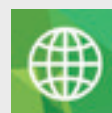


Különjelentés

Uniós előcsatlakozási támogatás az adminisztratív kapacitás erősítése érdekében a Nyugat-Balkánon: metaellenőrzés

EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx

Weboldal: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

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

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5700-0	ISSN 1831-0893	doi:10.2865/963957	QJ-AB-16-022-HU-C
PDF	ISBN 978-92-872-5708-6	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/28205	QJ-AB-16-022-HU-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5710-9	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/9149	QJ-AB-16-022-HU-E

© Európai Unió, 2016

A sokszorosítás a forrás megjelölésével megengedett.

Az 1. és 2. kép felhasználásához vagy reprodukálásához közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.

Különjelentés**Uniós előcsatlakozási
támogatás az
adminisztratív kapacitás
erősítése érdekében
a Nyugat-Balkánon:
metaellenőrzés**

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

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

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a külső fellépések, biztonságpolitika és jogérvényesülés kiadási területeiért felelős, Karel Pinxten számvevőszéki tag elnökölte III. Kamara végezte. Az ellenőrzést Fazakas István Szabolcs számvevőszéki tag vezette, Baranyi Márton, a kabinet attaséja; Francis Joret és Sabine Hiernaux-Fritsch, támogatás és minőség-ellenőrzés; Dennis Wernerus, feladatfelelős; Nicola Berloco, Kaszap Balázs, Alina Milasiute, Thomas Haellstroem és Nikolaos Zompolas számvevők támogatásával.



Balról jobbra: A. Milasiute, N. Berloco, Fazakas I. S., Baranyi M., D. Wernerus, T. Haellstroem.

Bevezetés

Rövidítések és betűszavak

I–XII Összefoglaló

1–9 Bevezetés

10–14 Az ellenőrzés hatóköre és módszere

15–64 Észrevételek

15–40 I. rész – Megfelelően irányította a Bizottság az IPA-t a Nyugat-Balkánon?

16–19 Az IPA I keretében a célkitűzések nem mindig voltak konkrétak és mérhetőek

20–23 A programok és projektek a szükségleteken alapultak, de a kedvezményezettek egyes értékelései jelentős hiányosságokra derítettek fényt

24–26 Az IPA-források felhasználásának folyamatát olykor hátráltatta az adminisztratív kapacitás gyengesége

27–29 A Bizottság nem alkalmazott módszeresen szigorú feltételeket

30–37 A Bizottság általában eredményesen monitorozta a végrehajtást, és részben eredményesen használta fel az értékelések eredményeit

38–40 Jóllehet jelentősek a hiányosságok a kedvezményezettekénél, a Bizottság eredményesen támogatta az adományozók koordinációját

41–64 II. rész – Erősítette az IPA az adminisztratív kapacitást a Nyugat-Balkánon?

42 Eredményes bizottsági intézkedések meghozták a kívánt outputokat

43–58 A jogállamiság és a közigazgatási reform területén az IPA részben bizonyult fenntarthatónak

59–64 A politikai párbeszéd keretében foglalkoztak az adminisztratív kapacitással

65–75 **Következtetések és ajánlások**

I. melléklet – Az EU–Nyugat-Balkán kapcsolatok megértése szempontjából fontos események

II. melléklet – Az IPA I nemzeti projektek ellenőrzési mintája

III. melléklet – Az IPA I regionális projektek ellenőrzési mintája

A Bizottság válasza

BIRN: Balkáni Tényfeltáró Újságírók Hálózata (*Balkan Investigative Reporters Network*)

EKSZ: Európai Külügyi Szolgálat

ENSZ BT-határozat: Az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozata

IPA: Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (I: 2007–2013, II: 2014–2020)

MIPD: Többéves indikatív tervezési dokumentum (*Multi-annual Indicative Planning Document*)

NB: Nemzetközi Bíróság

RCC: Regionális Együttműködési Tanács (*Regional Cooperation Council*)

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

ROM: Eredményorientált monitoring (*Results-Oriented Monitoring*)

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

STM: Stabilizációs és társulási megállapodás

Számvevőszék: Európai Számvevőszék

WBIF: Nyugat-balkáni beruházási keret (*Western Balkans Investment Framework*)

I
Az Előcsatlakozási Támogatási Eszközön (IPA) keresztül a Nyugat-Balkánnak nyújtott uniós pénzügyi támogatás 2007-től 2014-ig 5,1 milliárd eurót tett ki. Ezt nemzeti és regionális programok keretében osztották el. A nemzeti programok finanszírozásának nagyjából a negyedét fordították az adminisztratív kapacitás megerősítésére a jogállamiság és a közigazgatási reform kulcsfontosságú területein. Ezen túlmenően a politikai párbeszéd hozzájárult az adminisztratív kapacitás megerősítéséhez a hat nyugat-balkáni országban, amelyek az IPA jogi és pénzügyi kedvezményezettjei voltak.

II
Azt értékeltük, hogy az IPA Európai Bizottság általi irányítása a Nyugat-Balkánon eredményes volt-e, és ténylegesen erősítette-e az adminisztratív kapacitást a régióban. Főként a 2007–2013-as programozási időszakokkal foglalkoztunk, de figyelembe vettük az új programozási időszak (2014–2020) alatti fejleményeket is.

III
Külön sajátossága volt a metaellenőrzésnek, hogy főként korábbi különjelentéseinkből és bizottsági értékelésekből származó adatokat értékeltünk. Értékeljük a teljes IPA programozási folyamatot (I. rész), és megvizsgáltunk 52 nemzeti projektet és három regionális programot (II. rész).

IV
Megállapítottuk, hogy az uniós előcsatlakozási támogatás nagyrészt eredményes volt, és a nyugat-balkáni országok nemzeti hatóságainak jelentős eredendő hiányosságai ellenére az IPA I. részben erősítette az adminisztratív kapacitást a régióban.

V
Ami a bizottsági irányítást illeti, az IPA I célkitűzései nem mindig voltak konkrétak és mérhetőek. A programok és projektek a szükségleteken alapultak, de a jogállamiság terén egyes értékelések jelentős hiányosságokról tanúsítottak. Az IPA I forrásainak felhasználását egyes országokban hátráltatta az adminisztratív kapacitás gyengesége, a decentralizált végrehajtás esetében pedig az uniós források kezeléséhez kapcsolódó szigorú követelmények.

VI
A Bizottság az IPA I keretében nem alkalmazott módszeresen szigorú feltételeket, és nem követte nyomon ezeket. Noha az eredményorientált monitoringról (ROM) való beszámolás terén mutatkoztak hiányosságok, a Bizottság eredményesen nyomon követte az IPA-projektek végrehajtását. Részben eredményes volt a Bizottság az IPA-értékelések következtetéseinek és ajánlásainak nyomon követése terén is. Végezetül, noha a kedvezményezetteknek jelentős hiányosságok mutatkoztak, a Bizottság támogatni tudta az adományozók koordinációját.

VII

Ami a nyugat-balkáni adminisztratív kapacitást illeti, az IPA intézkedései általában meghozták a szerződésben tervezett outputokat, és a jogállamisághoz és a közigazgatási reformhoz nyújtott támogatása részben fenntartható volt.

VIII

A jogállamisági projektek esetében a Bizottság nem alkalmazta kellőképpen a feltételeesség elvét, és viszonylag kevés IPA I forrást biztosított a jogállamiság olyan kulcsfontosságú területein, mint a médiaszabadság, a büntetőeljárások, valamint a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelem. A projektek fenntarthatóságára hátrányosan hatott, hogy a kedvezményezetteknel hiányzott a politikai akarat az intézmények megreformálására, elégtelen volt a költségvetés és munkaerő, valamint gyenge volt a koordináció.

IX

A közigazgatási reform területén a Bizottságnak sikerült sok projektoutputot fenntartható eredményekké alakítania. Jóllehet nem kifejezetten IPA-célkitűzésről van szó, ez jobban ösztönözhetette volna a kedvezményezetteket arra, hogy a közigazgatás egyéb területein is levonják az IPA tanulságait.

X

A regionális együttműködés bővítése és az adminisztratív kapacitás megerősítése a régió egészében nagyon fontos, és a Bizottság ösztönözte azt, mégpedig a nyugat-balkáni beruházási keret (WBIF) révén. Az ellenőrzött időszak alatt azonban a Regionális Együttműködési Tanács (RCC) nem gyakorolt helyben komoly hatást. A Regionális Közigazgatási Képzési Központ (ReSPA) esetében még túl korai lett volna megállapítani, hogy az javította-e az adminisztratív kapacitást a Nyugat-Balkán országokban.

XI

A nyugat-balkáni politikai párbeszéd számos esetben csak csekély hatást gyakorolt a jogállamiságra, de a közigazgatási reform terén némi előrehaladást ért el.

XII

A jelentés több mérhető, konkrét ajánlást fogalmaz meg mind annak érdekében, hogy javuljon az IPA-projektek célkitűzéseinek meghatározása, kidolgozása és végrehajtása a Nyugat-Balkánon, mind pedig azt ösztönzendő, hogy a hat nyugat-balkáni ország nemzeti hatóságai jobban elkötelezzék magukat az adminisztratív kapacitásuk megerősítése mellett.

01

Az Európai Unió nyugat-balkáni bővítési politikája Horvátország 2013-as csatlakozása óta a következő hat országra irányul: Albánia, Bosznia-Hercegovina, Koszovó*, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Montenegró és Szerbia (lásd: **1. ábra**).

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

1. ábra

A Nyugat-Balkán politikai térképe



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

Forrás: Európai Bizottság.

02

Az 1980-as évek gazdasági és politikai válságát és a nacionalizmus térnyerését követően az 1990-es években Jugoszlávia a tagköztársaságok határai mentén először öt országgá bomlott fel, majd ezen országok közül többen fegyveres konfliktus tört ki. Később Montenegró (2006) és Koszovó (2008) is kikiáltotta függetlenségét. Ami Albániát illeti, 1991-ig teljesen elszigetelt kommunista diktatúra volt, és közigazgatását a nulláról indulva kellett kiépítenie. Jóllehet e hat európai országot történelme során súlyos etnikai, politikai és gazdasági konfliktusok sújtották, mindegyikük közös törekvése, hogy csatlakozzék az Európai Unióhoz. Ennek megfelelően mind a hat nyugat-balkáni ország *tagjelöltként vagy potenciális tagjelöltként* tekint a csatlakozás elé (lásd: **1. táblázat** és **1. háttérmagyarázat**).

1. táblázat

A nyugat-balkáni országok helyzete az Unióhoz való csatlakozást illetően

	Tagjelölti státusz (melyik év óta)	A csatlakozási tárgyalások állása
Albánia	2014	Nem folynak tárgyalások
Bosznia-Hercegovina	Potenciális tagjelölt ország	Nem folynak tárgyalások
Koszovó	Potenciális tagjelölt ország	Nem folynak tárgyalások
Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság	2005	Nem folynak tárgyalások
Montenegró	2010	22 fejezetet megnyitottak, kettőt lezártak
Szerbia	2012	Két fejezetet megnyitottak

Forrás: Európai Bizottság.

1. háttérmagyarázat

Csatlakozás az Unióhoz

Az uniós intézményeknél a fennálló uniós elveket, politikákat, jogszabályokat, gyakorlatokat, kötelezettségeket és célkitűzéseket gyakran uniós vívmányokként (*acquis*) említik. Ezek állnak a csatlakozási tárgyalások középpontjában, 35 csatlakozási fejezetre bontva, amelyeket az Unió végigtárgyal az egyes tagjelölt országokkal. A 23. fejezet például az igazságszolgáltatást és az alapvető jogokat öleli fel, míg a 24. fejezet a jogérvényesülést, a szabadságot és a biztonságot tárgyalja.

A fejezetek megnyitásáról és ideiglenes lezárásáról a kormányközi konferenciák döntenek, összhangban a Tanácsban született megállapodás szerinti tárgyalási kerettel. Montenegró és Szerbia 2012-től, illetve 2014-től kezdett e konferenciákon részt venni. Albánia és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság tekintetében a Tanács nem hozott határozatot a csatlakozási tárgyalások kereteiről, így ezen országokkal még nem kezdődött kormányközi konferencia. Bosznia-Hercegovina és Koszovó mint potenciális tagjelölt országok nem voltak jogszabályok csatlakozási tárgyalásokat kezdeni.

03

Az Uniónak azon célja, hogy ezeket az országokat integrálja az Unióba, 2000 óta az EU–Nyugat-Balkán kapcsolatok központi kérdése (lásd: **1. melléklet**). A Bizottság 2007 óta pénzügyi támogatást nyújt számukra az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA)¹ révén, amint azt az IPA I tekintetében a **2. ábra** mutatja.

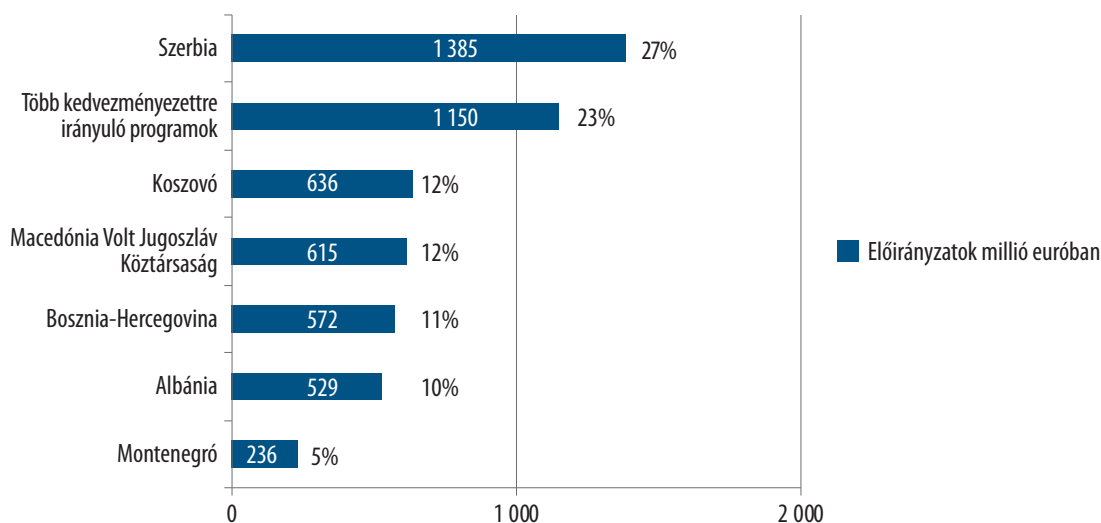
04

Az Unió az egyes IPA-programok keretében különféle területeket támogatott, például a jogállamiságot², a közigazgatási reformot, a környezetvédelmet, a közlekedést, a vidékfejlesztést és a szociális fejlesztést. Emellett határokon átnyúló és több kedvezményezettre kiterjedő programokat is támogatott a hat nyugat-balkáni ország mint régió javára.

- 1 A Tanács 2006. július 17-i 1085/2006/EK rendelete egy előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA) létrehozásáról (HL L 210., 2006.7.31., 82. o.) és az Európai Parlament és a Tanács 2014. március 11-i 231/2014/EU rendelete az IPA II Előcsatlakozási Támogatási Eszköz létrehozásáról (HL L 77., 2014.3.15., 11. o.).
- 2 Alapvető jogok, bel- és igazságügy, ezen belül a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelem.

2. ábra

Az IPA I forrás-előirányzatai a Nyugat-Balkán számára (2007–2013)



Megjegyzés: A százaléktételek felfelé vannak kerekítve.
 Forrás: Európai Bizottság, 2015. december 31.

05

A kedvezményezett országok jogállamiságának előmozdítására irányuló IPA-támogatást úgy alakították ki, hogy az az érzékeny állami intézmények – minisztériumok, hivatalok, rendvédelmi szervek és igazságszolgáltatás stb. – széles körét közelítse az alapvető uniós jogokhoz és vívmányokhoz. Az IPA elősegítette a jobb nemzeti jogszabályok megszövegezését és elfogadását is.

06

A közigazgatás – ezen belül a közpénzgazdálkodás– reformjához nyújtott IPA-támogatás is olyan érzékeny területeket érintett, mint az érdemeken alapuló munkaerő-felvétel és a minőségi képzés a közigazgatásban, a teljes költségvetési ciklus, ezen belül az adók beszedése, a költségvetés-tervezés, a közbeszerzés, az államháztartási belső pénzügyi ellenőrzés, a külső ellenőrzés és a statisztika.

07

Ezen túlmenően a Bizottság regionális programok kialakítása révén regionális szervezetek, mint pl. a Regionális Együttműködési Tanács (RCC), a Regionális Közigazgatási Képzési Központ (ReSPA) tevékenységeit támogatta, valamint a nyugat-balkáni beruházási keret (WBIF) révén fellépéseket támogatott. A WBIF fő célkitűzése ugyan nem a Nyugat-Balkán közigazgatási kapacitásának a megerősítése volt, mégis elősegítette azt.

08

A tagjelölt és potenciális tagjelölt országok uniós csatlakozás felé tett haladását a Bizottság éves eredményjelentései értékelik. E jelentések különösen a Nyugat-Balkán tekintetében a korrupció és a szervezett bűnözés elterjedtségéről és az igazságügyi rendszer függetlenségében mutatkozó hiányosságokról tettek említést³. A Bizottság az egyes országokban tett ellenőrző és szakértői látogatások, valamint a politikai párbeszéd keretében tartott ülések révén kíséri figyelemmel a helyzetet.

09

A „Politikai iránymutatás a hivatalba lépő következő Európai Bizottság számára” szerint 2020 előtt nem fog sor kerülni új országok uniós csatlakozására⁴. Ez az új időkeret ugyanakkor – tekintve azt is, hogy a nyugat-balkáni országok stratégia-ilag már most fontos partnerek – alkalmat ad a Bizottságnak hosszú távú stratégiai célok elérésére, a jövőbeni uniós csatlakozás harmonizált folyamat és összehangolt regionális megközelítés keretében történő előkészítésére, amelyben az országok nemcsak külön-külön, hanem régióként is megjelennek⁵.

- 3 Lásd: az Albániáról, Bosznia-Hercegovináról, Koszovóról, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságról, Montenegróról és Szerbiáról szóló eredményjelentések, 2012–2015.
- 4 Juncker elnökjelölt nyitóbeszéde az Európai Parlament nyitó plenáris ülésén, 2014. július 15., 9. bekezdés.
- 5 Lásd: A Tanács következtetései a bővítésről, valamint a stabilizációs és társulási folyamatról, 15356/15, 2015. december 15.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

10

Célunk a korábbi különjelentések megállapításait figyelembe véve annak értékelése volt, hogy a Bizottság az IPA-program révén hozzájárult-e az adminisztratív kapacitás erősítéséhez a nyugat-balkáni régióban. Két fő kérdéssel foglalkoztunk:

- a) **Megfelelően irányította a Bizottság az IPA-t a Nyugat-Balkánon?**
- b) **Erősítette az IPA az adminisztratív kapacitást a Nyugat-Balkánon?**

11

Ellenőrzésünk hatóköre a 2007 és 2013 közötti időszakra terjedt ki (IPA I), de a 2014 és 2020 közötti időszak (IPA II) kezdeti szakaszát is figyelembe vettük. Az adminisztratív kapacitás nyugat-balkáni erősítése szempontjából lényeges következő két területre összpontosítottunk:

- a) jogállamiság (alapvető jogok, bel- és igazságügy), külön ügyelve a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelemre;
- b) a közigazgatás – s egyben a közpénzgazdálkodás – reformja.

12

Amint a **2. táblázat** mutatja, a jogállamisággal és a közigazgatási reformmal kapcsolatos, 902 millió euró összegű projektek közül 52 projektet vizsgáltunk meg, amelyek szerződés szerinti értéke összesen 109 millió eurót tett ki (12%)⁶. Az összesen 1,16 milliárd euró összegű regionális programok közül hármat vizsgáltunk meg, amelyek szerződés szerinti értéke összesen 330 millió eurót tett ki (28%)⁷.

- 6 Ezen ellenőrzött projektek teljes felsorolását a **II. melléklet** tartalmazza.
- 7 E programokat a **III. melléklet** sorolja fel.

2. táblázat Az adminisztratív kapacitás tekintetében a Nyugat-Balkánnak juttatott IPA (2007–2013)

Az adminisztratív kapacításra vonatkozó IPA-programok a Nyugat-Balkán országaiban	Szerződéses összegek		Ellenőrzött százalékarány	Ellenőrzött projektek /programok száma
	Összesen	Ellenőrizve		
Nemzeti programok, jogállamisági projektek	485	60	12%	29
Nemzeti programok, közigazgatási reformmal kapcsolatos projektek	417	49	12%	23
ÖSSZESEN	902	109	12%	52
Regionális programok	1 160	330	28%	3
MINDÖSSZESEN	2 062	439	21%	

Megjegyzés: az összegek millió euróban; a százalékarányokat kerekítettük.

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján, 2015. június 30.

13

Munkánk fontos része volt annak értékelése, hogy mit értek el az uniós programok és projektek, a külső tevékenységek finanszírozására vonatkozó uniós eszközök végrehajtására vonatkozó közös szabályok és eljárások megállapításáról szóló rendeletben⁸ meghatározott eredményekhez képest.

8 Az Európai Parlament és a Tanács 2014. március 11-i 236/2014/EU rendelete a külső tevékenységek finanszírozására vonatkozó uniós eszközök végrehajtására vonatkozó közös szabályok és eljárások megállapításáról (HL L 77, 2014.3.15., 95. o.), (12) preambulumbekzdés és 12. cikk.

14

Meta-ellenőrzési megközelítésünk részeként először áttekintettünk több, a nyugat-balkáni régióra vonatkozó számvevőszéki különjelentést és bizottsági értékelő jelentést (lásd: **3. táblázat**). Szem előtt tartva a metaellenőrzés és az áttekintett jelentések ellenőrzési hatókörét, ezt követően ellenőrzési hiatusokat tártunk fel, amelyek nyomán 2015 márciusa és decembere között jelentős kiegészítő ellenőrzési munkát végeztünk. Ez a kiegészítő ellenőrzési munka a Bizottság eredmény-, monitoring-, szakértői és ülésekről szóló jelentéseinek dokumentum-alapú ellenőrzését, és a Bizottságnál, az Európai Külügyi Szolgálatnál (EKSZ), az uniós küldöttségeken, az érintett nyugat-balkáni nemzeti hatóságoknál és az RCC-nél dolgozó munkatársakkal végzett interjúkat foglalta magában.

3. táblázat

Felhasznált korábbi ellenőrzési és értékelő jelentések

Források	Dokumentumhivatkozások
SZÁMVEVŐSZÉKI KÜLÖNJELENTÉSEK	20/2016. sz. különjelentés: Az adminisztratív kapacitás erősítése Montenegróban: előrelépés történt, de sok fontos területen jobb eredményekre van szükség 11/2016. sz. különjelentés: Az adminisztratív kapacitás erősítése Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban: kevés haladás nehéz körülmények között 19/2014. sz. különjelentés: A Szerbiának nyújtott uniós előcsatlakozási támogatás 18/2014. sz. különjelentés: A EuropeAid értékelési és eredményorientált monitoringrendszerei 18/2012. sz. különjelentés: A Koszovónak a jogállamiság területén nyújtott európai uniós támogatás 14/2011. sz. különjelentés: Javították-e az európai uniós támogatások Horvátország képességét a csatlakozás utáni támogatások kezelésére? 12/2009. sz. különjelentés: A Bizottság bel- és igazságügyi projektjeinek eredményessége a Nyugat-Balkán területén 5/2007. sz. különjelentés: A CARDS program Bizottság által történő irányítása
ÉRTÉKELÉSEK	A korrupció elleni küzdelemhez nyújtott IPA-támogatás, 2015. augusztus. A közigazgatás elvei, SIGMA alapmérések (Albánia, Bosznia-Hercegovina, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Koszovó, Montenegró, Szerbia), 2015. április. Az IPA-támogatás metaértékelése, 2013. szeptember. IPA – Az IPA-támogatás időközi értékelése és metaértékelése, a több kedvezményezettre irányuló programok értékelése, 2013. június. Jogállamiság, igazságügyi reform, valamint a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelem a Nyugat-Balkánon, 2013. február.

Forrás: Európai Számvevőszék.

I. rész. Megfelelően irányította a Bizottság az IPA-t a Nyugat-Balkánon?

15

Az eszköz teljes programozási ciklusán keresztül, a következő ellenőrzési kritériumok alapján értékeltük az IPA bizottsági irányítását:

- Rendelkezett az IPA konkrét és mérhető célkitűzésekkel?
- A programok és projektek világos szükségleteken alapultak?
- Ténylegesen kifizették a támogatást (felhasználás)?
- Szigorú feltételeket alkalmaztak a támogatás tekintetében (feltételeesség)?
- Nyomon követték a végrehajtást, és eredményesen értékelték az eredményeket?
- Eredményesen összehangolták az adományozók által nyújtott támogatást?

Az IPA I keretében a célkitűzések nem mindig voltak konkrétak és mérhetőek

16

Az Unió költségvetési rendelete úgy rendelkezik, hogy a költségvetésben foglalt minden tevékenységi ágra meghatározott, mérhető, elérhető, releváns és időzí-tett célokat kell megszabni⁹. Az IPA-rendeletek¹⁰ és a Bizottság többéves indikatív tervezési dokumentumai mind foglalkoztak a jogállamiság és a közigazgatási reform fontosságával a Nyugat-Balkánon.

A nemzeti programok gyakran átfogó célokat tűztek ki

17

Az IPA I keretében olyan átfogó célokat tűztek ki, hogy azok gyakran nem voltak konkrétak és konkrét célértékekkel mérhetőek¹¹. Montenegró és Szerbia esetében azonban, amelyek csatlakozási tárgyalásai 2012-ben, illetve 2014-ben kezdődtek, a Bizottság világos és mérhető célkitűzéseket határozott meg a jogállamiság tekintetében, amelyek nem teljesülése esetén leállhatnak a bővítési tárgyalások¹².

9 Az Európai Parlament és a Tanács 2012. október 25-i 966/2012/EU, Euratom rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 298., 2012.10.26., 1. o.).

10 Az 1085/2006/EK tanácsi rendelet, amelyet a 2007. június 12-i 718/2007/EK bizottsági rendelet hajtott végre, és a 231/2014/EU rendelet, amelyet a 2014. május 2-i 447/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelet hajtott végre.

11 Számvevőszéki értékelés az európai partnerségi megállapodásokról, az STM-ekről, az Európai Szomszédosságpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatóságának éves tevékenységi jelentéseiről (2013, 2014). Az IPA-támogatás metaértékelése (2013. szeptember, 20. o.) átfogó célkitűzéseket említett, amelyek „nem tartalmaztak gyakran kellően mérhető célértékeket”.

12 2015-ös vezetési terv, Az Európai Szomszédosságpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatósága, 4. és 18. o.; a 2012. október 10-i COM(2012) 600 final közlemény; „Bővítési stratégia és a legfontosabb kihívások 2012–2013”, 4. o.

18

Ezenfelül a Bizottság, amely korábban többnyire egyedi projekteket támogatott, 2010 óta egyre inkább olyan – egyértelműbb és mérhetőbb – ágazati alapú megközelítést alkalmaz¹³, ahol a programok és projektek világosan beilleszthetők ágazati alapú stratégiákba. A Bizottság az IPA II végrehajtása során teljes körűen alkalmazni tervezte az ágazati alapú megközelítést¹⁴.

A regionális programok általában rendelkeztek konkrét és mérhető célkitűzésekkel

19

Az általunk megvizsgált regionális programok célkitűzései általában konkrétak voltak, mérhető célértékekkel. Szem előtt tartva a nyugat-balkáni országok múltbeli konfliktusait, a regionális programok általában rendelkeztek kifejezetten regionális integrációs célkitűzéssel, amely illeszkedett a konfliktust követő megbékélést, bizalomépítést és újjáépítést támogató IPA-célkitűzésekhez¹⁵ (lásd: **2. háttérmagyarázat**).

- 13 A 2011. október -12-i COM(2011) 666 végleges közlemény: „Bővítési stratégia és a legfontosabb kihívások 2011–2012”, 20. o.
- 14 Előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA II), több országra vonatkozó indikatív stratégiai dokumentum (2015. június 30.) és az Albániára és Montenegróra (2014. augusztus 18.), a Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságra és Szerbiára (2014. augusztus 19.), a Koszovóra (2014. augusztus 20.) és a Bosznia-Hercegovinára (2014. december 15.) vonatkozó indikatív stratégiai dokumentum.
- 15 Az 1085/2006/EK tanácsi rendelet (13) preambulumbekzdése és 2. cikkének g) pontja.

A nyugat-balkáni beruházási keret (WBIF)

A WBIF célja egyértelműen az volt, hogy finanszírozást és technikai segítségnyújtást biztosítson a stratégiai beruházásokhoz, és célkitűzései világos mutatókkal (pl. projektpályázatok száma, kifizetett technikai támogatás, nyújtott finanszírozás) mérhetőek voltak¹⁶.

¹⁶ <https://www.wbif.eu/>.

A programok és projektek a szükségleteken alapultak, de a kedvezményezettek egyes értékelései jelentős hiányosságokra derítettek fényt

20

Az IPA I programozása során a Bizottság tervezési dokumentumokban (MIPD) határozta meg az IPA-támogatás fő ágazatait. A nemzeti hatóságok saját kezdeményezésre vagy a Bizottság ösztönzésére elkészítették saját szükségletértékeléseiket.

Szükségletértékelések a Bizottság szintjén

21

A többéves indikatív tervezési dokumentumok alapjául rendszerint az eredmény-jelentésekben és a csatlakozási partnerségek keretében azonosított prioritások szolgáltak. Nem a kedvezményezett országok kiinduló helyzetének értékelésén alapultak, amely a különböző területeken (pl. a jogállamiság) fennálló adminisztratív kapacitás értékelésének alapja lehetett volna, és nem vették figyelembe az országok tényleges politikai reformkésztségét sem. A projektek szintjén a vizsgált projektek egyértelműen a Bizottság által azonosított és a kedvezményezett országokkal egyeztetett szükségleteken alapultak.

22

Az IPA II programozása során az országok szintjén az IPA I tervezési dokumentumokat indikatív stratégiai dokumentumok (2014–2020) váltották fel. Ezek nagyobb figyelmet fordítottak arra, hogy a kedvezményezettek mennyire tudják politikailag felvállalni az ágazati reformot és mennyire tudják kezelni az IPA-finanszírozást.

Szükségletértékelések a kedvezményezettek szintjén

23

Amíg a közigazgatási reform terén minden nyugat-balkáni ország rendelkezett szükségletértékelést is tartalmazó átfogó nemzeti stratégiával, a jogállamiságot illetően Albániában és Koszovóban nem ez volt a helyzet. Bosznia-Hercegovinában pedig nagyon későn került sor az igazságügyi reformstratégia elfogadására (lásd: **3. háttérmagyarázat**).

A 2014–2018-as igazságügyi reformstratégia Bosznia-Hercegovinában

Az igazságügyi reformstratégiát a nemzeti hatóságokkal folytatott uniós politikai párbeszéd keretében fogadták el, az igazságügyi strukturált párbeszéd keretében. A stratégia elfogadása a bosznia-hercegovinai hatóságok körében mutatkozó politikai nézetkülönbségek miatt 2015-ig húzódott. A Republika Srpska (lásd: **3. ábra**) rendszeresen megkérdőjelezte az IPA keretében zajló bizottsági szükségletértékeléseket. Ez aláásta a nemzeti szükségletértékelések relevanciáját, különösen azon projektek esetében, amelyek a korrupció elleni tevékenységek, a rendőri szervek és a helyi önkormányzatok közötti koordináció elősegítésére irányultak.

3. ábra

Bosznia-Hercegovina politikai térképe



Forrás: Eurostat.

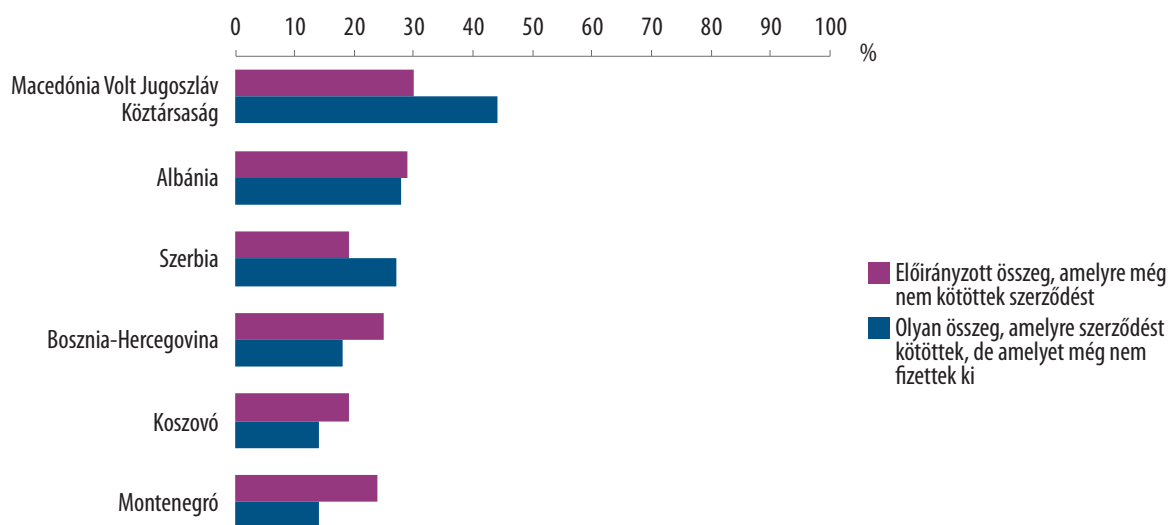
Az IPA-források felhasználásának folyamatát olykor hátráltatta az adminisztratív kapacitás gyengesége

24

Egyes nyugat-balkáni országokban nehéz volt teljesíteni az IPA I szerződés szerinti összegeinek kifizetését (lásd: **4. ábra**), főként az adminisztratív kapacitás gyengesége miatt.

4. ábra

Felhasználás a forrás-előirányzatok azon százalékarányában, amelyekre még szerződést kell kötni, valamint azon összegek százalékarányában, amelyekre már szerződést kötöttek, de amelyeket még nem fizettek ki, IPA I (2007–2013)



Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján, 2015. december 31.

25

Az IPA különböző nyugat-balkáni működési struktúráinak vizsgálata alapján ez részben azzal magyarázható, hogy a Bizottság az IPA irányításának jelentős részét decentralizálta és a nemzeti hatóságokra bízta¹⁷. Amint azt Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban és Szerbiában (lásd: **4. háttérmagyarázat**), akárcsak Albániában megfigyeltük, ennek megtanulása időt igényel, és határozottabb irányítási struktúra szükséges¹⁸.

- 17 2014. január 1-jétől a „decentralizált igazgatás” terminust a „harmadik országok általi közvetett irányítás” váltotta fel.
- 18 A decentralizált irányítás egyéb előírások mellett megkövetelte egy nemzeti programengedélyező akkreditálását, egy lebonyolító szervezet és egy ellenőrző hatóság létrehozását, valamint valamennyi decentralizált IPA-projekt uniós küldöttség általi előzetes ellenőrzését. Lásd: az előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA) létrehozásáról szóló 1085/2006/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról szóló, 2007. június 12-i 718/2007/EK bizottsági rendelet (HL L 170., 2007.6.29., 1. o.) 11–31. cikke.

Hogyan zajlott az igazgatás decentralizálása az IPA I keretében?

Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság

A Bizottság a költségvetési rendeletnek¹⁹ és az IPA I rendeleteknek megfelelően decentralizálta az igazgatást, de ezek a rendeletek nem írták elő számára annak értékelését, hogy a nemzeti hatóságok felkészültek-e a decentralizálendő források nagy mennyiségben történő, összetett feladatot jelentő igazgatására²⁰. A decentralizációt követően a nemzeti közigazgatásnak csak nehezen sikerült betartania a határidőket, illetve megfelelő minőségű szerződéses dokumentumokat benyújtania. Emiatt sok esetben kulcsfontosságú reformok finanszírozását célzó projektek veszttek kárba, és még további veszteségekre lehet számítani²¹.

Szerbia

Az ellenőrző hatóság és az IPA-projektek igazgató lebonyolító szervezet létrehozását befolyásolták a Bizottság saját ellenőrzései által azonosított, régóta fennálló és súlyos hiányosságok. A decentralizált irányítás nem kapcsolódott össze a közpénzgazdálkodás országos szintű, előzetes átfogó értékelésével²², hanem kizárólag azon alapult, hogy Szerbia IPA-struktúrái megfelelnek-e a költségvetési rendeletben²³ meghatározott belsőkontroll-követelményeknek.

19 Az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL L 248., 2002.9.16., 1. o.) mindenkor hatályos változata.

20 A Számvevőszék 11/2016. sz. különjelentése: Az adminisztratív kapacitás erősítése Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban: kevés haladás nehéz körülmények között, 47. bekezdés (<http://eca.europa.eu>).

21 Uo., 48. és 50. bekezdés.

22 A Számvevőszék 19/2014. sz. különjelentése: A Szerbiának nyújtott uniós előcsatlakozási támogatás, 79. bekezdés (<http://eca.europa.eu>).

23 Az Európai Parlament és a Tanács 2012. október 25-i 966/2012/EU, Euratom rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

26

Az IPA II (2014–2020) keretében nagyobb hangsúlyt helyeznek egészében véve az országok közpénz-gazdálkodási rendszerére. Az IPA II programokat azonban csak 2014 legvégén fogadták el, az IPA új jogszabályi keretével és eljárásaival kapcsolatos késedelmek miatt. A szerződéskötést és a kifizetéseket tovább késleltették a kedvezményezett országok ratifikációs eljárásai. Emiatt az ellenőrzés időpontjában még túl korai lett volna észrevételeket tenni az IPA II keretében kötött szerződésekben szereplő és kifizetett összegek tekintetében.

A Bizottság nem alkalmazott módszeresen szigorú feltételeket

27

A Bizottság egymást követő bővítési stratégiái ismételten „szigorú feltételeltséget”²⁴ említenek, anélkül azonban, hogy konkrétan meghatároznák e terminust. A feltételeltség elve azt írja elő, hogy a szerződéskötés vagy a kifizetés előtt – politikai, program-, vagy projektszinten – bizonyos feltételeket kell megszabni. Ha valamely kedvezményezett nem felel meg ezen előre meghatározott feltételeknek, a Bizottság intézkedést hozhat, például egy teljes program tekintetében felfüggesztheti a kifizetéseket, csökkentheti a jövőbeni támogatást, vagy törölhet valamely projektet.

28

Programszinten a Bizottság csak igen kevés esetben alkalmazott szigorú feltételeket, mégpedig Bosznia-Hercegovinában (lásd: **5. háttérmagyarázat**) és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban²⁵.

- 24 A Bizottság 2011–2012-es bővítési stratégiája szerint a „csatlakozási folyamat és annak sikere szempontjából központi jelentőséggel bírt az elkötelezettség, a feltételeltség és a hitelesség” (2. o.), és a feltételeltség szigorú lesz (18. és 23. o.). 2012–2013-as bővítési stratégiája szigorú feltételeltséget említ (2., 3., 16. és 22. o.), akárcsak 2014-es bővítési stratégiája (2. és 19. o.) és 2015-ös bővítési stratégiája (12. o.).
- 25 A kifizetések felfüggesztése, a 718/2007/EK bizottsági rendelet 46. cikke szerint.

Szigorú feltételeltség a program szintjén; igazságügy Bosznia-Hercegovinában

Bosznia-Hercegovinában 2013-ban megtorpant az uniós integrációs folyamat. Úgy tűnt, hogy az ország politikai képviselői vagy nem képesek, vagy nem hajlandók konszenzusra jutni, hogy továbbhaladassanak a csatlakozás előkészítésének útján. Ezt példázta, hogy az ország vagy nem volt képes érvényt szerezni az Emberi Jogok Európai Bírósága egy ítéletének²⁶, vagy hiányzott az ehhez szükséges politikai akarat. Ez arra készítette a Bizottságot, hogy a feltételeltség elve jegyében 45 millió euróval csökkentse a 2013-as IPA I forrás-előirányzatokat, és további előirányzat-csökkentést szabjon meg az IPA II keretében²⁷. Miután Bosznia-Hercegovina nem fogadta el az igazságügyi ágazat általános reformstratégiáját, amelyet pedig az országot alkotó mind a négy közigazgatási egység, köztük a Republika Srpska is megerősített (lásd: a **3. ábra** térképe), a Bizottság felfüggesztette az igazságügy területén folyamatban lévő költségvetés-támogatást.

26 A *Sejdić és Finci kontra Bosznia-Hercegovina* ügyben (2009. december) az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította, hogy Bosznia-Hercegovina pusztán etnikai hovatartozásuk miatt sértette meg a felperesek választhatóságához való jogát.

27 2014-től 2017-ig 165 millió eurót irányoztak elő az országnak, szemben a 2007 és 2010 között előirányzott 331 millió euróval.

29

A projektek szintjén a Bizottság nem alkalmazott módszeresen szigorú feltételeket, amint azt a **6. háttérmagyarázat** példái mutatják. Noha a Számvevőszék 2011-es ajánlása szerint a Bizottságnak nagyobb figyelmet kellene fordítania annak biztosítására, hogy az előcsatlakozási támogatásban részesülő többi országban a projektjavaslatok végrehajtásra érettek legyenek²⁸, ezt a Bizottság nem mindig biztosította. Ez több országban kihatott a projektek teljesítményére²⁹.

28 A Számvevőszék 14/2011. sz. különjelentése: Javították-e az európai uniós támogatások Horvátország képességét a csatlakozás utáni támogatások kezelésére?, 53. bekezdés (<http://eca.europa.eu>).

29 Lásd: értékelés a jogállamiságról, az igazságügyi reformról, valamint a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelemről a Nyugat-Balkánon, 2013. február, 240. o.

Nem alkalmaztak szigorú feltételeltséget az IPA I keretében

Albánia

Az ellenőrzött 15 projektből hét esetében a Bizottság nem szabott meg szigorú feltételeket a szerződéskötés szakaszában³⁰ és a kifizetések teljesítése előtt. Ez nemcsak az összetett célkitűzéseket (például a korrupció elleni intézkedések megerősítése) tartalmazó projektekre volt igaz, hanem a viszonylag kézenfekvő eredményeket célzó olyan projektekre is, mint pl. a tiranai igazságügyi palota projektje (lásd: **II. melléklet**, 10. projekt). E projekt esetében hiányoztak a szükséges engedélyek, és további nehézségeket okozott a szabálytalan földtulajdoni viszonyok gyanúja. Miután a Bizottság négy és fél éven át tárgyalt az igazságügy-minisztériummal, végül törölte a projektet, és a források egy részét a jogállamiság területéhez nem kapcsolódó intézkedésekre csoportosította át.

Szerbia

A Bizottság nem fordított kellő figyelmet a feltételeltségre, a projekttervezés során az ütemezésre és a jogi következetlenségekre. Ez gyakran veszélyeztette a projektek zökkenőmentes és kellő időben történő végrehajtását³¹. 2012 után előfordult, hogy hiányzó engedélyek vagy az előírt megvalósíthatósági tanulmányok benyújtásának elmulasztása miatt elhalasztottak projektjavaslatokat vagy csökkentették azok nagyságrendjét.

30 Lásd: **II. melléklet**, a 2., 3., 4., 5., 9. és 10. sz. albán jogállamisági projekt, valamint a 2. sz. közpénz-gazdálkodási projekt.

31 A Számvevőszék 19/2014. sz. különjelentése: A Szerbiának nyújtott uniós előcsatlakozási támogatás, 5. háttérmagyarázat, 27. és 31. bekezdés (<http://eca.europa.eu>).

A Bizottság általában eredményesen monitorozta a végrehajtást, és részben eredményesen használta fel az értékelések eredményeit

30

A Bizottság közvetlenül és a hat nyugat-balkáni uniós küldöttség révén is nyomon követte az ágazati reformokat és a projektek végrehajtását. A legmagasabb szintű monitoringra a közös támogatásfelügyeleti bizottság évente kétszer megtartott ülésein, valamint rendszeresebben az ágazati támogatásfelügyeleti bizottságokban került sor. Az uniós küldöttségek is nyomon követték a végrehajtást a helyszínen.

31

A Bizottság értékelési ciklusának részeként ágazati és tematikus értékeléseket végzett. Ezek nem keverendők össze a tagjelölt és potenciális tagjelölt országokra vonatkozó éves eredményjelentésekkel, amelyek a Bizottság ezen országokra vonatkozó hivatalos politikai értékelései.

A Bizottság általánosságban eredményesen nyomon követte a végrehajtást

32

Az uniós küldöttségek több ágazatra kiterjedően eredményesen nyomon követték az IPA-projekteket, a következők révén:

- a) a vezetői és információs rendszereken alapuló jogszerűségi és szabályossági ellenőrzések;
- b) a vállalkozók és a kedvezményezettek szerveinek részvételével tartott koordinációs ülések, helyszínbemjárással együtt;
- c) a továbbadott felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselők jelentései;
- d) a közös támogatásfelügyeleti bizottság és az ágazati támogatásfelügyeleti bizottságok ülései;
- e) a kockázatosabb projektek esetében negyedéves belső nyomon követési táblázatok.

33

A Bizottság eredményesen nyomon követte az IPA végrehajtását és az outputok elérését³². A fenti támogatásfelügyeleti eszközökön túlmenően az eredményorientált monitoringjelentések (ROM-jelentések) a Bizottság szabványos módszertanát követték, és többnyire a folyamatban lévő projektek eredményeit követték nyomon. A ROM-megközelítést illetően azonban három fontos hiányosság mutatkozott.

32 Az ellenőrző csoport e tekintetben az albániai, bosznia-hercegovinai és szerbiai uniós küldöttségtől szerzett be bizonyítékokat.

34

Először: az általunk értékelt IPA-projektek jó részében egymillió eurónál kisebb értékű szerződések szerepeltek, amely érték alacsonyabb a ROM-jelentések küszöbértékénél. Ebből adódóan nem minden politikai szempontból érzékeny projektnél került sor eredményorientált monitoringra. Másodszor: az értékelt jelentések egyike sem mérte a feltételeességnek való megfelelést. Harmadszor: utólagos projektmonitoring³³ hiányában nem lehetett mérni a projektek fenntarthatóságát.

A Bizottság részben eredményesen használta fel az értékelések eredményeit

35

A jogállamiságot illetően a Bizottság elvégezte a nyugat-balkáni IPA átfogó, több ágazatot felölelő értékelését, valamint a jogállamisággal, illetve a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos IPA-projektek két tematikus értékelését³⁴. A Bizottság az Európai Tanáccsal és a Velencei Bizottsággal³⁵ szorosan együttműködve nagy számú szakértői ellenőrzési jelentést szponzorált az igazságügy témakörében, amelyek rámutattak például arra, hogy még nem születtek dokumentált eredmények a sikeres elmarasztaló büntetőítéletek terén.

36

A Bizottság ennek ellenére nem használta fel saját értékeléseit, sem a szakértői ellenőrzési jelentéseket a feltételeesség elvének jobb érvényesítése érdekében. Nem igazította hozzá a ROM-jelentések mutatóit a jogállamisági projektekhez, amelyek rendszerint a folyamatban lévő projektek outputmutatóira összpontosítottak. A Bizottság meg is állapította, hogy az IPA-nál a jogállamiság területén gyakran hiányzott a projektek nyomon követése.

37

A közigazgatás reformját illetően a Bizottság nem végzett az IPA-támogatásról átfogó értékelést, de néhány, e területre tartozó IPA-projektre nézve sor került értékelésekre.

33 Tematikus értékelés a jogállamiságról, az igazságügyi reformról, valamint a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelemről a Nyugat-Balkánon – 3. tétel, fő zárójelentés, 2013. február, 60. o.

34 Az IPA-támogatás metaértékelése és a több kedvezményezettre irányuló programok értékelése, 2013. szeptember. Tematikus értékelés a jogállamiságról, az igazságügyi reformról, valamint a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelemről a Nyugat-Balkánon – 3. tétel, fő zárójelentés, 2013. február. A korrupció elleni küzdelemhez nyújtott IPA-támogatás tematikus értékelése, fő zárójelentés, 2015. augusztus.

35 A Jog a Demokráciáért Európai Bizottság székhelye az olaszországi Velencében található. Egyebek közt jogi tanácsot nyújt az Európa Tanács tagállamainak, és különösen abban segíti őket, hogy jogrendszereiket összhangba hozzák az európai jogállamisági standardokkal (<http://www.venice.coe.int>).

Jóllehet jelentősek a hiányosságok a kedvezményezettekél, a Bizottság eredményesen támogatta az adományozók koordinációját

38

Az adományozók partnerország általi vezetésének elvét a Segélyhatékonyságról szóló Párizsi Nyilatkozat (2005) határozza meg³⁶. Ezen elv alapján, amely az IPA-finanszírozásra is alkalmazandó, minden kedvezményezett országnak reális célokat kell kitűznie kis számú ágazatban, és el kell kerülni, hogy az adományozóktól kapott segélyek átfedésben legyenek egymással. A Bizottság az egész régióban eredményesen támogatta a kedvezményezett országokat az adományozók koordinációjának vezetésével kapcsolatos feladatuk ellátásában.

Az adományozók koordinációja regionális szinten

39

A nyugat-balkáni beruházási keretet (WBIF) és a Regionális Együttműködési Tanácsot (RCC) egyaránt az IPA regionális programjai támogatják. Célkitűzéseik között szerepelt egyebek mellett az adományozók koordinációjának javítása a nyugat-balkáni országok között (lásd: **7. háttérmagyarázat**).

36 A 2007. február 28-i COM(2007) 72 végleges: „A fejlesztési politika keretében a munkamegosztásra vonatkozó magatartási kódex”.

Az adományozók regionális koordinációja a Nyugat-Balkánon

WBIF

Ami a WBIF infrastruktúra-projektjeit illeti, a 2015 decemberében valamennyi nyugat-balkáni ország által benyújtott közös infrastrukturális projektsorozat megkönnyítette a projektek értékelését és a kiválasztási folyamatot.

RCC

Az RCC egyik célkitűzése a „regionális nézőpont” biztosítása az adományozói segítségnyújtásban³⁷. A nyugat-balkáni országok egy 2015-ben tartott ülés kivételével egyáltalán nem használták fel az RCC-t az adományozók koordinációjának céljára.

37 <http://rcc.int/pages/2/overview>. Lásd: az RCC létesítő okirata.

Az adományozók koordinációja a kedvezményezettek szintjén

40

Az adományozóknak a kedvezményezett ország általi koordinációja Szerbiában eredményes, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban és Montenegróban részben eredményes, Albániában, Bosznia-Hercegovinában és Koszovóban pedig eredménytelen volt (lásd: **8. háttérmagyarázat**). Ez azzal magyarázható, hogy az adományozók koordinációjáért felelős nemzeti struktúrákon belül hiányzott a vezetés és az adminisztratív kapacitás. Megfigyelésünk szerint azonban a Bizottság – a kedvezményezetteket támogató – bizonyos mértékig koordinálta az adományozókat.

8. háttérmagyarázat

Eredménytelen adományozókoordináció a kedvezményezettek szintjén

Albánia

Megvizsgáltuk a fejlesztési programozásért, finanszírozásért és külföldi segélyekért felelős minisztérium adományozókkal kapcsolatos tevékenységeit. Hiányzott a világos szervezeti struktúra, nem volt elég munkatárs, sem működő adományozói adatbázis. Míg az adományozói terület munkacsoportjainak működése 2013 óta szünetel, az adományozók körében végzendő feladatok terén a Bizottság által működtetett, adományozókkal foglalkozó technikai titkárságnak köszönhetően mégis eredményes volt a munkamegosztás. Az interjúk során az adományozói közösség mindenütt (USA, Olaszország, Franciaország) dicsérte erőfeszítéseit a tiranai uniós küldöttségért.

Koszovó

2011 végéig nem léptek működésbe eredményes adományozókoordinációs mechanizmusok, és noha az egyes területeken azóta elindultak különböző kezdeményezések az adományozók koordinálására, az Unió és a többi nemzetközi adományozó aktívabb szerepvállalásra hívja fel a koszovói intézményeket az adományozók koordinációjának vezetésében és technikai nyomon követésében³⁸. Ezt nemrégiben kiadott belső bizottsági dokumentumok is megerősítik.

³⁸ A Számvevőszék 18/2012. sz. különjelentése: A Koszovónak a jogállamiság területén nyújtott európai uniós támogatás, 82. és 86. bekezdés (<http://eca.europa.eu>).

II. rész – Erősítette az IPA az adminisztratív kapacitást a Nyugat-Balkánon?

41

2007-től kezdődően az IPA volt az egyetlen uniós finanszírozási eszköz, amelyet a nyugat-balkáni adminisztratív kapacitás erősítése céljából hoztak létre. Egyrészt a jogállamiság, másrészt pedig a közigazgatási reform területén azt értékeltük, hogy:

- a) eredményes bizottsági intézkedések meghozták-e a kívánt outputokat;
- b) az IPA outputokon túlmenő eredményei fenntarthatóak voltak-e;
- c) a politikai párbeszéd eredményesen kezelte-e az adminisztratív kapacitás erősítését.

Eredményes bizottsági intézkedések meghozták a kívánt outputokat

42

A vizsgálatunk tárgyát képező, nemzeti és regionális programok keretében több területen megvalósított projektek meghozták a szerződésben tervezett outputokat³⁹. Például az albániai Fier börtöne és a bosznia-hercegovinai Bírói és Ügyészi Főtanács információs technológiai rendszere határidőre, a szerződéses feltételeknek megfelelően elkészült (lásd: **1.** és **2. kép**).

39 Ez az észrevétel a 2015-ben értékelt ellenőrzési mintán alapul (lásd: **II. melléklet**). Hasonló észrevétel szerepel a Bizottság metaértékelésében, 6. o. (2013).

1. kép

Elkészült börtöncellák, börtönépítési projekt az albániai Fierben

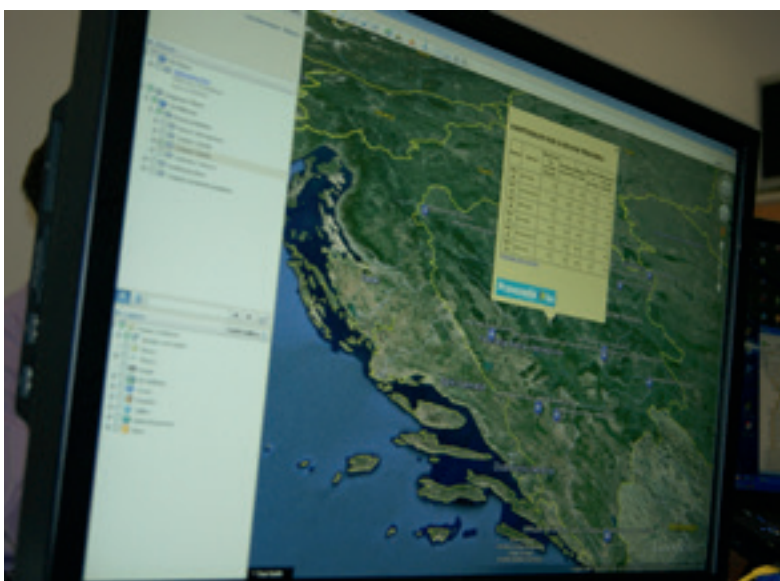


©Eriton Hasaj, 2014

Forrás: Európai Bizottság (7. időközi és zárójelentés, 33. o).

2. kép

A Bosznia-Hercegovina bírói karát Szarajevóból felügyelő Bírói és Ügyészi Főtanács információs technológiai projektje



© Bosznia-Hercegovina Bírói és Ügyészi Főtanácsa

Forrás: Európai Bizottság (a projekt szöveges zárójelentése, 23. o).

A jogállamiság és a közigazgatási reform területén az IPA részben bizonyult fenntarthatónak

A jogállamisági projektek részben fenntarthatóak voltak

43

A Bizottságnak csak részben sikerült a projektek outputjait fenntartható eredményekké alakítania a jogállamisági ágazat IPA által támogatott különféle területein (pl. bünyődözés, ügyészség, bíróságok, korrupció elleni ügynökségek). A nemzeti projektek ellenőrzési mintájában szereplő 29 jogállamisági projektből 15 nem volt fenntartható⁴⁰. Hogy az eredmények miért nem voltak fenntarthatóak, annak okait gyakran a kedvezményezett ország szintjén kellett keresni: ilyen volt a költségvetés és a munkaerő elégtelensége, a gyenge koordináció, az intézményekre irányuló politikai reformkészségnek, illetve a reform nyomon követésének hiánya.

44

E 15 projekt esetében a Bizottság nem alkalmazott kellően releváns feltételeket a szerződések engedélyezése előtt. Az IPA-szerződések tartalmazhatták volna azt a feltételt, hogy jobb biztosítékokat kell bevezetni az igazságügyi reform terén. Ennek hiányában további értesítésig fel lehetett volna függeszteni az éves IPA-előirányzatokat.

45

Regionális szinten az RCC „Délkelet-Európa 2020 stratégia” című dokumentuma kiemelt témaként foglalkozott az igazságüggyel és a korrupció elleni küzdelemmel⁴¹. Noha az RCC erőteljesen támaszkodott az IPA-forrásokra⁴², úgy találtuk, hogy a nyugat-balkáni országok e nemzetközi szervezete az ellenőrzött időszakban nem végzett jelentős tevékenységeket a jogállamiság tekintetében.

Az IPA I korlátozott hatást gyakorolt a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelemre

46

A Transparency International 1995 óta rangsorolja az országokat egy globális korrupcióérzékelési index⁴³ alapján: minél magasabb a rangsorban betöltött hely, annál magasabb a korrupció érzékelt szintje. Az **5. ábra** a hat nyugat-balkáni ország elmúlt hat évi rangsorolását mutatja be, amely az IPA I végrehajtási időszaka második felének és az azon túli időszaknak felel meg.

40 Lásd: **II. melléklet**; a 2., 3., 4., 5., 9. és 10. (Albánia), a 11. és 14. (Bosznia-Hercegovina), a 21. és 22. (Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság), a 23. (Montenegró) és a 25., 26., 27. és 28. (Szerbia) jogállamisági projekt.

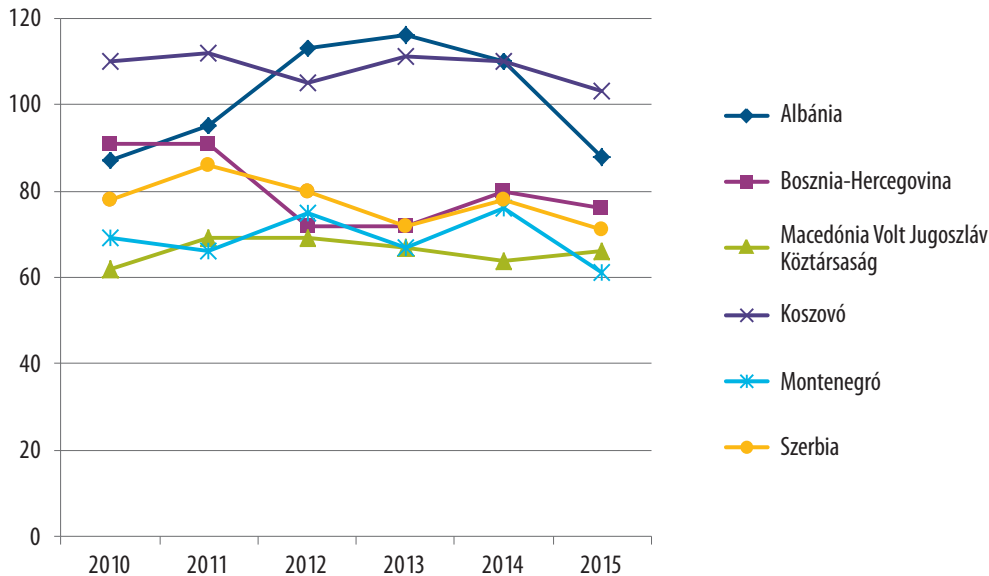
41 „Délkelet-Európa 2020 stratégia”, RCC, 31–33. o.

42 Az RCC adminisztratív működése és projektjeinek végrehajtása terén IPA-forrásokra támaszkodik (2007-től 2013-ig 14 millió euró kifizetésére került sor), hiszen az igazgatótanácsi tagonként 50 000 eurós éves minimális tagdíj nem fedezte az összes költségét.

43 A Transparency International a következőképpen határozza meg a korrupciót: „a kapott hatalommal személyes haszonszerzés érdekében való visszaélés”; lásd: <http://www.transparency.org/>. A Világbank „A korrupció megfékezése” elnevezésű kormányzási mutatója hasonló rangsort ad a hat nyugat-balkáni országra nézve; lásd: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>.

5. ábra

A Nyugat-Balkán rangsorolása a korrupcióérzékelési index alapján



Forrás: Európai Számvevőszék, a Transparency International korrupcióérzékelési indexe alapján (2010–2015).

47

2015-ben Albánia és Koszovó a korrupcióérzékelési index alapján a 88., illetve a 103. helyre került, más szóval e két országot Egyiptommal és Etiópiával azonosan értékelték. Az index alapján a többi négy nyugat-balkáni országot 2010 és 2015 között a 60. és a 80. hely közé sorolták.

48

Az éves eredményjelentések, a felmérések és a két tematikus értékelés jelezte: a Bizottság tisztában van azzal, hogy a Nyugat-Balkánon széles körben elterjedt az igazságszolgáltatás munkájának politikai befolyásolása, akárcsak a magas szinten folyó korrupció és a szervezett bűnözés⁴⁴ (lásd: **9. háttérmagyarázat**). Montenegróban és Szerbiában azonban – abban a két országban, amelyekkel az Unió megkezdte a csatlakozási tárgyalásokat⁴⁵ – az igazságügyi reformra való felkészültség jobb volt, mint a többi négy országban.

44 2012–2015-ös eredményjelentések. „A korrupció elleni küzdelemhez nyújtott IPA-támogatás” című értékelés, 2015. augusztus. A „Jogállamiság, igazságügyi reform, valamint a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelem a Nyugat-Balkánon” című értékelés, 2013. február.

45 2015-ös eredményjelentés, Montenegró, 14., 15., 18. és 19. o. 2015-ös eredményjelentés, Szerbia, 11., 13., 14., 17. és 18. o.

Politikai befolyásolás, magas szinten folyó korrupció és szervezett bűnözés a Nyugat-Balkánon

Albánia

Nem volt garantálva a bírák és ügyészek teljes körű függetlensége és elszámoltathatósága. A igazságszolgáltatás lassúsága és a bírósági határozatoknak való érvényszerzés gyakori elmaradása miatt elhanyagolható számban születtek olyan jogerős elmarasztaló ítéletek, amelyek nyomán ténylegesen felszámoltak bűnszervezeteket⁴⁶.

Bosznia-Hercegovina

A politikai elkötelezettség nem mutatkozott meg sikeres elmarasztaló ítéletekben⁴⁷. Például az RCC 2015-ös felmérésében a Bosznia-Hercegovinában megkérdezett válaszadók 90%-a nem értett egyet azzal a kijelentéssel, hogy a kormány eredményesen küzdene a korrupció ellen.

Koszovó

Koszovóban a jogállamiság fő intézményeinek tevékenységét vitatott kinevezések, tisztázatlan feladatkörök és folyamatos nemzeti forráshiány csorbította. Ritkán került sor magas szintű korrupciós ügyek kivizsgálására, és e vizsgálatok nem vezettek jogerős elmarasztaló ítéletekhez. Ezenfelül a koszovói állampolgárok részvétele a régió szervezett bűnözésében veszélyeztette a régió belüli etnikumközi stabilitást⁴⁸.

46 2015-ös eredményjelentés, Albánia, 4. és 51. o.

47 2015-ös eredményjelentés, Bosznia-Hercegovina, 16. o.

48 2015-ös eredményjelentés, Koszovó, 12., 15., 16. és 18. o.

49

A Bizottság monitoringcélből minden egyes kedvezményezett országot felkért, hogy nyújtson be dokumentáló táblázatot a magas szintű korrupciót és szervezett bűnözést érintő bírósági ügyekkel kapcsolatos eredményes nyomozásokat, eljárásokat és a meghozott jogerős elmarasztaló ítéletekről. Az, hogy ezekben a táblázatokban országtól függően hol csak néhány magas szintű korrupciós és szervezett bűnözési ügy szerepelt (Szerbia), hol meg éppen egy sem (Koszovó), jól mutatja a politikai készség hiányát.

50

A Bizottság szerint a politikai készség hiányát gyakran tükrözte, hogy az érintett intézményeknek elégtelen pénzügyi forrást és emberi erőforrást biztosítottak, ami korlátozta az IPA I lehetőségeit és a támogatásfelvevő képességet. A **10. háttérmagyarázat** két példája is mutatja, hogy az IPA I projektek csak korlátozott hatással voltak a korrupció és szervezett bűnözés elleni küzdelemre.

Az IPA I projektek eredményei a korrupció elleni küzdelemben

Korrupció elleni projekt Albániában

A „Korrupció elleni projekt Albániában” célja az albán kormány támogatása volt korrupció elleni stratégiájának (2007–2013) végrehajtásában. A projekt nemcsak hogy nem hozott mérhető eredményeket, de a fenntarthatóságát is hátrányosan érintette, hogy a nemzeti korrupció elleni koordinátor nem volt független, és a nemzeti és helyi szintű politikákat megfelelő költségvetés és munkatársak nélkül koordinálta.

A korrupció megelőzéséért felelős állami bizottság, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság

Ez a projekt a korrupció megelőzéséért felelős fő szerv munkájának megerősítésére irányult. Nem adott azonban megoldást arra, hogy a korrupció megelőzéséért felelős állami bizottság nem volt képes eredményesen eleget tenni megbízatásának a nemzeti hatóságok elégtelen szerepvállalása, a felső vezetés függetlenségének hiánya és az elégtelen erőforrások miatt⁴⁹.

49 A Számvevőszék 11/2016. sz. különjelentése: Az adminisztratív kapacitás erősítése Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban: kevés haladás nehéz körülmények között, 28. bekezdés és 3. háttérmagyarázat (<http://eca.europa.eu>). „A korrupció elleni küzdelemhez nyújtott IPA-támogatás” című értékelés, 2015. augusztus, 30. és 120. o.

A Bizottság a jogállamiság kulcsfontosságú területein kevés IPA-forrást használt fel

51

A szabad média és az erős civil társadalom kulcsszerepet töltenek be a nyilvánosság figyelmének a korrupcióra és a szervezett bűnözésre való felhívásában⁵⁰; gyakran ösztönzik fellépésre a korrupció elleni ügynökségeket és az ügyészséget. Ezek pedig közvetlenül közreműködnek abban, hogy eredmények szülessenek a magas szintű korrupciót és szervezett bűnözést érintő bírósági ügyekkel kapcsolatos eredményes nyomozások, eljárások és a meghozott jogerős elmarasztaló ítéletek terén. A nyugat-balkáni jogállamisággal összefüggésben a bíróságok függetlenségével, és a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelem eredményességével kapcsolatos, mindent átható problémák (lásd: 46–50. bekezdés), a Bizottságnak a média, a civil társadalom, a korrupció elleni ügynökségek és a büntetőeljárások fontosságára vonatkozó saját nézeteivel⁵¹ együtt kellően megalapozták a tartós támogatást e kulcsfontosságú területeken.

50 Transparency International, *Corruption fighters' Tool kit: civil society experiences and emerging strategies* [A korrupció ellen küzdők eszközkészlete: civil társadalmi tapasztalatok és kibontakozó stratégiák], 2002 (http://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_fighters_toolkit_civil_society_experiences_and_emerging_strategi).

51 Lásd például: a Bizottság „Bővítési stratégia és a legfontosabb kihívások 2011–2012” című közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak (COM(2011) 666 végleges), különösen a 3., 7., 23., 39., 41., 45., 54., 58., 60. és 67. o.

52

A Bizottság azonban az IPA I keretében viszonylag kevés forrást irányzott elő a Nyugat-Balkánon a médiaszabadság és a civil társadalom számára (a teljes összeg 0,5%-át)⁵². Albánia például a korrupció elleni küzdelem kapcsán egyáltalán nem kapott nemzeti előirányzatot a médiaszabadság és a civil társadalom számára. A Bizottság hasonlóképpen kevés forrást juttatott a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelemnek (2%) és az ügyészégi hivatalok támogatásának (1%).

A közigazgatási reformra irányuló projektek általában fenntarthatóak voltak

53

Különösen problémás volt az adminisztratív kapacitás kiépítése és fenntartása, főként a széles körben elterjedt korrupció és a közszolgálati munkaerő-felvétel és szakmai előmenetel állandó politikai befolyásolása miatt. Ennek következtében a nemzeti hatóságoknál nagy volt a személyzeti fluktuáció és hiányzott a hozzáértő munkaerő⁵³. A Bizottságnak ilyen körülmények között is sikerült sok projektoutputot fenntartható eredményekre váltania, amit az IPA I támogatott (pl. közszolgálati reform, vámügyek, közbeszerzés, államháztartási belső pénzügyi ellenőrzés, ellenőrzés).

54

A nemzeti projektek ellenőrzési mintájában szereplő 23 projektből 14 fenntartható volt⁵⁴. Ahol a projektek nem voltak fenntarthatóak, ott ennek okait főként a költségvetés és a munkaerő elégtelenségében, a gyenge koordinációban, és elsősorban az intézményekre irányuló politikai reformkésztségnek, illetve a reform nyomán követésének hiányában kellett keresni. Egyes esetekben a Bizottság a szerződéskötés engedélyezése előtt előre meghatározhatott volna a jogszabályokra és a projekt feladatmeghatározására vonatkozó további feltételeket, de ezt nem tette meg (lásd: **11. háttérmagyarázat**).

- 52 Számvevőszéki elemzés, bizottsági adatok, 2015. július.
- 53 Az IPA-támogatás metaértékelése, 2013. szeptember, 19. o. A 2012–2015-ös eredményjelentések.
- 54 Lásd: **II. melléklet**, a 3., 4. és 5. (Albánia), a 6., 7. és 9. (Bosznia-Hercegovina), a 12. és 14. (Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság), a 17. és 18. (Montenegró) és a 20., 21., 22. és 23. (Szerbia) közigazgatási reformra irányuló projekt.

Az IPA és a közigazgatási reform

Bosznia-Hercegovina

Ebben az országban késett a költségvetések elfogadása, és gyenge maradt a költségvetési koordináció és tervezés⁵⁵. Ezenkívül, ha az állami szintet tekintjük, saját költségvetéssel és saját közszolgálati és közigazgatási jogszabályokkal rendelkeztek a közigazgatási egységek és Brčko kerület, így a közigazgatás széttagozottsága mit sem javult. Ez akadályozta egy egész országra kiterjedő igazgatási koordinációs projekt és egy államháztartás-statisztikai projekt fenntarthatóságát.

⁵⁵ Ezt a konkrét helyzetet írta le a 2015-ös SIGMA alapfelmérés, Bosznia-Hercegovina (2., 39., 94. és 95. o.).

55

Ami a regionális programokat illeti (lásd: **III. melléklet**), a WBIF-et a nyugat-balkáni infrastrukturális projektek egybeötvözésének eszközeként hozták létre⁵⁶. 2008 és 2014 között 2,8 milliárd euró projektkölcsönre kötöttek szerződést, miközben az uniós finanszírozás 305 millió eurót tett ki⁵⁷. A WBIF alkalmas eszközként szolgálta az adományozók jobb koordinációját és az infrastruktúráért felelős nemzeti hatóságok technikai támogatását (pl. projektsorozatok előkészítése, projektf finanszírozási dokumentáció elkészítése), erősítve ezáltal a kedvezményezett adminisztratív kapacitását. Megvizsgáltuk a WBIF-projektek egy tipikus példáját (lásd: **12. háttérmagyarázat**).

56 Az ötvözés a pénzügyi hitelek támogatásokkal való egyesítése, amely a pénzügyi hitelek vonzásával lehetővé teszi a Bizottság számára az IPA-források jobb kihasználását. Lásd: a Számvevőszék 16/2014. sz. különjelentése: A regionális beruházási eszközök által nyújtott támogatások és a pénzügyi hitelek ötvözésének eredményessége az Unió külső politikáinak támogatása szempontjából (<http://eca.europa.eu>).

57 A WBIF éves és monitoringjelentései (<https://www.wbif.eu/Library>).

12. háttérmagyarázat

A Jón-tengeri – Adriai-tengeri csővezeték projektje

Ez a 3,5 millió eurós regionális projekt, amelyet az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank támogatott, egy Albániát Horvátországgal összekötő gázvezeték megvalósíthatósági tanulmányához nyújtott szakértői segítséget. A projekt keretében leszállítandó anyag (egy technikai jelentés) időben elkészült, és technikai szakértelmet biztosított az albán Energiaügyi és Ipari Minisztérium számára. A jelentést fel fogják használni a gázvezeték főtervéhez és jövőbeli megépítéséhez.

56

A hat nyugat-balkáni ország által irányított Regionális Közigazgatási Képzési Központ (ReSPA) a montenegrói Danilovgradban székelő nemzetközi szervezet. A ReSPA az IPA keretében 2,4 millió euró értékű technikai segítségnyújtásban, felszerelésekben és bútorokban részesült, valamint 1,2 millió euró összegű éves juttatást kapott az IPA keretében operatív tevékenységeinek támogatására⁵⁸.

58 A 2008-tól 2014-ig aláírt szerződések alapján, Bizottság, 2015. június.

57

Noha a ReSPA céljával tűzte ki, hogy elősegítse a közigazgatás eredményesebbé és professzionálisabbá tételét a nyugat-balkáni országokban, ezen országok köztisztviselői kevéssé vették igénybe a ReSPA képzési kínálatát⁵⁹, ami nem volt arányban a ReSPA-ba közel egy évtized alatt befektetett IPA- és nemzeti források mennyiségével⁶⁰. A Bizottság javaslatokat tett a ReSPA eredményeinek javítására, többek között az IPA keretében nyújtott regionális és nemzeti támogatás közötti összehangolásával⁶¹. Noha az ellenőrzés időpontjáig már történtek lépések e javaslatok alapján, még korai lett volna megállapítani, hogy valóban javította-e a ReSPA az adminisztratív kapacitást a Nyugat-Balkánon.

A Bizottság ösztönözhetné volna a kedvezményezetteket, hogy vonják le az IPA tanulságait

58

Megállapításunk szerint a Bizottság IPA I eszközzel kapcsolatos megközelítése nagyrészt a kifejezetten az IPA-források kezelésére létrehozott IPA-struktúrára korlátozódott⁶². Jóllehet ez nem kifejezetten IPA-célkitűzés, a Bizottság mégis megtehetné volna, hogy aktívan ösztönzi a nemzeti hatóságokat a tanulságok levonására, az IPA-struktúrákban kialakult bevált gyakorlatok hasznosítására ezen a struktúrákon kívül is, a közigazgatás más részeit erősítendő⁶³. Ezt azonban nem tette meg, így az IPA csak azoknál a szerveknél segítette elő az adminisztratív kapacitás megerősítését, amelyek szorosan kapcsolódnak az IPA keretében végrehajtott közigazgatási reformhoz. A **13. háttérmagyarázat** és a **14. háttérmagyarázat** két találó példával szolgál arra, amikor a kedvezményezettek nem veszik át az IPA-nál jól bevált gyakorlatot.

- 59 Az albán hatóságok által a Számvevőszéknek adott visszajelzések (2015. június) alapján, a Számvevőszék 11/2016. sz. különjelentése, 37. bekezdés (1. háttérmagyarázat). A Számvevőszék 20/2016. sz. különjelentése: Az adminisztratív kapacitás erősítése Montenegróban: előrelépés történt, de sok fontos területen jobb eredményekre van szükség, 19. bekezdés (2. háttérmagyarázat) (<http://eca.europa.eu>).
- 60 Metaértékelés/a több kedvezményezettnek szóló programok értékelése, 2013. június, 19., 20., 24. és 25. o.
- 61 A Számvevőszék 20/2016. sz. különjelentése: Az adminisztratív kapacitás erősítése Montenegróban: előrelépés történt, de sok fontos területen jobb eredményekre van szükség, 20. bekezdés (<http://eca.europa.eu>).
- 62 Azt illetően, hogy az IPA nem csak az IPA-struktúrák, hanem a közigazgatás tágabb körei számára is előnyt jelenthet, a bizottsági értékelések azt javasolták, hogy az IPA irányítási egységei ne maradjanak különálló szervek, hanem illesszék be azokat a kedvezményezettek operatív struktúráiba. Az IPA-támogatás metaértékelése, 2013. szeptember. Ezt a kérdést a Számvevőszék is felvetette a 19/2014. sz. különjelentése VI. bekezdésében.
- 63 Lásd: a Számvevőszék 11/2016. sz. különjelentése: Az adminisztratív kapacitás erősítése Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban: kevés haladás nehéz körülmények között, 55. és 72. bekezdés (<http://eca.europa.eu>).

A „Skopje 2014” projekt, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság

Ezt a projektet 2010-ben jelentették be, 80 millió eurós költséggel. 2015-ben azonban az összköltségeket ezen összeg hétszeresére, azaz 560 millió euróra becsülték. Ez a fővárosban megvalósítandó nagyméretű városi projekt épületek és emlékművek építését célozta (lásd: 3. kép). IPA-finanszírozásban nem részesült. A projekt nem követte az uniós közbeszerzési szabályokat; az ajánlattételi folyamat során hiányzott az átláthatóság (pl. olyan műalkotásokat fizettek ki, amelyekről a pályázati kiírást megelőzően nem volt szó), és az odaítélések során elkövetett állítólagos szabálytalanságokat sem külső ellenőrzés keretében nem ellenőrizték, sem ki nem vizsgálták⁶⁴.

64 BIRN, *True cost of Skopje 2014 Revealed* [Fény derül a Skopje 2014 tényleges költségeire], 2015. július 27. BIRN, *Accountability questions dog authors of Skopje 2014* [Nem tudnak szabadulni az elszámoltathatósági kérdésektől a Skopje 2014 alkotói], 2015. augusztus 14. 2014-es eredményjelentés, 25. o. „A korrupció elleni küzdelemhez nyújtott IPA-támogatás” című értékelés, 2015. augusztus, 40. o.

3. kép

A Skopje 2014 projekt részei: műalkotások a Vardar folyóban és középületek a töltésen

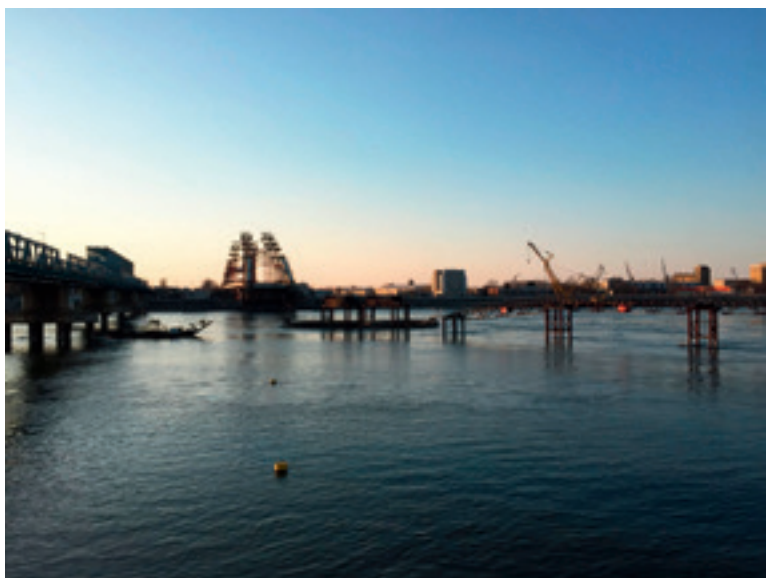
Forrás: Európai Számvevőszék.

14. háttérmagyarázat

A Žeželj-híd projekt, Szerbia

Szerbiában, Vajdaság autonóm tartományban az IPA keretében finanszírozták a Žeželj-híd projekt költségeinek egyes részeit. Az új híd 2013 novemberéig kívánták befejezni, hogy Újvidék (Novi Sad) központjában kiváltson egy súlyosan túlterhelt, veszélyes vasúti és közúti hidat, amelyet átmeneti építménynek szántak a régi híd Koszovó elleni háború alatti lebombázása után. A túlzott adminisztratív terhek és a gyenge koordináció (pl. a szerb hatóságok kulcsfontosságú feladatainak külső felekre való átruházása, a szerb eljárások nemzetközi mérnöki eljárásokkal való összeegyeztethetlensége, a projekt részhatáridőinek megszabásával kapcsolatos problémák) miatt 2015-ben jelentős késedelmek halmozódtak fel, és a szerb hatóságoknak nem sikerült befejezniük az IPA keretében nem támogatott projektszakaszokat (**4. kép**).

A Dunát Újvidéknél átszelő majdani Žeželj-híd helye



Forrás: Európai Számvevőszék.

A politikai párbeszéd keretében foglalkoztak az adminisztratív kapacitással

59

Az IPA eredményei igen nagy mértékben függtek a különböző szakpolitikai párbeszédstruktúrák révén elért előrehaladástól. A politikai párbeszéd vagy kormányközi, vagy parlamentközi szinten valósult meg. A kormányközi szint az EU Tanácsát és a tagállamokat, az EKSZ-t, a Bizottságot és a hat nyugat-balkáni kormányt foglalta magában. Parlamentközi szinten az Európai Parlament, illetve a hat nyugat-balkáni parlament illetékes vegyesbizottságai tevékenykedtek. Az ellenőrzésünk szempontjából lényeges, a Bizottságot is magában foglaló legfontosabb politikai párbeszédstruktúrákról a **4. táblázat** ad összefoglalót.

A Bizottságot és a Nyugat-Balkánt felölelő párbeszédstruktúrák

	Politikai párbeszéd	Kezdet
Albánia	Magas szintű párbeszéd a legfontosabb prioritásokról	2013. november 12.
Bosznia-Hercegovina	Magas szintű párbeszéd a csatlakozási folyamatról	2012. június 27.
	Strukturált párbeszéd az igazságügyről	2011. június 6.
Koszovó	Strukturált párbeszéd a jogállamiságról	2012. május 30.
Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság	Magas szintű csatlakozási párbeszéd	2012. március 29.
Montenegró	A csatlakozási tárgyalások megkezdése	2012. június 29.
Szerbia	A csatlakozási tárgyalások megkezdése	2014. január 21.
Valamennyi nyugat-balkáni ország	Stabilizációs és társulási tanácsok	Több dátum

Forrás: Európai Számvevőszék.

60

E párbeszédstruktúrák célja a jogállamiság megerősítésére irányuló politikai készség ösztönzése, a közigazgatási reform bátorítása és a közpénzgazdálkodás javítása volt, különösen 2014-ben és 2015-ben. Az egyes országok uniós tagsággal kapcsolatos státuszától függően (potenciális tagjelölt, tagjelölt, fejezetekről már aktívan tárgyaló tagjelölt) a politikai párbeszédstruktúrák nyomán szakosodott munkacsoportok is létrejöttek.

A jogállamiságról folytatott politikai párbeszéd csekély hatást gyakorolt

61

A Bizottság eredményesen létrehozott munkacsoportokat, mégpedig az igazságszolgáltatás függetlensége, a büntetőeljárások hiányosságai, valamint az ügyészségeken és a rendőrségnél előforduló korrupció tárgyában. Montenegró és Szerbia esetében továbbá, amelyekkel a Tanács jóváhagyta a csatlakozási tárgyalások megkezdését (lásd: **4. táblázat**), a stabilizációs és társulási folyamat, a 23. és 24. fejezetre vonatkozó cselekvési tervek és az IPA bizonyos szintű felkészültséget biztosított az igazságügy reformja, illetve a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelem terén.

62

Azokban az országokban, amelyekkel még nem kezdődtek meg a csatlakozási tárgyalások, az EU–Nyugat-Balkán munkacsoportok csekély hatást gyakoroltak a jogállamiság előmozdítására irányuló politikai készség megteremtése terén, amint az a **15. háttérmagyarázatból** is kitűnik.

A jogállamiságra vonatkozó politikai párbeszéd korlátai

Bosznia-Hercegovina

A politikai párbeszéd politikai és intézményi problémák miatt részben eredménytelen volt. A működőképes és fenntartható intézmények létrehozása terén sikerült bizonyos előrelépést elérni⁶⁵, ám az igazságügyi rendszer reformja terén alig történt haladás. Az igazságszolgáltatás továbbra is tartós problémákkal küzdött a függetlenség hiányát, a politikai befolyásolást és a hatékonyság hiányát illetően⁶⁶.

Koszovó

Jóllehet Koszovóban a jogállamiság volt az első számú prioritás⁶⁷, a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelem előrehaladását jelentős visszaesések rontották, amint azt több jelentés is tanúsítja⁶⁸. A politikai párbeszédnek a független igazságszolgáltatás hiánya, valamint a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelem szerény eredményei miatt⁶⁹ eddig nem sikerült megoldással szolgálni arra, hogy az országban általános a büntetlenség érzete.

65 2015-ös eredményjelentés, 9. és 12. o.

66 2015-ös eredményjelentés, 12., 15., 16. és 17. o.

67 MIPD 2011–2013, Koszovó.

68 A 2014-es eredményjelentésben: „Külön figyelmet kell fordítani a jogállamiság javítására (...) és a szervezett bűnözés és a korrupció elleni küzdelem fokozására”.

69 2015-ös eredményjelentés, 12., 15., 16. és 18. o. A 2014-es eredményjelentés fedőlapja.

A közigazgatási reformra irányuló politikai párbeszéd elért bizonyos előrehaladást

63

A közigazgatási reformra irányuló politikai párbeszédre a stabilizációs és társulási megállapodások (STM-ek) keretében került sor. A Bizottság az egész nyugat-balkáni régió kedvezményezett közigazgatásaival partnerségben sikeresen hozott létre a „közigazgatás reformjával foglalkozó különleges csoportokat”.

64

E különleges csoportok módszeresen foglalkoztak a közigazgatási reform, a közszolgálat és a humánerőforrás-gazdálkodás, a szakpolitikai fejlesztés és koordináció, a polgároknak és a vállalkozásoknak történő szolgáltatásnyújtás, a közigazgatás elszámoltathatósága, valamint a közpénzgazdálkodás stratégiai keretével. E csoportokat Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban 2010-ben, Albániában 2012-ben, Koszovóban 2013-ban, Montenegróban és Szerbiában 2014-ben, Bosznia-Hercegovinában pedig 2015-ben hozták létre.

65

Célkitűzésünk annak értékelése volt – a korábbi különjelentések megállapításai, a Bizottság értékelései és a 2015-ben elvégzett kiegészítő ellenőrzési munka alapján –, hogy a Bizottság az IPA program révén hozzájárult-e az adminisztratív kapacitás erősítéséhez a nyugat-balkáni régióban. Ellenőrzésünk az IPA I-re (2007–2013) terjedt ki, de az IPA II (2014–2020) kezdeti szakaszát is figyelembe vettük. Két kulcsfontosságú ágazatra – a jogállamiságra és a közigazgatási reformra – összpontosítottunk.

66

Megállapítottuk, hogy az uniós előcsatlakozási támogatás nagyrészt eredményes volt, és a nyugat-balkáni országok nemzeti hatóságainak jelentős eredendő hiányosságai ellenére az IPA I. részben erősítette az adminisztratív kapacitást a régióban.

67

Ami a Bizottság által végzett irányítást illeti, az IPA I célkitűzései nem mindig voltak konkrétak és mérhetőek. A programok és projektek a szükségleteken alapultak, de a kedvezményezettek egyes értékelései a jogállamisági ágazatban jelentős hiányosságokról tanúskodtak (16–23. bekezdés).

68

Az IPA I forrásainak felhasználását egyes országokban gátolta az adminisztratív kapacitás gyengesége, és a decentralizált végrehajtás esetében akadályozták azt az uniós források kezeléséhez kapcsolódó szigorú követelmények (24–26. bekezdés).

1. ajánlás Célkitűzések. Közvetett irányítás

A Bizottság az IPA II keretében határozzon meg rangsorolt prioritásokon és mérhető célokon alapuló, konkrét célkitűzéseket.

Ha a Bizottság az adminisztratív kapacitás gyengeségét észleli, az irányítási követelmények egyszerűsítése érdekében alkalmazza szelektíven a közvetett irányítást, figyelembe véve az érintett források nagyságrendjét és a decentralizálandó projektek összetettségét és politikai érzékenységét.

69

A Bizottság az IPA I keretében nem alkalmazott szigorú feltételeket, és nem követte nyomon ezeket. Az ROM-jelentéstétel bizonyos hiányosságai ellenére eredményesen nyomon követte az IPA-projektek végrehajtását. Részben eredményes volt az IPA-értékelések következtetéseinek és ajánlásainak nyomon követése terén is. Végezetül, a kedvezményezettek jelentős hiányosságai ellenére hatékonyan képes volt támogatni az adományozók koordinációját (27–37. bekezdés).

2. ajánlás
Feltételek. Monitoring. Értékelés

A Bizottság alkalmazzon releváns feltételeket ágazati, program- és projektszinten, és kövesse nyomon ezeket. Például adott esetben nettó csökkentést alkalmazhatna a jövőbeni IPA-előirányzatokat illetően, felfüggeszthetné a kifizetéseket, törölhetne olyan projekteket, amelyekre még nem kötöttek szerződést, és módszeresen nyomon követhetné a projektek előzetesen meghatározott feltételeknek való megfelelését. A Bizottság kövesse módszeresen nyomon az érzékeny programokat és projekteket, és végezzen külső értékeléseket a Nyugat-Balkánon kiemelt ágazatokban megvalósított beavatkozásokra nézve.

70

Ami a nyugat-balkáni adminisztratív kapacitást illeti, az IPA általában megvalósította a szerződésben tervezett outputokat, és a jogállamisághoz és a közigazgatási reformhoz nyújtott támogatása részben fenntarthatónak bizonyult (42–57. bekezdés).

71

A jogállamisági projektek esetében a Bizottság nem alkalmazta kellőképpen a feltételelességet, és viszonylag kevés IPA I forrást biztosított a jogállamiság olyan kulcsfontosságú területein, mint a médiaszabadság, a büntetőeljárások, valamint a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelem. A projektek fenntarthatóságára hátrányosan hatott az intézményekre irányuló politikai reformkésztség hiánya a kedvezményezettekénél, a költségvetés és munkaerő elégtelensége, valamint a gyenge koordináció (43–52. bekezdés).

72

A közigazgatási reform területén a Bizottságnak sikerült sok projektoutputot fenntartható eredményekké alakítania. Jóllehet nem kifejezetten IPA-célkitűzésről van szó, ez jobban ösztönözhetne volna a kedvezményezetteket arra, hogy a közigazgatás egyéb területein is levonják az IPA tanulságait (53–58. bekezdés).

Következtetések és ajánlások

3. ajánlás Dokumentált eredmények. Erőforrások

A politikai párbeszéddel összefüggésben és az IPA I és II keretében a Bizottság érje el, hogy a kedvezményezett országok politikailag határozottabban kötelezzék el magukat amellett, hogy meggyőző, dokumentált eredményeket érnek el a magas szinten folyó korrupciós és a szervezett bűnözési ügyekben folytatott eredményes nyomozások, büntetőeljárások és jogerős elmarasztaló ítéletek terén. E célból követelje meg minden egyes kedvezményezettől, hogy dolgozzon tovább dokumentált eredmények elérésén. Ezt politikai párbeszéd keretében kell végrehajtani úgy, hogy az a jövőbeni nemzeti IPA-előirányzatok és más lehetséges uniós finanszírozási források feltételeként jelenjen meg.

Továbbá – politikai elkötelezettség és jobb fogadókészség függvényében – a Bizottság jobban célirányosítsa az erőforrásokat a jogállamiság olyan kulcsfontosságú területein, amelyeken jelentős támogatási igényt állapítottunk meg: a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelem (külön összpontosítva a büntetőeljárásokra) és a médiaszabadság területén.

73

A regionális együttműködés bővítése és az adminisztratív kapacitás megerősítése a régió egészében nagyon fontos, és azt a Bizottság ösztönözte, mégpedig a nyugat-balkáni beruházási keret révén (19., 39. és 55. bekezdés). **74**

Az ellenőrzött időszak alatt azonban a Regionális Együttműködési Tanács nem gyakorolt komoly hatást helyben. A Regionális Közigazgatási Képzési Központ esetében még túl korai lett volna megállapítani, hogy javította-e a Nyugat-Balkánon az adminisztratív kapacitást (39., 45. és 57. bekezdés).

4. ajánlás Regionális együttműködés

A Bizottság az IPA I és az IPA II keretében támogassa a regionális együttműködést. Biztosítsa különösen, hogy az RCC és a ReSPA részére nyújtott pénzügyi hozzájárulásai nyomán mérhető és fenntartható eredmények szülessenek a gyakorlatban.

75

A nyugat-balkáni politikai párbeszéd számos esetben csak csekély hatást gyakorolt a jogállamiságra, de a közigazgatási reform terén némi előrehaladást ért el (59–64. bekezdés).

5. ajánlás Politikai párbeszéd

A Bizottság használja fel a politikai párbeszédet a jogállamisággal és a közigazgatási reformmal kapcsolatos eredmények elérésének az IPA keretében történő támogatására.

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

a Számvevőszék nevében



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
elnök

Az EU–Nyugat-Balkán kapcsolatok megértése szempontjából fontos események

2000	<ul style="list-style-type: none"> ○ június 1. A Santa Maria da Feira-i Európai Tanács kijelenti, hogy az STM-folyamatban részt vevő valamennyi ország potenciális uniós tagjelölt.
2001	<ul style="list-style-type: none"> ○ április 1. Letartóztatják Szlobodan Milosevics egykori jugoszláv elnököt, akit háborús bűncselekményekkel, hatalommal való visszaéléssel és korrupcióval vádolnak. ○ augusztus 13. Az ohridi keretmegállapodás révén megszületik a Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság kormánya és az ország albán etnikumú közössége közötti békemegállapodás.
2003	<ul style="list-style-type: none"> ○ június 20. A theszaloníki Európai Tanács megerősíti a Nyugat-Balkán uniós kilátásait.
2004	<ul style="list-style-type: none"> ○ március 22. Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság felvételét kéri az Unióba. ○ április 1. Hatályba lép a Macedónia Volt Jugoszláv Köztársasággal kötött STM.
2005	<ul style="list-style-type: none"> ○ december 16. A Tanács megerősíti Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság tagjelölti státuszát.
2006	<ul style="list-style-type: none"> ○ június 3. Sikeres népszavazás után Montenegró kinyilvánítja függetlenségét.
2007	<ul style="list-style-type: none"> ○ január 1. Hatályba lép az IPA I. ○ február 26. A Bosznia-Hercegovina kontra Szerbia és Montenegró ügyben az NB azt az ítéletet hozza, hogy a srebrenicai mészárlás népiirtás volt, ugyanakkor az alperest tisztázza a mészárlás felelőssége alól.
2008	<ul style="list-style-type: none"> ○ február 17. Koszovó kinyilvánítja függetlenségét. ○ július 11. A Koszovóval foglalkozó adományozói konferencián a Bizottság és az uniós tagállamok közel 800 millió eurót ígérnek kifejezetten Koszovó támogatására. ○ december 15. Montenegró felvételét kéri az Unióba.
2009	<ul style="list-style-type: none"> ○ április 1. Hatályba lép az Albániával kötött STM. ○ április 24. Albánia felvételét kéri az Unióba. ○ december 22. Szerbia felvételét kéri az Unióba. ○ december 22. Az EJEB elítéli Bosznia-Hercegovinát a nem a többségi közösségekhez tartozó polgárok demokratikus jogainak a megsértése miatt.
2010	<ul style="list-style-type: none"> ○ május 1. Hatályba lép a Montenegróval kötött STM. ○ július 22. Az NB tanácsadói véleményt ad ki, amely szerint Koszovó függetlenségének egyoldalú kinyilvánítása nem sértett semmilyen alkalmazandó nemzetközi jogi szabályt. ○ december 17. A Tanács megerősíti Montenegró tagjelölti státuszát.
2011	<ul style="list-style-type: none"> ○ május 26. és július 20. A volt Jugoszláviával foglalkozó nemzetközi büntetőtörvényszék által keresett prominens szerb háborús bűnösöket tartóztatnak le.

2012	o március 1. Az Európai Tanács megerősíti Szerbia tagjelölti státuszát.
	o június 29. Hivatalosan megkezdődnek Montenegró csatlakozási tárgyalásai.
2013	o április 19. Koszovó és Szerbia miniszterelnöke aláírják a brüsszeli megállapodást, amely normalizálja a két ország közötti kapcsolatokat.
	o szeptember 1. Hatályba lép a Szerbiával kötött STM.
2014	o január 1. Hatályba lép az IPA II.
	o január 21. Hivatalosan megkezdődnek Szerbia csatlakozási tárgyalásai.
	o június 27. A Tanács megerősíti Albánia tagjelölti státuszát.
	o július 15. A Bizottság hivatalba lépő elnöke nyilatkozata szerint 2020-ig nem kerül sor új csatlakozásokra.
	o augusztus 28. Nyugat-balkáni csúcstalálkozó Berlinben.
2015	o június 1. Hatályba lép a Bosznia-Hercegovinával kötött STM.
	o augusztus 20. Nyugat-balkáni csúcstalálkozó Bécsben.
2016	o február 15. Bosznia-Hercegovina felvételét kéri az Unióba.
	o március 30. Nyugat-balkáni csúcstalálkozó az albániai Durrësből.
	o április 1. Hatályba lép a Koszovóval kötött STM.

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján.

Az IPA I nemzeti projektek ellenőrzési mintája

Sor-szám	Kedvezményezett	Projekt	IPA döntés éve	Összeg (euró)
Jogállamiság				
1	Albánia	Az Európai Közösség albániai rendőri segítségnyújtó missziója (PAMECA III)	2007	6 768 790
2		Korrupció elleni projekt Albániában (PACA)	2008	2 000 000
3		A pénzmosásellenes és a pénzügyi bűncselekmények kivizsgálását végző struktúrák támogatása	2009	1 500 000
4		Civil társadalmi eszköz – polgári kezdeményezések és kapacitásépítés	2009	1 500 000
5		Az áldozatok védelmének támogatása	2009	554 199
6		Az Európai Közösség albániai rendőri segítségnyújtó missziója (PAMECA IV)	2009	1 000 000
7		EURALIUS III: technikai segítségnyújtás az igazságügyi rendszer számára	2009	2 000 300
8		Új börtön építése Fierben	2010	9 654 814
9		Ügyviteli rendszer Albánia államügyészi hivatala számára	2010	990 396
10		Az igazságügyi palota építése Tiranában	2012	0
11	Bosznia-Hercegovina	A SIPA pénzügyi információs egysége és a bűncselekmények kivizsgálásával foglalkozó egysége, ügyészek, pénzügyi szabályozó ügynökségek és intézmények közös képzése	2007	392 973
12		A háborús bűncselekményekkel foglalkozó kamara (állami bíróság) finanszírozása	2008	2 999 599
13		A rendőri szervek koordinálásáért felelős igazgatóságnak nyújtott segítség	2008	1 200 000
14		Intézményi kapacitások erősítése a korrupció megelőzése és leküzdése érdekében	2009	488 048
15		A felelős újságírás figyelő szeme: korrupcióellenesség és a média	2009	102 923
16		A szarajevói magas biztonsági fokozatú börtön megépítése – II. szakasz	2010	5 150 000
17		Bírói és Ügyészi Főtanács	2010	1 000 000
18		Ikerintézményi segítségnyújtás a rendőri szervek koordinálásáért felelős igazgatóságnak	2008	1 200 000
19		A bűnüldöző intézmények támogatása	2010	6 999 999
20		A parlamentek kapacitásainak növelése az uniós csatlakozással összefüggésben	2012	3 499 966
21	Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság	A korrupció és az összeférhetetlenség megelőzését és visszaszorítását célzó nyomon követési stratégiai dokumentumok és megfelelő cselekvési tervek kidolgozásának támogatása	2008	165 968
22		Az uniós bevált gyakorlatok cseréje a korrupció elleni helyi szintű monitoring terén	2009	138 500

Sor-szám	Kedvezményezett	Projekt	IPA döntés éve	Összeg (euró)
Jogállamiság				
23	Montenegró	A korrupció elleni stratégia és cselekvési terv megvalósításának támogatása	2012	700 000
24		Önkormányzati korrupció: zéró tolerancia!	2012	190 308
25	Szerbia	Rendőrségi reform: belügyek	2007	1 000 000
26		Az igazságszolgáltatási rendszer hatékonyságának és átláthatóságának javítása (bírószékek)	2007	2 643 064
27		A korrupció elleni küzdelem	2008	2 147 000
28		Az átláthatóság és a hatékonyság javítása (ügyészek és büntetőjogi rendszer)	2008	1 891 517
29		Támogatás a civil társadalom számára (I és II)	2007 2008	1 983 458
ÖSSZESEN:				60 161 522
Közigazgatási reform				
1	Albánia	Az albán Közigazgatási Minisztériumnak nyújtott támogatás	2008	958 892
2		Az albán közbeszerzési, koncessziós és nyilvános árverési rendszerekhez nyújtott támogatás	2008	899 076
3		Albánia Nemzetgyűlésének erősítése	2010	1 454 147
4		Támogatás az albán vámhatóság számára Igazgatás	2011	1 424 496
5		Egy korszerű pénzgazdálkodási és ellenőrzési rendszer, valamint állami pénzügyi felügyelet bevezetése	2012	2 000 500
6	Bosznia-Hercegovina	A közigazgatási reformért felelős koordinátor hivatalának kapacitásépítése	2007	1 824 961
7		Az államháztartás belső pénzügyi ellenőrzésére irányuló nemzeti stratégia kidolgozása és végrehajtása	2007	1 105 904
8		Kapacitásépítés az államháztartási statisztikák számára	2009	1 603 790
9		Átláthatósági és elszámoltathatósági tanterv	2010	445 253
10		Támogatás a közigazgatási reform koordinálásához és végrehajtásához	2011	476 450

Sor-szám	Kedvezményezett	Projekt	IPA döntés éve	Összeg (euró)
Közigazgatási reform				
11	Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság	Technikai segítségnyújtás az IPA képzési és támogatási eszközhöz	2007	856 280
12		Az operatív programok irányítására és végrehajtására irányuló intézményi kapacitás erősítése	2008	1 599 710
13		Támogatás a közbeszerzési rendszer számára	2008	986 442
14		Az Információtársadalmi és Közigazgatási Minisztériumnak nyújtott szakmai segítség, és a képzéskoordináció nemzeti rendszere működtetésének erősítése	2009	1 095 000
15	Montenegró	A közbeszerzési rendszer továbbfejlesztése és erősítése	2009	1 080 017
16		Az uniós pénzügyi támogatás irányítási és kontrollrendszereinek megerősítése	2009 2010 2013	2 000 000
17		Az állami ellenőrző intézmény megerősítése	2014	751 068
18		Az állami ellenőrző intézmény ellenőrzéseinek minőség-ellenőrzése	2014	250 000
19		Az uniós pénzeszközök kezelésének és az általános közigazgatási eljárásoknak a megerősítése	2014	1 261 500
20	Szerbia	Önkormányzati támogatási program	2007	22 501 150
21		A Közbeszerzési Hivatal támogatása	2007	116 650
22		Az államháztartás belső pénzügyi ellenőrzésének fejlesztéséhez nyújtott támogatás	2008	2 000 000
23		A szerb vámügyi végrehajtó részleg harmonizálása az uniós végrehajtó ügynökségek szabványaival, szervezetével és operatív módszertanával	2008	1 399 641
ÖSSZESEN:				48 590 427

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján, 2015. június 30.

Az IPA I regionális programok ellenőrzési mintája

Sor-szám	Több kedvezményezettnek szóló program a Nyugat-Balkánon	IPA döntés éve	Szerződéses összeg (euró)
1	Regionális Együttműködési Tanács (RCC)	2008–2013	18 641 100
2	Nyugat-balkáni beruházási keret (WBIF)	2008–2014	305 000 000
3	Regionális Közigazgatási Képzési Központ (ReSPA)	2010–2013	5 900 000
ÖSSZESEN:			329 541 100

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján, 2015. június 30. A szerződésben lekötött összegek az e programokba tartozó valamennyi projekt összes szerződésben lekötött összegét jelentik.

Összefoglaló

VIII

A Bizottság szeretné kiemelni, hogy – ahol lehetett és a megfelelő szinten – alkalmaztak feltételrendszert annak érdekében, hogy a bővítési politika célkitűzéseivel kapcsolatban a lehető legnagyobb hatást érhék el, gyakran nehéz politikai helyzetben.

A finanszírozás szintje tekintetében kiemelendő, hogy megfelelő volt a vonatkozó területeknek nyújtott finanszírozás, tekintve, hogy viszonylag korlátozott mennyiségű nagyberuházásra volt szükség, valamint figyelembe véve a jelenlegi abszorpciós kapacitások korlátait. A tömegtájékoztatás szabadsága, a civil társadalom, valamint a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelem elsősorban nem nagyberuházást, hanem szakértői javaslatok nyújtását igénylik technikai segítségnyújtás útján, amit az IPA-n keresztül biztosítottak.

X

A Bizottság szeretné hangsúlyozni, hogy a Regionális Együttműködési Tanácsot a régió országai elsősorban találkozási pontként és a közös kihívások megvitatásának fórumaként hozták létre, és ezt a célt sikerült is elérni.

Bevezetés

09

A Bizottság kiemeli, hogy a bővítési folyamat szigorú, de méltányos folyamat, amely rögzített kritériumokon és a múltból levont tanulságokon alapul. Minden egyes országot a saját teljesítménye alapján értékelnek. A jelenlegi bővítési országok előtt álló kihívások olyan mértékűek, hogy egyikük sem fog készen állni az EU-csatlakozásra a jelenlegi Bizottság megbízási ideje alatt, vagyis 2019 végéig. A Tanács 2015 decemberében újfent hangoztatta, hogy a bővítés továbbra is az EU egyik kulcsfontosságú politikája marad, és megerősítette az EU egyértelmű elkötelezettségét a Nyugat-Balkán európai jövője mellett.

Észrevételek

23

A Bizottság rámutat, hogy az összes ország rendelkezik a jogállamiságot illető stratégiával. Ugyanakkor nem mind-egyiküknek van átfogó vagy naprakész igazságügyi stratégiája.

4. háttérmagyarázat – Hogyan zajlott az igazgatás decentralizálása az IPA I keretében? Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság

A Bizottság szeretné hangsúlyozni, hogy a további projektek elvesztése kockázatának enyhítése érdekében javították a szerződéses dokumentumok felülvizsgálatának eljárását, amely szelektívebb lett az IPA II keretében megvalósuló finanszírozás decentralizálása tekintetében. A Bizottság szoros figyelemmel kíséri a nemzeti hatóságok által készített közbeszerzési terveket is, és tanácsot ad a projektek fontossági sorrendjének megállapításával kapcsolatban. Ezenfelül az IPA végrehajtásával kapcsolatos kérdések megoldása érdekében a Bizottság nyomon követi a decentralizált megvalósítási rendszer tagállami hatóságok által készített cselekvési tervének végrehajtását.

4. háttérmagyarázat – Hogyan zajlott az igazgatás decentralizálása az IPA I keretében?

Szerbia

Az IPA I decentralizált megvalósítási rendszerének célja az volt, hogy az IPA-forrásokat a nemzeti hatóságok kezeljék.

Az akkreditációs folyamat ezért nem terjedt ki az államháztartási gazdálkodás átfogó értékelésére országos szinten, amelyet csak az IPA II jogi kerete vezetett be.

Meg kell jegyezni, hogy Szerbia esetében a Bizottság továbbra is figyelemmel kísérte a decentralizált megvalósítási rendszer struktúráit, valamint nyomon követte a megoldatlan kérdéseket és korrekciós intézkedéseket tett. Például 2015-ben az egyik legfontosabb struktúra (az Ellenőrzési Hatóság) tartós gyengesége miatt a Bizottság úgy határozott, hogy felfüggeszti a hatáskör-átruházást, mivel a rendszer nem garantálta az uniós alapok megfelelő felhasználását.

28

A Bizottság szeretné kiemelni, hogy – ahol lehetett és a megfelelő szinten – alkalmaztak feltételrendszert annak érdekében, hogy a bővítési politika célkitűzéseivel kapcsolatban a lehető legnagyobb hatást érjék el, gyakran nehéz politikai helyzetben.

6. háttérmagyarázat – Nem alkalmaztak szigorú feltételrendszert az IPA I keretében

Szerbia

Az IPA 2012. évi programozása óta a feltételrendszert célzott módon alkalmazzák. A feltételeket világosan, mérhető módon lefektetik az ágazati/projekt adatlapokon, és a végrehajtás során érvényesítik azokat. Ezzel biztosítják, hogy csak kiforrott projekteket (tevékenységeket) finanszíroznak. A programozásban elhalasztottak számos olyan projektet, amelyeknél nem teljesültek a döntő előfeltételek.

36

A Bizottság részben egyetért. Általános szakpolitikaként a Bizottság rendszeresen nyomon követ minden értékelést, nevezetesen az ajánlásokat és a nyomonkövetési tevékenységeket felsoroló részletes táblázat segítségével. A Bizottság rámutat arra is, hogy az eredményorientált monitoring olyan általános kérdéseken alapul, amelyek valamennyi ország és/vagy ágazat esetében alkalmazhatók. Ugyanakkor a releváns, célzott tapasztalattal rendelkező szakértők segítségével kiegyensúlyozottabb képet kaphatunk.

37

A Bizottság rámutat, hogy jelenleg zajlik a közigazgatási reform átfogó stratégiai értékelése.

7. háttérmagyarázat – Regionális donorkoordináció a Nyugat-Balkánon

RCC

A Bizottság megjegyzi, hogy az RCC számos ágazati tematikájú megbeszélést szervezett regionális szinten, köztük egy kifejezetten donorkoordinációs találkozót is. Ezek a tevékenységek hozzájárultak ahhoz, hogy regionális perspektívába kerüljön a donorok segítségnyújtása.

Az RCC donor-adatbázist hozott létre (SEEDAD). Ennek béta verziója 2015 decemberében készült el, és az adatbázist a 2016. márciusi donorkoordinációs találkozón mutatták be a donorközösségnek. (<http://www.rcc.int/seedad/>)

40

Annak ellenére, hogy a nemzeti hatóságok részéről tapasztalhatóak hiányosságok a donorkoordináció folyamatában, a Bizottság és az uniós küldöttségek által biztosított támogatásnak köszönhetően ez nem járt hatással az IPA pénzügyi segítségnyújtásának helyes végrehajtására.

8. háttérmagyarázat – Eredménytelen donorkoordináció a kedvezményezettek szintjén

Koszovó

A Bizottság egyetért azzal a megállapítással, hogy a koszovói kormány donorkoordinációs mechanizmusai nem léptek teljes mértékben működésbe 2011 végéig, ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy azóta történt előrelépés, és konzultáltak a donorokkal a „donorkoordinációs szabályozás” új, javított változatáról, amelyet 2015 júniusában el is fogadtak. Az EU képviselője is nyújtott támogatást a nemzeti hatóságoknak.

43

A Bizottság megjegyzi, hogy a jogállamiság érzékeny területén a fenntartható eredmények biztosításához elengedhetetlen a teljes mértékű és állandó politikai elkötelezettség, a projekt időtartama alatt és záró időpontján túl is.

44

A Bizottság rámutat arra, hogy a szakpolitikai párbeszéd folyamán rendszeresen bátorította, hogy a kedvezményezettek biztosítsák a jogállamiság területén zajló reformok politikai támogatását. Ez a párbeszéd ugyan nem kezeli közvetlenül a projektekkel kapcsolatos kérdéseket, de közvetlen ráhatása van annak biztosítására, hogy a politikai feltételek adottak legyenek, illetve kezeljék azokat.

Ezenkívül a Bizottság kiemeli, hogy különös kihívást jelent a szigorú feltételrendszer előírása, ha közben nem kap kiterjedt pénzügyi támogatást a jogállamiság területe. Ehhez óvatosságot kell kialakítani a szakpolitikai párbeszéd, a programozás és a projektvégrehajtás között.

45

A Bizottság rámutat, hogy az RCC igazságüggyel foglalkozó munkacsoportot alakított ki a Nyugat-Balkán igazságügyi minisztériumaival, amely regionális igazságügyi cselekvési tervet fogadott el. Két regionális hálózatot (az igazságügyi képzési intézményekét és a közvetítők szervezetét) hoztak létre a cselekvési terv végrehajtására. Ezen túlmenően az RCC megbízta az Európai Közigazgatási Intézetet, az Európai Igazságügyi Képzési Hálózatot és az Európa Tanácsot a bírák és ügyészek számára szóló szemináriumok és anyagok kidolgozásával.

49

A Bizottság kiemeli, hogy az eredményekre vonatkozó adatok kiépítéséhez hosszú időn keresztül folyamatos politikai elkötelezettségre van szükség a hatóságok részéről.

Koszovó esetében a Bizottság hivatkozik a közelmúltban közzétett, Koszovó által a vízumliberalizációs ütemterv követelményeinek teljesítése terén tett előrehaladásról szóló jelentésére, amely kitért a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelemben elért eredmények rögzítésére is (COM(2016) 276 final).

10. háttérmagyarázat – Az IPA I projektek eredményei a korrupció elleni küzdelemben Korrupció elleni projekt Albániában

A Bizottság részben nem ért egyet. A projekt önmagában nem érte el céljait, mint például a korrupció érzékelt szintjének csökkenését, vagy a vagyonlefoglalások növekedését, amelyek inkább hosszú távú természetű eredmények. Ugyanakkor a projekt egyéb fontos célkitűzései sikeresen teljesültek, és pozitív hatást gyakoroltak a korrupció kezelésére Albániában. A korrupció elleni küzdelemre irányuló IPA-támogatások legutóbbi tematikus értékelésének következtetései szerint a projekt „hozzájárult a korrupció megelőzéséhez az oktatás ágazatában”, és pozitívan értékelte a projekt hozzájárulását a GRECO és a Moneyval ajánlásainak végrehajtásához.

52

A Bizottság rámutat, hogy folyamatos támogatást nyújtott a civil társadalmi szervezeteknek az összes ágazatba irányuló IPA-támogatásokon keresztül, ideértve a demokráciát és a jogállamiságot, többek között több országra kiterjedő programok útján. Nagyon fontos, hogy az ilyen támogatás figyelembe vegye a civil társadalmon belüli abszorpciós kapacitást.

A többi említett területre irányuló finanszírozás szintje tekintetében a Bizottság szeretné kiemelni, hogy megfelelő volt a finanszírozás, tekintve, hogy viszonylag korlátozott mennyiségű nagyberuházásra volt szükség, valamint figyelembe véve a jelenlegi abszorpciós kapacitások állította korlátokat. Ezeken a területeken nem nagyberuházásokra, hanem elsősorban szakértői javaslatok nyújtására van szükség technikai segítségnyújtás keretében – amit az IPA biztosított –, az erős politikai elkötelezettség mellett.

58

A Bizottság rámutat, hogy a Számvevőszék által említett, „az IPA-források kezelésére létrehozott IPA-struktúrák” elsősorban a decentralizált irányításra alkalmazandók, így csak bizonyos országokban léteznek. A Bizottság annak fontosságát is hangsúlyozza, hogy amikor csak lehet, bátorítsuk a nemzeti hatóságokat az ilyen struktúráknál bevált módszerek hatékony alkalmazására.

A Bizottság szeretné megjegyezni, hogy a jó államháztartási gazdálkodás ösztönzése nem korlátozódik az IPA I alkalmazására. Az „először a legfontosabbak” jelszavú új bővítési stratégia 2013 októbere óta különös hangsúlyt helyez a gazdasági kormányzás minden formájára, köztük az államháztartási gazdálkodásra és a közbeszerzésekre, az uniós szabványokkal összhangban. Ezt szoros figyelemmel kísérik a megfelelő struktúrák útján.

14. háttérmagyarázat – A Žeželj-híd projekt, Szerbia

A késedelmek legnagyobb részét a kivitelezőnek betudhatóként értékelték. A közelmúltban sikerült kezelni az ilyen típusú nehézségeket a szakpolitikai célkitűzések és a programozás közötti kapcsolatok javításával.

61

A Bizottság rámutat, hogy a politikai párbeszéd csupán *bátoríthatja* a reformot, de a reformfolyamatért a nemzeti hatóságok felelősek.

15. háttérmagyarázat – A jogállamiságra vonatkozó politikai párbeszéd korlátai

A Bizottság közös válasza „Bosznia-Hercegovina” és „Koszovó” vonatkozásában

A Bizottság rámutat, hogy a nyugat-balkáni országokkal hatékony és eredményorientált módon folytatták a politikai párbeszédet, amely haladást is eredményezett az évente közzétett bővítési csomagokban/előrehaladási jelentésekben felvázoltak szerint. Ugyanakkor a jelen ellenőrzés során értékelt reformok összetettsége miatt a folyamathoz időre van szükség, különösen mivel a Bizottság azt a megközelítést alkalmazza, hogy a gyorsasággal szemben előnyt élvez a minőség. Ezenkívül az érintett országok reformjainak sebességéért a nemzeti hatóságok felelősek.

Következtetések és ajánlások

1. ajánlás – Célkitűzések. Közvetett irányítás

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

2. ajánlás – Feltételek. Monitoring. Értékelés

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

71

A Bizottság szeretné kiemelni, hogy – ahol lehetett és a megfelelő szinten – alkalmaztak feltételrendszert annak érdekében, hogy a bővítési politika célkitűzéseivel kapcsolatban a lehető legnagyobb hatást éri el, gyakran nehéz politikai helyzetben.

A finanszírozás szintje tekintetében kiemelendő, hogy megfelelő volt a vonatkozó területeknek nyújtott finanszírozás, tekintve, hogy viszonylag korlátozott mennyiségű nagyberuházásra volt szükség, valamint figyelembe véve a jelenlegi abszorpciók kapacitás korlátait. A tömegtájékoztatás szabadsága, a civil társadalom, valamint a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelem elsősorban nem nagyberuházást, hanem szakértői javaslatok nyújtását igénylik technikai segítségnyújtás útján, amit az IPA-n keresztül biztosítottak.

3. ajánlás – Dokumentált eredmények. Erőforrások

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

74

A Bizottság szeretné hangsúlyozni, hogy a Regionális Együttműködési Tanácsot a régió országai elsősorban találkozási pontként és a közös kihívások megvitatásának fórumként hozták létre, és ezt a célt sikerült is elérni.

4. ajánlás – Regionális együttműködés

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

75

A Bizottság rámutat, hogy ahol a politikai párbeszéd korlátozott hatást gyakorolt a jogállamiságra, az elsősorban a nemzeti hatóságok hiányzó politikai elkötelezettségének volt betudható.

5. ajánlás – Politikai párbeszéd

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

HOGYAN JUTHAT HOZZÁ AZ EURÓPAI UNIÓ KIADVÁNYAIHOZ?

Ingyenes kiadványok:

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

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

Megvásárolható kiadványok:

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

Esemény	Dátum
Az ellenőrzési feladatterv elfogadása / az ellenőrzés megkezdése	2015.3.10.
A jelentéstervezet hivatalos megküldése a Bizottságnak (vagy más ellenőrzött félnek)	2016.6.6.
A végleges jelentés elfogadása az egyeztető eljárás után	2016.7.12.
A Bizottság (vagy más ellenőrzött fél) válaszáinak beérkezése az összes uniós nyelven	2016.8.31.

Az Unió nyugat-balkáni bővítési politikája hat, az Európai Unióhoz történő csatlakozásra törekvő olyan európai országokra irányul, amelyeket a történelem során súlyos etnikai, politikai és gazdasági konfliktusok sújtottak. A Számvevőszék értékelte, hogy az IPA Európai Bizottság általi, a jogállamiság és a közigazgatási reform kulcsfontosságú területein történő irányítása a Nyugat-Balkánon eredményes volt-e, és ténylegesen erősítette-e az adminisztratív kapacitást a régióban. Ezenkívül a Számvevőszék megvizsgálta az Unió és a nyugat-balkáni országok közötti politikai párbeszéd által az adminisztratív kapacitás erősítése terén elért eredményeket.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal