοι του έργου εκπληρώθηκαν και είχαν θετικό αντίκτυπο στην καταπολέμηση της διαφθοράς στην Αλβανία. Η πρόσφατη θεματική αξιολόγηση σχετικά με τη στήριξη του ΜΠΒ στην καταπολέμηση της διαφθοράς κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το έργο «συνέβαλε στην πρόληψη της διαφθοράς στον τομέα της εκπαίδευσης» και αξιολογήθηκε θετικά η συμβολή του στην υλοποίηση των συστάσεων της GRECO και της MONEYVAL.

52

Η Επιτροπή θα ήθελε να επισημάνει ότι έχει παράσχει διαρκή στήριξη σε οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών μέσω της βοήθειας του ΜΠΒ σε όλους τους τομείς, συμπεριλαμβανομένων της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, μεταξύ άλλων μέσω των πολυκρατικών προγραμμάτων. Είναι εξαιρετικά σημαντικό το γεγονός ότι η στήριξη αυτή λαμβάνει υπόψη την ικανότητα απορρόφησης στο πλαίσιο της κοινωνίας των πολιτών.

Όσον αφορά τα επίπεδα χρηματοδότησης στους άλλους αναφερόμενους τομείς, η Επιτροπή θα ήθελε να επισημάνει ότι η χρηματοδότηση που παρασχέθηκε ήταν η δέουσα, λαμβανομένων υπόψη του σχετικά περιορισμένου ποσού των επενδύσεων μεγάλης κλίμακας που απαιτούνται και των ορίων που θέτει η υφιστάμενη ικανότητα απορρόφησης. Οι εν λόγω τομείς απαιτούν πρωτίστως την παροχή συμβουλών εμπειρογνομόνων μέσω τεχνικής συνδρομής, η οποία εξασφαλίζεται μέσω του ΜΠΒ, και όχι επενδύσεις μεγάλης κλίμακας, σε συνδυασμό με ισχυρή πολιτική δέσμευση.

58

Η Επιτροπή θα ήθελε να επισημάνει ότι οι δομές που αναφέρονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, που είχαν συσταθεί για τη διαχείριση των κονδυλίων του ΜΠΒ, εφαρμόζονται κυρίως στην αποκεντρωμένη διαχείριση και, ως εκ τούτου, υφίστανται μόνο σε ορισμένες χώρες. Η Επιτροπή υπογραμμίζει επίσης τη σημασία της ενθάρρυνσης των εθνικών αρχών, στο μέτρο του δυνατού, να κάνουν καλή χρήση των βέλτιστων πρακτικών από τις εν λόγω δομές.

Η Επιτροπή θα ήθελε να σημειώσει ότι η προώθηση της χρηστής διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών δεν περιορίζεται στη χρήση του ΜΠΒ Ι. Η νέα στρατηγική για τη διεύρυνση με «προτεραιότητα στα θεμελιώδη ζητήματα» από τον Οκτώβριο του 2013, δίνει ιδιαίτερη έμφαση σε όλες τις μορφές οικονομικής διακυβέρνησης, συμπεριλαμβανομένης της διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών και των δημοσίων συμβάσεων σύμφωνα με τα πρότυπα της ΕΕ. Αυτό παρακολουθείται με προσοχή μέσω των κατάλληλων δομών.

Πλαίσιο 14 — Έργο κατασκευής της γέφυρας Žeželj στη Σερβία

Οι περισσότερες καθυστερήσεις σύμφωνα με την αξιολόγηση οφείλονταν στον αντισυμβαλλόμενο. Πιο πρόσφατα αυτού του είδους η δυσκολία αντιμετωπίστηκε με αποτελεσματικότερη διασύνδεση μεταξύ των στόχων πολιτικής και του προγραμματισμού.

61

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι ο πολιτικός διάλογος μπορεί μόνο **να ενθαρρύνει** τη μεταρρύθμιση, αλλά η ανάληψη της ευθύνης της διαδικασίας μεταρρύθμισης εναπόκειται στις εθνικές αρχές.

Πλαίσιο 15 — Όρια του πολιτικού διαλόγου όσον αφορά το κράτος δικαίου**Κοινή απάντηση της Επιτροπής όσον αφορά τη «Βοσνία και Ερζεγοβίνη» και το «Κοσσυφοπέδιο»**

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι ο πολιτικός διάλογος με τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων έχει διεξαχθεί κατά τρόπο αποτελεσματικό και προσανατολισμένο προς τα αποτελέσματα και πέτυχε πρόοδο όπως περιγράφεται στις ετήσιες εκθέσεις για τις δέσμες μέτρων / την πρόοδο της διεύρυνσης. Ωστόσο, η πολυπλοκότητα των μεταρρυθμίσεων που αξιολογήθηκε στο πλαίσιο του ελέγχου αυτού σημαίνει ότι η διαδικασία απαιτεί χρόνο, ιδίως επειδή η Επιτροπή εφαρμόζει μια προσέγγιση όπου η ποιότητα προηγείται της ταχύτητας. Επιπλέον, η ταχύτητα των μεταρρυθμίσεων στις ενδιαφερόμενες χώρες εμπίπτει στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών.

Συμπεράσματα και συστάσεις**Σύσταση 1 — Στόχοι. Έμμεση διαχείριση**

Η Επιτροπή αποδέχεται τη συγκεκριμένη σύσταση.

Σύσταση 2 — Προϋποθέσεις. Παρακολούθηση. Αξιολόγηση

Η Επιτροπή αποδέχεται τη συγκεκριμένη σύσταση.

71

Η Επιτροπή θα ήθελε να επισημάνει ότι η αιρεσιμότητα εφαρμόστηκε όπου κρίθηκε αναγκαίο και στο κατάλληλο επίπεδο, ώστε να επιτευχθεί ο μέγιστος δυνατός αντίκτυπος των στόχων της πολιτικής διεύρυνσης, συχνά σε δύσκολο πολιτικό πλαίσιο.

Όσον αφορά τα επίπεδα χρηματοδότησης, η Επιτροπή θα ήθελε να επισημάνει ότι η χρηματοδότηση που παρασχέθηκε στους σχετικούς τομείς ήταν η δέουσα, λαμβανομένων υπόψη του σχετικά περιορισμένου ποσού των επενδύσεων μεγάλης κλίμακας που απαιτούνται και των ορίων που θέτει η υφιστάμενη ικανότητα απορρόφησης. Η ελευθερία των μέσων ενημέρωσης, η κοινωνία των πολιτών και η καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος απαιτούν πρωτίστως την παροχή συμβουλών εμπειρογνομόνων μέσω τεχνικής συνδρομής, η οποία εξασφαλίζεται μέσω του ΜΠΒ, και όχι επενδύσεις μεγάλης κλίμακας.

Σύσταση 3 — Μητρώο καταγραφής. Πόροι

Η Επιτροπή αποδέχεται τη συγκεκριμένη σύσταση.

74

Η Επιτροπή θα ήθελε να τονίσει ότι το συμβούλιο περιφερειακής συνεργασίας έχει κατά κύριο λόγο συσταθεί από τις χώρες της περιοχής ως φόρουμ συνάντησης και συζήτησης κοινών προκλήσεων και ότι ο στόχος αυτός έχει επιτευχθεί.

Σύσταση 4 — Περιφερειακή συνεργασία

Η Επιτροπή αποδέχεται τη συγκεκριμένη σύσταση.

75

Η Επιτροπή θα ήθελε να επισημάνει ότι, σε περίπτωση που ο πολιτικός διάλογος είχε περιορισμένο αντίκτυπο για το κράτος δικαίου, αυτό οφείλεται κατά κύριο λόγο στην έλλειψη πολιτικής βούλησης από την πλευρά των εθνικών αρχών.

Σύσταση 5 — Πολιτικός διάλογος

Η Επιτροπή αποδέχεται τη συγκεκριμένη σύσταση.

ΠΩΣ ΘΑ ΠΡΟΜΗΘΕΥΤΕΙΤΕ ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΕ

Δωρεάν εκδόσεις:

- ένα αντίτυπο:
από το EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- περισσότερα από ένα αντίτυπα ή αφίσες/χάρτες:
από τις αντιπροσωπείες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (http://ec.europa.eu/represent_el.htm),
από τα γραφεία εκπροσώπησης στις εκτός ΕΕ χώρες (http://eeas.europa.eu/delegations/index_el.htm),
επικοινωνώντας με την υπηρεσία Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_el.htm) ή
καλώντας τον αριθμό 00 800 6 7 8 9 10 11 (δωρεάν τηλεφωνικός αριθμός από όλη την Ένωση) (*).

(*) Οι πληροφορίες παρέχονται δωρεάν, και οι κλήσεις είναι γενικώς δωρεάν (ενδέχεται όμως κάποιες κλήσεις που πραγματοποιούνται μέσω ορισμένων τηλεπικοινωνιακών φορέων ή από τηλεφωνικούς θαλάμους ή ξενοδοχεία να χρεώνονται).

Εκδόσεις επί πληρωμή:

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

Στάδιο	Ημερομηνία
Έγκριση του υπομνήματος σχεδιασμού του ελέγχου / Έναρξη του ελέγχου	10.3.2015
Επίσημη διαβίβαση του σχεδίου έκθεσης στην Επιτροπή (ή σε άλλη ελεγχόμενη μονάδα)	6.6.2016
Έγκριση της τελικής έκθεσης μετά τη διαδικασία εκατέρωθεν ακρόασης	12.7.2016
Παραλαβή των επίσημων απαντήσεων της Επιτροπής (ή άλλης ελεγχόμενης μονάδας) σε όλες τις γλώσσες	31.8.2016

Η πολιτική διεύρυνσης της ΕΕ στα Δυτικά Βαλκάνια αφορά έξι ευρωπαϊκές χώρες οι οποίες, στον ρου της ιστορίας, έχουν υποστεί τις αρνητικές συνέπειες σοβαρών εθνοτικών, πολιτικών και οικονομικών συγκρούσεων και φιλοδοξούν να ενταχθούν στην ΕΕ.

Το Συνέδριο αξιολόγησε κατά πόσον ήταν αποτελεσματική η από μέρους της Επιτροπής διαχείριση του ΜΠΒ στα Δυτικά Βαλκάνια στους καίριους τομείς του κράτους δικαίου και της δημόσιας διοίκησης, καθώς και κατά πόσον ο μηχανισμός αυτός συνέβαλε τελικά στην ενίσχυση των διοικητικών ικανοτήτων στην περιοχή. Επιπλέον, το Συνέδριο εξέτασε τι έχει επιτύχει ο πολιτικός διάλογος μεταξύ της ΕΕ και των Δυτικών Βαλκανίων από την άποψη της ενίσχυσης των διοικητικών ικανοτήτων.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων