

EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

12. sz. különjelentés

2009

ISSN 1831-0893

A BIZOTTSÁG BEL- ÉS IGAZSÁGÜGYI
PROJEKTJEINEK EREDMÉNYESSÉGE
A NYUGAT-BALKÁN TERÜLETÉN



HU



12 // 2009. sz. különjelentés

A BIZOTTSÁG BEL- ÉS IGAZSÁGÜGYI PROJEKTJEINEK EREDMÉNYESSÉGE A NYUGAT-BALKÁN TERÜLETÉN

(az EK-Szerződés 248. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján)

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel.: +352 4398-45410
Fax: +352 4398-46410
E-mail: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

12 // 2009. sz. különjelentés

Jelentős mennyiségű további információt talál az Európai Unióról az interneten.
Az információk az Europa szerveren, a következő címen állnak rendelkezésre: <http://europa.eu>

Katalógusinformáció a kiadvány végén található.
Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2009

ISBN 978-92-9207-460-9
doi:10.2865/80778

© Európai Közösségek, 2009
A sokszorosítás a forrás megnevezésével engedélyezett.

Printed in Luxembourg

TARTALOM

Bekezdés

RÖVIDÍTÉSEK

I–V ÖSSZEFOGLALÓ

1–5 BEVEZETÉS

6–10 AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS MÓDSZERE

11–55 ÉSZREVÉTELEK

11–28 AZ UNIÓS BERUHÁZÁSTÁMOGATÁS NAGYRÉSZT SIKERES, DE KÉRDÉSES A FENNTARTHATÓSÁGA

12–15 AZ UNIÓS SZABVÁNYOKNAK VALÓ MEGFELELÉS ÉRDEKÉBEN ÉS A ROSSZ ÁLLAPOTBAN LÉVŐ
INFRASTRUKTÚRA MIATT TÉNYLEGES SZÜKSÉG VAN A BERUHÁZÁSOKRA

16–19 VEGETYES EREDMÉNYEK A BERUHÁZÁSI PROJEKTEK EGYIK FŐ KATEGÓRIÁJÁBAN: A HATÁRELLENŐRZÉS
ÉS -BIZTONSÁG TERÜLETÉN

20–23 AZ UNIÓS ÉS NEMZETI PRIORITÁSOK ÖSSZHANGJÁNAK MEGTEREMTÉSE A SIKER SZÜKSÉGES ELŐFELTÉTELE
24–26 BIZONYTALAN A BERUHÁZÁSI PROJEKTEK HATÁSA ÉS FENNTARTHATÓSÁGA

27–28 A BERUHÁZÁSOK NINCSENEK ÖSSZHANGBAN A SZÜKSÉGES INTÉZMÉNYI KAPACITÁSOKKAL

**29–49 JELENTŐSEK AZ INTÉZMÉNYFEJLESZTÉSI IGÉNYEK, DE AZ UNIÓS KIADÁSOK CSAK KORLÁTOZOTT
VÁLTOZÁST EREDMÉNYEZNEK**

30–35 A VÁLTOZÁSKEZELÉS ÉS AZ INTÉZMÉNYFEJLESZTÉS KORLÁTOZOTT, ÉS MÉRÉSÜK NEM MEGFELELŐ
36–39 A KULCSFONTOSSÁGÚ ALKALMAZOTTAK FLUKTUÁCIÓJA ÉS A KORRUPCIÓ KÉTSÉGESSÉ TESZIK AZ
INTÉZMÉNYFEJLESZTÉS FENNTARTHATÓSÁGÁT

40–45 KÉPZÉS – TÖBB OUTPUT, MINT EREDMÉNY

46–49 A HELYI SZEREPLŐK ÉRDEMI RÉSZVÉTELE A JOGÁLLAMISÁG ERŐSÍTÉSÉNEK KULCSFONTOSSÁGÚ TÉNYEZŐJE

50–55 IRÁNYÍTÁSI MÓDSZEREK ÉS AZ ADOMÁNYOZÓK TEVÉKENYSÉGÉNEK ÖSSZEHANGOLÁSA

51–52 NINCS LÉNYEGES KÜLÖNBSÉG AZ IRÁNYÍTÁSI MÓDSZEREKBE

53–55 NEM SIKERÜLT ELŐMOZDÍTANI AZ ADOMÁNYOZÓK TEVÉKENYSÉGÉNEK A KEDVEZMÉNYEZETTEK ÁLTAL
IRÁNYÍTOTT ÖSSZEHANGOLÁSÁT

56–58 KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

**I. MELLÉKLET — AZ ELLENŐRZÖTT CARDS BEL- ÉS IGAZSÁGÜGYI PROJEKTEK, VALAMINT
EREDMÉNYESSÉGÜK FELMÉRÉSE**

II. MELLÉKLET — ELLENŐRZÉSI MÓDSZEREK ÉS MINTA

**III. MELLÉKLET — A TÁMOGATÁSOK TELJES ÖSSZEGE A 2006–2008 KÖZÖTTI IDŐSZAKBAN,
4 240 MILLIÓ EUR, FORRÁSONKÉNTI BONTÁSBAN**

IV. MELLÉKLET — AZ ÉSZLELT KORRUPCIÓ SZINTJE A NYUGAT-BALKÁN TÉRSÉGÉBEN

V. MELLÉKLET — A BIZOTTSÁGI IRÁNYÍTÁS SZERKEZETE A NYUGAT-BALKÁNI ORSZÁGOKBAN

**VI. MELLÉKLET — A TÁMOGATÁSOK ÉS HITELEK TELJES ÖSSZEGE A 2006–2008 KÖZÖTTI IDŐSZAKBAN,
10 488 MILLIÓ EUR, FORRÁSONKÉNTI BONTÁSBAN**

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

RÖVIDÍTÉSEK

CARDS: Közösségi támogatás újjáépítési fejlesztéshez és stabilizációhoz

EAR: Európai Újjáépítési Ügynökség

EBB: Európai Beruházási Bank

EBRD: Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank

EU: Európai Unió

EUPOL-Proxima: Az Európai Unió Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban működő rendőri missziója

IBM: Integrált határellenőrzés

PAMECA: Az Európai Közösség albániai rendőri segítségnyújtó missziója

ÖSSZEFOGLALÓ

I.

Az Európai Uniónak stratégiai érdeke a demokrácia, biztonság és hosszú távú stabilitás megteremtése a Nyugat-Balkánon. Korábban a Balkánt bizonytalanság és erőszakos cselekmények jellemezték. A politikai és gazdasági környezet még mindig sérülékeny, ezért az Európai Unió nagy jelentőséget tulajdonít a bel- és igazságügyi szektornak. A Nyugat-Balkán országait erősen motiválja az uniós tagság lehetősége, és ennek a hatására az Európai Unió a régió legjelentősebb és legbefolyásosabb külső szereplőjévé vált. 2001 és 2006 között a Bizottság mintegy 500 millió eurót költött igazságügyi és belügyekkel kapcsolatos projektekre a Nyugat-Balkánon. A bizottsági támogatás célja az volt, hogy megfelelő igazgatási, igazságszolgáltatási és bűnüldözési rendszerek létrehozásával a nyugat-balkáni országok megfeleljenek az uniós szabványoknak.

II.

A számvevőszéki ellenőrzés a következőket mérte fel:

- milyen mértékben sikerült a bel- és igazságügyi területen jelentkező igényeket megfelelően feltárni, és a projektek mennyire voltak összhangban a feltárt szükségletekkel, illetve
- mennyire sikerült teljesíteni a tervezett projekt-outputokat, a projektek milyen

mértékben érték el az elvárt eredményeket, és azok mennyire bizonyultak fenntarthatónak.

III.

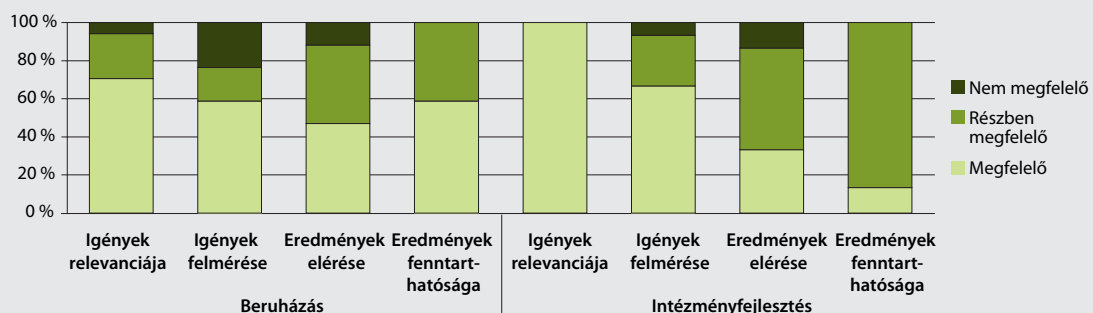
A számvevőszéki ellenőrzés beruházási és intézményfejlesztési projekteket vizsgált a bel- és igazságügy négy alterületén. Ezek az alterületek a következők: menekültügy és migráció, integrált határellenőrzés, igazságszolgáltatás és rendőrség. A Számvevőszék megállapította, hogy¹:

- ellentétben a korábbi csatlakozási programokkal, a Bizottság elsődleges fontosságot tulajdonít a bel- és igazságügyi szektornak, és már a bővítési folyamat korai szakaszában törekedik a fontos szerkezeti reformok elősegítésére;
- a problémákkal terhelt politikai és szervezeti környezet ellenére a bel- és igazságügyi projektek bizottsági irányítása nagyrészt eredményes volt, noha a Számvevőszék feltárt néhány hiányosságot, különösen az eredmények fenntarthatóságával kapcsolatban;
- az igények elemzése egyes esetekben nem volt megfelelő, és hiányzott a különböző adományozók tevékenységének összehangolása;

¹ A projektekkel kapcsolatos megállapítások összefoglalását az 1. ábra tartalmazza.

1. ÁBRA

AZ ELLENŐRZÖTT PROJEKTEKSEL KAPCSOLATOS MEGÁLLAPÍTÁSOK ÖSSZEFOGLALÁSA



ÖSSZEFOGLALÓ

- d) bár nem mindegyik beruházási projekt ért el teljes mértékben kielégítő eredményeket, és az eredmények fenntarthatósága kérdéses, a Bizottság által finanszírozott beruházási támogatás releváns és hasznos módon járult hozzá a nemzeti infrastruktúra és intézmények fejlesztéséhez;
- e) az intézményfejlesztési projektek eredményei ugyanakkor csak részben bizonyultak kielégítőnek, és nem valószínű, hogy a jövőben is fenntarthatók lesznek. Ez a kedvezményezettek tartós politikai gyengeségéből és elkötelezettségük (felelősségvállalásuk) hiányából adódott, mivel a legtöbb reformkezdeményezés nem a régión belülről, hanem az Európai Bizottságtól vagy egyéb külső szereplőktől ered;
- f) nem volt jelentős különbség a delegációk, illetve az Európai Újjáépítési Ügynökség által irányított projektek sikeressége között.

IV.

Ezen észrevételek alapján a Számvevőszék ajánlásokat fogalmaz meg a bizottsági támogatás hatékonyságának és eredményességének javítása érdekében. A projektek eredményeit a következőképpen lehetne javítani:

- a) ha a bel- és igazságügyi projektek megtervezésekor a bizottsági támogatás összhangban lenne az éves programcélkitűzésekkel (például prioritásként kellene kezelni a jövőbeni közös határátkelőhelyek kérdését, mivel ez elősegítené a regionális együttműködést);
- b) ha a beruházási projektek jobban igazodnának az intézményfejlesztési projektekhez;
- c) ha a régióban aktív adományozók, és köztük a Bizottság mint fő segélyező, jobban együttműködnének egymással (például az egyik adományozó támogathatna vagy részben finanszírozhatna egy másik adományozó által létrehozott projektet);
- d) ha a szükséges berendezésekkel/felszerelésekkel kapcsolatos közbeszerzési eljárást felülvizsgálná az adományozók közössége. Ahol lehetséges, meg kell fontolni a támogatott országok által irányított közös beruházási alapok létrehozását.

V.

A projektek fenntarthatósága javulna, ha:

- a) a kedvezményezettek részvétele erőteljesebb lenne;
- b) nem indulna egy projekt sem fenntartási terv nélkül;
- c) a Bizottság szigorúbban monitorozná az uniós támogatásból finanszírozott berendezések és infrastruktúra elosztását, és értékelné azok használatát;
- d) a technikai segítségnyújtást megfelelően kiegészítené az intézményi reformok aktív ösztönzése.

BEVEZETÉS

1. A bővítés a stabilitás, biztonság és a konfliktusok megelőzésének uniós stratégiai érdekeit szolgálja. A jelenlegi bővítési terv a Nyugat-Balkán országait érinti. Az Európai Unió kilátásba helyezte ezeknek az országoknak a lehetséges tagságát, amint sikerült teljesíteniük a szükséges feltételeket.
2. A nyugat-balkáni államok bel- és igazságügyi szektorainak ellenőrzése nagy politikai jelentőségű területet vizsgált. A bel- és igazságügyi szektor az Európai Unió és a nyugat-balkáni államok közötti együttműködés egyik legkiemeltebb területe. Az együttműködés négy alterületen valósul meg: menekültügy és migráció, integrált határellenőrzés, igazságszolgáltatás és rendőrség. A Bizottság nyugat-balkáni országokra vonatkozó programjának (CARDS²) keretén belül megkötött bel- és igazságügyi vonatkozású szerződések értéke 2001 és 2006 között mintegy 470 millió EUR³ volt.
3. Az ellenőrzés megkezdése előtt a Számvevőszék a hatékony és eredményes pénzgazdálkodással kapcsolatos következő legfontosabb kockázatokat tárta fel:
 - a) a bel- és igazságügyi projekteket sérülékeny politikai és gazdasági környezetben kell végrehajtani, ami azt jelenti, hogy a bizottsági támogatás révén esetleg nem sikerül elérni a szándékolt szakpolitikai célkitűzéseket, illetve a projektek eredményei nem bizonyulnak fenntarthatónak;
 - b) a projektek sikerességében alapvető szerepet játszanak a támogatott országok és a végső kedvezményezettek, mivel a Bizottság csak korlátozottan tudja elősegíteni a bel- és igazságügyi intézmények kompetenciájának, szakmai színvonalának és függetlenségének megerősítését;
 - c) a Közösség kénytelen magas szerződéskötési rátákat biztosítani, ily módon a támogatott országok és a végső kedvezményezettek költségvetési, eljárási és politikai korlátait nem mindig veszi figyelembe. Ez akadályozhatja a projektek eredményességét, különösen az igazgatási kapacitások növelése terén;
 - d) a korábbi tapasztalatok azt mutatják, hogy a bel- és igazságügyi kritériumoknak való megfelelés a bővítés egyik legnehezebb, ha nem a legnehezebb kérdése⁴.

² A CARDS a „Közösségi támogatás újjáépítési fejlesztéshez és stabilizációhoz” (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) kifejezés rövidítése, és a 2000–2006 közötti időszakra vonatkozik.

³ Ez a teljes CARDS-költségvetés mintegy 10%-ának felel meg. A CARDS-kiadások legnagyobb részére a program első éveiben került sor, amikor elsődlegesen a nyugat-balkáni országok népességének a háború után felmerült sürgős szükségleteit kellett kielégíteni.

⁴ A legutóbbi, 2007-es bővítés során csatlakozott Bulgáriának és Romániának még mindig sok teendője van a bel- és igazságügyi szektor javításával kapcsolatban. Az Európai Unió határozatot hozott egy olyan speciális együttműködési és ellenőrzési mechanizmus felállításáról, amely az újonnan csatlakozott tagállamokat hivatott segíteni fennálló hiányosságaik felszámolásában.

4. A bizottsági programok célja, hogy elősegítsék:

- a) a jogállamiság, az emberi jogok és a civil társadalommal kiépített kapcsolatok megerősítését;
- b) az igazságügyi reformok támogatását, valamint a nemzeti jogszabályok és az uniós követelmények összehangolását;
- c) általában a rendőri szervek és különösen a határőrség reformját, valamint a közrend biztosítását;
- d) a korrupció, az illegális bevándorlás, a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni harcot;
- e) a fejlődés, a kereskedelmi kapcsolatok és a közlekedés támogatását;
- f) az intézményi és működési kapacitások megerősítését, például menekültügyi és bevándorlási, vízum- és integrált határellenőrzési ügyekkel kapcsolatban.

⁵ A számos különböző fejlesztési projekt és program formájában megvalósuló technikai segítségnyújtás olyan eszközként határozható meg, melynek keretében szakértőket szerződöttnak „know-how és készségek átadása, illetve intézmények létrehozása és fejlesztése céljából”. Lásd: a Számvevőszék 6/2007. számú különjelentése a kapacitásfejlesztés keretében nyújtott technikai segítség eredményességéről (HL C 312., 2007.12.21., 3. o.).

⁶ Az 1988-ban a csatlakozás elősegítésére létrehozott ún. twinning programok teremtik meg a támogatott országok igazgatási és részben állami szervezetei, valamint a tagállamokban tevékenykedő hasonló tevékenységű intézmények közötti együttműködés kereteit.

5. A bel- és igazságüggyel kapcsolatban nyújtott közösségi támogatás infrastrukturális beruházások és berendezések finanszírozásán, illetve intézményfejlesztési projekteken keresztül valósul meg. A beruházások építési beruházási vagy árubeszerzési szerződéseket foglalnak magukban. A technikai segítségnyújtás⁵ vagy twinning (ikerintézményi együttműködés)⁶ keretében megvalósuló intézményfejlesztés révén jönnek létre a közszolgáltatásra vonatkozó standardok és alapszabályok, pl. jogszabályok és stratégiák, valamint a szükséges képzés.

AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS MÓDSZERE

6. Az Európai Unió elsősorban külön programokkal és projektek támogatásával segíti a Nyugat-Balkán országait. A számvevőszéki ellenőrzés célja az volt, hogy felmérje az Európai Bizottság bel- és igazságügyi projektjeinek eredményességét a nyugat-balkáni országokban. Az ellenőrzési munka alapja a 2001–2005 közötti időszak éves programjai keretében megvalósított⁷ 33 (30 nemzeti és három regionális) bel- és igazságügyi projektből álló minta volt. A minta egyenlő mértékben tartalmazott a támogatás mindkét formájában, vagyis mind beruházások, mind intézményfejlesztés révén megvalósult projekteket. Az ellenőrzött projektek felsorolását, az ellenőrzés eredményeit, valamint a Számvevőszék megállapításait az **I. melléklet** tartalmazza. Az ellenőrzési módszerek és a minta részletes bemutatása a **II. mellékletben** található.

7. Az ellenőrzés elsősorban arra irányult, hogy felmérje:

- milyen mértékben sikerült a bel- és igazságügyre vonatkozó szükségleteket helyesen felmérni, és hogy a projektek milyen sikerrel elégítették ki ezeket a szükségleteket⁸, valamint
- mennyire sikerült teljesíteni a tervezett projekt-outputokat, a projektek milyen mértékben érték el az elvárt eredményeket, és azok mennyire bizonyultak fenntarthatónak⁹.

8. A Nyugat-Balkán országaiban a Bizottság két alapvető irányítási megközelítést alkalmazott: a kihelyezett és a közvetett centralizált irányítást. A kihelyezett irányítás keretében a Bizottság Albániában, Bosznia-Hercegovinában és Horvátországban működő delegációi felelősek a projektek előkészítéséért, a szerződések megkötéséért, valamint a pénzügyi és technikai lebonyolításért. A közvetett centralizált irányítás keretében 2008 végéig az Európai Újjáépítési Ügynökség (EAR) irányította a programokat Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban, Koszovóban (az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1244/99. sz. határozata értelmében), Montenegróban és Szerbiában. A Számvevőszék bizonyítékot keresett arra vonatkozóan, hogy a bel- és igazságügyi projektek esetében eredményesebb-e az egyik irányítási megközelítés, mint a másik¹⁰.

⁷ A CARDS-rendeletnek megfelelően, a közösségi támogatásban részesülő országokra vonatkozó éves program tartalmazza a finanszírozandó projektek felsorolását, a vonatkozó konkrét összegek meghatározásával együtt. A tagállamok képviselőiből álló irányítóbizottság, melyet a Bizottság elnököl, véleményezi az éves előirányzatokat.

⁸ Az ellenőrzés felmérte, hogy tekintettel a feltárt szükségletekre és azok terjedelmére, mennyire voltak indokoltak az egyes bel- és igazságügyi projektek, valamint hogy mérlegelték-e és megfelelően értékelték-e esetleges alternatív megoldások kivitelezését. Az ellenőrzés azt is megvizsgálta, hogy a célkitűzések összhangban voltak-e a bizottsági, tanácsi és a nemzeti stratégiai dokumentumokban meghatározott prioritásokkal.

⁹ Az ellenőrzés felmérte, hogy a kedvezményezettek mennyire eredményesen használták fel az uniós támogatást (például berendezéseket, infrastruktúrát és képzést), illetve hogy a projektek eredményei pénzügyi és működési szempontból fenntarthatónak bizonyultak-e.

¹⁰ Ez a plusz elem az Európai Parlament kérésére került be az ellenőrzési munkába. Hivatkozás az Európai Parlament 2008. április 22-i állásfoglalására az Európai Unió 2006-os pénzügyi évre vonatkozó általános költségvetésének végrehajtására vonatkozó mentesítésről szóló határozatról, az annak szerves részét képező megjegyzésekkel, III. szakasz – Bizottság.

9. Pénzügyi szempontból az Európai Bizottság a legjelentősebb támogató szervezet a nyugat-balkáni régióban. A régiónak juttatott támogatások több mint fele az uniós költségvetésből származik (**III. melléklet**). Ezzel kapcsolatban az ellenőrzés megvizsgálta, hogy a támogatott országok kormányai hogyan használták ki az adományozók tevékenységének összehangolásában rejlő előnyöket.
10. A jelentés a segítségnyújtás formája, vagyis beruházási és intézményfejlesztési projektek szerint tagolódik, és tárgyalja azok erősségeit, illetve hiányosságait. Az irányítási megközelítéssel és az adományozók tevékenységének összehangolásával kapcsolatos horizontális kérdéseket egy harmadik szakasz vizsgálja.

A NYUGAT-BALKÁN TÉRKÉPE



ÉSZREVÉTELEK

AZ UNIÓS BERUHÁZÁSTÁMOGATÁS NAGYRÉSzt SIKERES, DE KÉRDÉSES A FENNTARTHATÓSÁGA

- 11.** Ez a szakasz először a beruházási projektek relevanciájával, valamint az ezek alapjául szolgáló igényfelmérésekkel foglalkozik. A továbbiakban bemutatja az elért eredményekkel, valamint az uniós és nemzeti prioritások szükséges összehangolásával kapcsolatos megállapításokat, majd két részben tárgyalja a fenntarthatóság kérdését. Az első részben kitér a projekteredmények fenntartásának fontosságára, míg a másodikban a fenntarthatósághoz szükséges elegendő intézményi kapacitásra vonatkozó igényrel foglalkozik.

¹¹ A volt Jugoszlávia feloszlása utáni hat új állam kialakulása több mint 5 000 km hosszú új nemzetközi határ létrejöttével járt a régióban, melyet megfelelően ellenőrizni kell.

AZ UNIÓS SZABVÁNYOKNAK VALÓ MEGFELELÉS ÉRDEKÉBEN ÉS A ROSSZ ÁLLAPOTBAN LÉVŐ INFRASTRUKTÚRA MIATT TÉNYLEGES SZÜKSÉG VAN A BERUHÁZÁSOKRA

- 12.** A beruházások sok éven át történő elhanyagolása és a geopolitikai változások¹¹ következményeként a Nyugat-Balkán országokban jelentős beruházási igény merül fel annak érdekében, hogy az infrastruktúrát sikerüljön az uniós szabványoknak megfeleltetni. Legtöbb esetben ez meghaladja a nemzeti költségvetésekben rendelkezésre álló forrásokat. A beruházási szükségletek két fő tényezőtől adódnak:

1. HÁTTÉR MAGYARÁZAT

PÉLDÁK STRATÉGIAI ÉS NEM STRATÉGIAI BERUHÁZÁSI PROJEKTEKRE

1. eset: Stratégiai célkitűzések elérését szolgáló projekt

Albánia büntetés-végrehajtási rendszere nem felel meg a nemzetközi szabványoknak. A börtönök és vizsgálati fogdák túlszűfoltak. Az ellenőrzés idején 3 049 személyt tartottak fogva albán börtönökben, bár a teljes kapacitás 1 510 fő volt. Ez 102 %-os túlszűfoltást jelent. Ezért a 312 rab befogadására alkalmas Fushe Kruja börtön megépítése kulcsfontosságú és releváns prioritásnak tekinthető.

2. eset: Az éves terv célkitűzéseitől eltérő projekt

Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban a jóváhagyott menekültügyi projekt dokumentumai kétmillió eurós költségvetést irányoztak elő különböző intézményfejlesztési tevékenységekre, pl. jogszabályalkotásra, stratégiák, valamint nemzeti cselekvési terv kidolgozására. Ezeket nem hajtották végre. Helyettük menedékkérőknek épült befogadóállomás.

- a) Teljesen új intézményeknek¹² kell megfelelniük a vonatkozó uniós szabványoknak. Ezek a szabványok megkövetelik például egy professzionális határőrszolgálat működtetését. Ez nagy kihívást jelent, mivel egészen a közelmúltig a határokat főként sorkatonák ellenőrizték¹³. Ezenkívül az új határokat egyrészt nyitva kell tartani a személyek és áruk jogos mozgásának biztosítására, ugyanakkor garantálni kell azok biztonságát és ellenőrzését is.
- b) Lopusztult bel- és igazságügyi infrastruktúra. A nyugat-balkáni országok jelenlegi infrastrukturális háttere gyenge és nem megfelelő. Amikor például külső értékelők¹⁴ 2004–2005 során 38 bírósági épület helyszíni ellenőrzését végezték Albániában, a bírókat nem mindig lehetett megkülönböztetni az alperesektől, a hallgatóság tagjaitól vagy az ügyészekről, és az ügyeket gyakran a folyosón tárgyalták.

¹² Például Bosznia-Hercegovinában az állami intézmények közül a határőrség a legrégebb, de 2009-ben még mindig tízévesnél fiatalabb.

¹³ Szerbiában például egészen 2007-ig a hadsereg ellenőrizte a határokat.

¹⁴ „Igazságügyi infrastruktúra keretterv” – külső szakértők által készített tanulmány a 2004. január és 2005. április közötti időszakban.

¹⁵ A Számvevőszék 5/2007. sz. különjelentése a CARDS-program bizottsági irányításáról (HL C 285., 2007.11.27., 1. o.) arra a következtetésre jutott, hogy a stratégiai iránymutatás nagyon általános jellegű. Ez az újjáépítési szakaszban helyénvaló volt, ám a komolyabb kihívást jelentő intézményfejlesztési célkitűzések esetében már nem felelt meg.

13. Az ellenőrzés feltárta, hogy az esetek mintegy 70 %-ában a bel- és igazságügyi beruházási projektek a stratégiai célkitűzések¹⁵ – vagyis a stabilitás és biztonság kialakításának és az Európai Unióval való társulás elősegítésének – tágra meghatározott határain belül maradtak. A többi projekt nem vagy csak részben volt összhangban az éves programban megfogalmazott célkitűzésekkel (**1. háttérmagyarázat**).

14. Az ellenőrzés megállapította, hogy a támogatásokat a projektek terjedelmét és pontos leírását meghatározó megfelelő megvalósíthatósági tanulmányok nélkül ítélték meg. Az ilyen tanulmányok készítése nagy hozzáértést igénylő feladat, mivel a kedvezményezett intézmények nem rendelkeztek sem olyan alaposan kidolgozott nemzeti stratégiákkal, sem olyan cselekvési tervekkel, amelyek kijelölték volna a prioritásokat. A 17 ellenőrzött beruházási projekt közül csak kettő esetében készült olyan kiváló színvonalú tanulmány, ami előzetesen bemutatta az adott projekt jelentőségét (**2. háttérmagyarázat**).

PÉLDA AZ IGÉNYEK MAGAS SZÍNVONALÚ ELEMZÉSÉRE

Az „Igazságügyi infrastruktúra keretterv” tanulmány két kiemelt prioritása két fellebbviteli bíróság létrehozása volt az albániai Korça és Vlora városaiban. A tanulmány az albán kerületi és fellebbviteli bíróságok helyzetét és kilátásait elemezte. A kerettervet megfelelően, a kellő részletességgel dolgozták ki.

15. A tervezési szakaszban a támogatott országokban, illetve esetenként a Bizottságnál megnyilvánuló hiányosságai miatt az Európai Unió által finanszírozott felszerelések elosztása és használata nem bizonyult hatékonynak és eredményesnek (**3. háttérmagyarázat**).

¹⁶ A nemzeti integrált határ-ellenőrzési stratégia bevezetésére Albániában 2006 novemberében, Bosznia-Hercegovinában 2005 júliusában, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban 2005 októberében, Montenegróban 2006 februárjában, Szerbiában pedig 2006 januárjában került sor.

VEGYES EREDMÉNYEK A BERUHÁZÁSI PROJEKTEK EGYIK FŐ KATEGÓRIÁJÁBAN: A HATÁRELLENŐRZÉS ÉS -BIZTONSÁG TERÜLETÉN

16. Az Európai Unió és a nyugat-balkáni államok 2003 júniusában, Thessaloníkiben megrendezett csúcstalálkozóján hangsúlyozták, hogy a határok nem kielégítő biztonsága a jogállamiság egyik tényleges akadálya, amire az Európai Unió kiemelt figyelmet fordít. A Bizottság jelentős mértékű finanszírozást biztosít az integrált határ-ellenőrzés területének, ami a bel- és igazságügyi támogatások legnagyobb részét (37 %) kapja. A terület két részből áll: határ-ellenőrzés és határbiztonság. A Számvevőszék nyolc integrált határ-ellenőrzési beruházási projekt helyszíni ellenőrzését végezte el, melyek között több határátkelőhely megépítése is szerepelt. Az eredmények általában kielégítőbbek voltak, amikor a beruházások olyan intézményfejlesztési intézkedésekkel jártak együtt, mint pl. az integrált határ-ellenőrzésre vonatkozó nemzeti stratégiák kidolgozása¹⁶. Ahhoz, hogy egy határ-ellenőrzési rendszer eredményes legyen, meg kell teremteni az egyensúlyt a határok nyitottsága és biztonsága között¹⁷. Ezt az egyensúlyt sikerült létrehozni például Szerbiában (**4. háttérmagyarázat**).

¹⁷ Meg kell jegyezni, hogy sem az uniós *acquis communautaire*, sem a schengeni előírások vagy a Közösségi Vámkódex nem tartalmaznak egyetlen univerzális, mindenre egyaránt alkalmazható határ-ellenőrzési modellt. Az előírások ugyanakkor megkövetelik, hogy a rendszer eredményesen, a vonatkozó kockázatokhoz igazítva működjön.

3. HÁTTÉR MAGYARÁZAT

PÉLDÁK AZ EURÓPAI UNIÓ ÁLTAL FINANSZÍROZOTT FELSZERELÉSEK NEM HATÉKONY ÉS NEM EREDMÉNYES ELOSZTÁSÁRA ÉS HASZNÁLATÁRA

Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban a határőrségnek 2005 nyarán uniós finanszírozással juttatott motorkerékpárokat az első 18 hónapban alig használták, mivel a kormány nem biztosította a megállapodás szerinti szükséges védőfelszereléseket. A felszerelések egy része még 2007-ben is hiányzott. A kormány 2008 szeptemberében írta ki a kiegészítő felszerelésekre vonatkozó közbeszerzési pályázatot. A szerződés előreláthatólag 2009 első negyedévében kerül aláírásra.

A szintén Macedóniában felépített menekültbefogadó állomás megnyitása is késett egy évet azért, mert a kormány nem biztosította a szükséges berendezéseket.

Az albán rendőrségnek juttatott számítógépek a szerződés aláírása után nyolc hónappal még mindig dobozban voltak, mivel a hatóságok nem hozták meg a döntést a végső kedvezményezettek közötti szétosztásukról.

1. KÉP

A Belgrád–Zágráb autópályán uniós finanszírozással létrehozott batrovci határátkelőhely az utasforgalom esetében lényegesen csökkentette a várakozási időt.



Forrás: Európai Számvevőszék.

4. HÁTTÉR MAGYARÁZAT

PÉLDA ARRRA, HOGY A MODERN BERENDEZÉSEK HASZNÁLATÁVAL HOGYAN JAVÍTHATÓ A HATÁRELLENŐRZÉS AZ UTAZÓK VÁRAKOZÁSI IDEJÉNEK PÁRHUZAMOS CSÖKKENTÉSE MELLETT

Szerbiában a Batrovci melletti határátkelőhelyen kialakított új infrastruktúra és az új berendezések lényeges javulást idéztek elő a korábbiakhoz képest (**1. kép**). A projektnek köszönhetően nőtt az áteresztőképesség, és csökkent a várakozási idő. A teherautók várakozási ideje több órától 30 percre csökkent. A személyforgalom esetében a csúc szezonban mért várakozási idő 12 órától mintegy 20 percre csökkent.

A határátkelőhelyet modern berendezésekkel is felszerelték, ami lehetővé teszi, hogy a határőrök ki tudják szűrni a hamis iratokat még akkor is, ha a hamisítvány jó minőségű. A „docubox” iratellenőrző eszközt átlagosan napi 100 alkalommal használták, és a bevezetése óta eltelt időben a hatóságok majdnem naponta szűrnek ki hamis iratokat.

- 17.** A modern határbiztonság négy elemre épül: mobilitás, kommunikáció, hírszerzés és tüzerő. A Bizottság által nyújtott támogatás a fegyverek kivételével mindegyik elemre kiterjedt. Az albániai Shkodrában a határőrök nyilvánvalóan jobban tudnak járőrözni az ország északi határain négykerék-meghajtású járműveikkel, mint korábban gyalog. A Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság és Görögország közötti szárazföldi, valamint az Albánia és Olaszország közötti tengeri határt is jobban ellenőrzik, mint régebben (lásd: **2. és 3. kép**). 2005 – a járművek átadásának éve – és 2008 között jelentősen csökkent a Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságba, illetve az onnan kifelé irányuló illegális határátlépési kísérletek száma.
- 18.** Noha az összkép lényegében pozitív, az ellenőrzés néhány olyan hiányosságot is feltárt ezen a területen, amelyek nemcsak a támogatott országok politikai szándékának, illetve jogi eszközeinek hiányával (lásd: 36–39. bekezdés), hanem a bizottsági irányítás egyes hiányosságaiával is összefüggésbe hozhatóak (**5. háttérmagyarázat**).

PÉLDA VÉGRE NEM HAJTOTT HATÁRÁTKELŐHELY-PROJEKTRE

A bosznia-hercegovinai Gorica határátkelőhelye a Mostart (Bosznia-Hercegovina) és Splitet (Horvátország) összekötő forgalmas nemzetközi úton helyezkedik el. A horvát hatóságok már korábban megépítették saját határátkelőhelyüket, de a boszniai oldalon nem állt rendelkezésre a megfelelő infrastruktúra. A Bizottság 3 millió EUR értékű szerződést írt alá az építési beruházásra anélkül, hogy ellenőrizte volna a földkisajátítási eljárás sikeres lezárását. A föld értékének megállapításával kapcsolatos viták miatt a projektbe bele sem kezdtek, és a szerződés 2006 decemberében lejárt¹⁸.

A fenti helyzet miatt a boszniai oldalon „vámterminált” működtet egy magánkézben lévő jogi személy, amely a terminálhasználati díj címén beszedett összegek 70 %-át visszatartja (teherautónként megközelítőleg 20 EUR összegben). A kormány nem tervezi az infrastruktúra átvételét.

¹⁸ Mivel a Bizottság nem tudta teljesíteni a szerződésben foglalt kötelezettségeit, a vállalkozó több mint 550 000 EUR összegű kompenzációs és kártérítési igényt nyújtott be. Az ellenőrzés idején folyamatban volt a peren kívüli megegyezésre irányuló eljárás.

- 19.** A volt Jugoszlávia felbomlása több mint 5 000 km hosszú új nemzetközi határ létrejöttével járt a régióban. Ezeket a határokat a leginkább költséghatékony módon közös határátkelőhelyek létrehozásával lehetett volna ellenőrizni. A Bizottság a határátkelőhelyekkel kapcsolatos projekteket ugyanakkor a regionális előirányzatok helyett továbbra is a nemzeti előirányzatok terhére finanszírozza. Ez nem segíti elő a regionális együttműködés továbbfejlesztését.

2. KÉP

Egy kivétellel mindegyik projektet a helyszínen ellenőrizték. A képen a Számvevőszék dolgozói vizsgálnak egy uniós forrásokból finanszírozott négykerék-meghajtású járművet Gevgelijában, a Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság és Görögországot elválasztó határon.



Forrás: Európai Számvevőszék.

3. KÉP

A megerősített tengeri határellenőrzés eredménye Albániában. Lefoglalt motorcsónak, amelyet korábban a szervezett bűnözés az Európai Unió felé irányuló embercsempészetre használt.



Forrás: Európai Számvevőszék.

AZ UNIÓS ÉS NEMZETI PRIORITÁSOK ÖSSZHANGJÁNAK MEGTEREMTÉSE A SIKER SZÜKSÉGES ELŐFELTÉTELE

- 20.** A bel- és igazságügyi szektor – akár beruházással, akár intézményfejlesztéssel kapcsolatos – reformjainak megvalósítása hatalmas és összetett vállalkozás. A nemzeti költségvetésekben azonban nem áll rendelkezésre elegendő forrás a bel- és igazságügyi prioritások finanszírozására, különösen a Nyugat-Balkán gazdaságilag kevésbé fejlett országaiban¹⁹.
- 21.** Bár a Nyugat-Balkán országaiban a Bizottság a legfontosabb támogató, az uniós forrásokból nem lehet minden beruházási igényt kielégíteni. Ezért a Bizottság általában olyan kísérleti projekteket finanszírozott, amelyek egyértelművé tették a kedvezményezettek számára a korszerűsített infrastruktúra előnyeit. Az ilyen jellegű támogatás egyik példája a Vlora városában uniós finanszírozással megépített korszerű bírósági épület, ami nagyban növelte az igazságszolgáltatás átláthatóságát (**6. háttérmagyarázat**).
- 22.** A nemzeti finanszírozás szintje jelentős eltéréseket mutatott az érintett országokban. Az ellenőrzés feltárt egy olyan esetet, ahol már nem az adományozókra való támaszkodás volt jellemző. Szerbiában az uniós finanszírozással megvalósított bírósági rekonstrukciós projektek költségei a 2003 és 2007 közötti időszak teljes szerb bel- és igazságügyi költségvetésének megközelítőleg 5 %-át tették ki (**7. háttérmagyarázat**).

¹⁹ Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban a bírókat és államügyészeket képző akadémiát külön törvény alapján részben az állami költségvetésből finanszírozzák. Ez biztosítja az intézmény oktatási függetlenségét. 2008-ban azonban az akadémia teljes finanszírozásának 63%-a nemzetközi adományozóktól származott. Az intézmény működési függetlenségének biztosításához kiegyenlítettebb pénzügyi keretrendszerre van szükség.

6. HÁTTÉR MAGYARÁZAT

PÉLDA A JOGÁLLAMISÁG ELVÉNEK MEGVALÓSÍTÁSÁT CÉLZÓ BERUHÁZÁSRA

Fellebbviteli Bíróság felépítése Vlora városában (Albánia)

A Bizottság 770 000 eurót költött az albániai Vlora városában a Fellebbviteli Bíróság felépítésére. Rövid távon a projekt eredményesnek bizonyult. Az új épületben a működés első évében (2007) tárgyaló ügyek átlagos száma több mint kétszerese volt a korábbi épületben elbírált ügyekének. A Fellebbviteli Bíróságnak először álltak rendelkezésére rendes tárgyalótermek. Ez növelte az eljárások átláthatóságát, és általában javította az „igazságszolgáltatás érvényesüléséről” alkotott képet.

Az ellenőrzés idején ugyanakkor az országos villamosenergia-hálózat nem adott áramot, és a generátorokhoz használt nehézelajra vonatkozó éves költségvetést már négy hónappal az év vége előtt kimerítették. Emiatt a számítógépeket sem tudták használni. Ez megnövelte az ügyek átfutási idejét, és csökkentette a beruházás általános eredményességét.

4. KÉP

Az albániai Vlora Fellebbviteli Bíróságának új és biztonságosabb épületét az Európai Unió finanszírozta. A munkálatok 2006-ban fejeződtek be.



Forrás: Bizottsági delegáció, Tirana.

7. HÁTTÉRMAGYARÁZAT

PÉLDA ELÉGSÉGES NEMZETI KÖLTSÉGVETÉSI KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁSRA

A legnagyobb szerbiai bírósági épület újjáépítése

A szerb miniszterelnök, Zoran Djindjic 2003. márciusi meggyilkolását követően a hatóságok nagyszámú gyanúsítottat vettek őrizetbe. A szerb hatóságok azonban nem rendelkeztek olyan megfelelő létesítményekkel, ahol a kiemelt nyilvánosságra számot tartó ügyeket biztonságos körülmények között, a méltósághoz való jog tiszteletben tartásával lehetett volna tárgyalni. Az uniós költségvetésből finanszírozott újjáépítési munkálatok révén például a Belgrádi Kerületi Bíróság egy modern tárgyalóteremmel egészült ki. A 2006 júniusában megnyitott tárgyalóteremben 2006 során 35, 2007-ben pedig 40 – elsősorban magas szintű szervezett bűnözéssel és háborús bűnökkel kapcsolatos – ügyet tárgyaltak. A szerb kormány azóta jelentős forrásokat bocsátott rendelkezésre az ország bíróságainak újjáépítéséhez.

- 23.** Ha az uniós és a nemzeti prioritások nincsenek összhangban, akkor a támogatás nem lehet eredményes. Például a stabilitási és társulási egyezményekben a Bizottság a nyugat-balkáni országokat visszafogadási intézkedések végrehajtására kötelezi²⁰. De az előírásokat nem lehetett sikeresen alkalmazni, mivel a támogatott országok nem különítettek el elegendő forrást nemzeti költségvetésükben. Albániában például az a tény, hogy az állami rendőrség határőrségi és migrációs igazgatóságán nem áll rendelkezésre elegendő személyzet, veszélyezteti az egyezményben vállalt kötelezettségeinek teljesítését. Annak ellenére, hogy a Bizottság finanszírozta Albánia migrációs és visszafogadási stratégiáját, és a magas szintű bizottsági üléseken hangsúlyozta az egyezményben foglalt feltételeket, csak lassú előrelépéseket sikerült tenni ezen a területen.

BIZONYTALAN A BERUHÁZÁSI PROJEKTEK HATÁSA ÉS FENNTARTHATÓSÁGA

- 24.** A 16 ellenőrzött beruházási projektből hat esetében merültek fel a fenntarthatóságot érintő problémák. Noha a felkeresett országokban sor került a működtetett infrastruktúra és berendezések bizonyos mértékű karbantartására, ennek a szintje nem volt elég ahhoz, hogy biztosítsa a beruházások fenntarthatóságát. Az ellenőrzés idején a támogatott feleknek nem kellett az uniós finanszírozás folyósítása előtt bizonyítékot szolgáltatni megfelelő karbantartási terv és költségvetés rendelkezésre állásáról.

²⁰ A nyugat-balkáni országok és az Európai Unió a Stabilizációs és Társulási Megállapodás (STM) részeként visszafogadási egyezményt írtak alá. Ez az egyezmény előírja, hogy a Nyugat-Balkán országai és az Európai Unió tagállamai visszafogadják bármely másik ország területére illegálisan beutazó vagy ott illegálisan tartózkodó állampolgáraikat, valamint hogy befogadják a harmadik országokból érkező illegális bevándorlókat, illetve azokat a hontalanokat, akik egy másik ország területén keresztül érkeztek az adott ország területére. Az egyezmény gyakorlatilag arra kötelezi a Nyugat-Balkán országait, hogy az Európai Unióval megosztott felelősséget viseljenek az Unió biztonságáért.

PÉLDA HATÁS NÉLKÜLI BERUHÁZÁSI PROJEKTRÉ

A Bizottság több mint 3 millió euróval finanszírozta a bosznia-hercegovinai Kamensko határátkelőhely „első kategóriás”, vagyis mindenfajta áru ki- és befelé irányuló forgalmát lehetővé tévő határátkelőhellyé való átalakítását. Az erre irányuló uniós projekt befejezése óta azonban a kormány felülvizsgálta korábbi döntését, és a kamenskói határátkelőhelyet visszaminősítette. Ennek a döntésnek az eredményeként számos árutípust (pl. üzemanyagot) már nem lehet itt bejelenteni. A forgalom annak ellenére csökkent, hogy a horvátországi Split és Bosznia-Hercegovina közép-nyugati és északi része közötti forgalom számára gyakorlatilag ez a legjobb útvonal. A Bizottság nem tudott erről a döntésről.

25. A delegációk nem mindig voltak tisztában a helyszínen kialakult állapotokkal, mivel az infrastruktúra és a berendezések használatát nem monitorozzák. Emiatt a Bizottság nem tudott megbizonyosodni a beruházási projektek hatásáról és fenntarthatóságáról **(8. háttérmagyarázat)**.

²¹ A delegáció saját négykerék-meghajtású járművét sem Tiranában, hanem egy szomszédos országban szervizelik.

26. Bár a közbeszerzési szabályok rendelkeznek arról, hogy a vevőszolgálati tevékenységet is be kell vonni az eljárásba, ezt az előírást nem alkalmazzák elegendő mértékben. Albániában a delegáció négykerék-meghajtású járműveket vásárolt a határőrség számára, annak ellenére, hogy tisztában voltak azzal, hogy a járművek karbantartása nehézségekbe fog ütközni²¹. A karbantartásért felelős támogatott intézményeket nem hívják meg rendszeresen, hogy szavazó tagként vegyenek részt a pályázatértékelő bizottságok munkájában, és nem vonják be őket megfelelő mértékben a közbeszerzési eljárások korai szakaszaiba.

A BERUHÁZÁSOK NINCSENEK ÖSSZHANGBAN A SZÜKSÉGES INTÉZMÉNYI KAPACITÁSOKKAL

27. Sok esetben az egyes helyszíneken a felszerelésekre és infrastruktúrára vonatkozó uniós segítségnyújtás az állapotok javulását eredményezte. Ezek a beruházások ugyanakkor önmagukban nem lesznek elegendők ahhoz, hogy a célintézményekre vonatkozó általános elképzelések megvalósuljanak. Például nem elég megépíteni egy modern határátkelőhelyet: ezzel összhangban a határőrség által alkalmazott gyakorlatnak is meg kell változnia.
28. Az ellenőrzött IT-projektek újabb példákat szolgáltatnak olyan beruházásokra, melyek nem voltak összhangban a szükséges intézményi kapacitásokkal. Még azokban az esetekben sem sikerült teljes mértékben kihasználni a projektekben rejlő eredményességi potenciált, ahol a rendelkezésre bocsátott felszerelések/berendezések relevánsak voltak a rendőrség vagy az igazságszolgáltatás munkája szempontjából, és a jelenlegi és jövőbeli igények kielégítését célozták. Ennek okai a következők voltak:
- a) a hálózatba kapcsolt határállomások és bírósági épületek alacsony száma. Montenegróban például a 26 határátkelőhelyből csak három állt egymással kölcsönös kapcsolatban;

- b) mivel bizalmas adatok cseréjét szolgálják, a közhatalóságok informatikai rendszereire vonatkozó projekteket szilárd jogi keretrendszerrel és megfelelő biztonsági politikákkal kell megalapozni ahhoz, hogy fenntarthatóak legyenek. Az ellenőrzés időpontjában egyik ország sem rendelkezett a közösségi joganyagokkal teljes mértékben összhangban lévő adatvédelmi törvénnyel. Bosznia-Hercegovina 2006-ban megalkotta ugyan adatvédelmi törvényét, ezt azonban még hozzá kell igazítani a közösségi követelményekhez;
- c) a három ellenőrzött IT-szoftver projekt egyike esetében sem állt rendelkezésre írásbeli útmutatás a hozzáférés szabályozásához. A hozzáférés szabályozása olyan kulcsfontosságú eljárás, amely szabályozza és korlátozza egy adott számítógépes rendszer erőforrásaihoz való hozzáférést; az eljárást úgy kell kidolgozni, hogy az védelmet nyújtson az engedély nélküli belépés vagy használat ellen.

JELENTŐSEK AZ INTÉZMÉNYFEJLESZTÉSI IGÉNYEK, DE AZ UNIÓS KIADÁSOK CSAK KORLÁTOZOTT VÁLTOZÁST EREDMÉNYEZNEK

- 29.** Ez a rész először az intézményfejlesztési projektek korlátozott eredményeinek okaival és az eredmények mérésének hiányával foglalkozik. A fenntarthatósághoz elengedhetetlen tényezőket a következő szakaszok mutatják be: a legfontosabb alkalmazottak állandósága és korrupciómentes környezet, a képzési projektekkel kapcsolatos sajátos tényezők, illetve a kedvezményezettek felelősségvállalása.

A VÁLTOZÁSKEZELÉS ÉS AZ INTÉZMÉNYFEJLESZTÉS KORLÁTOZOTT, ÉS MÉRÉSÜK NEM MEGFELELŐ

- 30.** Egy bel- és igazságügyi projekt akkor tekinthető potenciálisan eredményesnek, ha elismert igények kielégítését és hiányosságok felszámolását célozza, megvalósítja az elvárt előnyöket, a kedvezményezett elkötelezett a fenntarthatóság iránt, és maga a projekt az intézményfejlesztést célzó összehangolt stratégia részét képezi.
- 31.** A bizottsági projektek eredményeként javult a kedvezményezettek helyzete. Ez leginkább a beszerzési és építési szerződésekkel kapcsolatban mutatkozott meg, de a legnagyobb kihívás továbbra is az intézményfejlesztési projektek fenntarthatósága maradt.

32. A Számvevőszék három fő okot tárt fel, ami miatt egyes esetekben az intézményfejlesztési projektek nem érték el céljaikat:

- a) az igazgatási terület bizonytalan a régióban, pl. választások után az alkalmazottak jelentős mértékben cserélődnek;
- b) a képzések a vártnál kevesebb eredményt hoztak;
- c) az egyes országok nem kezelik sajátjukként a reformokat.

²² A decentralizált végrehajtás első lépése a kedvezményezett hatóságok kapacitásfelmérés alapján történő nemzeti akkreditációja. Következő lépésként a Bizottság az irányítást átruházza a támogatott országra.

33. Az ellenőrzés ennek ellenkezőjét is megfigyelte, vagyis ha a közszolgálat működése stabil, a képzési célokat megfelelően tűzik ki, és a kedvezményezett felső vezetése elkötelezett a változás mellett, sikerül előrelépéseket tenni. Albániában például a kormány elkötelezett az aknamentesítési munkák befejezése mellett, Bosznia-Hercegovinában az Alkotmánybíróságnak sikerült ledolgoznia a függőben lévő emberi jogi ügyekkel kapcsolatos lemaradásait, és a szerbiai Sremska Mitrovica bírósága ügykezelő szoftvert használó „mintabírósággá” fejlődött.

34. A Bizottság ezen a területen kevés konkrét tevékenység alapú irányítási mutatót vezetett be. Különböző tevékenységi jelentéseiben a Bizottság megemlíti, hogy a Nyugat-Balkánon sikerült előrelépéseket tenni a jogérvényesülés, a szabadság és a biztonság területén, mivel a bírók és ügyészek továbbképzésen vettek részt, és javult a rendőrség és az ügyészek közötti együttműködés. Az azonban nem világos, hogy a Bizottság hogyan méri ezeknek a tevékenységeknek a hatását.

35. Korábban a Bizottság az általa nyújtott segítség sikerességét kizárólag a szerződés-kötési és folyósítási rátákra összpontosítva mérte. 2002-től a Bizottság az intézmények fenntartható kapacitásbővítését tűzte ki célul, aminek a mérése nehezebb. Pozitív eredmény, hogy a nyugat-balkáni országok a segítségnyújtás decentralizált végrehajtási rendszerének bevezetésére készülnek, mivel az a tény, hogy a Bizottság kész átruházni az irányítást, az irányítási kapacitások elégséges szintjét jelzi a támogatott országokban. A Bizottság azonban még nem vonta be teljesen körűen a kapacitásbővítés eredményeinek mérését a támogatott hatóságok akkreditációs eljárásába²².

A KULCSFONTOSAGÚ ALKALMAZOTTAK FLUKTUÁCIÓJA ÉS A KORRUPCIÓ KÉTSÉGESSÉ TESZIK AZ INTÉZMÉNYFEJLESZTÉS FENNTARTHATÓSÁGÁT

- 36.** A 15 intézményfejlesztési projektből csak kettő esetében kielégítő a fenntarthatóság. Az ellenőrzött intézményfejlesztési projektek közös sajátossága volt a kedvezményezettek alkalmazotti fluktuációjának káros hatása. Az intézményfejlesztési képzési projektek sikereit majdnem mindig csökkentette a kulcsfontosságú pozíciókban dolgozó alkalmazottak cserélődése (**9. háttérmagyarázat**).
- 37.** Az ellenőrzés talált néhány pozitív példát is a kibővített kapacitásokra. Ezek működési szinten javulást eredményeztek (**10. háttérmagyarázat**). Az alkalmazottak nagymértékű fluktuációja ellenére sikerült a stratégiai célkitűzéseket, vagyis a biztonság és stabilitás fenntartását és a közrend biztosítását megvalósítani. Ezt csak folyamatos uniós támogatással lehetett elérni.

9. HÁTTÉR MAGYARÁZAT

BIZONYTALAN SZEMÉLYZETI HELYZET ALBÁNIA ÉS MACEDÓNIA VOLT JUGOSZLÁV KÖZTÁRSASÁG KÖZIGAZGATÁSÁBAN

Albániában a nyolc ellenőrzött bel- és igazságügyi projektből három tartalmazott képzést. Sikertelenül némi eredményt elérni, de a személyi állomány változásai, például a migrációval foglalkozó területen, akadályozták a kapacitásbővítést és késleltették a döntéshozatalt. Közvetlenül a 2005-ös parlamenti választások után Albániában a regionális foglalkoztatási hivataloknál mind a 20 migrációval foglalkozó alkalmazottat lecserélték.

Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság rendőrségénél 30 kulcsvezetői pozíciót tartottak számon. Ezekből 28 esetében a 2006-os választások után pár hónapon belül megváltozott a pozíciót betöltők személye, ami 93 %-os alkalmazotti fluktuációt jelent.

38. Az ellenőrzés feltárta, hogy a különböző bűnüldöző szervek közötti nem megfelelő együttműködés befolyásolja a projektek fenntarthatóságát. Például annak ellenére, hogy a rendőrségi megfigyelőberendezések és ujjlenyomat-kezelő rendszer hasznosak a boszniai rendőrség számára, és a bűnügyek jobb felderítési arányát tennék lehetővé, a rendőrségi együttműködés hiánya miatt nem sikerült a lehető legteljesebb mértékben kihasználni a bennük rejlő előnyöket²³.

²³ Meg kell jegyezni, hogy Bosznia-Hercegovinában 13 különböző rendőri erő működik – Brcko járás autonóm rendőrsége mellett további kettő közigazgatási egységi, 10 pedig kantoni szinten.

39. A bel- és igazságügyi intézmények feddhetetlenségét a korrupció elleni harc révén lehet javítani. Vannak arra utaló jelek, hogy az ellenőrzött országokban sikerült valamennyi javulást elérni, de az elért eredmények még mindig törékenyek. Az uniós kiadások eredményességének egyik lehetséges általános mutatója a Transparency International nevű szervezet által közzétett korrupcióérzékelési index. A **IV. melléklet** azt mutatja, hogy 2004 óta valamelyest javultak a minősítések (sorrendben elfoglalt hely és pontszám szerint is).

PÉLDÁK SIKERESEN BŐVÍTETT MŰKÖDÉSI KAPACITÁSOKRA

Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban a 2007. novemberi „Hegyi Vihar” elnevezésű művelet speciális rendőri egységek tervezték meg és hajtották végre, illetve ők vonták le a végső következtetéseket is. A művelet során találtak egy 650 katona felszereléséhez elegendő, hatalmas fegyverraktárat, és többek között légvédelmi fegyvereket is. A megtalált fegyverraktár egy eredetileg „szervezett bűnözők csoportja”-ként, majd később terrorista sejtéként említett szervezet tulajdonát képezte. A műveletet sikerült civil áldozatok nélkül végrehajtani. A Számvevőszék által megkérdezett nemzetközi megfigyelők szerint néhány évvel ezelőtt lehetetlen lett volna egy ilyen nagyságrendű művelet kivitelezése.

2008 júliusában, a „Hegyi Vihar”-ral kapcsolatos tárgyalás során 17 embert ítélték el, összesen 192 év börtönre. Az ítélet szerint a csoport célja az volt, hogy bizonytalanságot keltsen a polgári lakosságban, és veszélyeztesse az ország alkotmányos rendjét.

Albániában az Európai Unió 1997 óta támogatja a rendőri erőket a hatóságok bűnüldöző kapacitásainak megerősítésében. A rendőrség támogatása legalább 2011-ig folytatódik.

KÉPZÉS – TÖBB OUTPUT, MINT EREDMÉNY

- 40.** A reformok és változások bevezetésének lényeges eleme a köztisztviselők képzése (**11. háttérmagyarázat**). Ez fontos bizottsági prioritás. Például a tízmillió EUR összköltségvetésű három regionális projekt²⁴ mindegyikében szerepelt képzés. A képzési outputok (szemináriumok, szakmai műhelyek és konferenciák) kielégítőek voltak, de hatásuk korlátozott maradt (**11. háttérmagyarázat**).
- 41.** Tekintettel a régió közelmúltbeli történelmére, az, hogy sikerüljön a különböző nyugat-balkáni országok köztisztviselőit egy „képzési asztalhoz” leültetni, már önmagában is említésre méltó cél. De a Bizottság projektjeinek külön célkitűzései ennél is nagyra törőbbek voltak: idetartozott például az általánosan elfogadott uniós technikai szabványokon és elveken alapuló menekültügyi, migrációs és vízumügyekkel kapcsolatos regionális stratégiák kidolgozása.

²⁴ A korábbi konfliktusok miatt a regionális együttműködés megvalósítása kihívást jelent a nyugat-balkáni országok számára. Ezért a Bizottság regionális programja a Nyugat-Balkán országai közötti kapcsolatok előmozdítását célozta. Az Európai Unió egyértelműen kifejezésre juttatta, hogy a regionális együttműködés a csatlakozáshoz vezető út előfeltétele. A CARDS-források mintegy 10%-át fordították ennek a célkitűzésnek a támogatására, és a regionális programok mindig a jogállamiság, a bel- és az igazságügy kérdéseit állítják a középpontba.

11. HÁTTÉR MAGYARÁZAT

PÉLDÁK IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSI KÉPZÉSI KÖZPONTOKRA (IKK)

A Számvevőszék két igazságszolgáltatási képzési központot ellenőrzött. A központok általános célja ugyanaz volt: hogy olyan, a legjobb európai gyakorlatnak megfelelő, teljes értékű oktatóközponttá váljanak, amely magas színvonalú és célzott képzést biztosít bírók, ügyészek, bírósági tisztviselők és ügyvédek részére.

Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban az uniós szakértők tanácsait nem vették figyelembe az intézmény létrehozásakor. A minisztérium nemzetközi szakértőt sem kért fel, hogy vegyen részt az igazságszolgáltatási képzési központra vonatkozó törvény megszövegezésében, melyet ezek után az adományozók erősen bíráltak, mivel az nem felelt meg az európai normáknak. Ezenkívül az eredetileg 24 hónapos képzés tantervét 15 hónapba sűrítették, ami azt a kockázatot vonta maga után, hogy csökken a képzés hatása.

Szerbiában a bírókat képző intézmény esetében hiányzott a pontos iránymutatás és a világos jogalap. A képzésvezetők továbbképzési programja modern oktatási módszerek alkalmazását, pl. kiscsoportos oktatást és sok interaktív munkát irányzott elő, a gyakorlatban azonban a képzés „ex katedra” formában valósult meg.

- 42.** Az egyes országok különböző fejlettségi szintje miatt eredendően nehéz közös célkitűzéseket megfogalmazni a regionális képzési projektekhez. Horvátország általában előbbre járt, mint a többi ország. A Bizottság helyesen mérte fel, hogy a legfejlettebb nemzeti rendszerrel kapcsolatos ismereteket regionális együttműködés keretében lehet a többi támogatott ország szolgálatába állítani. Annak ellenére azonban, hogy ez jó gyakorlati módja lenne az uniós normákkal való összehangoltság biztosításának, a Bizottság kevés esetben végzett méréseket annak megállapítására, hogy a képzés hogyan alakította a szakpolitikákat vagy munkamódszereket.
- 43.** A Bizottság még akkor sem vezetett be a regionális igazságszolgáltatási együttműködési projektek teljesítményét mérő rendszert, amikor már saját szakértői is bíralták ezért²⁵. Mivel a mutatók a tevékenységeket helyezték előtérbe, és értékelés helyett inkább formális jellegű információkat nyújtottak (pl. az ülések vagy konferenciák száma), ezért nem tették lehetővé a hatás mérését. A célkitűzések sem voltak világosak és egyértelműek (pl. a regionális párbeszéd előmozdítása, az operatív együttműködés elősegítése). Mivel nem kapcsolódtak közvetlenül a tevékenységekhez, nem lehetett mérni a célkitűzések elérését.
- 44.** A Bizottság képzési projektjei nemzeti szinten sem tudták elérni összes céljukat, mivel hiányzott a legfelső vezetés elkötelezettsége. Az albán rendőrségi projekt (PAMECA II) két speciális képzését lehet ebben az összefüggésben megemlíteni. A „stratégiai parancsnoki képzéseken” 60 közepes és magas rangú tiszt vett részt. Amikor a kiképzett rendőrségi vezetők visszatértek munkahelyükre, hogy a tanult elméletet átültessék a gyakorlatba, ellenállásba ütköztek feljebbvalóik részéről. Az esetleges hatástalanság orvoslása érdekében ezért egy ún. „rangidős vezetői program”-ot kellett indítani, 34 rangidős rendőrtiszt részvételével. Noha üdvözní kell a Bizottság kiigazító intézkedését, helyesebb lett volna a felső vezetés elkötelezettségét még azelőtt biztosítani, mielőtt a középvezetők részt vettek volna a képzésben.

²⁵ A Bizottság külső szakértőkkel szerződött a projektek végrehajtásának értékelésére.

45. A gyakorlati tapasztalaton alapuló tanulás és a helyszínen megvalósított képzés eredményes módjai egy modern és hatékony igazgatási rendszer kialakításának. Az igazgatási feladatok átadása addig lehetséges, amíg a dolgozók fluktuációja nem túlzottan magas (**12. háttérmagyarázat**). Mióta a megújult CARDS-program a rekonstrukció helyett a reformra helyezi a fő hangsúlyt, a tagállamok ikerintézményeivel folytatott együttműködési projekteket és a nemzetközi szervezetekkel kötött támogatási szerződéseket szélesebb körben alkalmazzák.

PÉLDÁK GYAKORLATI TAPASZTALATON ALAPULÓ TANULÁSI PROJEKTEKRE BOSZNIA-HERCEGOVINÁBAN

1. eset: Feladatok teljes körű átadása a kedvezményezettnek – Emberi Jogi Bizottság

2004-ben a Bizottság támogatási szerződést írt alá Bosznia-Hercegovina Alkotmánybíróságával, melynek célja Emberi Jogi Bizottság néven külön igazságszolgáltatási szerv létrehozása az Alkotmánybíróságon belül, a mintegy 9 000 esetből álló emberi jogi ügyhátralék feldolgozása érdekében²⁶. Az első évben az Emberi Jogi Bizottság több mint 3 000 esetet dolgozott fel. Az Emberi Jogi Bizottság nemzetközi személyzettel kezdte meg tevékenységét, de 2005 óta kizárólag helyi alkalmazottakat foglalkoztat. A projekt ideje alatt a helyi személyzet napi rendszerességgel alkalmazta az Emberi Jogok Európai Egyezménye és más nemzetközi egyezmények rendelkezéseit. A projekt azért lehetett sikeres, mert a tíz legfontosabb funkciót betöltő dolgozóból kilencen az Alkotmánybíróságnál maradtak. 2007 júniusára sikerült ledolgozni az összes lemaradást. A kedvezményezett szerint a projekt jelentős mértékben felhívta a figyelmet az emberi jogi normákra Bosznia-Hercegovinában.

2. eset: Feladatok nem teljes körű átadása a kedvezményezettnek – Háborús Bűnök Kamarája

A bosznia-hercegovinai Háborús Bűnök Kamarája az első olyan állandó és speciális állami szintű szerv, melynek az a feladata, hogy a nemzetközi emberi jogok súlyos megsértésével kapcsolatos ügyeket, valamint a volt Jugoszláviával foglalkozó Nemzetközi Büntetőtörvényszék „befejezési stratégiájával”²⁷ összefüggő esetek egy részét feldolgozza. Bosznia-Hercegovinában a háborús bűnök elkövetésével gyanúsítottak száma több ezerre tehető. Az ellenőrzés idején a nemzetközi szakértők még nem adták át a feladatokat a helyi szakértőknek. A folyamatban lévő tárgyalások tényleges száma magasabb volt az előre jelzethetnél, ami előremutató, de a Bíróság munkaterhelése lényegesen meghaladta kapacitásait. Ezt a helyzetet tovább nehezítette a nemzetközi bírók fluktuációja.

²⁶ Bosznia-Hercegovinában az emberi jogok megsértésével kapcsolatos esetek négy fő típusba sorolhatók: törvény előtti egyenlőség; tulajdonjog; a munkához és tanuláshoz való jog, illetve eltűnt személyek; valamint „szrebrenicai esetek”.

²⁷ Hivatkozás az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1503. sz. határozatára.

A HELYI SZEREPLŐK ÉRDEMI RÉSZVÉTELE A JOGÁLLAMISÁG ERŐSÍTÉSÉNEK KULCSFONTOSÁGÚ TÉNYEZŐJE

- 46.** Az ellenőrzött projektek egyik leggyakoribb stratégiai célkitűzése a jogállamiság megerősítése volt a Nyugat-Balkán országaiban. A jogállamiság nyugat-európai fogalma tulajdonképpen azt az elvet jelenti, hogy senki sem állhat a törvény felett. Európa stabilitásának és biztonságának elengedhetetlen feltétele a jogállamiság megerősítése a nyugat-balkáni országokban. Az elért eredmények ellenére a Nyugat-Balkán országaiban a jogállamiság még mindig bizonytalan lábakon áll (**13. háttérmagyarázat**).
- 47.** A Bizottság számos előrehaladási jelentésében megfogalmazta a reformok lassú tempójával kapcsolatos elégedetlenségét. A Bizottság által alkalmazott projektmegközelítésnek megvannak a maga korlátai, nem jelent mindenre kiterjedő megoldást. A Bizottság bel- és igazságügyi projektjeinek sikeréhez szükség van a nemzeti hatóságok hozzáállásának megváltozására és a kormányzati struktúrák folytonosságára. Ezek a tényezők a Bizottság közvetlen hatáskörén kívül esnek, ugyanakkor nem szabad alábecsülni – elsősorban az intézményfejlesztésre gyakorolt – kedvezőtlen hatásukat.

13. HÁTTÉR MAGYARÁZAT

A JOGÁLLAMISÁG FOGALMA GYENGE A NYUGAT-BALKÁN ORSZÁGAIBAN

A jogállamiság gyenge lábakon áll a régióban, és alacsony a kormányokba és intézményekbe vetett bizalom. A lakosság nem bíz a jogrendszerben, és elterjedt az a vélekedés, hogy az csak bizonyos köröknek kedvez. „A törvény felett állnak-e bizonyos emberek az országban?” – Az erre a kérdésre adott igenlő válaszok aránya a régió egyes országaiban a következőképpen alakult²⁸:

Montenegró: 69 %;

Szerbia: 81 %;

Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság: 85 %.

Megjegyzendő, hogy a legmagasabb iskolai végzettséggel rendelkező és politikailag legtájékozottabb válaszadók érezték leginkább úgy, hogy a társadalom igazságtalan, és nem valósul meg az emberek törvény előtti egyenlősége.

²⁸ Lásd: Alina Mungui-Pippidi kutatási dolgozata: „Deconstructing Balkan Particularism, The Ambiguous Social Capital of South Eastern Europe, 2005”.

- 48.** A Bizottság korábbi tapasztalataiból levonta a szükséges tanulságokat. A Bizottság korábbi előcsatlakozási programjával (Phare) összehasonlítva, a bel- és igazságügyi terület fontos strukturális reformjaival most már a bővítési folyamat korábbi szakaszában foglalkoznak.
- 49.** Eddig a legtöbb reformkezdeményezés nem a régió belülről, hanem az Európai Bizottságtól és más külső szereplőktől származott²⁹. Az elkötelezettség ebből eredő hiánya gyengíti a projektek hosszú távú eredményeit. Az első komoly régió belüli kezdeményezés a 2008 februárjában, a Délkelet-európai Stabilitási Egyezmény utódszerveként létrehozott Regionális Együttműködési Tanács felállítása volt. Az Együttműködési Tanács munkája során hat kiemelt területre összpontosít. Ezek egyike a bel- és igazságügy. Majdnem húsz évvel Délkelet-Európa korábbi biztonsági és stabilitási struktúrájának összeomlása után a Szarajevó székhelyű új intézmény célja, hogy elkötelezett régiós szereplők által létrehozott és irányított, az európai integrációt is támogató keretek között a maga nemében az első regionális fórummá váljon.

²⁹ Hivatkozás a következőre: Delevic, Milica: „Regional cooperation in the western Balkans”, EU-ISS Chaillot Paper No. 104., 2007. július.

IRÁNYÍTÁSI MÓDSZEREK ÉS AZ ADOMÁNYOZÓK TEVÉKENYSÉGÉNEK ÖSSZEHANGOLÁSA

- 50.** Ez a szakasz mindkét projekt típusra vonatkozóan két horizontális kérdés ellenőrzésének eredményeit tárgyalja: a Bizottság által alkalmazott kétféle irányítási módszer összehasonlítását, valamint az adományozók közötti koordinációt.

NINCS LÉNYEGES KÜLÖNBSÉG AZ IRÁNYÍTÁSI MÓDSZEREKBEN

- 51.** A Nyugat-Balkán országaiban a Bizottság két alapvető irányítási megközelítést alkalmazott (lásd: **V. melléklet**): az Európai Újjáépítési Ügynökségen, illetve a bizottsági delegációkon keresztül történő irányítást. A Számvevőszék elemezte a projektek ellenőrzésének eredményeit, hogy meg tudja állapítani, van-e bizonyíték arra, hogy az egyik irányítási megközelítés eredményesebb a másikonál.

52. A támogatott országokban ellenőrzött 30 bel- és igazságügyi projektből 18-at a delegációk, 12-t pedig az Európai Újjáépítési Ügynökség irányított (lásd: **I. melléklet**). Míg az ellenőrzött projektek teljesítménye általában vegyesnek volt mondható, nem volt lényeges különbség a delegációk, illetve az Európai Újjáépítési Ügynökség által irányított projektek sikerességének mértékében. A kihelyezett delegációk egyik előnye a szakpolitikai párbeszéd és az éves programozási folyamat közötti szoros kapcsolat megvalósítása. Másrészt viszont az Európai Újjáépítési Ügynökség központja a teljes régiót átfogó szakértelmével járult hozzá a párbeszédhez.

NEM SIKERÜLT ELŐMOZDÍTANI AZ ADOMÁNYOZÓK TEVÉKENYSÉGÉNEK A KEDVEZMÉNYEZETTEK ÁLTAL IRÁNYÍTOTT ÖSSZEHANGOLÁSÁT

53. A Bizottság elkötelezetten aktív szerepet játszik az adományozók koordinációjának elősegítésében a nyugat-balkáni országokban. Az adományozók tevékenységének összehangolása egyike a támogatás eredményességéről szóló, 2005-ben kiadott Párizsi Nyilatkozat, valamint a munkamegosztásra vonatkozó uniós magatartási kódex alapelveinek. A Bizottság is magáénak vallja ezeket az alapelveket. A Számvevőszék azonban megállapította, hogy a Bizottság nehézségekbe ütközött, amikor megpróbálta az adományozók koordinációját a helyszínen a gyakorlatban is megvalósítani.
54. A bel- és igazságügy olyan terület, amely az adományozók egységes érdeklődésére tart számot. A Bizottság, a nemzetközi pénzügyesek, a tagállamok és nem uniós adományozók egyaránt aktívan tevékenykednek a Nyugat-Balkán országaiban (**VI. melléklet**). Nem lehetett alkalmazni azt az elvet, hogy az adományozók tevékenységének összehangolását a támogatott ország irányítsa, mivel az adott országok működési kapacitásai még mindig nem voltak megfelelőek. Másfelől a kedvezményezettek nem kaptak elég támogatást ahhoz, hogy bővíteni tudják az adományozók koordinációjának irányításához szükséges kapacitásaikat. A kedvezményezetteknek még azokban az esetekben is, amikor világos elképzelésük volt arról, hogyan kell végrehajtani a kívánatos megoldást, szembe kellett nézniük az adományozók összehangolatlan tevékenységének problémájával (**14. háttérmagyarázat**).

- 55.** Az adományozók összehangolásának hiánya nem csak a beruházási projektek esetében nyilvánult meg. Előfordultak olyan intézményfejlesztési esetek is, ahol a kedvezményezettet összezavarták a különböző uniós szereplők által tett javaslatok. A túlságosan sok és nem egyértelmű üzenetet hordozó tanácsadás legnyilvánvalóbb példája Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság. 2004–2005 során öt különböző uniós szervezet (a Bizottság delegációja, az Európai Újjáépítési Ügynökség, az Európai Unió különleges képviselője, az EUPOL-Proxima és az EU Megfigyelő Missziója) vett aktívan részt a rendőrség fejlesztésében. Ezenkívül az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, az ICITAP (International Criminal Investigative Training Assistance Programme, egy, az USA által finanszírozott rendőrségi projekt) és több uniós tagállam kétoldalú programjai is működtek egyidejűleg. A probléma különösen ott volt igen súlyos, ahol a kapott tanácsok egymásnak ellentmondtak.

PÉLDA TÖBB ADOMÁNYOZÓ KOORDINÁLATLAN BERUHÁZÁSI TEVÉKENYSÉGÉRE

A támogatások harmonizációjának egyik alapelve a támogatások összehangolására és a szabadon nyújtott támogatásra vonatkozik. A több adományozó tevékenysége közötti összhang hiánya miatt, aminek az eredményeként minden adományozó a saját országából származó személyautókat, teherautókat és kisteherautókat adományozott, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság rendőrsége több mint 40 féle járművet használ. Ez lehetetlenné teszi a gépjárműpark költséghatékony működtetését. A rendőrség célja, hogy a jövőben csak 12 különböző típusú járművet használjon.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

- 56.** A Nyugat-Balkán országait erősen motiválja az uniós tagság lehetősége, és ennek hatására az Európai Unió a régió legjelentősebb és legbefolyásosabb szereplőjévé vált. Ellentétben a korábbi csatlakozási programokkal, a Bizottság elsődleges fontosságot tulajdonít a bel- és igazságügyi szektornak, és már a bővítési folyamat korai szakaszában törekszik a fontos szerkezeti reformok elősegítésére. A Bizottság által irányított bel- és igazságügyi projektek problémákkal terhelt politikai és szervezeti környezetben valósulnak meg. Ezen előzmények ellenére a bizottsági irányítás nagyrészt eredményesnek mondható. A számvevőszéki ellenőrzés ugyanakkor bizonyos hiányosságokat tárt fel a Bizottság irányítási tevékenységében, amelyek megfelelő kezelése a projektek még nagyobb arányú sikerességéhez vezethetett volna, különösen az eredmények fenntarthatóságát illetően.
- 57.** A Számvevőszék megállapítja, hogy az igények elemzése egyes esetekben nem volt megfelelő, és hiányzott az adományozók tevékenységének összehangolása. Bár nem mindegyik beruházási projekt ért el teljes mértékben kielégítő eredményeket, és az eredmények fenntarthatósága kérdéses, a beruházási támogatás bizottsági finanszírozása releváns és hasznos módon járult hozzá a nemzeti infrastruktúra és intézmények kialakításához. Másrészről a Számvevőszék megállapította, hogy az intézményfejlesztési projektek eredményei csak részben bizonyultak kielégítőnek, és nem valószínű, hogy a jövőben is fenntarthatóak lesznek. Ez a kedvezményezett tartós politikai gyengeségéből és elkötelezettségük (felelősségvállalásuk) hiányából adódott, mivel a legtöbb reformkezdeményezés nem a régió belülről, hanem az Európai Bizottságtól vagy egyéb külső szereplőktől ered.

1. TÁBLÁZAT

A BERUHÁZÁSI ÉS INTÉZMÉNYFEJLESZTÉSI PROJEKTEKSEL KAPCSOLATBAN LEVONT FŐBB KÖVETKEZTETÉSEK

Ellenőrzési kérdés	Igények		Projekt-outputok	Eredmények	
	Relevanciája	Felmérése		Sikerült-e elérni?	Fenntarthatóak-e?
Támogatás jellege					
Beruházás	M	RM	M	M/RM	M/RM
Intézményfejlesztés	M	M	M	RM	NM

Minősítés: M = megfelelő, RM = részben megfelelő, NM = nem megfelelő;

Az M/RM azt jelenti, hogy a minősítés a megfelelő és a részben megfelelő kategóriák közé esik.

- 58.** Míg az ellenőrzött projektek teljesítménye általában vegyesnek volt mondható, ami az irányítási megközelítést illeti, nem volt lényeges különbség a delegációk, illetve az Európai Újjáépítési Ügynökség által irányított projektek sikerességének mértékében.

1. AJÁNLÁS

A Bizottságnak nyilvánvaló indokai vannak a nyugat-balkáni országok bel- és igazságügyi szektorában folytatott tevékenységre, de a projektek még jobb eredményeket tudnának elérni, ha:

- a) a bel- és igazságügyi projektek megtervezésekor a Bizottság megfelelően súlyozná a projektek célkitűzéseit, és biztosítaná tevékenységalapú hatásmutatók meghatározását;
- b) a beruházási projektek jobban igazodnának az intézményfejlesztési projektekhez;
- c) a régióban aktív adományozók, és köztük a Bizottság mint fő segélyező, jobban együttműködnének egymással (például az egyik adományozó támogathatna vagy részben finanszírozhatna egy másik adományozó által létrehozott projektet);
- d) a szükséges berendezésekkel kapcsolatos közbeszerzési eljárásokat felülvizsgálná az adományozók közössége. Ahol lehetséges, meg kell fontolni a támogatott országok által irányított közös beruházási alapok létrehozását, bár továbbra is szükség van arra, hogy a kedvezményezett szervezetek szigorúan monitorozzák a közbeszerzési eljárásokat.

2. AJÁNLÁS

A projektek fenntarthatósága javulna, ha:

- a) a kedvezményezettek részvétele erőteljesebb lenne, pl. a közbeszerzési eljárás során;
- b) nem indulna egy projekt sem fenntartási terv nélkül;
- c) a Bizottság szorosabban nyomon követné az uniós finanszírozású berendezések és infrastruktúra elosztását, és értékelné azok használatát, valamint szükség esetén meghozná a megfelelő kiigazító intézkedéseket;
- d) a Bizottság hatásmutatókat használna az eredmények mérésére;
- e) a technikai segítségnyújtást megfelelően kiegészítené az intézményi változások aktív ösztönzése.

3. AJÁNLÁS

A regionális vonatkozásokat erősítené, ha az integrált határelőellenőrzés területén megvalósítandó infrastrukturális beavatkozásokat olyan módon terveznék meg és hajtják végre, amely elősegíti a regionális együttműködést. Például a regionális előirányzatokból finanszírozott közös határátkelőhelyek kérdését kiemelten kellene kezelni.

Ezt a jelentést a Számvevőszék a 2009. július 15–16-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

A Számvevőszék nevében



Vítor Manuel da Silva Caldeira
elnök

A CARDS PROGRAM ELLENŐRZÖTT BEL- ÉS IGAZSÁGÜGYI PROJEKTJEI ÉS EREDMÉNYESSÉGÜK ÉRTÉKELÉSE

	PROJEKTEK LEÍRÁSA	CARDS éves program	ÖSSZEG EURÓBAN (szerződések)	
Beruházás				
Albánia	Rendőrsők ellátása irodai gépekkel	2001	419 093	
Albánia	A Fushe Kruja börtön megépítése	2001	2 874 708	
Albánia	Fellebbviteli bíróságok Korça és Vlora városokban	2003	1 636 375	
Albánia	Határ- és zöldhatár-ellenőrzés	2003	2 127 106	
Bosznia-Hercegovina	A kamenskói határátkelőhely megépítése és felügyelete	2001	3 349 597	
Bosznia-Hercegovina	A gorica határátkelőhely megépítése	2002	2 971 834	
Bosznia-Hercegovina	Bosznia-Hercegovina igazságszolgáltatási létesítményeinek felügyelete és rehabilitációja	2002	2 310 367	
Bosznia-Hercegovina	Felszerelések a rendőri erők számára	2003	1 576 604	
Bosznia-Hercegovina	A bosznia-hercegovinai határőrség központjának megépítése és felügyelete	2003	2 589 621	
Bosznia-Hercegovina	Informatikai/telekommunikációs rendszer biztosítása	2003	2 597 772	
Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság	Járművek biztosítása a határőrség számára	2003	2 799 813	
Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság	Fogadóközpont létesítése menedékkérők részére	2002	1 419 580	
Montenegró	D. Brijeg és S. Polje határátkelőhelyek létrehozása	2001	3 685 662	
Montenegró	Informatikai és speciális berendezések a határőrség részére	2003	1 683 038	
Szerbia	A batrovci határátkelőhely létrehozása és felügyelete	2002–2003	5 134 209	
Szerbia	A belgrádi bíróság fő tárgyalótermének újjáépítése és karbantartása	2003	1 196 963	
Szerbia	Berendezések/felszerelések a határőrség részére	2003	2 782 209	
		Összesen	41 154 551	

	PROJEKT BEFEJEZÉSE	IRÁNYÍTÓ SZERV	IGÉNYEK		OUTPUT TELJESÍTÉSE	EREDMÉNYEK	
			RELEVÁNCIÁJA	FELMÉRÉSE		ELÉRÉSE	FENNTARTHATÓSÁG
			Megfelelő (M), Részben megfelelő (RM), Nem megfelelő (NM)		Igen/Részben/Nem	M, RM, NM, N/A	Megfelelő/ Nem megfelelő/ N/A
	2005. szeptember	Delegáció	NM	NM	Igen	NM	Nem megfelelő
	2007. március	Delegáció	M	NM	Részben	RM	Nem megfelelő
	2006. május	Delegáció	M	M	Igen	M	Nem megfelelő
	2006. február	Delegáció	M	NM	Igen	RM	Nem megfelelő
	2005. október	Delegáció	M	M	Igen	RM	Nem megfelelő
	Nem kezdődött el	Delegáció	M	M	Nem	N/A	N/A
	2004. december	Delegáció	M	RM	Igen	M	Megfelelő
	2005. július	Delegáció	M	M	Igen	M	Megfelelő
	2008. július	Delegáció	RM	RM	Igen	RM	Megfelelő
	2006. december	Delegáció	M	M	Igen	M	Megfelelő
	2005. június	EAR	M	RM	Igen	RM	Nem megfelelő
	2006. november	EAR	RM	M	Igen	M	Megfelelő
	2005. július	EAR	RM	M	Részben	RM	Megfelelő
	2005. március	EAR	M	M	Igen	M	Megfelelő
	2006. augusztus	EAR	M	M	Részben	RM	Megfelelő
	2005. május	EAR	RM	M	Igen	M	Megfelelő
	2005. május	EAR	M	NM	Igen	M	Megfelelő

	PROJEKTEK LEÍRÁSA	CARDS éves program	ÖSSZEG EURÓBAN (szerződések)	
Intézményfejlesztés				
Albánia	Nemzeti migrációs stratégia	2001	1 000 000	
Albánia	Albán aknamentesítési program	2002	2 000 000	
Albánia	Menedékkérők és bevándorlók előszűrése	2003	2 000 000	
Albánia	PAMECA II - rendőrségi misszió	2004–2005	6 314 404	
Bosznia-Hercegovina	Támogatás a bosznia-hercegovinai ügyészségnek	2002	916 668	
Bosznia-Hercegovina	Támogatás az Emberi Jogi Bizottságnak	2003	645 705	
Bosznia-Hercegovina	Támogatás az igazságszolgáltatási és ügyészségi főtanácsnak	2004	3 120 986	
Bosznia-Hercegovina	Támogatás a bosznia-hercegovinai Háborús Bűnök Kamarájának	2004	3 500 000	
Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság	Igazságszolgáltatási képzési központ	2001	1 188 405	
Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság	A nemzeti rendőrségi reformstratégia támogatása	2001	1 457 533	
Szerbia	Igazságszolgáltatási képzési központ	2004	2 499 175	
Szerbia	Az Igazságügyminisztérium kapacitásbővítése	2004	1 491 029	
Regionális	Az uniós normáknak megfelelő migrációs, menekült- és vízumügyi keretrendszer kialakítása	2002	2 922 700	
Regionális	IBM-stratégiák támogatása és koordinálása a Nyugat-Balkán országaiban	2002–2003	1 999 984	
Regionális	Független, megbízható és működőképes igazságszolgáltatás létrehozása és az igazságszolgáltatási együttműködés előmozdítása	2003	5 499 579	
		Összesen	36 556 168	
Beruházás és intézményfejlesztés				
Szerbia	A bírósági adminisztráció és ügykezelés informatikai támogatása	2004	3 232 093	
		Mindösszesen	80 942 812	

Ellenőrzési kritériumok a relevancia megállapításához: A projektcélkitűzések összhangban voltak az adott országra vonatkozó bel- és igazságügyi prioritásokkal.
Ellenőrzési kritériumok az igényfelmérés értékeléséhez: A projektek indokoltak voltak, és alternatív megközelítéseket is megfontoltak.
Ellenőrzési kritériumok az outputok értékeléséhez: Az elvégzett tevékenységek eredményeként a tervek szerinti outputok jöttek létre.
Ellenőrzési kritériumok az elért eredmények értékeléséhez: Az uniós finanszírozású támogatásokat eredményesen használták fel.
Ellenőrzési kritériumok a fenntarthatóság értékeléséhez: A projektek eredménye pénzügyi és működési szempontból egyaránt fenntarthatónak bizonyult.
N/A: Nem alkalmazható.

	PROJEKT BEFEJEZÉSE	IRÁNYÍTÓ SZERV	IGÉNYEK		OUTPUT TELJESÍTÉSE	EREDMÉNYEK	
			RELEVÁNCIÁJA	FELMÉRÉSE		ELÉRÉSE	FENNTARTHATÓSÁG
			Megfelelő (M), Részben megfelelő (RM), Nem megfelelő (NM)		Igen/Részben/Nem	M, RM, NM, N/A	Megfelelő/ Nem megfelelő/ N/A
	2005. január	Delegáció	M	M	Igen	NM	Nem megfelelő
	2006. május	Delegáció	M	M	Igen	M	Megfelelő
	2006. február	Delegáció	M	M	Igen	RM	Nem megfelelő
	2007. december	Delegáció	M	RM	Igen	RM	Nem megfelelő
	2005. május	Delegáció	M	RM	Igen	RM	Nem megfelelő
	2005. március	Delegáció	M	M	Igen	M	Megfelelő
	2006. január	Delegáció	M	M	Igen	M	Nem megfelelő
	2008. január	Delegáció	M	M	Igen	M	Nem megfelelő
	2005. október	EAR	M	M	Igen	M	Nem megfelelő
	2005. szeptember	EAR	M	RM	Igen	RM	Nem megfelelő
	2007. október	EAR	M	RM	Részben	NM	Nem megfelelő
	2007. szeptember	EAR	M	M	Részben	RM	Nem megfelelő
	2005. december	Bővítési Főig. közp.	M	M	Igen	RM	Nem megfelelő
	2007. március	Bővítési Főig. közp.	M	M	Igen	RM	Nem megfelelő
	2007. április	Bővítési Főig. közp.	M	NM	Igen	RM	Nem megfelelő
	2005. november	EAR	M	M	Igen	RM	Megfelelő

ELLENŐRZÉSI MÓDSZEREK ÉS MINTA

1. Az ellenőrzési munka magába foglalta stratégiai és tervezési dokumentumok, pl. országstratégiai dokumentumok, többéves indikatív programok és európai partnerségi dokumentumok, valamint monitoring- és értékelési jelentések vizsgálatát. Sor került a 2001–2005 közötti programozási időszak 30 projektjéből álló minta ellenőrzésére a Nyugat-Balkán következő országaiban: Albánia, Bosznia-Hercegovina, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Montenegró és Szerbia. A projekteket vagy az Európai Újjáépítési Ügynökség, vagy az Európai Bizottság delegációi irányították¹. Három regionális szintű, a brüsszeli Bővítési Főigazgatóság által irányított projekt képezte még az ellenőrzés tárgyát.
2. Összesen mintegy 81 millió EUR értékű szerződést ellenőrzött a Számvevőszék, ami a CARDS-program 2001–2006-os bel- és igazságügyi kötelezettségvállalásainak 17 %-át teszi ki. A projektek kiválasztására a következő szempontok alapján került sor: i) legyenek pénzügyi szempontból jelentősek, ii) fedjék le a bel- és igazságügyi szektor összes területét, és iii) a minta tartalmazza az összes szerződéstípust, vagyis támogatásra, szolgáltatásnyújtásra, áru beszerzésre és építési beruházásra vonatkozó szerződéseket egyaránt. Annak érdekében, hogy a projektek outputjával, eredményeivel és fenntarthatóságával kapcsolatban érdemi megfigyeléseket lehessen tenni, a 30 nemzeti projektből 29-et a helyszínen ellenőriztek.

¹ Az Európai Újjáépítési Ügynökség 2008 végén megszűnt. Operatív központjai Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban, Montenegróban és Szerbiában működtek. A Bizottság delegációi Albániában, illetve Bosznia-Hercegovinában vesznek részt a programok végrehajtásában. Az Európai Újjáépítési Ügynökségnek volt egy operatív központja Koszovóban, és Horvátországban is tevékenykedik delegáció, de ezekre az ellenőrzés nem terjedt ki.

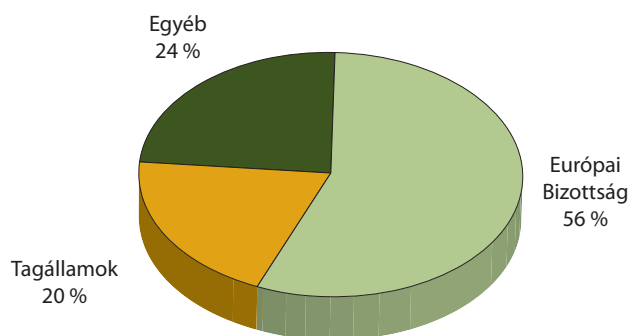
1. TÁBLÁZAT: A KRITÉRIUMOKNAK MEGFELELŐ PROJEKTEK SZÁMA ORSZÁGONKÉNTI BONTÁSBAN, 2007 ÁPRILISÁBAN

Ország	A projektek száma	Összeg millió euróban
Albánia	21	38
Bosznia-Hercegovina	30	48
Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság	12	15
Regionális program	6	15
Szerbia és Montenegró	14	21
Összesen	83	137
Ellenőrzött	33	81
Lefedettségi arány	40 %	59 %

- 3.** Az ellenőrzés kiforrott, de nem túlságosan régi projektekre összpontosított, így azokra a projektekre korlátozódott, amelyek az ellenőrzés kezdete előtt legfeljebb 48, de legalább 18 hónappal indultak. Ezeknek a kritériumoknak a figyelembevételével az ellenőrzött országokban a szerződések összértéke 137 millió eurót tett ki, és az ellenőrzés a szerződéses összegek 59 %-át érintette. Egy eset, a bosznia-hercegovinai gorikai határátkelőhely-projekt kivételével, mely el sem indult, minden projekt befejeződött. Így elegendő anyag állt rendelkezésre az eredményesség terén megmutató főbb problémák feltárásához és elemzéséhez.

III. MELLÉKLET

A TÁMOGATÁSOK TELJES ÖSSZEGE A 2006–2008 KÖZÖTTI IDŐSZAKBAN, 4 240 MILLIÓ EUR, FORRÁSONKÉNTI BONTÁSBAN



Forrás: Az Európai Bizottság és a Világbank közös délkelet-európai hivatala.

IV. MELLÉKLET

AZ ÉSZLELT KORRUPCIÓ SZINTJE A NYUGAT-BALKÁN ORSZÁGAIBAN

	2008		2007		2006		2005		2004	
	Rang-sorban elfoglalt hely	CPI-pontszám	Rang-sorban elfoglalt hely	CPI-pontszám	Rang-sorban elfoglalt hely	CPI-pontszám	Rang-sorban elfoglalt hely	CPI-pontszám	Rang-sorban elfoglalt hely	CPI-pontszám
Albánia	85	3,4	105	2,9	111	2,6	126	2,4	108	2,5
Bosznia-Hercegovina	92	3,2	84	3,3	93	2,9	88	2,9	82	3,1
Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság	72	3,6	84	3,3	105	2,7	103	2,7	97	2,7
Montenegró	85	3,4	84	3,3	N/A		97	2,8	97	2,7
Szerbia	85	3,4	79	3,4	90	3,0				

A korrupcióérzékelési indexet (Corruption Perception Index) 180 országra vonatkozóan számítják ki. Első a rangsorban a legkevésbé korruptnak észlelt, míg 180. a leginkább korruptnak tekintett ország.

Az észlelt korrupció szintjét kifejező CPI-pontszám 0-tól 10-ig terjedhet; minél alacsonyabb az adott ország pontszáma, annál magasabb az észlelt korrupció szintje.

Forrás: Transparency International (<http://www.transparency.org>).

A BIZOTTSÁGI IRÁNYÍTÁS SZERKEZETE A NYUGAT-BALKÁNI ORSZÁGOKBAN

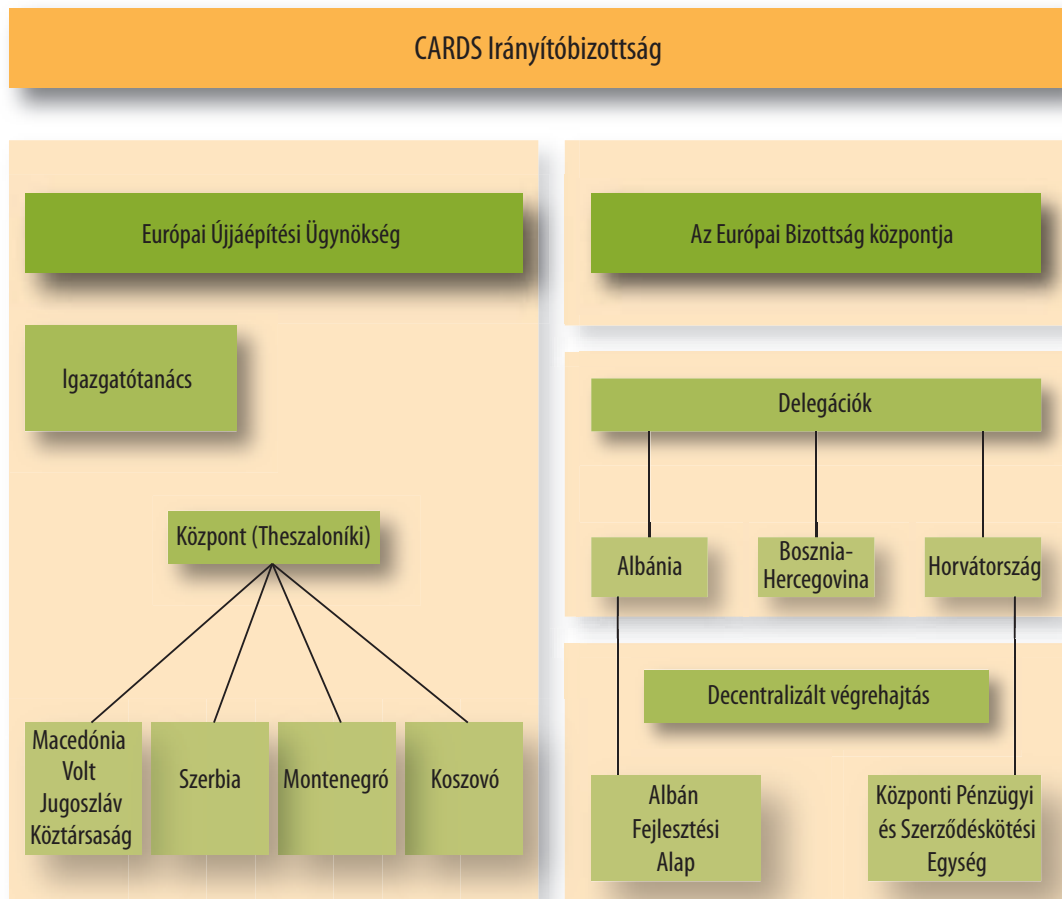
A CARDS-program végrehajtása összesen négy különböző irányítási módszerből főként kettő segítségével történik (lásd: **1. ábra**):

- a) Albániában, Bosznia-Hercegovinában és Horvátországban a Bizottság delegációi irányítják a projekteket, kiválasztásuktól és megtervezésüktől kezdve a közbeszerzési eljárások lebonyolításán és a szerződéskötésen át a végrehajtásig és értékelésig¹.
- b) Az Európai Újjáépítési Ügynökség (EAR)², az Európai Unió független ügynöksége irányítja a programokat Szerbiában és Montenegróban, valamint Koszovóban és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban. Az ügynökséget arra a szükségszerűségre adott válaszként hozták létre, hogy az 1999-es válság utáni időszakban gyorsan és hatékonyan kielégíthessék a koszovói népesség háború utáni sürgős szükségleteit.
- c) A Bővítési Főigazgatóság (és korábban a EuropeAid) közvetlenül a központjából irányítja a regionális programokat.
- d) A támogatott országok végrehajtó intézményei decentralizált módon irányítják a helyi közösségfejlesztési programokat Albániában, valamint a CARDS 2002 program egy részét Horvátországban.

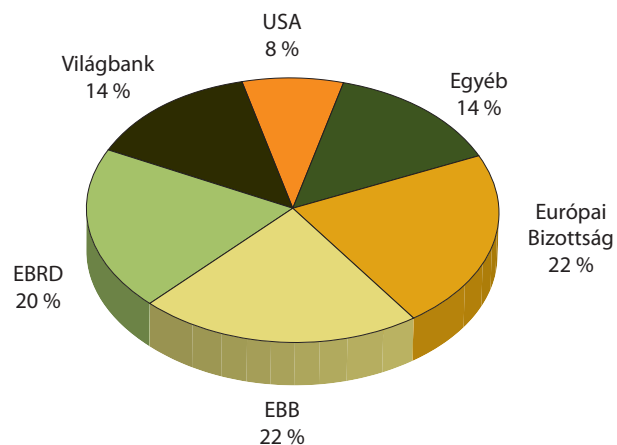
¹ A decentralizációs folyamat Bosznia-Hercegovinában 1998-ban kezdődött. Erre azért került sor, hogy megbízható pénzügyi folyamatok biztosítása mellett fokozni lehessen a közösségi külső támogatások gyorsaságát.

² Az Európai Újjáépítési Ügynökséget 2000 februárjában hozták létre; elődje, a koszovói békefenntartó misszió 1999-ben kezdte meg működését. 2001-ben az ügynökség mandátumát kiterjesztették Szerbiára és Montenegróra, 2002-ben pedig Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságra is.

1. ÁBRA: A CARDS IRÁNYÍTÁSI STRUKTÚRÁJA



A TÁMOGATÁSOK ÉS HITELEK TELJES ÖSSZEGE A 2006–2008 KÖZÖTTI IDŐSZAKBAN, 10 488 MILLIÓ EUR, FORRÁSONKÉNTI BONTÁSBAN



Forrás: Az Európai Bizottság és a Világbank közös délkelet-európai hivatala.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

ÖSSZEFOGLALÓ

I.

A bel- és igazságügy továbbra is kiemelt fontosságot élvezett az előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA) programozásán belül. Az ezen a területen folyó projektek céljaira 2007-ben összesen 58,6 millió EUR-t, 2008-ban pedig 75,5 millió EUR-t különítettünk el.

III.

- a) Mint a korábbi Phare-program, az átmeneti támogatási eszköz és a Cards-programok tanúsítják, a Bizottság mindig is elsődleges fontosságot tulajdonított annak, hogy támogassa az országokat abban, hogy megfeleljenek a politikai kritériumok alatt meghatározott követelményeknek, köztük a bel- és igazságügyre vonatkozóknak is. Ez a terület az IPA keretében is prioritás marad.
- b) A projektek eredményeinek fenntarthatósága alapvetően azon múlik, milyen kötelezettségeket vállalnak a kedvezményezett országok, és milyen forrásokat biztosítanak a projekt számára annak befejezését követően. A Bizottság a kérdést úgy kívánja megoldani, hogy feltételeket dolgoz ki a projektek számára, és a kedvezményezettekkel együtt, társfinanszírozás keretében támogatja őket.
- c) Az igényeket általában az elért haladásról szóló jelentések keretében határoztuk meg; ezek többek között tartalmazták a tagjelölt és potenciális tagjelölt országok bel- és igazságügyi rendszereinek állapotfelmérését is.
- e) A Bizottság egyetért azzal, hogy az intézményfejlesztés akkor a legeredményesebb, ha erős politikai reformtörekvések állnak mellette.
- f) Az Európai Újjáépítési Ügynökség – fellépései gyorsaságának köszönhetően, ami az újjáépítési szakaszban alapvető jelentőségű volt – hatékony eszköznek bizonyult azon a területen, amelyre létrehozták.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

IV.

- b) A Bizottság általában összekapcsolja a berendezésekbe/felszerelésekbe és az infrastruktúrába irányuló beruházásokat az intézményfejlesztéssel és a kapacitásépítéssel. A berendezések és az infrastruktúra biztosítása képzési támogatással és szervezeti reformokkal párosul.
- c) Az IPA keretében a Bizottság nagyobb hangsúlyt fektetett a támogatás hatékonyságára, és elkötelezett annak biztosítására, hogy az adományozók (donorok) a helyszínen koordináltan fejtsék ki tevékenységüket. A donorok közötti koordináció céljából a Bizottság 2007 óta több konferenciát is szervezett, és a régiókban konkrét, ágazati szintű koordinációs kezdeményezések is születtek. Ilyenek voltak többek között a többi donorral közösen előkészített projektek.
- d) Mivel a költségvetési rendelet lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy másokkal együtt hozzon létre közös fellépéseket, e lehetőséget adott esetben figyelembe fogjuk venni.

V.

- a) A kedvezményezettek immár a projektek előkészítésétől az ajánlatok értékeléséig (ahol a kedvezményezett képviselője – szavazati joggal rendelkező tagként – mindig jelen van) végig részt vesznek a közbeszerzési eljárásban. A kedvezményezettek érdemi részvételét általában elősegítendő, rendszeres koordinációs találkozókat szervezünk a Bizottság központja, a bizottsági delegációk és a kedvezményezettek között, és a többéves tervdokumentumról és a vázlatos projektadatlapokról már korai szakasztól kezdve konzultálunk a kedvezményezettekkel.
- b) A 2007. és 2008. évi IPA-programok keretében folyó projektek fenntarthatósága és ezekben való érdemi részvétel megerősítése céljából a projektadatlapok kifejezett feltételként szabják az infrastruktúra fenntartását.
- c) A Bizottság 2009 márciusában új regionális pénzügyi támogatási projektet indított el, amely célja, hogy a bel- és igazságügy területén javítsa a hatóságok által végzett tevékenységek és a pénzügyi segítségnyújtás monitorozását.
- d) A pénzügyi segítségnyújtást a stabilizációra és a társulásra irányuló politikai folyamat egészíti ki. Az elért haladásról szóló jelentések és az európai partnerségek konkrét ajánlásokat tartalmaznak az elvárt intézményi változásokra vonatkozóan. Vannak olyan projektek is, amelyek közvetlenül a bel- és igazságügy területén bevezetendő reformokat támogatják. A 2009. évi IPA programozása során például megbeszéléseket tartanak a kedvezményezettekkel annak érdekében, hogy a létrehozandó programok – a regionális integráció uniós szempontjából és az országstratégiai dokumentumhoz, az országjelentésekhez és a társulási/európai partnerségekhez kapcsolódóan – jobban figyelembe vegyék a kedvezményezetteknek a bel- és igazságügy területén meglévő szükségleteit.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

BEVEZETÉS

2.

A bel- és igazságügy a CARDS után is elsődleges fontosságú terület maradt az IPA programozásában.

Az éves cselekvési programokhoz kibocsátott iránymutatás jelzi, hogy a politikai kritériumokra – köztük az IPA technikai segítségnyújtási és intézményfejlesztési elemén belül a bel- és igazságügyi projektekre – előírandó összegeknek a teljes összeg 30 %-a és 35 %-a között kellene lenniük. Az ezen a területen folyó projektek céljaira 2007-ben összesen 58,6 millió EUR-t, 2008-ban pedig 75,5 millió EUR-t különítettünk el.

3.

- a) A Bizottság által végzett kockázatelemzés megerősíti a Számvevőszék megállapításait. A 2007. és 2008. évi IPA-programok keretében folyó projektek fenntarthatóságával és az ezekben való érdemi részvétellel kapcsolatos kockázatokat azonban ma már csökkentik a projektekbe épített feltételek és intézkedések, például a projektek társfinanszírozása.
- c) A Bizottság a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét alkalmazza, tehát felméri az egyes projektekkel kapcsolatos kockázatok mértékét. Nem írja alá, illetve akár fel is függesztheti a szerződést, ha nem lát megfelelő biztosítékokat arra, hogy a projekt végrehajtásának feltételei teljesülnek.

ÉSZREVÉTELEK

13.

Az éves projektek végrehajtásakor a Bizottságnak figyelembe kellett vennie a változó körülményeket, ugyanakkor a szélesebb stratégiai célkitűzések határain belül kellett maradnia.

1. háttérmagyarázat — Példák stratégiai és nem stratégiai beruházási projektekre

2. eset: Az éves terv célkitűzéseitől eltérő projekt

Szakpolitikai szinten határozták meg, hogy a menekültügy terén kapacitásépítésre van szükség. A Bizottság 2002-es éves jelentésében felkérte Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságot, hogy „növelje a menedék iránti kérelmek feldolgozására szolgáló kapacitását”, míg a bel- és igazságügy területén 2002 júniusában végrehajtott első értékelő misszió azt javasolta, hogy „a menedékkérők számára megfelelő befogadóállomásokot kell létrehozni”.

14.

A projektek finanszírozásánál mindig figyelembe vesszük a stratégiai keretet.

A Bizottság folyamatosan ösztönözte az igazságügyi minisztériumot és a belügyminisztériumot, hogy fejlesszék tovább az általuk alkalmazott kiválasztási eljárást.

3. háttérmagyarázat — Példák az Európai Unió által finanszírozott felszerelések nem hatékony és nem eredményes elosztására és használatára

A CARDS-ból finanszírozott motorkerékpárokat a határőrségen osztották szét a zöldhatár ellenőrzése céljából. A belügyminisztérium vállalta, hogy biztosítja a védőfelszerelést. Közbeszerzési pályázatot hirdettek, majd 2009 elején kiválasztották az egyik ajánlatot.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A berendezés megvásárlásáért eredetileg a munkaügyi és szociális minisztérium felelt. A Bizottság az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával közösen vetette fel a kormánynál ezt a kérdést. A berendezések egy részét 2008 április közepéig, a fennmaradó többet pedig 2008 nyarán felszerelték a központban.

A Bizottság azóta fokozta a projekt általános felügyeletét: a bizottsági delegáció munkatársai helyszíni látogatásokat tesznek, és rendszeres jelentéseket készítenek a források felhasználásáról, továbbá a Bizottság szorosan együttműködik az albán állami rendőrséggel.

5. háttérmagyarázat — Példa végre nem hajtott határátkelőhely-projektre

A Bizottság 2004 októberében arra alapozva írta alá a gorici határátkelőhely megépítésére szolgáló 2,9 millió EUR-s munkaszerződést, hogy a bosznia-hercegovinai miniszterek tanácsa és Grude települési önkormányzata határozottan kötelezettséget vállalt a földkiszajátítási folyamat legkésőbb 2004 szeptember végi lezárására. Ilyen helyzetek akkoriban gyakran adódtak, hiszen jogi bizonytalanságot okozott, hogy a vám- és határigazgatási ügyekkel kapcsolatos hatáskörök a két entitástól átkerültek a bosznia-hercegovinai államhoz. Ráadásul a bosznia-hercegovinai szövetségi közlekedési minisztérium a gorici határátkelőhelyet mint elsőbbségi határátkelőt jelölte ki megépítésre. Ebben a konkrét esetben a Bizottság váratlan ellenállással találta szembe magát a helyi hatóságok részéről, akik a föld értékének megállapítása körüli viták miatt nem tették lehetővé a kiszajátítást. Ellenállásukat az állam sem tudta megtörni.

A 2007. és 2008. évi IPA-programok keretében folyó projektek fenntarthatósága és az ezekben való érdemi részvétel érdekében a projektadatlapok intézkedéseket tartalmaznak az építési engedélyekkel és a földtulajdonlással kapcsolatos nehézségek elkerülésére.

A bosznia-hercegovinai közvetett adózási igazgatóság tervezi, hogy Mostarban – az igazgatóság regionális központján belül – belföldi vámállomást épít, amely az igazgatóság tulajdonában lenne. Az igazgatóságnak így módjában állna, hogy a vámállomás létesítményének használatáért begyűjtse a bevételek 100 %-át. Belföldi vámállomások építéséről a bosznia-hercegovinai integrált határigazgatási stratégia is rendelkezik (ennek módosított változatát 2008 júliusában fogadták el). A közvetett adózási igazgatóság Bosznia-Hercegovinában négy belföldi vámállomás építését tervezi, az igazgatóság négy regionális központjában: Mostarban, Szarajevóban, Banja Lukán és Tuzlán.

19.

A közös határátkelőhelyek létrehozása melletti vagy elleni döntést számos tényező befolyásolja, amelyek közül a költség csak az egyik. Egyébként vannak példák a nyugat-balkáni országok közötti (illetve a nyugat-balkáni országok és szomszédaik közötti), uniós pénzekből finanszírozott közös határátkelőhelyekre is. A közös határátkelők valóban erősíthetik a két érintett ország közötti együttműködést, de léteznek a határ menti kétoldalú együttműködésnek más módjai is.

A Bizottság jelenleg vizsgálja, hogy vajon a schengeni jogszabályokat alkalmazni kell-e a nyugat-balkáni országok és szomszédaik közti közös határátkelőhelyekre vonatkozó abban az esetben is, ha a menedékkérő a harmadik ország területén (de fizikailag a közös határátkelőhelyen) nyújtja be menedék iránti kérelmét. A nyugat-balkáni országokkal kapcsolatos uniós perspektíva megköveteli, hogy az érintett országokra vonatkozó szakpolitikai ajánlások megfogalmazásakor figyelembe vegyék az Unión belül zajló gondolkodási folyamatokat is.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

6. háttérmagyarázat — Példa a jogállamiság elvének megvalósítását célzó beruházásra Fellebbviteli Bíróság felépítése Vlora városában (Albánia)

Az ellenőrzés óta a villamosenergia-ellátás országos szinten jelentős mértékben javult, ezért drasztikusan csökkent a villamosenergia-hálózat elégtelensége miatti áramkimaradások száma. Ezzel párhuzamosan, 2009 elején az igazságügyi minisztérium megemelte az egész igazságszolgáltatási infrastruktúra működési és fenntartási költségvetését.

Érdemes ezzel kapcsolatban megjegyezni, hogy folyamatosan egyre átláthatóbbá és szabályozottabbá válik az igazságszolgáltatási intézmények költségvetési igazgatása és irányítása.

23.

Az Albániával aláírt közösségi visszafogadási megállapodás 2006. május 1-jén, a Bosznia-Hercegovinával, Montenegróval, Szerbiával és a Macedónia Volt Jugoszláv Köztársasággal aláírt hasonló megállapodások pedig 2008. január 1-jén léptek hatályba. E megállapodások mindegyike úgy rendelkezik, hogy a megállapodás végrehajtását közös visszafogadási bizottság követi nyomon, amelyben mind a Bizottság, mind a nemzeti hatóságok képviseltetik magukat. A közös bizottságok rendszeres találkozókon vesznek részt, amelyre meghívják a tagállamok képviselőit is. E megállapodások helyes végrehajtása feltétele az uniós vízumkötelezettség megszüntetésének. Az erre vonatkozó felmérések megerősítették, hogy a megállapodásokat helyesen, a megfelelő időben hajtják végre.

24.

Időközben javult a helyzet. A 2007. és 2008. évi IPA-programok keretében folyó projektek fenntarthatósága és ezekben való érdemi részvétel megerősítése céljából a projektadatlapok kifejezett feltételként kötik ki az infrastruktúra fenntartását.

25.

A Bizottság tisztában van vele, hogy az eszközök jobb monitorozása kedvezően befolyásolhatta volna a beruházási projektek hatását és fenntarthatóságát.

8. háttérmagyarázat — Példa hatás nélküli beruházási projektekre

A határátkelőhely működését jelenleg egy, a közvetett adózási igazgatóság igazgatója által kiállított utasítás szabályozza. Az illetékes bosznia-hercegovinai hatóságok szerint ez az utasítás nem minősül olyan érvényes dokumentumnak, amellyel a határátkelőhelyet hivatalosan átkategorizálni (visszaminősíteni) lehetne. Ezek a határozatok csak akkor lehetnek érvényesek, ha a megfelelő bosznia-hercegovinai hatóságok fogadják el, és az ország hivatalos lapjában közzéteszik őket, ami a jelen esetben nem történt meg. A hatóságok véleménye szerint az utasítást tartalmazó, a közvetett adózási igazgatóság igazgatója által kiállított levél annak ellenére sem tekinthető az átkategorizálásról hozott hivatalos határozatnak, hogy a határátkelőhely működésének rendjét az adott hatóság szabályozza.

26.

A kedvezményezettek immár a projektek előkészítésétől az ajánlatok értékeléséig (ahol a kedvezményezett képviselője – szavazati joggal rendelkező tagként – mindig jelen van) végig részt vesznek a közbeszerzési eljárásban.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Az értékesítés utáni szolgáltatásokat a közbeszerzési eljárás idején nem lehet számszerűsíteni, és rendszerint túlnyúlnak a közösségi programok végrehajtásának időszakán. A közösségi beszállítói tenderek általában követelményként tartalmazzák az értékesítés utáni szolgáltatások biztosítását, de ezeket a szerződéseket maguknak a kedvezményezetteknek kell letárgyalniuk, az Európai Közösség pedig nem vesz részt a finanszírozásukban.

A beruházások nincsenek összhangban a szükséges intézményi kapacitásokkal

27.

A Bizottság általában összekapcsolja a berendezésekbe/felszerelésekbe és az infrastruktúrába irányuló beruházásokat az intézményfejlesztéssel és a kapacitásépítéssel. A határigazgatás terén a felszerelések és az infrastruktúra biztosítása képzési támogatással és szervezeti reformokkal párosul. Az egyes országok esetében kitűzött általános célok integrált határigazgatási stratégián alapulnak.

28.

A projekt egy hosszabb távú stratégia csupán egyik lépése. Az IT-berendezések jelentős mértékben javították a munkamódszereket, és közvetlen adattovábbítást tettek lehetővé az összekapcsolt rendőrök és a minisztérium központi IT-egysége között, ezáltal az érintett rendőrségi osztályok további adatfeldolgozást tudtak végezni. Ez volt a projekt tervezett, közvetlen célkitűzése. Tervben van, hogy a határozatot több szakaszban tovább bővítik.

a) Montenegróban idáig hét (a forgalom 85 %-át bonyolító) határátkelőhelyet kapcsoltak össze a központi adatbázissal és az Interpol adatbázisával. 2009 júniusára még egy további határátkelőhely bekapcsolását ütemezték. A vízum-liberalizációról jelenleg is folytatott párbeszéd során Montenegró úgy nyilatkozott, hogy 2009 végéig valamilyeni határátkelőhelyet összekapcsolják a központi adatbázissal, és ezt nemzeti pénzeszközökből fogják finanszírozni.

b) A Nyugat-Balkán többi országában időközben új adatvédelmi törvényeket fogadtak el¹. A személyes adatok elégséges szintű védelmének megteremtéséhez az országok egy részében további jogalkotási és közigazgatási intézkedések is szükségesek.

c) A nemzeti hatóságok feladata, hogy a hozzáférés szabályozásához írásbeli útmutatást nyújtsanak. A Bizottság – technikai segítségnyújtással és társintézményi kapcsolatokon keresztül – támogatja a hozzáférést szabályozó eljárások végrehajtását is.

34.

A bel- és igazságügyi kérdésekkel kapcsolatos reformstratégiák teljesítménymutatókat tartalmaznak. Szakpolitikai feljegyzéseket is kidolgoztunk, amelyekkel iránymutatást kívánunk nyújtani a programozáshoz és a pénzügyi támogatással elérendő eredmények meghatározásához. Tagállami szakértői értékeléseket készítenek, amelyekben felméri az általános helyzetet, és ajánlásokat tesznek a jövőbeli segítségnyújtással elérendő célokra vonatkozóan. Ezenfelül az elért haladásról szóló éves jelentések értékelik azt is, milyen mértékben tartják tiszteletben az egyes nyugat-balkáni országokban a szabadság, a biztonság és a jogérvényesülés értékeit (pl. a jogállamiságot, az alapvető jogokat stb.).

¹ Új adatvédelmi törvényeket fogadtak el Horvátországban 2007-ben, Albániában, Szerbiában, Montenegróban és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban pedig 2008-ban.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

9. háttérmagyarázat — Bizonytalan személyzeti helyzet Albánia és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság közigazgatásában

A választásokat követő személyzeti hiányok és fluktuáció valóban aggodalomra ad okot. A Bizottság több ízben is kifejezetten nyomatékosította az országos és helyi hatóságok előtt a személyzet megtartásának jelentőségét, mert ez az egyik garanciája annak, hogy növekedjen a közigazgatás hatékonysága.

Az ellenőrzés óta némi javulásról számolhatunk be a migráció területén: az albán munkaügyi minisztérium migrációs politikai igazgatóságát megerősítették, és további munkatársakat vettek fel.

A hatályos jogszabályok szerint, főként az ügynevezett nem kielégítő teljesítmények alapján a minisztériumban egyéb változásokat is bevezettek. Emiatt időlegesen lelassult a reformfolyamat, amit a Bizottság szóvá is tett. Az átszervezett személyzetnek némi időre volt szüksége, hogy betanuljon, de mára a kérdéses munkaköröket ellátók mindegyike tekintetében jobbak a teljesítménymutatók, mint három évvel ezelőtt.

10. háttérmagyarázat — Példák sikeresen bővített működési kapacitásokra

Elképzelhető, hogy a Közösség hozzájárult azoknak az infrastrukturális és szervezeti kapacitásoknak a kialakításához, amelyek e jelentős művelet megtervezéséhez és kivitelezéséhez voltak szükségesek, de a művelet végrehajtásában sem közvetlen, sem közvetett módon nem volt érintve.

38.

A Bizottság ösztönzi a különböző szolgálatok közötti együttműködést, de az intézmények zökkenőmentes működésének és a jobban működő, hatékonyabb állami struktúrák kialakításának fő akadálya a belső feszültségek megléte, valamint az állam és a két entitás közötti szakpolitikai koordináció szétaprózottsága vagy hiánya. Az ország fő irányvonalait illetően nincsen politika konszenzus, és ez rányomja bélyegét a pénzügyi támogatások eredményeire is.

11. háttérmagyarázat — Példák igazságszolgáltatási képzési központokra (IKK)

Az igazságügyi minisztérium a kezdeti szakaszban a projekt nemzetközi szakértői közül egyet sem kért fel, hogy vegyen részt a bírák és ügyészek képzésére létrehozandó akadémiára vonatkozó törvény megszövegezésében. Az adományozói közösség nyomásának engedve végül kikérték a szakértők véleményét, és javaslataik közül néhányat a végleges jogi szövegbe is beépítettek. A jelenlegi törvénynek ennek ellenére vannak még hiányosságai, amelyeket orvosolni kell. Az igazságügyi minisztérium a 2009. évi jogalkotási menetrendbe felvette a módosítások kidolgozását.

Az akadémia jelenleg mind az alap-, mind a továbbképzés tekintetében teljes mértékben működőképes. Az alapképzésben részt vevő hallgatók első nemzedéke 2009 februárjában végzett az akadémián, a második nemzedék képzése pedig jelenleg is folyik. A továbbképzés terén az akadémia állandóan bővíti tevékenységeinek körét és általa nyújtott speciális képzések fajtáit.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A helyi hatóságok döntettek úgy, hogy nem valósítják meg az „oktatást az oktatóknak” stratégiát, amelyről korábban már megegyezés született, és amelynek célja az oktatási technikák javítása lett volna.

A projekt végrehajtása során a Bizottságnak a prioritások változásaival kellett szembenéznie, mivel a különböző igazságügyi miniszterek, legfelsőbb bírósági elnökök és az igazságszolgáltatási képzési központ különböző igazgatói más és más nézeteket képviseltek az igazságszolgáltatási képzési központ szerepét illetően.

41.

Mivel a program keretében elindított projektek a CARDS első regionális projektjei voltak a bel- és igazságügy területén, 2002 májusa és júniusa között az uniós tagállamok szakértőinek részvételével bel- és igazságügyi értékelő missziókat folytattak a régióban, amelyek során több fontos közös szükségletet is feltártak. Ezek megoldását az ezt követően indított projektek célul tűzték ki.

43.

A jövőbeli projektek esetében tömör összefoglalók készülnek majd arról, hogy az egyes célkitűzések elérése érdekében milyen haladás történt. A Bizottság szeretné kiemelni, hogy a projektek leírásában rögzített outputok mindegyikét teljesítették.

44.

A Bizottság tanult ezekből a múltbeli tapasztalatokból, és immár olyan szabályozott megközelítést alkalmaz, amely értelmében a kedvezményezett a segítségnyújtási folyamat fő irányítója, és teljes mértékben felelősséget vállal a tervezett célkitűzésekért, a munkamódszerekért és az eredményekért.

Az IPA-n belül elsődleges fontosságot tulajdonítunk annak, hogy tovább erősítsük a kedvezményezettek érdemi részvételét a projektekben.

12. háttérmagyarázat — Példák gyakorlati tapasztalaton alapuló tanulási projektekre Bosznia-Hercegovinában

2. eset: Feladatok nem teljes körű átadása a kedvezményezettnek – Háborús Bűnök Kamarája

A háborús bűnökkel kapcsolatos projekt öt éves, azaz 2005-től 2009-ig bezárólag tartó végrehajtási időszakot tartalmazott, hogy átadják az új személyzetnek a feladatokat. Az ellenőrzés óta – különösen a fennmaradó ügyszámokra és a bíróság 2009. évi költségvetésének 15 %-os csökkentésére tekintettel – újraértékelték, milyen kihatásai lennének, ha valamilyen nemzetközi bíró és ügyész mandátuma véget érne. Politikai, technikai és költségvetési okokból ezért a bíróság (és az ügyészség) azt támogatná, hogy a nemzetközi bírák és ügyészek a távozásukra kitűzött 2009. decemberi időpontra túl is hivatalban maradnának.

46.

A Bizottság ma már a jogérvényesülés, a szabadság és a biztonság térségének egyik általános célkitűzésével kapcsolatosan jelentős hatásmutatónak tekinti azt, hogy a kulcsfontosságú harmadik országokban (köztük azokban, amelyekben ezt az ellenőrzést elvégeztük) milyen mértékben tartják tiszteletben a szabadság, a biztonság és a jogérvényesülés értékeit, például a jogállamiságot és az alapvető jogok tiszteletben tartását.

47.

Számos intézményfejlesztési projekt végrehajtásának története igazolja, hogy a Bizottság több ízben következetesen törekedett pozitív befolyást gyakorolni a projektek fenntarthatóságának megerősítése érdekében.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

48.

A kedvezményezettek érdemi részvételét elősegítendő, rendszeres koordinációs találkozót szervezünk a közösségi központok, a bizottsági delegációk és a kedvezményezettek között. Emellett a többéves tervdokumentumról és az adatlapok tervezetéről is már a korai szakasztól kezdve konzultálunk a kedvezményezettekkel.

A 2009. évi IPA regionális programozása során megbeszéléseket tartanak a kedvezményezettekkel annak érdekében, hogy a létrehozandó programok – a regionális integráció uniós szempontjából és az országstratégiai dokumentumhoz, az országjelentésekhez és a társulási/európai partnerségekhez kapcsolódóan – jobban figyelembe vegyék a kedvezményezettek szükségleteit.

49.

A korábbi Stabilitási Egyezmény szerepét 2008 első felében a Regionális Együttműködési Tanács vette át: az új szerv elősegíti a bel- és igazságügy területén az adományozók regionális együttműködését, és e célból konferenciákat szervez.

Az adományozók együttműködése céljából találkozót szerveznek továbbá az egyes kezdeményezések is, mint például a Regionális Migrációs és Menekültügyi Kezdeményezés (MARRI) és a Regionális Korruptióellenes Kezdeményezés (RAI).

52.

Az Európai Újjáépítési Ügynökség sikeresen betöltötte küldetését a válságot követő újjáépítési és stabilizációs folyamatban. A Bizottság úgy véli, hogy az ügynökség – fellépései gyorsaságának köszönhetően, ami az újjáépítési szakaszban alapvető jelentőségű volt – hatékony eszköznek bizonyult azon a területen, amelyre létrehozták.

53.

Az adományozók koordinálása már a CARDS-on belül is prioritásnak számít, hiszen 2005 végén koordinációs találkozót tartottunk Brüsszelben, ahol bemutattuk az Albániában leginkább bevált gyakorlatokat, és megvitattuk a koordináció különböző szempontjait.

Az IPA keretében kiemelt fontosságot kapott annak biztosítása, hogy a helyszínen is hatékonyan működjön az adományozók koordinálása. A nyugat-balkáni és törökországi segélyezés hatékonyságáról 2008 októberében Brüsszelben, illetve 2009 áprilisában Tiranában tartottunk további konferenciákat. 2009 októberére nyomkövetési konferenciát tervezünk.

54.

A Bizottság folyamatosan törekszik az adományozók jobb koordinálására. 2008 elején ismét létrehoztak egy nemzetközi hálózatot a szakpolitikák és a programozás koordinálására a bel- és igazságügy területén. A hálózat keretében rendszeres találkozót tartanak, többek között a bizottsági delegációk részvételével. Ezekon tematikus feljegyzések születtek, amelyek szakpolitikai és programozási javaslatokat tartalmaznak az igazságszolgáltatás reformjára, valamint a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelemre vonatkozóan.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

14. háttérmagyarázat — Példa több adományozó koordinálatlan beruházási tevékenységére

2002 óta valamennyi adományozó járművekkel látta el a helyi hatóságokat, majd a projekt végén adományként ott is hagyta a járműveket. A koordinálatlanság abban nyilvánult meg, hogy a helyi hatóságok részéről hiányzott a költségvetés stratégiai tervezése, a nemzetközi szervezetek pedig nem reagáltak a járműhiányra; így pár év alatt igen különböző, egyre magasabb fenntartási költségű járművekből álló járműpark alakult ki. A problémára a belügyminisztérium figyelt fel. A múlt év során a minisztérium koordináltan átvizsgálta a járműparkot: közbeszerzési pályázatot hirdetett, majd 50 járművet vásárolt. Ezek mindegyike ugyanattól a vezető uniós gépjárműgyártótól származik, ami várhatólag jótékonyan befolyásolja majd a fenntartási költségeket.

55.

Az egymásnak ellentmondó tanácsok problémája, amely egyébként is csak bizonyos kérdésekre és egy konkrét időszakra korlátozódott, időközben megoldódott azáltal, hogy a többi szereplő távozott a helyszínről. Mivel a Bizottság támogatja a tanácsadás fokozatos harmonizálását, a probléma mára megszűnt.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

56.

A bel- és igazságügy továbbra is kiemelten fontos terület az előcsatlakozási támogatási eszközök programozásában, és időközben intézkedéseket vezetünk be a projektek eredményei fenntarthatóságának biztosítására is.

57.

Az adományozók összehangolását úgy próbálja a Bizottság elérni, hogy a szakpolitikai és pénzügyi segítségnyújtás koordinálása érdekében rendszeres kapcsolatban áll az Európa Tanáccsal, a Velencei Bizottsággal, az ENSZ Menekültügyi Bizottságával, a Nemzetközi Migrációs Szervezettel, a volt Jugoszláviával foglalkozó nemzetközi büntetőtörvényszékkal és a kétoldalú adományozókkal. Rendszeres találkozók folynak a bizottsági delegációk és tagállamok követségei között is, hogy kétoldalú pénzügyi segítségnyújtásukat összehangolják a közösségi támogatásokkal. A Bizottság 2008 őszén és 2009 áprilisában konferenciát szervezett a főbb adományozók részvételével, melynek célja az adományozók koordinálására szolgáló módszerek javítása volt. A következő konferencián, amelyet 2009 októberére terveznek, főként a helyszíni koordináció gyakorlati szempontjait vizsgálják meg.

A korábbi Stabilitási Egyezmény szerepét 2008 első felében a Regionális Együttműködési Tanács vette át: az új szerv elősegíti a bel- és igazságügy területén az adományozók regionális együttműködését, és e célból konferenciákat szervez. Regionális kezdeményezésre is szerveznek az együttműködést segítő donortalálkozókat.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1. ajánlás

- a) A Bizottság most már hatásmutatókat határoz meg, amelyek a tevékenység-alapú menedzsmentciklus részét képezik. Tartalmazzák azt, hogy a kulcsfontosságú harmadik országokban – köztük azokban, ahol az ellenőrzést végezték – milyen mértékben tartják tiszteletben a szabadsággal, a biztonsággal és a jogérvényesüléssel kapcsolatos értékeket. Ezek közé az értékek közé tartozik a jogállamiság és az alapvető jogok tiszteletben tartása is.
- b) A Bizottság általában összekapcsolja a berendezésekbe/felszerelésekbe és az infrastruktúrába irányuló beruházásokat az intézményfejlesztéssel és a kapacitásépítéssel. A berendezések és az infrastruktúra biztosítása képzési támogatással és szervezeti reformokkal párosul.
- c) Jelenleg vizsgáljuk az adományozók koordinálásának gyakorlati szempontjait; különösen ezért indított el a Bizottság kezdeményezéseket a 2009 tavaszán megrendezett úgynevezett „projektbörzén”.
- d) Mivel a költségvetési rendelet lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy másokkal együtt hajtson végre külső fellépéseket, e lehetőséget adott esetben figyelembe fogjuk venni.

2. ajánlás

- a) A kedvezményezettek immár a projektek előkészítésétől az ajánlatok értékeléséig (ahol a kedvezményezett képviselője – szavazati joggal rendelkező tagként – mindig jelen van) végig részt vesznek a közbeszerzési eljárásban. A kedvezményezettek érdemi részvételét általában elősegítendő, rendszeres koordinációs találkozót szervezünk a közösségi központok, a bizottsági delegációk és a kedvezményezettek között, és a többéves tervdokumentumról és a projektfájlok tervezetéről már a korai szakasztól kezdve konzultálunk a kedvezményezettekkel.
- b) A 2007. és 2008. évi IPA-programok keretében folyó projektek fenntarthatósága és ezekben való érdemi részvétel megerősítése céljából a projektadatlapok kifejezett feltételként kötik ki az infrastruktúra fenntartását.
- c) A Bizottság tisztában van a helyzettel, ezért 2009 márciusában új regionális pénzügyi támogatási projektet indított el, melynek célja, hogy a bel- és igazságügy területén javítsa a hatóságok által végzett tevékenységek és a pénzügyi segítségnyújtás monitorozását.
- d) A Bizottság most már hatásmutatókat határoz meg, amelyek a tevékenység-alapú menedzsmentciklus részét képezik. Tartalmazzák azt, hogy a kulcsfontosságú harmadik országokban – köztük azokban, ahol az ellenőrzést végezték – milyen mértékben tartják tiszteletben a szabadsággal, a biztonsággal és a jogérvényesüléssel kapcsolatos értékeket. Ezek közé az értékek közé tartozik a jogállamiság és az alapvető jogok tiszteletben tartása is.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- e) A pénzügyi segítségnyújtás a stabilizációra és a társulásra irányuló politika folyamattal egészül ki. Az elért haladásról szóló jelentések és az európai partnerségek konkrét ajánlásokat tartalmaznak az elvárt intézményi változásokra vonatkozóan. Vannak olyan projektek is, amelyek közvetlenül a bel- és igazságügy területén bevezetendő reformokat támogatják. A 2009. évi IPA programozása során például megbeszélések tartanak a kedvezményezettekkel annak érdekében, hogy a létrehozandó programok – a regionális integráció uniós szempontjából és az országstratégiai dokumentumhoz, az országjelentésekhez és a társulási/európai partnerségekhez kapcsolódóan – jobban figyelembe vegyék a kedvezményezetteknek a bel- és igazságügy területén meglévő szükségleteit.

3. ajánlás

A Bizottság egyetért, hogy a közös határátkelők valóban erősíthetik a két érintett ország közötti együttműködést, de léteznek a határ menti kétoldalú együttműködésnek más módjai is.

Az érintett országokra vonatkozó szakpolitikai ajánlások megfogalmazásakor figyelembe kell venni azt a gyakorlati kérdéskört is, hogy a schengeni jogszabályokat vajon menedék iránti kérelmek esetében is alkalmazni kell-e a közös határátkelőhelyekre.

Európai Számvevőszék

12/2009. sz. különjelentés
A Bizottság bel- és igazságügyi projektjeinek
eredményessége a Nyugat-Balkán területén

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala

2009 — 57 oldal — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-460-9

doi:10.2865/80778

Hogyan lehet hozzájutni az EU kiadványaihoz?

Térítés ellenében hozzáférhető kiadványok:

- az EU-könyvesbolt (EU Bookshop) útján (<http://bookshop.europa.eu>);
- könyvkereskedőtől a könyv címe, kiadója és/vagy ISBN száma alapján;
- közvetlenül értékesítési ügynökeinktől. Elérhetőségeik megtalálhatóak a <http://bookshop.europa.eu> honlapon, vagy lekérdezhetőek a +352 2929-42758 faxszámra küldött üzeneten keresztül.

Ingyenes kiadványok:

- az EU-könyvesbolt útján (<http://bookshop.europa.eu>);
- az Európai Bizottság képviselőitől és küldöttségeitől. Elérhetőségeik megtalálhatóak a <http://ec.europa.eu> honlapon, vagy lekérdezhetőek a +352 2929-42758 faxszámra küldött üzeneten keresztül.

EBBEN A JELENTÉSBEN AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG NYUGAT-BALKÁNI ORSZÁGOKBAN VÉGREHAJTOTT, IGAZSÁGÜGYI ÉS BELÜGYEKRE VONATKOZÓ PROJEKTJEINEK EREDMÉNYESSÉGÉT ELEMZI. A JELENTÉS BERUHÁZÁSI ÉS INTÉZMÉNYFEJLESZTÉSI PROJEKTEKET VIZSGÁL MIND A NÉGY BEL- ÉS IGAZSÁGÜGYI ALTERÜLETEN. EZEK AZ ALTERÜLETEK A KÖVETKEZŐK: MENEKÜLTÜGY ÉS MIGRÁCIÓ, INTEGRÁLT HATÁR-ELLENŐRZÉS, IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS ÉS RENDFENNTARTÁS.

A BONYOLULT POLITIKAI ÉS SZERVEZETI KÖRNYEZET ELLENÉRE AZ IGAZSÁGÜGYI ÉS BELÜGYEKSEL KAPCSOLATOS PROJEKTEK BIZOTTSÁGI IRÁNYÍTÁSA NAGYRÉSZT EREDMÉNYES VOLT. A SZÁMVEVŐSZÉK AZONBAN HIÁNYOSSÁGOKAT TÁRT FEL, ELSŐSORBAN A RÉSZTVEVŐK ELKÖTELEZETTSÉGÉVEL ÉS AZ EREDMÉNYEK FENNTARTHATÓSÁGÁVAL KAPCSOLATBAN. A JELENTÉS AJÁNLÁSOKAT FOGALMAZ MEG ANNAK ÉRDEKÉBEN, HOGY A BIZOTTSÁG HATÉKONYABBAN ÉS EREDMÉNYESEBBEN NYÚJTSON TÁMOGATÁSOKAT.



EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal

ISBN 978-92-9207-460-9



9 789292 074609